



Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada

Affaires autochtones et
Développement du Nord Canada

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification de la passation des marchés (à l'exception des marchés spéciaux)

**Préparé par la
Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

Septembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION ET CONTEXTE	6
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	8
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	10
4. CONCLUSION	10
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
5.1 <i>Comité d'examen des acquisitions</i>	11
5.2 <i>Planification des acquisitions</i>	13
5.3 <i>Normes de service à la clientèle</i>	14
5.4 <i>Formation, outils et soutien</i>	15
5.5 <i>Administration des marchés</i>	17
5.6 <i>Accès lié à l'approvisionnement dans le SAP</i>	18
5.7 <i>Autres améliorations au processus d'approvisionnement</i>	19
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	21
Annexe A : Critères de vérification.....	26
Annexe B : Lois, règlements, directives et orientations pertinents	27

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
AEPM	Autorisation exceptionnelle de passation de marchés
AOP	Approvisionnement au paiement
C.-B.	Colombie-Britannique
CEA	Comité d'examen des acquisitions
CT	Conseil du Trésor
DGMB	Division de la gestion du matériel et des biens
DPF	Dirigeant principal des finances
GC	Gouvernement du Canada
GCR	Gestionnaire de centre de responsabilité (aussi appelé gestionnaire de centre de coûts [GCC])
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
LVERS	Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité
PGIC	Pétrole et gaz des Indiens du Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SSA	Section des services de l'approvisionnement
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
UGA	Unité de gestion des affaires

RÉSUMÉ

Contexte

En vertu de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, « l'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. » Selon cette politique, le processus de passation de marchés doit être organisé de façon à :

- résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics;
- donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition;
- favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, dont le développement économique des Autochtones;
- être conformes aux obligations de l'État aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain, de l'Accord relatif aux marchés publics – Organisation mondiale du commerce, et de l'Accord sur le commerce intérieur.

L'approvisionnement en biens et en services par l'État est encadré par plusieurs politiques, lois et règlements, notamment la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), la Politique sur les marchés, le *Règlement sur les marchés de l'État*, le Code de conduite pour l'approvisionnement et le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique.

La vérification de la passation des marchés a été déterminée comme prioritaire, ce processus étant important du point de vue financier considérant le volume de biens et de services achetés, mais aussi le fait qu'il est étroitement surveillé par le public. Les dernières vérifications de la passation de marchés à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC ou le « Ministère ») remontent à 2006-2007 et à 2011-2012. Or, depuis le dernier cycle de vérification, il y a eu une réorientation et une centralisation de la fonction d'approvisionnement et de passation des marchés, mais aussi une migration du système intégré de gestion financière – qui comprend l'approvisionnement et la passation des marchés – d'une plateforme Oracle appelée OASIS vers le système SAP. La mise en œuvre du SAP à AADNC se fait par un système partagé qu'héberge Santé Canada.

Objectif et portée de la vérification

Cette vérification avait pour objectif d'apporter l'assurance que les contrôles de gestion soutenant le traitement des marchés de biens et de services sont adéquats et efficaces, et que les biens et services sont achetés conformément aux politiques et aux procédures ministérielles et à celles du CT, ainsi qu'aux lois et règlements applicables.

L'échantillon de la vérification était constitué de marchés (et de toute modification de marché) conclus ou en vigueur du 1^{er} avril 2014 au 31 décembre 2014. Durant cette période, AADNC a

établi quelque 1 443 marchés, d'une valeur totale d'environ 288 M\$¹. La vérification de l'échantillon (50 marchés au total) représentant différents secteurs et régions pour la période reposait sur le principe d'analyse des risques. La vérification sur le terrain a eu lieu à l'administration centrale (AC) d'AADNC, dans la région de la capitale nationale, et au centre d'approvisionnement de la Colombie-Britannique (C.-B.).

Ont été exclus de la vérification :

- les marchés passés en vertu d'une autorisation exceptionnelle (passation de marchés spéciaux), ceux-ci ayant fait l'objet d'une vérification des pouvoirs spéciaux de passation des marchés en 2014-2015;
- les marchés de Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC), étant donné qu'il s'agit d'un organisme de service spécial doté d'une fonction d'approvisionnement distincte et que l'organisme a récemment fait l'objet d'une vérification;
- les cartes d'achat, car il s'agit d'un moyen d'approvisionnement distinct assujetti à un autre processus.

Énoncé de conformité

La présente vérification est conforme aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Points forts observés

Pendant qu'elle travaillait sur place, l'équipe de vérification a constaté qu'il y a des contrôles bien conçus et efficacement exécutés au sein d'AADNC. Elle a ainsi pu faire les observations positives suivantes :

- Des mesures de gouvernance et de surveillance des activités de passation des marchés sont en place pour assurer le respect des exigences de la Politique sur les marchés, notamment par l'intermédiaire du Comité d'examen des acquisitions (CEA), des centres d'approvisionnement centralisés et des agents de négociation des marchés formés.
- Les lignes directrices et les pratiques attendues d'achat de biens et de services sont décrites dans le Guide sur l'approvisionnement et les marchés à l'intention des

¹ Les chiffres qui sont présentés proviennent de rapports SAP mais ne font pas partie de l'étendue de la vérification:

- 17 contrats ont été mis en place avec des pouvoirs spéciaux de passation (marchés exceptionnels) d'une valeur totale de 4.025.875,28 \$ et ne faisaient pas partie de l'étendue de la vérification
- 19 contrats ont été mis en place par PGIC d'une valeur totale de 88.663, 22 \$

gestionnaires, et elles cadrent avec la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

- Les employés ont des outils dont ils ont besoin pour exercer leurs responsabilités en matière de gestion des marchés. Des guides d'utilisation du SAP dans le processus d'approvisionnement avaient été préparés durant la mise en œuvre du système. Les employés peuvent par ailleurs obtenir de l'aide s'ils ont des difficultés ou des questions en lien avec le processus, des mesures qui sont d'ailleurs bien reçues et appréciées.
- La structure des responsabilités par fonction d'approvisionnement et l'accès pertinent au SAP sont clairement établis.
- La fonction Approvisionnement au paiement (AOP) du SAP a permis d'automatiser les approbations en application des articles 32, 41, 34 et 33 de la LGFP, et ainsi d'améliorer l'exactitude et la rapidité d'obtention de ces approbations par rapport aux processus manuels en place avant l'intégration de SAP.
- Des mesures ont été prises pour donner suite aux recommandations de la vérification de la passation des marchés de 2011-2012 qui touchaient la conservation et le classement des dossiers des marchés, la surveillance des activités d'approvisionnement et de passation des marchés, et la séparation des rôles et responsabilités pour l'application des articles 41 et 34 de la LGFP.

Conclusion

Dans l'ensemble, la vérification a permis de constater que les contrôles de gestion soutenant le traitement de passation des marchés étaient efficaces et que les règlements et les lignes directrices de passation de marchés du CT et d'AADNC sont observés. Toutefois, des améliorations devraient être apportées dans les domaines suivants pour renforcer les contrôles de gestion : CEA, planification de l'approvisionnement, normes de service à la clientèle, formation, outils et soutien, administration des marchés, accès au SAP pour des fonctions d'approvisionnement, et autres améliorations du processus d'acquisition.

Recommandations

L'équipe de vérification a constaté que certains processus et pratiques de contrôle de gestion pourraient être améliorés, et a formulé les sept recommandations suivantes :

1. Le dirigeant principal des finances devrait :
 - s'assurer que le centre d'approvisionnement de la C.-B. est représenté au sein du CEA;
 - analyser l'actuel processus de surveillance et d'approbation du CEA, et déterminer si les principales vérifications menées pourraient se faire plus tôt dans le processus;
 - s'assurer que la documentation soumise à l'examen et à l'approbation du CEA suive une approche fondée sur les risques, qui pourrait inclure les autorisations de tâches (AT) rendues envers AADNC ou des contrats attribués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La description du CEA dans les guides de procédures ministérielles et le mandat de ce comité devraient être mis à jour;

- s'assurer que les centres d'approvisionnement obtiennent les approbations nécessaires du CEA et les conservent au dossier, le cas échéant.
2. Le dirigeant principal des finances devrait poursuivre l'amélioration de l'exactitude et de la pertinence de l'information contenue dans les plans d'approvisionnement, notamment en ce qui touche les mesures d'acquisition de biens et de services et valoriser une bonne planification, en insistant sur l'importance qu'ont les plans d'approvisionnement pour bien articuler les ressources, en exigeant que tout marché additionnel qui implique un changement au plan d'approvisionnement soit accompagné d'une explication et cibler d'éventuels gains d'efficacité en temps utile.
 3. Le dirigeant principal des finances devrait réévaluer les normes de service à la clientèle afin qu'elles correspondent à la demande actuelle, à la capacité des ressources disponibles et la viabilité financière, et mettre en place une méthode permettant de mesurer le rendement des deux centres d'approvisionnement avec précision et efficacité.
 4. Le dirigeant principal des finances devrait réaliser une évaluation des besoins en formation de l'utilisateur final sur les processus exécutés dans le SAP et en utiliser les résultats pour élaborer une stratégie de formation sur le SAP afin de répondre aux besoins actuels du Ministère en matière de formation sur le SAP.
 5. Le dirigeant principal des finances devrait :
 - revoir des problématiques administratives pour s'assurer que l'approbation de l'article 41 de la LGFP soit effectuée avant la date de début du contrat;
 - compléter la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) avant le début du marché; si la LVERS ne s'applique pas, il faudrait alors bien consigner la décision et la conserver au dossier;
 - s'assurer que les mesures correctives sont en place pour résoudre les cas d'approbation accordée en vertu de l'article 34 de la LGFP jugés inappropriés à l'issue de la procédure de vérification après-paiement. Les mesures correctives peuvent comporter une formation des gestionnaires de centre de responsabilité (GCR) ciblée afin de préciser et de renforcer les rôles et les responsabilités qu'exige la LGFP.
 6. Le dirigeant principal des finances devrait revoir les processus d'examen et de retrait des droits d'accès au SAP dans le cas d'un employé qui quitte le Ministère ou qui est muté au sein d'AADNC, afin que lui soit retiré sans délai son droit d'accès au SAP. Le DPF devrait en outre vérifier si certains utilisateurs maîtres à Santé Canada ont besoin de consulter des données d'AADNC et, le cas échéant, déterminer qui peut autoriser leur accès. De plus, il faudrait établir un processus de surveillance permanent de l'accès pour s'assurer que les droits d'accès de Santé Canada aux données d'AADNC sont bien encadrés et que tout accès autorisé d'un utilisateur de Santé Canada est utilisé conformément aux intentions de la direction.

7. Le dirigeant principal des finances devrait évaluer l'ensemble des processus actuels d'approvisionnement réalisés avec le SAP afin d'identifier les améliorations et éclaircissements potentiels au niveau des processus. Ceci peut inclure, sans s'y limiter :
 - définir clairement le processus d'activation d'une délégation de pouvoirs provisoire en vertu de la LGFP dans le SAP; et
 - identifier un processus afin de s'assurer que les pièces jointes dans le référentiel de SAP pour les achats sont valables

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations, accepte les recommandations contenues dans le rapport et élaboré un plan d'action afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1. Contexte

En vertu de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT), « l'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. » Selon cette politique, le processus de passation de marchés doit être organisé de façon à :

- résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics;
- donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition;
- favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, dont le développement économique des Autochtones;
- être conformes aux obligations de l'État aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain, de l'Accord relatif aux marchés publics – Organisation mondiale du commerce, et de l'Accord sur le commerce intérieur.

L'approvisionnement en biens et en services par l'État est encadré par plusieurs politiques, lois et règlements, notamment la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), la Politique sur les marchés, le *Règlement sur les marchés de l'État*, le Code de conduite pour l'approvisionnement et le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique.

La fonction d'approvisionnement et de passation des marchés au Ministère relève du Secteur du dirigeant principal des finances (DPF). En 2012, la fonction de l'approvisionnement et les opérations comptables du Secteur ont été restructurées et centralisées afin de gagner en uniformité et en efficacité et d'établir des centres d'expertise. Le but de la centralisation était d'offrir des conseils cohérents en temps utile, la standardisation des processus d'affaires ainsi que le codage s'y rapportant, et l'amélioration de la conformité aux politiques et règlements. Par suite de la centralisation, la fonction d'approvisionnement et de passation des marchés a été consolidée dans deux centres d'approvisionnement, l'un en Colombie-Britannique (centre d'approvisionnement de la C.-B.) pour les régions de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba et du Yukon, et l'autre dans la région de la capitale nationale (centre d'approvisionnement de l'Administration centrale (AC) pour les régions de l'AC, l'Ontario, du Québec, des Territoires du Nord-Ouest, des provinces de l'Atlantique et du Nunavut. Le centre d'approvisionnement de l'AC est l'autorité fonctionnelle du centre d'approvisionnement de la C.-B. (même si le personnel du centre de la C.-B. répond directement du bureau régional de la C.-B.). La gestion de tout marché qui présente un risque élevé est transférée du centre d'approvisionnement de la C.-B. au centre d'approvisionnement de l'AC.

Le 1^{er} avril 2014, AADNC est passé d'une application Oracle appelée OASIS au système SAP. La mise en œuvre du SAP à AADNC se fait par un système partagé qu'héberge Santé Canada.

Le SAP intervient dans la planification, le traitement et la production de rapports liés à la gestion des finances et du matériel. Plus précisément, il remplace l'application OASIS et permet de traiter les tâches liées aux budgets, aux engagements, à l'approvisionnement, aux comptes créditeurs, aux comptes débiteurs et au suivi des actifs. Les deux principales répercussions de cette migration sur l'approvisionnement touchent les systèmes d'appui et leurs procédures, de même que la structure de codification. Les responsabilités de la fonction d'approvisionnement demeurent les mêmes. Outre la migration vers le SAP, une nouvelle fonction AOP dans le SAP a été mise en place à AADNC le 1^{er} avril 2014. Cette fonction permet d'ajouter la signature électronique en application de l'article 32 (engagements financiers), de l'article 41 (autorité contractante), de l'article 34 (attestation avant le paiement de l'exécution du marché et du prix conforme au marché, et de l'admissibilité au paiement) et de l'article 33 (demande de paiement) de la LGFP. AADNC et Santé Canada sont les premiers ministères du Gouvernement du Canada (GC) à adopter la fonction Approvisionnement au paiement (AOP).

Au sein de la Division de la gestion du matériel et des biens (DGMB), la Section des services de l'approvisionnement (SSA) a pour mandat d'offrir un cadre fonctionnel, de l'orientation, des conseils et des services aux gestionnaires de centre de responsabilité (GCR)² sur les fonctions d'approvisionnement et de passation des marchés, pour que les GCR puissent acquérir les biens et services nécessaires à l'exécution de leurs programmes et mandats. Les GCR déterminent leurs besoins en biens et en services et fournissent l'information requise et la documentation justificative à l'équipe de l'Unité de gestion des affaires (UGA) ou des Services ministériels régionaux qui, par la suite, crée une demande d'achat dans le SAP. Après la création de la demande d'achat, le processus d'AOP dans le SAP passe à l'approbation électronique du GCR, aux termes de l'article 32 de la LGFP.

Les agents d'approvisionnement/de passation de marchés du centre d'approvisionnement concerné (AC ou C.-B.) créent une commande d'achat ou un contrat dans le SAP, le cas échéant, après quoi le processus d'AOP du SAP passe à l'étape de signature électronique en vertu de l'article 41 de la LGFP. Les agents d'approvisionnement/de passation de marchés attribuent ensuite le marché et remettent les documents contractuels au fournisseur. S'il s'agit d'un processus concurrentiel, le centre d'approvisionnement fait le pont avec les soumissionnaires et gère le cycle de l'appel d'offres. Dans certains cas, le contrat et/ou modification de marché exige également la signature par le fournisseur pour être valide.

Le fournisseur fournit les biens ou les services au GCR conformément au marché et produit les factures après exécution. Le personnel de l'UGA dans les secteurs ou des Services ministériels dans les régions (Services ministériels régionaux) indique la date de réception des biens ou services et des factures, de même que le numéro de la commande d'achat en cause sur la

² Aussi appelés gestionnaires de centre de coûts.

facture, et communique le tout au centre de comptabilité aux fins de numérisation et de saisie dans le SAP. Après la saisie, le processus d'AOP du SAP passe à l'étape d'approbation électronique du GCR, aux termes de l'article 34 de la LGFP.

Les agents financiers du centre de comptabilité vérifient les factures en fonction des normes établies, trient et sélectionnent les factures à payer selon les dates de paiement et donnent les autorisations nécessaires en vertu de l'article 33 de la LGFP en suivant le processus d'AOP du SAP. Une fois l'approbation donnée, les demandes de paiement sont mises en lot et envoyées au receveur général pour que le paiement soit versé.

Le plus récent Rapport sur les acquisitions de 2012 au GC donne un aperçu du nombre de marchés concurrentiels et non concurrentiels par ministère. Cette année-là, AADNC a établi 4 163 marchés, ce qui représente 1,1 % du nombre total de marchés passés au GC (386 601) pendant la période. La valeur de tous les marchés passés par AADNC était de 256 M\$, soit 1,7 % de la valeur totale des marchés conclus par le GC (15 G\$)³.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

Cette vérification avait pour but de fournir l'assurance que les contrôles de gestion soutenant le traitement des marchés de biens et de services sont adéquats et efficaces, et que les biens et services sont achetés conformément aux politiques et aux procédures ministérielles et à celles du SCT, ainsi qu'aux lois et règlements applicables.

2.2 Portée de la vérification

L'échantillon de la vérification était constitué de marchés (et de toute modification de marché) conclus ou en vigueur du 1^{er} avril 2014 au 31 décembre 2014. Durant cette période, AADNC a établi 1 443 marchés, des contrats avec des dates de début de contrat entre le 1er Avril, 2014 et le 31 Décembre 2014, pour une valeur totale de 288 M⁴ \$. Une répartition par types de documents est présentée ci-dessous.

³ Source : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/con_data/siglist-fra.asp

⁴ Les chiffres présentés incluent des contrats qui sont hors de la portée de cette vérification:

- 17 contrats établis se rapportant à des autorisations exceptionnelles de passation de marché (contrats exceptionnels) d'une valeur totale de contrat de 4,025,875.28 \$, ce qui était hors de portée de la vérification; et
- 19 contrats établis par PGIC d'une valeur totale de contrat de 88,663.22 \$.

Code de SAP	Document Types - code and description							Total
	942	PO	9200	PS1	SAC	TAD	TH	
Description	Commandes subséquentes à une offre à commandes	Commandes	Commandes à TPSGC	Marchés de services	Marchés dans le cadre d'arrangements en matière d'approvisionnement	Autorisations de tâches	Les services d'aide temporaire	
Nombre total de contrats	581	246	94	169	51	267	35	1,443
Valeur totale des contrats	\$24,379,598.29	\$952,319.28	\$228,105,451.11	\$11,295,550.02	\$1,753,554.81	\$20,772,999.45	\$833,221.42	\$288,092,694.38

Cette période a été choisie pour tenir compte du changement de processus par suite de la centralisation de la fonction d'approvisionnement à l'automne de 2012 et de l'intégration du SAP et de la fonction d'AOP, en avril 2014. Les plans d'action de la direction issus de la vérification de la passation des marchés de 2011-2012 ont également été examinés, pour valider si les risques ciblés lors de cette vérification ont été atténués.

La vérification sur le terrain a eu lieu au centre d'approvisionnement de l'AC dans la région de la capitale nationale et au centre d'approvisionnement de la C.-B., à Vancouver.

La vérification a aussi porté sur la période de migration du Ministère vers le système SAP. Dans cette optique, la vérification portait sur les contrôles de l'approvisionnement automatisés dans le SAP, ainsi que sur les contrôles de sécurité et de configuration de l'application. L'application de contrôles de sécurité dans le système permet de limiter les droits d'accès aux fonctions clés aux bons utilisateurs, ce qui réduit le risque de saisie de données non valides, erronées ou incomplètes (soit la création ou la modification de données de base et de transactions liées à l'approvisionnement). La séparation des tâches entre des fonctions incompatibles fait aussi partie des contrôles de sécurité du SAP. Les contrôles de la configuration réduisent par ailleurs le risque que des données inappropriées soient saisies dans le système et préservent l'intégrité des données (p. ex. champs obligatoires, cycle d'approbation, etc.).

La vérification ne portait pas sur les marchés passés en vertu d'une autorisation exceptionnelle (passation de marchés spéciaux), ceux-ci ayant fait l'objet d'une vérification des pouvoirs spéciaux de passation des marchés en 2014-2015.

N'étaient pas non plus visés les marchés de PGIC, étant donné qu'il s'agit d'un organisme de service spécial doté d'une fonction d'approvisionnement distincte et que l'organisme a récemment fait l'objet d'une vérification.

La carte d'achat est une solution d'approvisionnement distincte ayant son propre processus. Il est généralement indiqué d'utiliser une carte d'achat dans le cas d'un approvisionnement présentant peu de risques. La vérification n'a donc pas porté sur les cartes d'achat. Dans le cadre de sa stratégie visant à réaliser certains achats de faible valeur et peu risqués avec la carte d'achat, AADNC a augmenté la limite d'achat des cartes de 5 000 à 10 000 \$. L'usage qui est fait des cartes d'achat pourrait ultérieurement faire l'objet d'une vérification à part entière.

La vérification de l'échantillon (50 marchés au total) représentant différents secteurs et régions pour la période du 1^{er} avril 2014 au 31 décembre 2014 reposait sur le principe d'analyse des risques.

3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été menée conformément aux exigences de la Politique sur la vérification interne et les Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. L'équipe de vérification a examiné des données probantes pertinentes et suffisantes pour raisonnablement fonder la conclusion de sa vérification.

Voici les principales techniques de vérification utilisées :

- entrevues avec des intervenants clés de la direction ou du personnel au sein de la DGMB, des UGA à l'AC, des Services ministériels dans les régions, de la Comptabilité ministérielle et production de rapports et de la Direction générale de la gestion de l'information;
- examen de la documentation pertinente en matière de passation de marchés, notamment :
 - Politique sur les marchés du SCT;
 - politiques, directives, cadres et procédures internes d'AADNC en matière de passation de marchés;
 - mandat et documents à l'appui des principaux comités de gouvernance;
 - guides de l'utilisateur du SAP;
- examen en profondeur d'un échantillon de 50 marchés pour vérifier la conformité avec la Politique sur les marchés du SCT et avec les politiques, directives, cadres et procédures internes d'AADNC en matière de passation de marchés;
- examen des rapports de configuration du SAP et d'accès des utilisateurs.

L'approche pour atteindre les objectifs de la vérification a supposé l'établissement de critères en fonction desquels on a pu faire des observations, procéder à des évaluations et dégager des conclusions.

Ces critères sont énumérés à l'annexe A.

4. CONCLUSION

Dans l'ensemble, la vérification a permis de constater que les contrôles de gestion soutenant le traitement de passation des marchés étaient efficaces et que les règlements et les lignes directrices de passation de marchés du SCT et d'AADNC sont observés. Toutefois, des améliorations devraient être apportées dans les domaines suivants pour renforcer les contrôles de gestion : Comité d'examen des acquisitions (CEA), planification de l'approvisionnement, normes de service à la clientèle, formation, outils et soutien, administration des marchés, accès au SAP pour l'approvisionnement, et autres améliorations du processus d'acquisition.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En se fondant sur un ensemble d'éléments probants recueillis grâce à l'examen de documents, aux analyses et aux entrevues, l'équipe de vérification a évalué chaque critère de vérification et dégagé une conclusion sur chacun d'eux. Lorsqu'un écart important a été observé entre un critère de vérification et les pratiques courantes, le risque associé à cet écart a été évalué afin de tirer une conclusion et de formuler des recommandations destinées à produire des améliorations.

Les observations portent à la fois sur les pratiques de gestion considérées comme adéquates, et sur celles qu'il y aurait lieu d'améliorer. Des recommandations de mesures correctives accompagnent les éléments d'amélioration observés.

5.1 *Comité d'examen des acquisitions*

Il faudrait que des pratiques de surveillance et de gouvernance soient en place pour assurer la conformité avec les politiques et les pouvoirs de gestion financière et d'approvisionnement. Dans la structure de gouvernance, il faudrait viser un équilibre optimal entre le savoir et les compétences et une connaissance précise des politiques de passation de marchés et d'approvisionnement.

La vérification a permis de constater que des mesures de gouvernance et de surveillance des activités de passation de marchés sont en place pour assurer le respect des exigences de la Politique sur les marchés, notamment par l'intermédiaire du CEA, des centres d'approvisionnement centralisés et des agents de négociation des marchés formés. Au sein d'AADNC, le CEA est chargé de surveiller l'efficacité de la gestion des activités d'approvisionnement du Ministère et les activités en soi, pour garantir une saine intendance et la gestion des risques liés à l'administration de fonds publics dans le cadre de l'approvisionnement, mais aussi pour que le processus d'achat réponde efficacement aux besoins des programmes. Le CEA relève du directeur général de la comptabilité ministérielle et de la gestion du matériel et du DPF. Ce comité se réunit au besoin, ce qui est bien souvent toutes les semaines.

Selon l'examen du mandat du CEA, les principales responsabilités du comité sont les suivantes :

- surveiller les activités d'approvisionnement et de passation de marchés au Ministère suivant une approche équilibrée de contrôle et de surveillance des risques;
- approuver les initiatives stratégiques d'approvisionnement en biens et en services;
- analyser et approuver les stratégies d'approvisionnement pour certains achats de biens et de services en mode concurrentiel et non concurrentiel, selon les seuils établis dans le mandat du CEA;
- respecter toutes les exigences prévues par la loi, la réglementation et les politiques, de même que les grandes orientations nationales, sociales et économiques de l'État.

Les membres permanents avec droit de vote du comité sont le directeur de la DGMB, de même que le gestionnaire et les chefs d'équipe de la SSA de l'AC.

L'équipe de vérification a vérifié si le CEA constituait un bon mécanisme de gouvernance des activités de passation de marchés et d'approvisionnement, et si son rôle était exécuté comme il se doit. Dans le cadre de sa vérification, l'équipe a constaté que des seuils financiers d'examen et d'approbation des activités de passation de marchés par le CEA sont en place. Elle a cependant observé que le CEA n'a pas la visibilité nécessaire dans le processus d'approvisionnement, qu'il n'en assure pas une surveillance à un stade précoce (p. ex. à l'étape de l'appel d'offres) et qu'il n'examine pas tous les types d'activités d'approvisionnement. Plus précisément, le CEA n'analyse pas présentement les autorisations de tâches pour les contrats accordés par AANDC ou Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

La vérification menée a également permis de constater que le CEA n'est actuellement composé que de représentants de la direction et du personnel administratif de la DGMB de l'AC. Bien que la direction tente d'accroître le nombre des participants à ce comité pour y inclure le centre d'approvisionnement de la C.-B., cela n'avait pas encore eu lieu au moment de la vérification.

La vérification a révélé que la description du mandat et des responsabilités du CEA dans le Guide sur l'approvisionnement et les marchés de 2012 destiné aux gestionnaires diffère de la description du CEA figurant dans le document du mandat du CEA de 2014 (c'est-à-dire les seuils financiers faisant l'objet de la vérification et de l'approbation des activités de passation de marchés). Enfin, au moyen de tests, on a observé que pour une commande subséquente à une offre à commandes qui aurait dû être examinée par le CEA, en vertu de son mandat, il n'y avait aucune preuve que l'approbation du CEA avait été demandée.

Ainsi, sans une bonne composition du CEA et sans la présence d'une autorité en matière de vérification et d'approbation de tous les types d'activités de passation de marchés s'appuyant sur un cadre fondé sur le risque, il y a de plus fortes chances que les modalités des contrats ne soient pas uniformes ou qu'elles ne concordent pas avec les politiques et les règlements correspondants.

Recommandation :

1. Le dirigeant principal des finances doit :
 - s'assurer que le centre d'approvisionnement de la C.-B. est représenté au CEA;
 - revoir l'actuel processus de surveillance et d'approbation du CEA et déterminer si les examens clés peuvent être effectués plus tôt dans le processus;
 - s'assurer que la documentation soumise à l'examen et à l'approbation du CEA suit une approche fondée sur les risques, qui pourrait inclure les autorisations de tâches (AT) rendues envers AADNC ou des contrats attribués par TPSGC. La description du CEA dans les guides de procédures ministérielles et le mandat de ce comité devraient être mis à jour;
 - s'assurer que les centres d'approvisionnement obtiennent et tiennent à jour les approbations du CEA quand elles sont requises.

5.2 Planification des acquisitions

Il est important de souligner qu'il faut cerner les besoins en matière de passation des marchés en temps opportun afin de gérer les activités d'approvisionnement et de passation de marchés à long terme. Il faut regrouper les services d'approvisionnement et de passation de marchés à l'échelle du Secteur et des régions pour constituer un plan d'approvisionnement ministériel afin que les centres d'approvisionnement puissent les traiter et les exécuter avec efficacité.

Au sein d'AADNC, chacun des plans d'approvisionnement est élaboré et mis à jour dans le cadre du processus annuel de planification intégrée des activités ministérielles. Des directives mises à la disposition des employés leur expliquent les étapes et les exigences des différentes options d'approvisionnement pour faciliter la planification et les renseigner sur les divers échéanciers et documents requis pour traiter les demandes de passation de marchés. Selon les plans et les priorités, les GCR préparent et rédigent un plan d'approvisionnement (plan triennal mis à jour chaque année) utilisé par leur unité d'affaires respective et mis en œuvre par les UGA, puis transmis à chaque Sous-ministre adjoint ou Sous-ministre adjoint principal aux fins d'examen et d'approbation. Les plans d'approvisionnement sont regroupés par la DGMB et examinés par le directeur, la DGMB et le CEA. La DGMB examine les mesures de passation de marchés et d'approvisionnement pour déterminer si les activités planifiées constituent une utilisation optimale des ressources afin de réduire le risque de lacunes dans l'établissement d'un contrat répondant à des besoins opérationnels. Après avoir analysé les plans d'approvisionnement, déterminé la charge de travail annuelle et l'avoir attribué aux agents de négociation des marchés, ces derniers rencontrent les GCR pour discuter de leurs plans.

L'équipe de vérification a constaté, en dépit de leur amélioration, que les plans d'approvisionnement soumis au centre d'approvisionnement n'ont pas encore fourni d'informations suffisantes et utiles pour la planifier et estimer les charges de travail des agents de négociation des marchés et les mesures d'approvisionnement de biens et services. De plus, les GCR ne font l'objet d'aucune mesure incitative pour soumettre un plan d'approvisionnement précis, ni de conséquences s'ils ne font aucune tentative raisonnable de déclarer avec exactitude une activité de passation de marchés planifiée. Les personnes interrogées ont exprimé que l'activité réelle d'approvisionnement peut être très différente du projet initial, et que même dans le cas d'une activité non planifiée (p. ex. les urgences), certaines unités de gestion des affaires considèrent encore que la mauvaise planification de la direction est un facteur déterminant. Contrairement à d'autres centres de services d'AADNC (p. ex. les centres de services des RH régionaux) pour lesquels toutes les activités planifiées doivent figurer dans le plan annuel à moins de fournir une explication justifiant leur absence, ce n'est pas le cas des centres d'approvisionnement. Étant donné que les centres d'approvisionnement doivent interrompre leurs activités de passation de marchés planifiées pour assurer le service et le soutien relatifs aux demandes de passation de marchés non planifiées, cela complique le respect des normes de service à la clientèle (consulter la section 5.3).

Sans l'adoption d'une pratique pour coordonner et compiler les données sur les besoins à combler, il y a un risque accru que les GCR acquièrent des biens ou services semblables sans tenter de calculer l'efficacité potentielle d'une démarche d'achat concertée ou les possibilités

d'économies ou de se conformer aux normes et pratiques approuvées par le Ministère. En outre, sans disposer d'informations de planification d'approvisionnement plus précises et prévisibles, il est fort probable que les normes de service à la clientèle du centre d'approvisionnement ne soient pas respectées.

Recommandation :

2. Le dirigeant principal des finances devrait poursuivre l'amélioration de l'exactitude et de la pertinence de l'information contenue dans les plans d'approvisionnement, notamment en ce qui touche les mesures d'acquisition de biens et services, et valoriser une bonne planification, en insistant sur l'importance qu'ont les plans d'approvisionnement pour bien articuler les ressources, en exigeant que tout marché additionnel qui implique un changement au plan d'approvisionnement soit accompagné d'une explication et cibler d'éventuels gains d'efficacité en temps utile.

5.3 Normes de service à la clientèle

L'objectif de la SSA consiste à fournir des services en temps opportun; toutefois, certaines méthodes d'approvisionnement et de passation de marchés sont plus complexes que d'autres et exigent de la SSA et des GCR plus de ressources et de temps. Par conséquent, les GCR doivent prévoir un délai suffisant pour demander leurs biens ou leurs services avant la date où ils sont nécessaires. Il est important d'établir des normes de service pour circonscrire les délais estimatifs du traitement des acquisitions.

On a établi des délais estimatifs de traitement des opérations d'approvisionnement et de passation des marchés d'après les divers mécanismes de passation de marchés employés. Ces délais estimatifs respectent notamment les normes prévues par le Ministère à l'égard du délai requis par TPSGC pour le traitement des transactions (le cas échéant) et leur durée est conditionnelle à l'obtention de tous les documents nécessaires par la SSA pour assurer l'activité d'approvisionnement. Le Comité des opérations obtient un rapport périodique sur le rendement évalué d'après les normes de service.

La vérification a permis de révéler que pour certains types d'acquisitions, les normes de service ne sont pas respectées, en particulier pour le centre d'approvisionnement de l'AC, selon les plus récentes données du rapport de rendement des services (d'avril 2013 à mars 2014). Le rendement de certains types d'approvisionnement est nettement en deçà des attentes, soit à un taux au moins 20 % inférieur à la cible de 80 % de contrats réalisés en temps opportun (p. ex. pour le marché concurrentiel traditionnel, les appels d'offres ouverts, le bon de commande de TPSGC (9200) et les commandes subséquentes aux offres à commandes de TPSGC). De nombreuses personnes interrogées ne savaient pas que les normes de service faisaient l'objet de rapports. De plus, il n'existe actuellement aucun processus officiel pour mesurer la satisfaction de la clientèle des centres d'approvisionnement (p. ex. un sondage sur la satisfaction de la clientèle).

La direction affirme que l'évaluation des normes de service à la clientèle devait être effectuée dans le SAP, mais cette fonctionnalité n'est actuellement pas mise en œuvre. Par conséquent,

le calcul du rendement lié au respect des normes de service à la clientèle est effectué manuellement et, dans certains cas, les résultats fournis comprennent parfois des étapes du processus qui ne sont pas censées faire l'objet d'un rapport selon la norme, notamment le traitement des autorisations de sécurité effectué par un tiers. La direction de la DGMB a indiqué qu'il est long de nettoyer les données du service à la clientèle et cela explique que le rendement lié aux normes de service à la clientèle ne soit pas tout à fait exact. Ajoutons que les normes de service à la clientèle ne font pas l'objet d'un rapport distinct à l'AC et aux centres d'approvisionnement de la C.-B. Les personnes interrogées ont indiqué que le centre d'approvisionnement de la C.-B. respectait sans doute les normes de service à la clientèle existantes.

Le respect des normes de service au centre d'approvisionnement de l'AC est reconnu pour être difficile en raison du volume actuel de la demande et de la capacité des ressources disponibles. Tandis que le centre d'approvisionnement de la C.-B. dispose de tout l'effectif nécessaire, le centre d'approvisionnement de l'AC, en raison du gel de la dotation, dispose d'un effectif 30 % à 40 % inférieur à ses besoins (par rapport au plan des RH) et a laissé longtemps plusieurs postes vacants. La DGMB a commencé à enquêter sur les autres causes possibles, notamment les besoins urgents qui augmentent la charge de travail et le report de dossiers, les retards causés par les demandes d'autorisations de sécurité supplémentaires, etc. La DGMB revoit actuellement les normes de service à la clientèle pour tenir compte des normes de service attendues à différents niveaux de capacité des ressources du centre d'approvisionnement et prévoit soumettre cette analyse au Comité des opérations aux fins d'études et d'approbation.

Sans l'application de normes de service à la clientèle raisonnables correspondant à la demande réelle, à la capacité des ressources et à la viabilité financière, et sans l'adoption d'une méthode pour mesurer le rendement avec précision et efficacité, il est plus probable que le Ministère ne puisse déterminer s'il réalise des économies avec les centres d'approvisionnement ou déceler les secteurs où apporter des modifications pour améliorer davantage le rendement.

Recommandation :

3. Le dirigeant principal des finances devrait réévaluer les normes de service à la clientèle afin qu'elles correspondent à la demande actuelle, à la capacité des ressources disponibles et la viabilité financière, et mettre en place une méthode permettant de mesurer le rendement des deux centres d'approvisionnement avec précision et efficacité.

5.4 Formation, outils et soutien

Compte tenu de l'introduction des centres d'approvisionnement au Ministère et de la migration vers le SAP, il est essentiel que les employés disposent des outils et de la formation nécessaires pour exercer leurs responsabilités en matière de gestion des marchés.

Au sein d'AADNC, les employés auxquels on a délégué les pouvoirs de passation de marchés et les pouvoirs financiers sont tenus de suivre et de réussir une série de cours en fonction de leur titre et niveau afin d'obtenir ou de conserver leurs pouvoirs délégués. De plus, les agents

de négociation des marchés doivent suivre un programme de formation officiel. On offre des séances de formation, des exposés sur les principes fondamentaux de la passation de marchés, des foires aux questions et des séances sur les leçons tirées afin d'informer les employés de leurs responsabilités en matière de gestion de marchés. Pour aider les GCR et les UGA à remplir leurs obligations relatives au processus de passation de marchés, on met à leur disposition des politiques, des guides, des descriptions de procédures et des modèles. Au cours de la mise en œuvre du SAP, on a préparé des guides sur l'utilisation de ce système pour le processus d'approvisionnement.

Une formation a été offerte au personnel pendant la migration vers le SAP, mais elle a été réduite parce que ce système est maintenant mis en œuvre. Pour cette formation, le Ministère a adopté une approche « formation du formateur » dans les régions, puis a divisé cette formation en différents volets techniques et très adaptés aux rôles et fonctions à exécuter (p. ex. UGA et GCR).

La vérification a montré que les personnes interrogées avaient des réponses mitigées sur la pertinence de la formation offerte. Certains des employés des UGA interrogés ont jugé la formation raisonnablement appropriée et axée sur leurs rôles et responsabilités particuliers. Ils ont indiqué avoir suivi une formation suffisante et qu'il y avait tous les mois des téléconférences réunissant du personnel des UGA au cours desquelles on peut de problèmes d'acquisition et de marchés. Toutefois, dans d'autres UGA, les employés ont fait savoir qu'une formation supplémentaire pourrait être offerte aux GCR et aux UGA pour bien expliquer le processus global complet de passation de marchés et qu'une formation ciblée pourrait être offerte à certains GCR pour mieux expliquer les obligations et les responsabilités du GCR (p. ex. un complément de formation sur la façon de choisir un type de marché). Selon certains commentaires reçus, la formation serait trop « fragmentaire » et uniquement axée sur le « comment » et non sur le « pourquoi » du processus de passation de marchés. Les personnes interrogées ont indiqué que la formation offerte sur l'utilisation du SAP ne permettait pas de comprendre l'ensemble du processus de passation de marchés. Cette formation n'est plus offerte à un aussi grand nombre de participants depuis la mise en œuvre du SAP, et on a suggéré de mener une évaluation des besoins pour déterminer les lacunes en matière de formation maintenant que le SAP est en utilisé depuis plus d'un an au Ministère. On affirme aussi qu'il faudrait envisager de personnaliser les offres de formation selon le profil de l'utilisateur final (niveau de classification, fonction, etc.)

On estime que les rencontres en personne constituent la meilleure méthode de formation, mais il est difficile de garantir un niveau de communication et de formation suffisant et approprié en raison des restrictions budgétaires relatives aux déplacements. La haute direction de la DGMB a visité les bureaux régionaux pour mieux comprendre les enjeux, et on a aimé les rencontres en personne.

Sans une formation précise et nécessaire pour aider les utilisateurs finaux à exercer leurs responsabilités en matière de gestion des marchés, il y a un risque accru que le Ministère ne puisse obtenir les gains de rendement escomptés et les avantages découlant de l'amélioration

des processus SAP, ou même que le Ministère ne soit pas conforme aux exigences des politiques et procédures relatives à la passation des marchés.

Recommandation :

4. Le dirigeant principal des finances devrait réaliser une évaluation des besoins en formation de l'utilisateur final sur les processus exécutés dans le SAP et en utiliser les résultats pour élaborer une stratégie de formation sur le SAP afin de répondre aux besoins actuels du Ministère en matière de formation sur le SAP.

5.5 Administration des marchés

Le Guide sur l'approvisionnement et les marchés pour les gestionnaires d'AADNC est un manuel de référence présentant leurs rôles et leurs responsabilités, le processus à suivre et les renseignements à fournir et à conserver. Ce guide exige la tenue des dossiers des marchés à des fins de suivi interne pour faciliter les vérifications internes et externes et pour se conformer au Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis du Conseil du Trésor, qui exige que les pièces justificatives figurent au dossier pour résister à un contrôle de vérification. La vérification a révélé que les lignes directrices et les pratiques de passation de marchés souhaitées pour l'acquisition de biens et de services décrits dans le Guide sur l'approvisionnement et les marchés pour les gestionnaires d'AADNC concordent avec la Politique sur les marchés du SCT.

La preuve de l'approbation accordée en vertu d'un pouvoir délégué doit être conservée pour assurer la conformité à la LGFP et le modèle du récapitulatif de la délégation des pouvoirs financiers et des pouvoirs de passation de marchés. L'approbation accordée en vertu d'un pouvoir délégué doit être donnée en temps opportun afin de s'assurer qu'une diligence raisonnable est effectuée avant le début d'un contrat ou d'une activité d'approvisionnement. La vérification a permis de constater que la fonctionnalité AOP du SAP a automatisé les approbations nécessaires en vertu des articles 32, 41, 34 et 33 et a, par conséquent, amélioré l'exactitude et l'actualité de ces approbations par rapport aux processus effectués manuellement avant la mise en œuvre du SAP.

Pendant la vérification, on a retenu des exemples de dossiers contractuels à soumettre à l'épreuve de la conformité générale avec la Politique sur les marchés du SCT et avec les politiques, directives, orientations et procédures opérationnelles d'AADNC, et pour s'assurer que les pièces justificatives au dossier appuyaient nettement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement pendant toute la durée du contrat.

Au cours de la vérification, un échantillon de 50 dossiers contractuels ont été testés pour s'assurer que les pièces justificatives au dossier appuyaient nettement les approbations accordées en vertu de pouvoirs délégués et que l'on conservait tous les documents requis dans les règles. La vérification a permis d'établir qu'un processus d'approvisionnement donné a été entrepris et documenté adéquatement (p. ex. justification des marchés non concurrentiels, choix de processus systématique retenu pour les contrats concurrentiels). En général, la vérification par sondage a permis de conclure qu'il existe des preuves dans les dossiers contractuels pour

appuyer et démontrer la conformité; toutefois, cette procédure a permis de relever quelques exceptions mineures dans quelques dossiers dans les secteurs suivants :

- La section 41 de la LGFP a été obtenue peu après la date de début du contrat, reflétant ainsi qu'il y a de retards dans les processus administratifs;
- Les listes de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) ne se trouvaient pas dans le dossier ni les pièces justificatives permettant de savoir s'il était nécessaire d'avoir une telle liste;
- Des factures ont été signées en vertu de l'article 34 de la LGFP pour des services rendus avant le début du contrat ou pour lesquelles les preuves sont insuffisantes au dossier pour justifier le montant facturé à la date inscrite sur la facture.

Si les documents justificatifs appropriés aux fins des examens, décisions, approbations et suivis ne figurent pas au dossier contractuel, il y a de plus fortes chances que le Ministère soit jugé non conforme au Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis du Conseil du Trésor.

Si les approbations nécessaires ne sont pas obtenues, conformément aux pouvoirs délégués et à la politique d'AADNC, il y a un risque accru de non-conformité à la LGFP et une possibilité accrue que les activités de passation de marchés et d'approvisionnement ne soient pas conformes à la politique d'AADNC.

Recommandation :

5. Le dirigeant principal des finances devrait :
 - revoir des problématiques administratives pour s'assurer que l'approbation de l'article 41 de la LGFP soit effectuée avant la date de début du contrat;
 - compléter la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) avant le début du marché, si la LVERS ne s'applique pas, il faudrait alors bien consigner la décision et la conserver au dossier;
 - s'assurer que les mesures correctives sont en place pour résoudre les cas d'approbation accordée en vertu de l'article 34 de la LGFP jugés inappropriés à l'issue de la procédure de vérification après-paiement. Les mesures correctives peuvent comporter une formation des GCR ciblée afin de préciser et de renforcer les rôles et les responsabilités qu'exige la LGFP.

5.6 Accès lié à l'approvisionnement dans le SAP

Il est important de restreindre correctement l'accès à la fonctionnalité du SAP liée à l'approvisionnement. Les contrôles de sécurité de cette application permettent de restreindre l'accès pour que seuls les utilisateurs appropriés utilisent les principales fonctions et ainsi réduire le risque de données non valables, inexactes ou incomplètes (soit la création et la modification de données de référence et d'opérations liées à l'approvisionnement). Les contrôles de sécurité de cette application permettent aussi la séparation des tâches communes à des fonctions incompatibles dans le SAP.

Comme on l'a mentionné plus haut, AADNC a commencé à utiliser le SAP le 1^{er} avril 2014. AADNC gère ses activités sur un SAP partagé qui est hébergé et financé par Santé Canada. L'assistance technique du SAP, comprenant l'octroi de l'accès et le soutien fonctionnel, est fournie par Santé Canada.

AADNC a défini exactement ce que la responsabilité de la fonctionnalité du SAP liée à l'approvisionnement englobait, soit la tenue du fichier des comptes fournisseurs, les demandes d'achat, les bons de commande et contrats, l'activation de cartes de spécimen de signature et la saisie de la facture, et, en général, la vérification par sondage a permis de constater que l'accès au SAP a été attribué conformément à cette définition.

La vérification par sondage a révélé qu'un certain effort de nettoyage de l'accès était nécessaire, car l'accès d'un petit nombre d'utilisateurs aux fonctionnalités liées à l'approvisionnement n'est plus requis (soit des employés ayant quitté AADNC ou occupant un autre poste à AADNC). Ce nettoyage touche aussi l'accès au traitement des demandes d'achat, la tenue du fichier des comptes fournisseurs et la saisie de factures.

La vérification par sondage a par ailleurs permis de constater qu'un certain nombre d'utilisateurs maîtres de Santé Canada ont accès à la fonctionnalité liée à l'approvisionnement pour les données de production d'AADNC. Cela comprenait l'accès au traitement des bons de commande et contrats et à l'activation de cartes de spécimen de signature. En outre, on ne pouvait déterminer avec certitude en quoi avait consisté ou consistait toujours le processus d'approbation et de surveillance de l'accès de Santé Canada aux données d'AADNC.

Lorsque l'accès n'est pas bloqué en temps opportun aux employés qui n'ont plus besoin de ce type d'accès, ou quand l'accès est accordé pour assurer l'aide aux utilisateurs sans procédures établies et sans surveillance continue, il y a un risque accru que des transactions non autorisées soient saisies ou que des données soient modifiées dans le SAP.

Recommandation :

6. Le dirigeant principal des finances devrait revoir les processus d'examen et de retrait des droits d'accès au SAP dans le cas d'un employé qui quitte le Ministère ou qui est muté au sein d'AADNC, afin que lui soit retiré sans délai son droit d'accès au SAP. Le DPF devrait en outre vérifier si certains utilisateurs maîtres à Santé Canada ont besoin de consulter des données d'AADNC et, le cas échéant, déterminer qui peut autoriser leur accès. De plus, il faudrait établir un processus de surveillance permanent de l'accès pour s'assurer que les droits d'accès de Santé Canada aux données d'AADNC sont bien encadrés et que tout accès autorisé d'un utilisateur de Santé Canada est utilisé conformément aux intentions de la direction.

5.7 Autres améliorations au processus d'approvisionnement

En raison de la mise en œuvre du SAP et de son utilisation à AADNC depuis plus d'un an, il devrait y avoir certaines améliorations à apporter au processus en vue d'optimiser l'utilisation du

système ou de mettre au point d'autres processus exécutables par le SAP. Voici deux exemples observés au cours de la vérification, décrits ci-dessous.

La vérification a révélé qu'un processus est en place, assuré par la fonctionnalité AOP du SAP, pour permettre au personnel intérimaire d'obtenir l'autorisation adéquate d'un pouvoir délégué en vertu de la LGFP par l'activation d'une carte de spécimen de signature anticipée. Bien que ce processus établi se soit avéré efficace pour déléguer des pouvoirs conférés par la LGFP au personnel intérimaire, on n'a recensé aucune ligne directrice au moment de rédiger le présent document pour décrire les processus et les contrôles en place afin d'activer une carte de spécimen de signature anticipée, ni aucune liste des employés d'AADNC admissibles et ayant le droit d'autoriser l'activation de ces cartes de spécimen de signature.

La vérification a permis de savoir que le SAP est configuré pour exiger des pièces jointes obligatoires pour toute demande d'approvisionnement. Par exemple, une liste de vérification de l'approvisionnement et de la passation de marchés et une LVERS dûment remplies sont numérisées et jointes à une demande d'achat avant de soumettre cette dernière dans le SAP. Il s'avère que ce système ne peut vérifier si les documents joints sont suffisants et appropriés pour le traitement de la demande d'approvisionnement. En examinant la situation de plus près, on a observé qu'il y avait des cas où la documentation jointe à la demande d'approvisionnement dans le SAP était inappropriée, comme la présence d'un document vierge.

Sans la mise en place de processus adéquats et précis pour faciliter l'utilisation du SAP, il y a un risque accru que le système ne soit pas utilisé comme prévu, ce qui peut nuire à l'efficacité du processus ou à la validité et à l'exactitude des opérations traitées dans ce système.

Recommandation :

7. Le dirigeant principal des finances devrait évaluer l'ensemble des processus actuels d'approvisionnement réalisés avec SAP afin d'identifier les améliorations et éclaircissements potentiels au niveau des processus. Ceci peut inclure, sans s'y limiter :
 - définir clairement le processus d'activation d'une délégation de pouvoirs provisoire en vertu de la LGFP dans le SAP; et
 - identifier un processus afin de s'assurer que les pièces jointes dans le référentiel de SAP pour les achats sont valables

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse et mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en application prévue (mois et année)
<p>1. Le dirigeant principal des finances devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. s'assurer que le centre d'approvisionnement de la C.-B. est représenté au sein du CEA; b. analyser l'actuel processus de surveillance et d'approbation du CEA, et déterminer si les principales vérifications menées pourraient se faire plus tôt dans le processus; c. s'assurer que la documentation soumise à l'examen et à l'approbation du CEA suive une approche fondée sur les risques, qui pourrait inclure les autorisations de tâches (AT) rendues envers AADNC ou des contrats attribués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La description du CEA dans les guides de procédures ministérielles et le mandat de ce comité devraient être mis à jour; d. s'assurer que les centres d'approvisionnement obtiennent les approbations nécessaires du CEA et les conservent au dossier, le cas échéant. 	<p>La Division de la gestion du matériel et des biens (DGMB) du Secteur du dirigeant principal des finances prendra les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) examiner le Cadre de référence du Comité d'examen des acquisitions (CEA) et le modifier si nécessaire, pour que le centre d'approvisionnement de la C.-B. y soit représenté; b) examiner le calendrier des examens compris dans le Cadre de référence du CEA, afin de s'assurer qu'ils sont complétés en temps opportun dans le cycle d'approvisionnement, et apporter les modifications nécessaires; c) examiner le Cadre de référence du CEA pour s'assurer qu'il cerne les dossiers nécessitant l'attention et l'approbation du CEA qui, en s'appuyant sur un cadre fondé sur le risque, en tenant compte de la complexité des besoins, des risques juridiques et de la capacité pour l'approvisionnement. Le Cadre sera modifié si nécessaire; d) examiner les procédures internes de la DGMB pour s'assurer que les processus visant à conserver les approbations du CEA au dossier sont bien consignés et qu'une formation est 	<p>Dirigeant principal des finances</p>	<p>31 octobre 2015</p> <p>Révisé au : 31 mars, 2016</p> <p>État : Complété</p>

	offerte aux agents d'approvisionnement.		
2. Le dirigeant principal des finances devrait poursuivre l'amélioration de l'exactitude et de la pertinence de l'information contenue dans les plans d'approvisionnement, notamment en ce qui touche les mesures d'acquisition de biens et de services et valoriser une bonne planification, en insistant sur l'importance qu'ont les plans d'approvisionnement pour bien articuler les ressources, en exigeant que tout marché additionnel qui implique un changement au plan d'approvisionnement soit accompagné d'une explication et cibler d'éventuels gains d'efficacité en temps utile.	<p>a) La DGMB continuera de participer au processus annuel de planification intégrée des activités.</p> <p>La DGMB créera et mettra en œuvre des processus pour valider les soumissions de plans d'approvisionnement et rencontrera les clients pour discuter avec eux des stratégies et calendriers d'approvisionnement pour les acquisitions à valeur élevée ou dont le délai est long.</p> <p>b) Le DPF instituera plus de rigueur dans les processus de plan d'approvisionnement dans le cycle de planification de 2017-18 et développera des processus pour exiger des documents additionnels pour toute demande d'approvisionnement non planifiée et au-delà de la limite prévue.</p>	Dirigeant principal des finances	<p>a) 31 décembre 2015</p> <p>Révisé au : 31 mars, 2016</p> <p>État : Complété</p> <p>b) 30 septembre 2016</p> <p>État : Achèvement substantiel</p>
3. Le dirigeant principal des finances devrait réévaluer les normes de service à la clientèle afin qu'elles correspondent à la demande actuelle, à la capacité des ressources disponibles et la viabilité financière, et mettre en place une méthode permettant de mesurer le rendement des deux centres	a) La DGMB continuera de travailler avec la Direction générale de la gestion de l'information à l'intégration des dates d'approbation relatives à l'approvisionnement au paiement du SAP (articles 32, 41, etc.) aux outils de renseignement d'affaires qui servent à évaluer les normes de services. À long	Dirigeant principal des finances	<p>a) Solution de la DSDM : 31 mars 2016</p> <p>Solution de SC : inconnue, relève de</p>

<p>d'approvisionnement avec précision et efficience.</p>	<p>terme, la DGMB continuera de collaborer avec la SAGIR de Santé Canada et les unités d'approvisionnement afin d'intégrer une fonctionnalité sur les normes de service à l'approvisionnement au paiement du SAP. Les parties ont reconnu qu'il y avait des lacunes quant à la fonctionnalité P2P du SAP, mais elles n'ont pour le moment trouvé aucune solution.</p> <p>b) La DGMB examinera les normes de services à la clientèle avec le centre d'approvisionnement de la C.-B. pour s'assurer que les normes de services respectent les capacités en matière de ressources et que la répartition du volume d'activités est juste.</p>		<p>Santé Canada</p> <p>État : Fermé</p> <p>b) 31 mars 2016</p> <p>État : Achèvement substantiel</p>
<p>4. Le dirigeant principal des finances devrait réaliser une évaluation des besoins en formation de l'utilisateur final sur les processus exécutés dans le SAP et en utiliser les résultats pour élaborer une stratégie de formation sur le SAP afin de répondre aux besoins actuels du Ministère en matière de formation sur le SAP.</p>	<p>La DGMB mènera un sondage sur la satisfaction de la clientèle grâce auquel il pourra cibler les points à améliorer. Par ce sondage, on cherchera aussi à évaluer les lacunes quant à la formation sur le SAP. Les résultats seront présentés aux équipes du DPF responsables des systèmes SAP et de la formation; elles pourront s'en servir à l'élaboration de stratégies de formation au sein d'AADNC et de Santé Canada.</p>	<p>Dirigeant principal des finances</p>	<p>Fin du sondage : 30 novembre 2015</p> <p>Révisé au : T2 2016-17</p> <p>État : Mise en œuvre en cours</p>
<p>5. Le dirigeant principal des finances devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • revoir des problématiques administratives pour s'assurer que l'approbation de l'article 41 de la LGFP soit effectuée avant la date de début du contrat; 	<p>a) La DGMB passera en revue les modèles et processus d'approvisionnement et mettra en œuvre des stratégies pour atténuer les risques concernant les approbations aux termes de l'article 41 après le début du marché.</p> <p>La DGMB examinera les processus</p>	<p>Dirigeant principal des finances</p>	<p>a) 31 décembre 2015</p>

<ul style="list-style-type: none"> compléter la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) avant le début du marché; si la LVERS ne s'applique pas, il faudrait alors bien consigner la décision et la conserver au dossier; s'assurer que les mesures correctives sont en place pour résoudre les cas d'approbation accordée en vertu de l'article 34 de la LGFP jugés inappropriés à l'issue de la procédure de vérification après-paiement. Les mesures correctives peuvent comporter une formation des gestionnaires de centre de responsabilité (GCR) ciblée afin de préciser et de renforcer les rôles et les responsabilités qu'exige la LGFP. 	<p>d'approvisionnement et formulera des instructions claires qui indiquent à quels dossiers d'approvisionnement il faut appliquer la LVERS.</p> <p>b) Le DPF dispose d'un Cadre de vérification des comptes ayant pour but d'assurer que les comptes qui servent aux paiements et aux règlements sont vérifiés d'une manière rentable et efficiente tout en maintenant le niveau de contrôle requis pour une gestion prudente des ressources financières.</p>		<p>État : Complété</p> <p>b) Terminé</p>
<p>6. Le dirigeant principal des finances devrait revoir les processus d'examen et de retrait des droits d'accès au SAP dans le cas d'un employé qui quitte le Ministère ou qui est muté au sein d'AADNC, afin que lui soit retiré sans délai son droit d'accès au SAP. Le DPF devrait en outre vérifier si certains utilisateurs maîtres à Santé Canada ont besoin de consulter des données d'AADNC et, le cas échéant, déterminer qui peut autoriser leur accès. De plus, il faudrait établir un processus de surveillance permanent de l'accès pour s'assurer que les droits d'accès de Santé Canada aux données d'AADNC sont bien encadrés et que tout accès autorisé d'un utilisateur de Santé Canada est utilisé</p>	<p>En plus de continuer à appliquer la règle actuelle selon laquelle l'accès d'un utilisateur est automatiquement verrouillé après 90 jours d'inactivité et résilié après 9 mois d'inactivité, le DPF lancera, chaque trimestre, un processus d'examen de l'accès des utilisateurs avec les responsables de tous les secteurs (dont les bureaux régionaux) pour veiller à la gestion efficace de l'accès au SAP. Le DPF validera aussi les processus de départ des employés pour s'assurer que le compte SAP des employés qui quittent le Ministère est désactivé en même temps que le sont leurs comptes de réseau et de messagerie électronique.</p> <p>En consultation avec Santé Canada, le DPF passera en revue et mettra à jour les accords sur les niveaux de service en vigueur et s'assurera</p>	<p>Dirigeant principal des finances</p>	<p>31 décembre 2015</p> <p>État : Complété</p>

conformément aux intentions de la direction.	que ces accords soutiennent ou restreignent adéquatement l'accès aux données d'AADNC par Santé Canada.		
<p>7. Le dirigeant principal des finances devrait évaluer l'ensemble des processus actuels d'approvisionnement réalisés avec le SAP afin d'identifier les améliorations et éclaircissements potentiels au niveau des processus. Ceci peut inclure, sans s'y limiter :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir clairement le processus d'activation d'une délégation de pouvoirs provisoire en vertu de la LGFP dans le SAP; et • identifier un processus afin de s'assurer que les pièces jointes dans le référentiel de SAP pour les achats sont valables. 	<p>a) La Direction générale du DPF examinera les processus actuels qui permettent d'appliquer la délégation de pouvoirs afin de s'assurer que ces processus sont consignés et diffusés.</p> <p>b) La DGMB formulera et transmettra les exigences se rapportant aux documents qui doivent être joints aux demandes d'achats et aux commandes dans le SAP. Elles comprendront notamment des procédures claires quant aux mesures que devront prendre les approbateurs et les accepteurs du SAP si les documents exigés n'ont pas été joints ou sont incomplets.</p> <p>c) La DGMB élaborera et mettra en œuvre un programme afin d'examiner de manière aléatoire les dossiers d'approvisionnement et de vérifier s'ils respectent les exigences relatives aux documents joints. La portée de ce programme de surveillance dépendra de la disponibilité des ressources.</p>	Dirigeant principal des finances	<p>a) 31 décembre 2015</p> <p>Révisé au : T3 2016-17</p> <p>État : Mise en œuvre en cours</p> <p>b) 31 décembre 2015</p> <p>État : Complété</p> <p>c) 31 mars 2016</p> <p>État : Complété</p>

Annexe A : Critères de vérification

Afin d'assurer le niveau d'assurance approprié pour répondre aux objectifs de la vérification, les critères de vérification suivants ont été élaborés :

Gouvernance et surveillance	
1.1	Mise en place d'une gouvernance et d'une surveillance adéquates des activités de passation de marchés.
1.2	Identification rapide des besoins en matière de passation des marchés et surveillance du rendement des services.
Personnel	
2.1	Les employés obtiennent les outils et la formation dont ils ont besoin pour exercer leurs responsabilités de gestion.
Intendance	
3.1	L'acquisition de biens et de services est acceptable et conforme aux politiques pertinentes en matière de passation de marchés.
3.2	Un processus adéquat de localisation des sources d'approvisionnement est établi et les documents nécessaires sont fournis.
3.3	Tous les achats sont autorisés comme il se doit.
3.4	Les biens et services sont acquis conformément aux modalités du marché et aux délais appropriés.
3.5	Les fonctions sont séparées comme il se doit.
Systemes	
4.1	L'accès à la fonctionnalité du SAP liée à l'approvisionnement (de bout en bout) est restreint conformément aux exigences.
4.2	Le SAP est configuré de manière appropriée afin de soutenir le processus d'approvisionnement de bout en bout.

Annexe B : Lois, règlements, directives et orientations pertinents

Ces sources faisant autorité ont été examinées et ont servi de fondement dans le cadre de la vérification :

1. Politique sur les marchés du Conseil du Trésor
2. *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)
3. Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat de TPSGC
4. Guide sur l'approvisionnement et les marchés pour les gestionnaires d'AADNC
5. Directive sur les autorisations d'approvisionnement de GI-TI d'AADNC