



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 :
Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

Novembre 2011

SGGID n° 3977339

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	i
ACRONYMES.....	ii
DÉFINITIONS CLÉS.....	iii
SOMMAIRE	1
1 INTRODUCTION ET CONTEXTE	6
1.1 Passation de marchés.....	6
2 OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION.....	7
2.1 Objectif et portée de la vérification.....	7
2.2 Portée de la vérification.....	7
3 DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE.....	8
4 CONCLUSION	9
5 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	9
5.1 Entreposage et extraction des dossiers de marchés	9
5.2 Surveillance des marchés	10
5.3 Gouvernance.....	12
5.4 Exigences relatives à la passation des marchés	13
5.5 Délégation des pouvoirs de signature.....	15
5.6 Amélioration continue.....	17
6 PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	19
Annexe A – Critères de vérification.....	26

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
CT	Conseil du Trésor
DGMB	Division de la gestion du matériel et des biens
DGSVA	Direction générale des services de vérification et d'assurance
DPF	Dirigeant principal des finances
GCR	Gestionnaire de centre de responsabilité
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
MFV	Marché de faible valeur
PAC	Préavis d'adjudication de contrat
PVAR	Plan de vérification axé sur le risque
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

DÉFINITIONS CLÉS

Préavis d'adjudication de contrat (PAC)	<p>Le PAC permet aux ministères et aux organismes d'afficher un avis durant au moins quinze jours civils pour informer la communauté des fournisseurs de leur intention d'adjuger un contrat de biens, de service ou de construction à un entrepreneur prédéterminé. Si, pendant la période d'affichage de quinze jours civils, aucun fournisseur ne présente d'énoncé de capacités répondant aux exigences décrites dans le PAC, les exigences de la politique du gouvernement en matière de concurrence sont satisfaites.</p> <p>Lorsque d'autres fournisseurs éventuels présentent des énoncés de capacités au cours de la période d'affichage de quinze jours civils, et qu'ils satisfont aux exigences décrites dans le PAC, le ministère ou l'organisme visé doit lancer un processus intégral d'appel d'offres, en ayant recours soit au service électronique d'appels d'offres du gouvernement, soit aux méthodes traditionnelles, afin d'adjuger le marché.</p>
Offre à commandes	<p>Une offre à commandes est l'offre que fait un fournisseur de fournir des biens, des services, ou les deux, au prix établi et aux conditions énoncées dans l'offre à commandes. Un marché distinct est lancé pour chaque commande subséquente effectuée dans le cadre d'une offre à commandes.</p>
Arrangement en matière d'approvisionnement	<p>Un arrangement en matière d'approvisionnement est un moyen d'approvisionnement qui permet à un ministère ou un organisme de lancer des appels d'offres auprès d'un bassin de fournisseurs présélectionnés. Un tel arrangement n'est pas un contrat, et l'entente ne confère aux parties aucune obligation d'ordre juridique.</p> <p>Un arrangement en matière d'approvisionnement établit un cadre qui permet le traitement expéditif des contrats relatifs aux biens ou aux services ayant force exécutoire. Les arrangements en matière d'approvisionnement comprennent un ensemble minimal de modalités qui s'appliquent à chaque contrat obtenu, par exemple des taux journaliers maximaux selon la catégorie de ressource, pour chaque fournisseur présélectionné.</p>

Marché de faible valeur (MFV)	La valeur des marchés de faible valeur (MFV) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) atteint au maximum 10 000 \$ CAN (y compris la TPS/TVH). Les modifications ne sont pas autorisées. Il ne faut pas recourir aux marchés de services de faible valeur s'il y a une possibilité que le marché dépasse la limite de 10 000 \$ CAN. En novembre 2009, le maximum prévu pour les marchés de services de faible valeur d'AADNC a été réduit de 15 000 \$ à 10 000 \$.
Marché à fournisseur unique	Un marché à fournisseur unique peut être choisi pour des raisons telles que la faible valeur du marché, les prix réglementés, l'intérêt supérieur du gouvernement ou la meilleure valeur pour lui, ou la sécurité nationale. Dans le cas où existerait l'exigence d'un fournisseur unique, un seul fournisseur serait sollicité. L'un des principes fondamentaux qui régissent les marchés fédéraux est l'ouverture, à savoir que l'on offre aux fournisseurs éventuels la possibilité de faire des soumissions pour les marchés de l'État. C'est pourquoi, lorsque des ministères optent pour une stratégie d'acquisition non concurrentielle, ils doivent justifier complètement ce choix et le consigner.
Marché concurrentiel	Marché soumis à un processus d'appel d'offres qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité et qui donne à un nombre raisonnable et représentatif de fournisseurs l'occasion de présenter des soumissions grâce aux moyens suivants : en donnant un avis public, selon la méthode de l'invitation électronique à soumissionner, et peut-être aussi d'autres méthodes habituelles d'invitation à soumissionner, d'un appel d'offres concernant un marché proposé, selon les motifs d'appel d'offres limité prévus par les accords commerciaux internationaux, ou selon les exceptions à l'appel d'offres; OU en donnant un avis public, selon les méthodes habituelles d'invitation à soumissionner (comme une liste de fournisseurs, etc.) et d'une manière conforme aux pratiques commerciales généralement reconnues, d'un appel d'offres concernant un marché proposé.
Marché non concurrentiel	Marché pour lequel il n'y a pas eu d'appel d'offres ou pour lequel l'appel d'offres ne satisfaisait pas aux conditions associées à un marché concurrentiel.

SOMMAIRE

Contexte

La vérification de la passation des marchés a été incluse dans le Plan de vérification axé sur le risque (PVAR) de 2011-2012 à 2013-2014 approuvé par le Comité de vérification ministériel, le 22 février 2011. Elle a été désignée « à priorité élevée », car la passation de marchés est importante du point de vue financier étant donné l'ampleur des marchés de biens et de services et le fait que cette fonction est surveillée étroitement par le public.

Au cours des dernières années, les pratiques gouvernementales à l'égard de la passation de marchés et des achats ont fait l'objet d'un examen public accru, notamment dans le cadre de rapports variés émanant du Comité des comptes publics de la Chambre des communes, ainsi que du Bureau du vérificateur général du Canada.

Au sein d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), la passation de marchés et les achats de biens et de services représentent des dépenses de fonctionnement substantielles. Au cours de la période d'avril 2009 à juin 2011, qui a servi d'échantillon pour la présente vérification, plus de 14 000 marchés relatifs à des biens et des services ont été entrepris, et leur valeur totalisait 515 millions de dollars.

Au cours des dernières années, des changements importants ont été apportés aux pratiques relatives aux achats et à la passation de marchés tels que :

- En juin 2010, la mise en œuvre de l'approbation et de la signature de l'agent de l'approvisionnement, en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP); et
- En novembre 2009, la révision de la valeur maximale des marchés de services de faible valeur, laquelle est passée de 15 000 \$ à 10 000 \$.

La Division de la gestion du matériel et des biens (DGMB) d'AADNC est chargée de la gestion et de la prestation des services des marchés et d'approvisionnement à l'échelle de tous les secteurs et bureaux régionaux du Ministère. La DGMB est dirigée par un directeur, soutenu par le personnel responsable de l'approvisionnement à l'administration centrale et dans les régions. Le dirigeant principal des finances (DPF), qui est chargé de toutes les questions relatives aux biens, au matériel et aux acquisitions ministérielles au sein de l'organisation, est le supérieur immédiat du directeur de la DGMB.

AADNC fournit des services de marchés et d'achats par l'intermédiaire des membres du personnel d'approvisionnement, à l'administration centrale et dans les régions. Ces employés ont les responsabilités suivantes :

- La surveillance des transactions touchant les biens et services afin d'assurer qu'elles sont conformes aux politiques ministérielles et à celles du Conseil du Trésor (CT) et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC);
- La gestion des systèmes de passation de marchés et d'achats;
- Le traitement des transactions qui échappent aux pouvoirs financiers délégués du gestionnaire de centre de responsabilité (GCR);
- La prestation des services suivants aux GCR et aux membres du personnel :

- Des conseils, de l'orientation et du soutien opérationnel concernant le processus d'acquisition; et
- De la formation sur les politiques, le processus et les systèmes d'acquisition.

Conformément aux lignes directrices sur les achats en vigueur, les GCR possèdent des pouvoirs financiers délégués pour octroyer des marchés de services de faible valeur (c'est-à-dire d'une valeur inférieure à 10 000 \$). En outre, ils traitent les commandes subséquentes à des offres à commandes attribuées par le Ministère.

Les GCR jouent un rôle important dans le cadre de divers processus de passation de marchés, y compris à l'égard de ce qui suit :

- La définition du besoin de passation de marchés;
- Une participation dans le processus de demandes de devis et de propositions;
- La garantie que les marchés sont fournis conformément aux attentes en se fondant sur la surveillance des modalités du marché.

Objectif et portée de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- 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 acquis de manière conforme aux politiques et procédures ministérielles et du Conseil du Trésor (CT), ainsi qu'aux lois et règlements applicables, comme la LGFP;
- Vérifier qu'au sein d'un échantillon, les marchés ont été remplis conformément aux politiques, règlements et directives sur la passation de marchés émanant du CT et d'AADNC.

La vérification, qui a couvert la période du 1^{er} avril 2009 au 30 juin 2011, portait aussi sur les processus de passation de marchés en matière d'approvisionnement en biens et services. Les pouvoirs contractuels exceptionnels, les cartes d'achat et les marchés qu'administre AADNC au nom d'autres entités ont été exclus de la vérification.

La vérification comprenait l'examen des processus et des transactions à l'administration centrale ainsi que dans trois bureaux régionaux (Colombie-Britannique, Territoires du Nord-Ouest et Ontario). Les bureaux régionaux visés ont été choisis en fonction du volume des marchés, de la valeur totale des marchés en dollars, ainsi que de la complexité des pratiques en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.

Points forts observés

Au cours des travaux sur le terrain, tant les agents de l'approvisionnement que les GCR ont déclaré que des améliorations avaient été apportées à l'élaboration des processus, des outils et de la formation relatifs à l'approvisionnement grâce à la direction efficace de la Section des services de l'approvisionnement de l'administration centrale. Des démarches positives ont été entreprises et les progrès se poursuivent. Les progrès réalisés jusqu'à maintenant ont entraîné de nombreux commentaires positifs. Cela démontre qu'il était nécessaire d'améliorer les pratiques d'acquisition et de passation de marchés au sein du Ministère, afin de réagir aux conclusions du rapport sur la vérification de la passation de marchés de 2006.

Énoncé d'assurance

Selon notre jugement professionnel, le travail de vérification mené a permis d'accumuler des preuves suffisantes et appropriées pour soutenir l'exactitude des conclusions obtenues et contenues dans ce rapport. Les conclusions ont été fondées sur les observations et analyses des situations telles qu'elles existaient au moment de la vérification, et en rapport avec les critères de cette dernière. Les conclusions ne s'appliquent qu'à la vérification de la passation des marchés. Les éléments probants ont été recueillis conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*.

Conclusion

En réaction aux conclusions du rapport de vérification de la passation des marchés de 2006, de nombreuses améliorations ont été apportées dans l'élaboration de processus, d'outils et de formation en matière d'approvisionnement.

La vérification a établi qu'en général, les contrôles de gestion soutenant le traitement des biens et services étaient efficaces. Toutefois, des améliorations devraient être apportées dans certains domaines liés à la surveillance de la passation des marchés, aux mécanismes de gouvernance et à l'amélioration continue.

En ce qui concerne le respect des politiques, procédures et règles ministérielles et du CT, des améliorations sont nécessaires dans les domaines suivants : l'entreposage et l'extraction des dossiers de passation des marchés, la surveillance des marchés, les exigences relatives aux documents à l'appui des marchés et la délégation des pouvoirs de signature.

Recommandations

L'équipe de vérification a relevé des secteurs où les pratiques et processus de gestion peuvent être améliorés, et a formulé six recommandations. La Direction générale des services de vérification et d'assurance (DGSVA) recommande ce qui suit :

Que le DPF s'assure que :

- Les marchés sont conservés et classés de manière appropriée aux fins d'extraction, de manière à pouvoir être retrouvés au besoin, tout particulièrement en ce qui concerne les marchés en cours. Le DPF devrait confier au directeur de la DGMB la tâche d'effectuer le suivi relativement aux quatre dossiers de marché qui n'ont pas pu être retrouvés pendant la vérification, afin de déterminer les raisons de leur absence (recommandation 1).
- Les problèmes de suivi suivants sont abordés :
 - a) un processus d'examen et d'analyse périodiques de tous les marchés est mis en œuvre (p. ex. au moins tous les trimestres, en plus du rapport annuel sur l'approvisionnement) afin de repérer les possibilités de non-respect des politiques, de fautes ou d'activités de marché inappropriées et/ou les domaines où il y aurait place à l'amélioration;
 - b) un suivi des anomalies découvertes est mis en place, et si c'est pertinent, celles-ci sont communiquées au comité de gouvernance approprié et les inclure dans le rapport annuel sur l'approvisionnement; et

- c) les rôles et les responsabilités des GCR doivent être clarifiés en ce qui concerne la surveillance des marchés. Les GCR doivent recevoir une formation et des directives supplémentaires afin d'assurer la normalisation des activités de surveillance et de garantir que la documentation à l'appui de l'activité est conservée (recommandation 2).
- La convocation du Conseil des marchés et de l'approvisionnement soit à nouveau prise en considération, pour veiller à ce que les activités d'approvisionnement et de passation de marchés soient surveillées adéquatement au Ministère (avec représentation régionale complète). Cette démarche devrait suivre un examen initial de l'objectif et du mandat du Conseil afin de déterminer si ce dernier peut demeurer utile, s'il est assorti d'un objectif bien compris, et s'il est en mesure de fournir une surveillance et une orientation stratégiques (recommandation 3).
- Les exigences en matière de passation de marchés sont respectées :
 - a) S'assurer que tous les membres du personnel sont au courant de la méthode correcte de passation des marchés et la mettent en pratique, afin de protéger les intérêts de passation des marchés d'AADNC et de veiller au respect des politiques et procédures d'approvisionnement;
 - b) Communiquer clairement les exigences de la documentation des marchés aux GCR et aux agents de l'approvisionnement et s'assurer que la documentation qui suit demeure dans les dossiers :
 - 1) la justification d'un fournisseur unique s'il y a lieu,
 - 2) un énoncé des travaux ou une description des exigences,
 - 3) des preuves adéquates du respect de l'article 32 de la LGFP,
 - 4) des preuves adéquates de la vérification de l'autorisation de sécurité;
 - c) S'assurer que le processus de passation des marchés ne se poursuivra que lorsque toute la documentation requise figurera au dossier; et
 - d) Prendre des mesures pour régler les négociations contractuelles avec le fournisseur, au bureau régional, et faire le suivi à l'égard de toute possibilité de fractionnement des marchés (recommandation 4).
- Des preuves à l'appui des exigences de signature selon la LGFP, démontrant des approbations et une séparation appropriée des tâches, doivent être conservées dans tous les dossiers de marchés. Ceci nécessite que :
 - a) La LGFP exige que les approbations soient accordées conformément aux limites des pouvoirs délégués, et qu'un processus efficace soit mis en place pour repérer et rejeter celles qui ne sont pas conformes; et
 - b) Si le processus ou d'autres circonstances ne permettent pas la séparation appropriée des tâches, des mesures de contrôle de rechange doivent être mises en œuvre et documentées (recommandation 5).
- Des communications claires et de la formation supplémentaire pertinente soient fournies aux agents de l'approvisionnement et aux GCR au sujet des nouveautés et des améliorations continues. Ceci comprend ce qui suit :
 - a) Les normes de service et la détermination d'un processus approprié pour le suivi, la surveillance et l'établissement de rapports à l'égard des normes de service convenues et la prise de mesures dans les domaines où le rendement n'est pas conforme aux normes; et

- b) Les cibles en matière d'approvisionnement auprès des Autochtones pour la communauté de la passation de marchés et de l'approvisionnement d'AADNC, et les lignes directrices à l'égard du type de surveillance et de suivi requis aux fins des rapports (recommandation 6).

1 INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1 *Passation de marchés*

La vérification de la passation de marchés s'inscrivait dans le PVAR de 2011-2012 à 2013-2014 approuvé par le Comité de vérification ministériel, le 22 février 2011. Elle a été désignée « à priorité élevée », car la passation de marchés est importante du point de vue financier étant donné l'ampleur des marchés de biens et de services.

Au cours des dernières années, les pratiques gouvernementales à l'égard de la passation de marchés et des achats ont fait l'objet d'un examen public accru, notamment dans le cadre de rapports variés émanant du Comité des comptes publics de la Chambre des communes, ainsi que du Bureau du vérificateur général du Canada.

Au sein d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), la passation de marchés et les achats de biens et de services représentent des dépenses de fonctionnement substantielles. Au cours de la période d'avril 2009 à juin 2011, qui a servi d'échantillon pour la présente vérification, plus de 14 000 marchés relatifs à des biens et des services ont été entrepris, et leur valeur totalisait 515 millions de dollars.

Au cours des dernières années, des changements importants ont été apportés aux pratiques relatives aux achats et à la passation de marchés. Parmi ces changements, il y a les suivants :

- En juin 2010, la mise en œuvre de l'approbation et de la signature de l'agent de l'approvisionnement, en vertu de l'article 41 de la LGFP; et
- En novembre 2009, la révision de la valeur maximale des marchés de services de faible valeur, laquelle est passée de 15 000 \$ à 10 000 \$.

AADNC fournit des services de marchés et d'achats par l'intermédiaire des membres du personnel d'approvisionnement, à l'administration centrale et dans les régions. Ces employés ont les responsabilités suivantes :

- La surveillance des transactions touchant les biens et services afin d'assurer qu'elles sont conformes aux politiques ministérielles et à celles du Conseil du Trésor (CT) et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC);
- La gestion des systèmes de passation de marchés et d'achats;
- Le traitement des transactions qui échappent aux pouvoirs financiers délégués du gestionnaire de centre de responsabilité (GCR);
- Offrir aux GCR et aux membres du personnel :
 - Des conseils, de l'orientation et du soutien opérationnel concernant le processus d'acquisition;
 - De la formation sur les politiques, le processus et les systèmes d'acquisition.

Gestionnaires de centre de responsabilité

Conformément aux lignes directrices sur les achats en vigueur, les GCR possèdent des pouvoirs délégués pour octroyer des marchés de services de faible valeur au moyen de l'outil d'achat de faible valeur. En outre, ils traitent les commandes subséquentes à des offres à commandes attribuées par le Ministère.

Rôle des GCR dans le processus de passation de marchés :

- La définition du besoin de passation des marchés, par exemple l'énoncé des travaux, la nature et la portée des travaux et les résultats prévus, les spécifications de biens, les coûts estimatifs et les horaires;
- Une participation dans le processus de demande de devis et de propositions;
- L'élaboration des critères de sélection et d'évaluation;
- La détermination de la méthodologie d'approvisionnement appropriée, en consultation avec les membres du personnel responsable de l'approvisionnement;
- La gestion du marché; et
- La garantie que les marchés sont fournis conformément aux attentes en se fondant sur la surveillance des modalités du marché.

2 OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

Cette vérification devait rassurer les cadres supérieurs à propos d'une sélection de contrôles de gestion des marchés.

En particulier, les objectifs de la vérification consistaient à :

- 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 acquis de manière conforme aux politiques et procédures ministérielles et du Conseil du Trésor (CT), ainsi qu'aux lois et règlements applicables (*LGFP*);
- Vérifier qu'un échantillon des marchés conclus entre le 1^{er} avril 2009 et le 30 juin 2011 ont été remplis conformément aux politiques, règlements et directives sur la passation de marchés émanant du CT et d'AADNC.

2.2 Portée de la vérification

La vérification, qui porte sur la période d'avril 2009 à juin 2011, vise les processus de passation de marchés en matière d'approvisionnement en biens et services, sauf pour ce qui est des pouvoirs contractuels exceptionnels, qui font l'objet d'une vérification distincte. La vérification comprenait l'examen des processus et des transactions à l'administration centrale (AC), ainsi que dans trois bureaux régionaux (Colombie-Britannique (C.-B.), Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et Ontario). Les régions visées ont été choisies en fonction du volume des marchés, de la valeur totale des marchés en dollars, ainsi que de la complexité des pratiques en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.

La vérification a pris en compte les contrôles clés de gestion des divers processus de passation de marchés (c'est-à-dire les marchés de faible valeur, les marchés à fournisseur unique, les marchés concurrentiels et les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement les plus importants). La vérification couvrait également la prise en compte des contrôles de gestion fondamentaux du CT concernant la gouvernance, l'intendance et la reddition de comptes.

Les critères utilisés lors de la vérification se fondaient sur la Politique sur les marchés du CT et sur les politiques et procédures ministérielles d'AADNC, ainsi que sur les lois et règlements en vigueur (c'est-à-dire la LGFP).

Des éléments supplémentaires ont été tenus comme étant extérieurs à la portée de la vérification, soit les cartes d'achat et les marchés administrés par AADNC pour d'autres organismes. Ces marchés sont liés à des organismes dont la vérification est effectuée par le Groupe d'action des finances pour les petits organismes, comme :

- L'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor);
- L'Institut de la statistique des Premières nations (société d'État); et
- Le Tribunal des revendications particulières du Canada.

3 DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification interne de la passation de marchés est conforme aux Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes ainsi qu'aux normes et aux exigences établies dans la Politique sur la vérification interne du CT.

Des procédures de vérification rigoureuses ont été appliquées et des éléments probants suffisants et pertinents ont été recueillis pour appuyer les conclusions exposées dans le présent rapport.

Les principales techniques de vérification utilisées étaient notamment les suivantes :

- Entrevues avec des personnes clés parmi les agents de l'approvisionnement et les GCR ainsi qu'avec des représentants choisis des services des finances;
- Travail sur le terrain à l'AC et au sein des trois régions (Ontario, T.N.-O. et C.-B.);
- Examen des documents pertinents relatifs à la passation des marchés, à la reddition de comptes, aux politiques, aux procédures, aux modèles et aux lignes directrices;
- Évaluation du système de contrôles internes, de gestion des risques et de gouvernance concernant l'approvisionnement et la passation des marchés;
- Examen rigoureux d'un échantillon de marchés afin d'en vérifier la conformité aux contrôles clés émanant de la Politique sur les marchés du CT et des autres politiques pertinentes d'AADNC.

La stratégie utilisée pour réaliser les objectifs de vérification incluait l'élaboration de critères de vérification en regard desquels les observations, les évaluations et les conclusions ont été tirées. Les critères élaborés pour la présente vérification figurent à l'annexe A.

Stratégies d'échantillonnage

Un échantillon de marchés valide sur le plan statistique a été choisi pour la période couverte par la vérification, soit du 1^{er} avril 2009 au 30 juin 2011. Les facteurs suivants ont été pris en considération aux fins de la stratégie d'échantillonnage : traitement de tous les exercices financiers; échantillon représentatif des divers types et méthodes; couverture tant à l'AC que dans des bureaux régionaux choisis. L'échantillon comprenait 30 marchés à l'AC et 10 marchés au sein de chacun des trois bureaux régionaux choisis (Ontario, T.N.-O., C.-B.), pour un total de 60 marchés.

4 CONCLUSION

En réaction aux conclusions du rapport de vérification de la passation des marchés de 2006, de nombreuses améliorations ont été apportées dans l'élaboration de processus, d'outils et de formation en matière d'approvisionnement.

De manière générale, il a été constaté que les contrôles de gestion soutenant le traitement de passation des marchés des biens et services étaient efficaces. Toutefois, des améliorations devraient être apportées dans certains domaines liés à la surveillance de la passation des marchés, aux mécanismes de gouvernance et à l'amélioration continue.

En ce qui concerne le respect des politiques, procédures et règles ministérielles et du CT, des améliorations sont nécessaires dans les domaines suivants : l'entreposage et l'extraction des dossiers de passation des marchés, la surveillance des marchés, les exigences relatives aux documents à l'appui des marchés et la délégation des pouvoirs de signature.

5 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À l'aide d'une combinaison de preuves recueillies au cours de l'examen de la documentation, des analyses et des entrevues, l'équipe de vérification a évalué tous les critères de vérification et tiré une conclusion pour chacun.

Tout au long de la vérification sur le terrain, tant les agents de l'approvisionnement que les GCR ont déclaré que des améliorations avaient été apportées à l'élaboration des processus, des outils et de la formation relatifs à l'approvisionnement grâce à la direction efficace de la Section des services de l'approvisionnement de l'AC, qui s'efforce d'assurer l'amélioration continue au sein du Ministère. Les progrès réalisés jusqu'à maintenant ont entraîné de nombreux commentaires positifs. La direction a entrepris les démarches clés qui suivent (bien que des recommandations aient été faites à leur égard, dans certains cas, pour assurer l'amélioration continue) :

- Centralisation des pouvoirs de signature en vertu de l'article 41 de la LGFP (sauf pour les MFV de moins de 10 000 \$);
- Ajout de personnel clé à des postes de hiérarchie supérieure au sein de la Division de DGMB;
- Élaboration d'une nouvelle stratégie de renouvellement de l'approvisionnement;
- Présentation d'un rapport annuel sur l'approvisionnement au Comité des finances pour l'exercice se terminant le 31 mars 2011;
- Élaboration de normes de service; et
- Création d'activités et de plans de formation.

En cas de différence importante entre le critère de vérification et la pratique observée, les risques associés à l'écart étaient évalués et utilisés pour tirer une conclusion et formuler des recommandations d'amélioration. Des observations et des recommandations à l'égard de mesures correctives sont formulées ci-dessous.

5.1 *Entreposage et extraction des dossiers de marchés*

5.1.1 Entreposage et extraction des dossiers de marchés

Aux fins de la présente vérification, un échantillon composé de 60 dossiers de marchés a été choisi pour la période visée, afin que des vérifications poussées puissent être entreprises concernant la conformité à la politique du CT.

AADNC a été incapable de retrouver et de fournir les dossiers de quatre marchés de l'AC. La valeur totale de ces marchés manquants atteignant 1,08 million de dollars, il s'agit d'une constatation significative. Les dossiers de marchés devraient être rapidement accessibles, pour les raisons suivantes : aider à s'assurer que les fonds publics sont utilisés adéquatement; soutenir et prouver les approbations déléguées conformément à la LGFP; établir la transparence, l'équité et le caractère approprié des ententes de marché, y compris le choix des entrepreneurs et des processus des appels d'offres concurrentiels; fournir du soutien et un point de repère pour toutes les questions concernant le marché. Il est impossible, sans ces dossiers, de déterminer si les contrats étaient conformes aux politiques, règlements et directives de passation des marchés du CT et d'AADNC.

Recommandation 1

Le DPF devrait s'assurer que les marchés sont conservés et classés de manière appropriée aux fins d'extraction, de manière à pouvoir être retrouvés au besoin, tout particulièrement en ce qui concerne les marchés en cours. Le DPF devrait confier au directeur de la DGMB la tâche d'effectuer le suivi relativement aux quatre dossiers de marché qui n'ont pas pu être retrouvés pendant la vérification, afin de déterminer les raisons de leur absence.

5.2 Surveillance des marchés

5.2.1 Surveillance par la Division de la gestion du matériel et des biens

Compte tenu du nombre important, du volume et de la valeur monétaire des marchés créés au sein d'AADNC, et aussi de l'exigence de faire preuve de transparence et d'équité lors des activités de passation de marchés, il est essentiel qu'une surveillance et une analyse périodiques des activités soient effectuées.

Pour l'exercice se terminant le 31 mars 2011, le directeur de la DGMB a présenté au Comité des finances un rapport annuel sur l'approvisionnement qui contenait beaucoup de renseignements statistiques (volume, dépenses, modifications, transactions, genres de transactions, etc.). Cependant, aucune surveillance formelle comprenant une analyse en profondeur des tendances et problèmes potentiels n'est effectuée de façon périodique. À titre d'exemple, aucune analyse n'est entreprise et aucun renseignement n'est fourni sur les sujets suivants :

- Utilisation du processus de passation de MFV, dont la limite actuelle est de 10 000 \$, qui permettrait de repérer les cas où il conviendrait de recourir à une passation de marché formelle, au moyen de processus concurrentiels, d'offres à commandes ou d'arrangements en matière d'approvisionnement, particulièrement si de nombreux MFV sont conclus avec le même vendeur;
- Analyse de la méthode de passation des marchés qui permettrait de repérer les cas où la mauvaise méthode a été utilisée, par exemple si des commandes ont été utilisées plutôt que des ententes formelles par écrit;

- Analyse des marchés conclus près de la limite applicable aux marchés à fournisseur unique (25 000 \$) qui permettrait de repérer les cas où de nombreux marchés ont été conclus avec le même fournisseur, pour les mêmes services, chacun à tout juste un peu moins de 25 000 \$. Ceci permettrait de repérer les cas de fractionnement des marchés ou les situations où la passation d'un marché d'une valeur totale de plus de 25 000 \$ serait plus appropriée, grâce aux processus concurrentiels, aux offres à commandes ou aux arrangements en matière d'approvisionnement;
- Analyse des modifications qui pourrait indiquer des cas où les marchés initiaux étaient à fournisseur unique et de faible valeur (moins de 25 000 \$), mais où, par suite de modifications subséquentes, la valeur totale est telle qu'il aurait fallu recourir à un processus d'appel d'offres concurrentiel, ou que les niveaux d'autorisation ont été dépassés.

Le manque de surveillance et d'analyses périodiques des activités accroît le risque de ne pas repérer les cas de non-conformité, de faute ou d'activités de passation de marchés inappropriées.

5.2.2 Surveillance par les gestionnaires de centre de responsabilité

Les GCR exercent une surveillance sur les marchés afin de s'assurer que les montants des factures correspondent à ceux des marchés et que les paiements sont effectués conformément aux modalités des marchés et aux échéances. La vérification a montré que la méthode utilisée pour effectuer et documenter les activités de surveillance variait d'un GCR à l'autre.

Dans 21 des 56 cas (38 %), il n'y avait aucune preuve de la surveillance des marchés pour s'assurer de l'atteinte des jalons et du respect des modalités. Seize de ces cas provenaient de l'AC et 5, des bureaux régionaux. Dans quelques cas, les GCR avaient consigné des preuves de surveillance, en utilisant des feuilles de calcul électronique (Excel) pour faire le suivi de l'état des paiements et d'autres renseignements financiers.

En plus, AADNC n'a pu trouver ou fournir les dossiers de quatre marchés de l'échantillon. Tous ces marchés provenaient de l'AC.

Si les marchés ne sont pas adéquatement surveillés, le risque de non-respect des modalités augmente.

Recommandation 2

Le DPF devrait :

- a) mettre en œuvre un processus d'examen et d'analyse périodiques de tous les marchés (p. ex. au moins tous les trimestres, en plus du rapport annuel sur l'approvisionnement) afin de repérer les possibilités de non-respect des politiques, de fautes ou d'activités de marché inappropriées et/ou les domaines où il y aurait place à l'amélioration;
- b) mettre en place un suivi des anomalies découvertes, et si c'est pertinent, communiquer celles-ci au comité de gouvernance approprié et les inclure dans le rapport annuel sur l'approvisionnement;
- c) clarifier les rôles et les responsabilités des GCR en ce qui concerne la surveillance des marchés. Les GCR doivent recevoir une formation et des directives supplémentaires afin d'assurer la normalisation des activités de surveillance et de garantir que la documentation à l'appui de l'activité est conservée.

5.3 Gouvernance

5.3.1 Comités de gouvernance des marchés

Des mécanismes de gouvernance appropriés devraient être en place afin de veiller à la supervision et à la surveillance de tous les aspects de l'approvisionnement et des marchés, ainsi qu'à l'établissement de rapports à cet égard. De tels mécanismes assurent l'existence d'une orientation, d'un examen critique et d'une reddition de comptes pour tous les processus. La structure de gouvernance relative à l'approvisionnement et aux marchés à AADNC est conçue de manière adéquate. Cependant, la vérification a révélé que le Conseil des marchés et de l'approvisionnement ne s'était pas réuni depuis mai 2010. Les résultats de la vérification indiquent ce qui suit :

- Le Comité d'examen des acquisitions se rencontre, en général, sur une base hebdomadaire. Le gestionnaire des Services de l'approvisionnement et les chefs d'équipe de l'AC prennent part à la réunion;
- Le niveau de gouvernance immédiatement supérieur est le Conseil des marchés et de l'approvisionnement, lequel est présidé par le DPF. Le mandat du Conseil est de superviser les activités d'approvisionnement et de marchés et de fournir des conseils et une orientation sur les questions dont les répercussions touchent le Ministère dans son ensemble. La vérification a révélé que ce groupe ne s'est pas réuni depuis 2010. Comme l'indique son cadre de référence, le Conseil doit comprendre des représentants des fonctions d'approvisionnement de l'AC et des régions, ainsi que des représentants des services ministériels, de manière à assurer l'inclusion et la transparence pour toutes les questions liées à l'approvisionnement et aux marchés dans l'ensemble du Ministère. Le cadre de référence indique que le Conseil doit se rencontrer chaque trimestre;
- Le directeur de la DGMB présente un rapport annuel sur l'approvisionnement au Comité des finances. Le rapport de 2010-2011 a fourni une grande quantité de renseignements statistiques (volume, dépenses, modifications, transactions, genres de transactions, etc.). Au cours des années précédentes, la haute direction n'avait pas reçu de rapport d'une telle nature ni d'une telle profondeur statistique;
- Récemment, le directeur de la DGMB a présenté au Comité des opérations la stratégie de renouvellement de l'approvisionnement pour 2010-2011.

Sans l'exercice d'une gouvernance efficace par le Conseil des marchés et de l'approvisionnement, la supervision, l'examen critique, la rétroaction et la prestation de conseils à l'égard des activités d'approvisionnement et de marchés pourraient être insuffisants.

Recommandation 3

Le DPF devrait songer à convoquer à nouveau le Conseil des marchés et de l'approvisionnement, pour veiller à ce que les activités d'approvisionnement et de passation de marchés soient surveillées adéquatement au Ministère (avec représentation régionale complète). Cette démarche devrait être entreprise à la suite d'un examen initial de l'objectif et du cadre de référence du Conseil afin de déterminer si ce dernier peut demeurer utile, s'il est assorti d'un objectif bien compris, et s'il est en mesure de fournir une surveillance et une orientation stratégiques.

5.4 Exigences relatives à la passation des marchés

5.4.1 Justification du recours à un fournisseur unique

Tous les marchés non concurrentiels (fournisseur unique et MFV) doivent être assortis d'une justification documentée. L'étude de l'échantillon ayant servi à la vérification a révélé que pour 13 des 29 marchés (45 %) à fournisseur unique (dans tous les cas, il s'agissait de marchés d'une valeur inférieure à 25 000 \$), il n'existait pas, au dossier, d'éléments pour justifier le recours à un fournisseur unique. Huit de ces cas provenaient de l'AC et 5, des bureaux régionaux.

En plus, AADNC n'a pu trouver ou fournir les dossiers de quatre marchés de l'échantillon. Tous ces marchés provenaient de l'AC.

À défaut de la présence au dossier de documents pour justifier le recours à un fournisseur unique, les risques de non-conformité aux politiques et procédures pertinentes, de manque de soutien pour le choix du fournisseur et d'utilisation inappropriée des fonds augmentent.

5.4.2 Énoncé des travaux et description des exigences

Chaque dossier de passation des marchés doit contenir un énoncé des travaux (ET) ou une description des exigences. Or, dans 10 des 56 échantillons (18 %), le dossier ne contenait pas d'ET officiel ni de description des exigences. Quatre de ces cas provenaient de l'AC et 6, des bureaux régionaux. Ces renseignements sont essentiels. En effet, ils forment la base des marchés et énoncent les travaux devant être effectués, les objectifs recherchés, les coûts prévus et l'horaire d'exécution.

En plus, tel que noté précédemment, AADNC n'a pu trouver ou fournir les dossiers de quatre marchés de l'échantillon. Tous ces marchés provenaient de l'AC.

Si l'énoncé des travaux ou la description des exigences ne figure pas au dossier, les risques que le marché et les résultats prévus ne correspondent pas aux besoins et attentes d'AADNC augmentent.

5.4.3 Manque de preuve de l'application de l'article 32 de la LGFP

Un marché ne peut être créé qu'une fois qu'il a été attesté que des ressources financières suffisantes existent pour le conclure, et que cet élément a été vérifié par une personne ayant l'autorité de signature déléguée conformément à l'article 32 de la LGFP.

La vérification a permis de découvrir que bien que les dossiers des marchés aient, en général, été conformes aux exigences, les cas de non-conformité suivants subsistaient :

- Dix-huit cas sur 56 (32 %) où la signature en vertu de l'article 32 de la LGFP ne pouvait être confirmée, c'est-à-dire que le formulaire requis ne se trouvait pas au dossier ou, dans les cas de MFV, il n'existait pas d'éléments probants clairs de la signature en vertu de l'article 32. Onze de ces cas provenaient de l'AC et 7, des bureaux régionaux;
- Quatre cas (25 %), sur un total de 16 modifications vérifiées, où l'approbation des modifications en vertu de l'article 32 ne pouvait être confirmée à l'aide du dossier (deux à l'AC et deux dans les régions).

Ces résultats s'ajoutent aux quatre dossiers de marchés de l'AC qui n'ont pas pu être trouvés.

À défaut d'éléments probants contenus au dossier du marché pour indiquer que l'autorité déléguée appropriée a donné son approbation conformément aux exigences de la LGFP, la conformité à la LGFP ne peut être assurée et un risque d'activité inappropriée de marché subsiste.

5.4.4 Choix de la méthode de passation de marchés

Les marchés doivent être entrepris en conformité avec la méthode la plus appropriée. Par exemple, il y a des cas où le recours à un fournisseur unique est la méthode la plus appropriée, d'autres où il convient plutôt de choisir l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement ou un MFV. Dans d'autres cas, un préavis d'adjudication de contrat (PAC) devrait être utilisé pour justifier le recours à un fournisseur unique pour un marché qui dépasse la limite générale de 25 000 \$. Enfin, dans certains cas, un processus d'appel d'offres pleinement concurrentiel est requis.

La vérification a mis au jour trois cas sur 56 (5 %) où la méthode de passation des marchés utilisée n'était pas la méthode appropriée. Ces trois cas sont les suivants :

- Un marché d'aide temporaire a été créé à l'AC en utilisant le processus de MFV, plutôt que l'accord contractuel obligatoire de TPSGC;
- Dans un bureau régional, un bon de commande (BC) a été utilisé pour retenir les services d'un entrepreneur en construction plutôt que de recourir à un marché à fournisseur unique, lequel exige une justification; plusieurs paiements ont été faits à cet entrepreneur et chacun était tout juste inférieur à la limite de 25 000 \$ pour les fournisseurs uniques;
- Dans un bureau régional, un marché a été mis en place avec un entrepreneur qui a été visé par une prise de contrôle (c'est-à-dire un changement de propriétaire), mais pour lequel le BC a été utilisé pour la fourniture de services avec le nouveau propriétaire de l'entreprise alors qu'une modification ou un nouveau marché aurait dû être créé pour tenir compte du changement de nom et confirmer les modalités du marché. (Remarque : des négociations de passation de marché sont en cours. Les services juridiques participent dans l'espoir de résoudre le problème. En ce moment, aucun paiement n'est versé au nouvel entrepreneur.)

En plus, tel que noté précédemment, AADNC n'a pu trouver ou fournir les dossiers de quatre marchés de l'échantillon. Tous ces marchés provenaient de l'AC.

L'absence d'éléments probants démontrant que la méthode la plus appropriée de passation de marchés a été utilisée accroît le risque que la transparence et l'équité du processus soient contestées et/ou que le marché contrevienne aux politiques et procédures pertinentes.

5.4.5 Cotes de sécurité

AADNC doit mettre en place, obtenir et approuver les niveaux d'autorisation de sécurité appropriés et pertinents pour tous les entrepreneurs, le cas échéant, avant le début des travaux. Ces renseignements sont indiqués dans le formulaire Lise de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS).

La vérification a révélé que, pour huit (cinq de l'AC, trois des bureaux régionaux) des 33 marchés (24 %) exigeant des autorisations de sécurité, il n'existait pas de confirmation dans le dossier que les autorisations appropriées avaient été obtenues avant le début du contrat.

En plus, AADNC n'a pu trouver ou fournir les dossiers de quatre marchés de l'échantillon. Tous ces marchés provenaient de l'AC.

Sans preuve de la vérification de sécurité, il n'est pas possible d'établir si une telle vérification a bel et bien été menée. Si la cote de sécurité n'est pas fournie avant le début des travaux, il se pourrait que la documentation ne soit pas accessible comme il se doit.

Recommandation 4

Le DPF devrait :

- a) S'assurer que tous les membres du personnel sont au courant de la méthode correcte de passation des marchés et la mettent en pratique, afin de protéger les intérêts de passation des marchés d'AADNC et de veiller au respect des politiques et procédures d'approvisionnement;
- b) Communiquer clairement les exigences de la documentation des marchés aux GCR et aux agents de l'approvisionnement et s'assurer que la documentation qui suit demeure dans les dossiers :
 - 1) la justification d'un fournisseur unique s'il y a lieu,
 - 2) un énoncé des travaux ou une description des exigences,
 - 3) des preuves adéquates du respect de l'article 32 de la LGFP,
 - 4) des preuves adéquates de la vérification de l'autorisation de sécurité;
- c) S'assurer que le processus de passation des marchés ne se poursuivra que lorsque toute la documentation requise figurera au dossier;
- d) Prendre des mesures pour régler les négociations contractuelles avec le fournisseur, au bureau régional, et faire le suivi à l'égard de toute possibilité de fractionnement des marchés.

5.5 Délégation des pouvoirs de signature

5.5.1 Signatures en vertu des articles 32, 41 et 34 sans pouvoir délégué approprié

Les exigences qui suivent s'appliquent :

- Un marché ne peut être créé qu'une fois qu'il a été attesté que des ressources financières suffisantes existent pour le conclure, et que cet élément a été vérifié par une personne ayant l'autorité de signature déléguée conformément à l'article 32 de la LGFP.
- La personne qui conclut le marché au nom du Ministère doit avoir le niveau approprié de pouvoir délégué en vertu de l'article 41 de la LGFP.
- La personne qui atteste que les biens/services ont été reçus conformément aux attentes du marché et qui approuve la facture subséquente aux fins du traitement du paiement doit avoir le niveau approprié de pouvoir délégué en vertu de l'article 34 de la LGFP.

La vérification a permis de découvrir que, bien que les dossiers des marchés aient, en général, été conformes aux exigences de la LGFP, les cas de non-conformité suivants subsistaient :

- Dans trois cas sur 56 (5 %), tous émanant de l'AC, l'approbation en vertu de l'article 32 de la LGFP a été donnée par une personne qui n'avait pas l'autorité requise;
- Dans un cas sur 56 (2 %), émanant d'un bureau régional, le dossier du marché ne contenait pas la signature comme élément probant de l'approbation déléguée en vertu de l'article 41 de la LGFP;
- Dans un cas sur 56 (2 %), émanant de l'AC, l'approbation par signature en vertu de l'article 34 a été faite hors du pouvoir délégué de la personne;
- Dans cinq cas sur 56 (9 %), l'approbation par signature en vertu de l'article 34 n'a pu être confirmée, car AADNC n'a pu fournir de preuves pertinentes.

Ces découvertes doivent être prises en considération, en plus des quatre dossiers de marchés de l'AC que AADNC était incapable de trouver.

À défaut d'éléments probants contenus au dossier du marché pour indiquer que l'autorité déléguée appropriée a donné son approbation conformément aux exigences de la LGFP, les risques de non-conformité à la LGFP et/ou d'activités de passation de marchés inappropriées subsistent.

5.5.2 Séparation des tâches

La Directive sur la délégation des pouvoirs financiers pour les dépenses énonce que les tâches suivantes doivent faire l'objet de ségrégation : pouvoir de conclure un marché (pouvoir d'exécuter une opération); attestation de la réception des biens et de la prestation de services conformément à l'article 34 de la LGFP. La directive contient également un énoncé précisant que si le processus ou d'autres circonstances ne permettent pas de telles ségrégations des tâches, des mesures de contrôle de rechange devraient être mises en œuvre et documentées.

La vérification a révélé que dans 12 cas sur 56 (21 %), la ségrégation appropriée des tâches entre les pouvoirs de signature en vertu des articles 41 et 34 de la LGFP n'était pas évidente (sept dossiers venaient de l'AC, cinq des bureaux régionaux).

En plus, tel que noté précédemment, AADNC n'a pu trouver ou fournir les dossiers de quatre marchés de l'échantillon. Tous ces marchés provenaient de l'AC.

La vérification a également révélé qu'en ce qui concerne la conception du processus de MFV, certains GCR avaient le pouvoir de conclure des contrats et celui de signer en vertu de l'article 34 de la LGFP, sans qu'il n'existe de surveillance ou de suivi au stade de la passation du marché.

Le manque de ségrégation entre les tâches accroît le risque qu'une personne détourne des fonds et dissimule ce détournement et/ou qu'une utilisation inappropriée des fonds se produise et ne soit pas mise au jour.

Recommandation 5

Le DPF doit s'assurer que des preuves à l'appui des exigences de signature selon la LGFP, démontrant des approbations et une séparation appropriée des tâches, sont conservées dans tous les dossiers de marchés. Ceci nécessite que :

- a) La LGFP exige que les approbations soient accordées conformément aux limites des pouvoirs délégués, et qu'un processus efficace soit mis en place pour repérer et rejeter celles qui ne sont pas conformes;

- b) Si le processus ou d'autres circonstances ne permettent pas la séparation appropriée des tâches, des mesures de contrôle de rechange doivent être mises en œuvre et documentées.

5.6 Amélioration continue

5.6.1 Normes de service

Pendant l'exercice 2010-2011, le directeur de la DGMB a élaboré et mis en œuvre un ensemble de normes de service pour le processus de passation des marchés. Ces normes énoncent les attentes concernant les délais de traitement pour les marchés à fournisseur unique, le processus de préavis d'adjudication de contrats, l'acquisition de services d'une valeur de 25 000 \$ à 2 000 000 \$, la création d'une offre à commandes ministérielle et le processus de commande subséquente à une offre à commandes ministérielle.

L'élaboration et la publication des normes de service sont relativement récentes (décembre 2010). Le processus de suivi, de surveillance régulière et de rapport sur le rendement n'a donc pas été entièrement élaboré et le processus de comparaison des résultats par rapport au rendement attendu n'a pas encore été mis en place.

5.6.2 Objectifs en matière d'approvisionnement autochtone

La Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones s'efforce d'aider les entreprises autochtones à conclure davantage de marchés avec tous les ministères et organismes fédéraux et à obtenir l'accès au processus global d'approvisionnement.

Le gouvernement n'a pas établi de cibles fixes concernant l'augmentation de la passation des marchés avec les entreprises autochtones. Néanmoins, les ministères qui achètent pour plus d'un million de dollars annuellement sont en train de mettre sur pied leurs propres objectifs de rendement pour accroître l'approvisionnement auprès des fournisseurs autochtones.

Selon les entrevues menées avec les agents de l'approvisionnement et les GCR, les personnes participant aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés savent qu'on les encourage à conclure des marchés avec des entreprises autochtones, dans la mesure du possible. Cependant, elles ne connaissent pas les cibles précises d'acquisition pour AADNC, et n'effectuent pas le suivi ni la surveillance de ces cibles. Cette observation est comparable à l'une des conclusions de la vérification des marchés et de l'approvisionnement (2006), qui avait révélé que le personnel de l'approvisionnement ne connaissait pas les cibles ministérielles d'approvisionnement auprès des Autochtones.

Recommandation 6

Le DPF devrait veiller à ce que des communications claires et de la formation supplémentaire pertinente soient fournies aux agents de l'approvisionnement et aux GCR au sujet des nouveautés et des améliorations continues. Ceci comprend ce qui suit :

- a) Les normes de service et la détermination d'un processus approprié pour le suivi, la surveillance et l'établissement de rapports à l'égard des normes de service convenues et la prise de mesures dans les domaines où le rendement n'est pas conforme aux normes;
- b) Les cibles en matière d'approvisionnement auprès des Autochtones pour la communauté de la passation de marchés et de l'approvisionnement d'AADNC, et les

lignes directrices à l'égard du type de surveillance et de suivi requis aux fins des rapports.

6 PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>1. Le DPF devrait s'assurer que tous les dossiers sur la passation des marchés sont conservés et classés de manière appropriée aux fins d'extraction, de manière à pouvoir être retrouvés au besoin, tout particulièrement en ce qui concerne les marchés en cours. Le DPF devrait confier au directeur de la DGMB la tâche d'effectuer le suivi sur les quatre dossiers de marché qui n'ont pas pu être retrouvés pendant la vérification, afin de déterminer les raisons de leur absence.</p>	<p>Deux des dossiers manquants ont été retrouvés. La directrice de la DGMB poursuivra l'enquête et cherchera les deux autres dossiers manquants, qui ont été demandés dans le cadre de la vérification. Les processus de gestion et d'entreposage des dossiers seront mis à jour : la tenue de tous les dossiers concernant les marchés dans la RCN qui sont évalués à plus de 10 000 \$ se fera de façon centralisée à partir de l'exercice 2011-2012. Des procédures similaires seront mises en place dans les régions. Les normes d'établissement de dossiers pour les marchés estimés à 10 000 \$ ou moins seront communiquées aux GCR. De plus, la DGMB a entrepris de faire le ménage de ses dossiers et de les archiver afin de faire de la place aux dossiers actuels.</p> <p>La DGMB a constaté ces types de problèmes et les mesures correctives font partie des mesures de suivi de la stratégie de renouvellement de l'approvisionnement présentée au Comité des opérations du Ministère en novembre 2010.</p> <p>Il est important de souligner qu'au cours des exercices précédents, et pour toutes les offres à commandes, les gestionnaires assuraient le traitement et la tenue des dossiers d'approvisionnement du Ministère. C'est pourquoi la DGMB a dû compter sur les gestionnaires pour obtenir les dossiers manquants, dont deux ont été retrouvés.</p>	<p>Directeur général DGMB</p>	<p>Avril 2012</p>

<p>2. Le DPF devrait :</p> <p>a) mettre en œuvre un processus d'examen et d'analyse régulier de tous les marchés (p. ex. au moins tous les trimestres, en plus du rapport annuel sur l'approvisionnement) afin de repérer les possibilités de non-respect des politiques, de fautes ou d'activités de marché inappropriées et/ou les domaines où il y aurait place à l'amélioration;</p> <p>b) faire le suivi des anomalies découvertes, et si c'est pertinent, communiquer celles-ci au comité de gouvernance approprié et les inclure dans le rapport annuel sur l'approvisionnement;</p> <p>c) clarifier les rôles et les responsabilités des GCR en ce qui concerne la surveillance des marchés. Les GCR doivent recevoir une formation et des directives supplémentaires afin d'assurer la normalisation des activités de surveillance et de garantir que la documentation à l'appui de l'activité est conservée.</p>	<p>a) La DGMB mettra en place un cadre de contrôle de la qualité amélioré, examinera les processus actuels associés au déroulement des opérations; déterminera et mettra en œuvre des améliorations à apporter aux processus dans le cadre de sa stratégie de renouvellement de l'approvisionnement.</p> <p>b) Dans le cadre d'un cadre de contrôle de la qualité amélioré, l'examen des marchés de faible valeur sera remis en vigueur afin d'évaluer la conformité au sein de la communauté des GCR. Les résultats des examens des marchés de faible valeur seront communiqués aux GCR concernés et à leurs SMA, et des recommandations leur seront faites, par exemple concernant une formation supplémentaire. Les anomalies graves seront portées à l'attention du DPF afin qu'il apporte des mesures correctives ou détermine une sanction. De plus, les renseignements relatifs aux marchés de faible valeur contenus dans le rapport annuel sur l'approvisionnement seront accompagnés des principaux résultats découlant des examens des marchés de faible valeur.</p> <p>c) Les GCR du Ministère seront avertis des exigences du cadre de contrôle de la qualité, de leurs obligations en matière de reddition de comptes et de leurs responsabilités concernant les marchés, ainsi que des conséquences.</p> <p>Les GCR dont il a été déterminé que les pratiques</p>	<p>Directeur général DGMB</p> <p>Directeur, DGMB</p> <p>Directeur, DGMB</p>	<p>Septembre 2012</p> <p>Avril 2012</p> <p>1^{er} avril 2012</p>
--	--	---	--

	<p>relatives aux marchés de faible valeur posaient des problèmes devront suivre une formation supplémentaire ou des séances de sensibilisations dans les six mois suivant l'examen, à défaut de quoi ils courront le risque de perdre leur pouvoir délégué de passer des marchés. Lorsque cela sera possible, le matériel de formation visera en priorité à répondre aux besoins des GCR. Des efforts seront également faits en vue d'établir des liens entre la formation sur l'approvisionnement et les autorisations financières en rendant obligatoire la formation des GCR, au moyen de cours en ligne.</p>		
<p>3. Le DPF devrait convoquer à nouveau le Conseil des marchés et de l'approvisionnement, pour veiller à ce que les activités d'approvisionnement et de passation de marchés soient surveillées adéquatement au Ministère (avec représentation régionale complète). Cette démarche devrait être entreprise à la suite d'un examen initial de l'objectif et du mandat du Conseil afin de déterminer si ce dernier peut demeurer utile, s'il est assorti d'un objectif bien compris, et s'il est en mesure de fournir une surveillance et une orientation stratégiques.</p>	<p>La DGMB avait ciblé cette question avant la vérification et l'avait intégrée aux mesures de suivi de la stratégie de renouvellement de l'approvisionnement présentée au Comité des opérations du Ministère en novembre 2010. Le directeur de la DGMB examinera le rôle et la fonction d'un comité de révision des marchés et fera des recommandations au DPF.</p>	<p>Directeur, DGMB</p>	<p>Juin 2012</p>
<p>4. Le DPF devrait :</p> <p>a) S'assurer que tous les membres du personnel sont au courant de la méthode appropriée de passation des marchés et la mettent en pratique, afin de protéger les intérêts de passation des marchés d'AADNC et de veiller au respect des politiques et procédures d'approvisionnement;</p>	<p>a) En plus de la formation actuellement offerte à l'AC et dans les régions, la DGMB mettra en place une formation obligatoire sur l'approvisionnement pour tout le personnel administratif (cours en ligne). La DGMB continuera d'évaluer les documents actuellement en ligne qui portent sur l'approvisionnement, afin de rationaliser l'information qu'ils contiennent et de les rendre plus accessibles</p>	<p>Directeur, DGMB</p>	<p>Avril 2012</p>

<p>b) Communiquer clairement les exigences de la documentation des marchés aux GCR et aux agents de l'approvisionnement et s'assurer que les documents suivants sont conservés dans les dossiers :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la justification d'un fournisseur unique s'il y a lieu; 2) un énoncé des travaux ou une description des exigences; 3) des preuves adéquates du respect de l'article 32 de la LGFP; et 4) des preuves adéquates de la vérification de l'autorisation de sécurité. 	<p>aux GCR. De plus, un guide sur l'approvisionnement et les marchés sera produit. Ce document condensé devra être facile à comprendre et servir d'outil simple de référence, afin de fournir une vue d'ensemble et les éléments de base des procédures d'approvisionnement au Ministère.</p> <p>Dans la RCN, la DGMB a mis en place une liste de vérification de l'approvisionnement et des marchés qui doit être utilisée pour toutes les demandes et les dossiers concernant les marchés. Elle sera présentée aux régions dans les prochains mois. Au moyen de la liste de vérification, les GCR confirment que ces quatre éléments accompagnent un dossier, ou en font partie.</p> <p>De plus, toutes les demandes de marchés envoyées à l'AC sont à présent examinées par notre agent de triage (dans le cadre de la stratégie de renouvellement de l'approvisionnement) avant d'être attribuées. Si des documents sont manquants, la demande est retournée au GCR pour qu'il fournisse toute la documentation requise. Nous assurerons également une surveillance accrue des marchés de faible valeur en nous fondant sur un cadre de contrôle de la qualité (p. ex, un échantillonnage de dossiers axé sur le risque).</p> <p>En ce qui concerne la sécurité, le directeur de la Division de la sûreté et de la santé et sécurité au travail et le directeur de la DGMB apporteront des changements au processus de sécurité et ils fourniront une nouvelle liste de vérification relative à la sécurité (LVRS). Le Comité des opérations du Ministère a approuvé ces mesures. À compter du 1^{er} avril 2011, la liste de vérification relative à la</p>	<p>Directeur, DGMB</p> <p>Directeur, DGMB</p> <p>Directeur, DGMB</p>	<p>Avril 2012</p> <p>Décembre 2011</p> <p>Avril 2011</p>
---	--	--	--

<p>c) S'assurer que le processus de passation des marchés ne se poursuivra que lorsque tous les documents requis sont conservés au dossier;</p>	<p>sécurité (LVRS) doit être utilisée pour tous les nouveaux marchés. La Sécurité et la DGMB ont entrepris de faire des vérifications ponctuelles des dossiers d'approvisionnement tenus par les gestionnaires. Les gestionnaires ont à présent les responsabilités suivantes : déterminer les exigences en matière de sécurité pour chaque marché en remplissant la liste de vérification relative à la sécurité (LVRS); s'assurer qu'un dossier complet est envoyé à la DGMB et aux Services de sécurité; accorder à l'Approvisionnement et à la Sécurité suffisamment de temps pour effectuer un examen adéquat et préparer les dispositions du contrat; et prendre des mesures immédiates en cas de violation de la sécurité.</p> <p>c) Dorénavant, l'agent chargé du triage examine toutes les demandes de marchés envoyées aux Marchés, à l'AC, afin de garantir que tous les documents ont été reçus avant d'être attribués. De plus, l'examen de contrôle de la qualité effectué sur les marchés de faible valeur procurera une rétroaction aux GCR et mettra en évidence toute anomalie.</p> <p>Des instructions sur ce qu'est un « dossier parfait » ont été fournies aux agents de l'approvisionnement à la DGMB. Ces lignes directrices indiqueront clairement quels documents doivent être conservés dans un dossier de marché, ainsi que l'endroit où ils doivent se trouver dans le dossier. Ces instructions seront également fournies aux régions et aux GCR dans l'avenir.</p> <p>d) Les agents de l'approvisionnement dans les régions seront encouragés à communiquer avec la Section des services de l'approvisionnement dès qu'ils sont au courant d'un conflit perçu avec un</p>	<p>Directeur DGMB</p>	<p>Avril 2012</p>
---	---	-----------------------	-------------------

<p>6. Le DPF devrait veiller à ce que des communications claires et de la formation supplémentaire pertinente soient fournies aux agents de l'approvisionnement et aux GCR au sujet des nouveautés et des améliorations continues. Ceci comprend :</p>	<p>La DGMB élaborera une approche concernant l'information à fournir aux GCR au sujet des changements à venir.</p>	<p>Directeur DGMB</p>	<p>Avril 2012</p>
<p>a) Les normes de service et la détermination d'un processus approprié pour le suivi, la surveillance et l'établissement de rapports à l'égard des normes de service convenues et la prise de mesures dans les domaines où le rendement n'est pas conforme aux normes;</p>	<p>a) La DGMB a établi des normes de services, les a affichées dans l'Intranet pour informer les clients, et a commencé à faire un suivi par l'entremise de la fonction de triage. Les normes se verront accorder plus d'importance dans ExpressInfo et seront entièrement mises en œuvre dans les régions en 2012. Les examens concernant le respect des normes serviront à déterminer le caractère adéquat des normes et à cibler les lacunes dans les services.</p>	<p>Directeur, DGMB</p>	<p>Janvier 2012</p>
<p>b) Les cibles en matière d'approvisionnement auprès des Autochtones pour la communauté de la passation de marchés et de l'approvisionnement d'AADNC, et les lignes directrices à l'égard du type de surveillance et de suivi requis aux fins des rapports.</p>	<p>b) La DGMB travaillera avec les employés du programme de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) pour trouver des façons d'accroître l'utilisation des fournisseurs autochtones et de communiquer les cibles d'AADNC tant aux GCR qu'aux employés chargés de l'approvisionnement. Des options en matière de codage et de rapports seront examinées afin de mieux saisir les informations nécessaires requises pour les rapports sur les cibles en matière d'approvisionnement auprès des Autochtones. AADNC affiche régulièrement ses processus concernant les DP dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement et il est de pratique courante pour le personnel de la DGMB d'inciter les gestionnaires à déterminer si un fournisseur autochtone ne pourrait pas satisfaire à leurs exigences. De plus, la DGMB a recours aux offres à commandes auprès d'entrepreneurs autochtones chaque fois que cela est possible.</p>	<p>Directeur, DGMB</p>	<p>Décembre 2011</p>

Annexe A – Critères de vérification

Les critères de vérification qui suivent ont été définis au cours de l'étape de planification de la vérification et visent à réagir aux risques cernés au cours de cette étape.

Critères de vérification		Conclusion
Objectif : S'assurer du caractère adéquat et de l'efficacité des contrôles de gestion qui appuient le traitement des biens et services.		
1.1	Une gouvernance ou surveillance adéquate existe relativement aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés.	Problèmes modérés
1.2	Les pouvoirs, la responsabilité et la reddition de comptes concernant le processus d'approvisionnement et de passation de marchés sont clairement définis et communiqués.	Bien contrôlé
1.3	Les employés disposent des outils et de la formation nécessaires pour assumer leurs responsabilités dans le cadre de marchés.	Contrôlé
1.4	Les mécanismes de surveillance sont en place pour garantir le respect des politiques et des pouvoirs de gestion financière et d'approvisionnement.	Contrôlé
1.5	De l'information pertinente et fiable sur les activités de marché et d'approvisionnement est établie et transmise aux intervenants en temps opportun.	Problèmes modérés
1.6	Des processus et pratiques sont en place pour déterminer les améliorations continues à apporter aux processus d'approvisionnement et de passation de marchés et les mettre en œuvre.	Problèmes modérés
Objectif : Les biens et services sont acquis d'une manière conforme aux politiques et procédures ministérielles et à celles du CT, ainsi qu'aux lois et règlements applicables (LGFP).		
2.1	Les exigences sont exposées et définies clairement.	Problèmes modérés
2.2	Les marchés et modifications sont approuvés en fonction de l'engagement des dépenses et de l'article 32 de la LGFP si suffisamment de fonds sont disponibles.	Problèmes modérés
2.3	Les appels d'offres et la sélection des soumissions se font de manière équitable, ouverte et transparente, sont conformes aux exigences et sont documentés.	Problèmes modérés
2.4	Les marchés respectent les limites des pouvoirs contractuels fixées par le CT.	Problèmes mineurs
2.5	Les modalités des marchés sont incluses dans les dossiers et la documentation est conservée de manière appropriée.	Problèmes modérés
2.6	Le marché reçoit l'approbation en vertu de l'article 41 de la LGFP par toutes les parties pertinentes, avant le début des travaux.	Problèmes mineurs
2.7	Les marchés sont administrés de manière appropriée, incluant la surveillance du marché, la réception et l'acceptation des livrables, la surveillance du rendement financier et la résolution des problèmes liés aux	Problèmes modérés

	fournisseurs.	
2.8	Les montants pour les biens et services reçus sont précis et approuvés par le fondé de pouvoir.	Problèmes modérés