



Diversification de l'économie de l'Ouest Canada Western Economic
Diversification Canada

Vérification de la passation de marchés

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Direction générale de la vérification, de l'évaluation
et de la divulgation
Septembre 2008

Remerciements

La Direction générale de la vérification, de l'évaluation et de la divulgation souhaiterait remercier la direction et le personnel de l'administration centrale et des régions pour leur coopération pendant la vérification. Son objectif est que les résultats de cette vérification ajouteront de la valeur aux activités de passation de marchés du Ministère.

Équipe de vérification

Donald MacDonald – Dirigeant principal de la vérification

Kathy Locke – Agente principale de vérification

Fred Dimallig – Vérificateur

Table des matières

1.0 SOMMAIRE	1
Constatations et conclusions	1
2.0 INTRODUCTION	3
Contexte	3
Objectifs	3
Portée et méthode	4
3.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	5
Cadre stratégique	5
Rôles et responsabilités	6
Communication et formation	7
Surveillance et reddition de comptes	8
Planification des contrats et définition des exigences	9
Préapprobations	10
Contenu des dossiers contractuels	12
Facturation	13
Approbation de paiements	13
Évaluation post-contractuelle	14
Divulgateion proactive	14
4.0 CONCLUSION	14

1.0 SOMMAIRE

- 1.1** L'approvisionnement est un enjeu très important pour le gouvernement du Canada. C'est pourquoi une attention accrue est accordée à ce secteur au sein de la fonction publique fédérale. En raison d'une plus grande sensibilisation, et compte tenu du risque lié à l'approvisionnement, une vérification de la passation de marchés a été intégrée au Plan de vérification axé sur les risques de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), approuvés pour 2008-2011.
- 1.2** L'objectif global de la vérification était de fournir l'assurance que le processus de passation des marchés à DEO, s'appuie sur un fonctionnement efficace, économique et pratique et qu'il est conforme aux politiques et directives du Conseil du Trésor et du Ministère. Les objectifs particuliers de la vérification étaient les suivants :
- évaluer dans quelle mesure le cadre de contrôle de la gestion est en place, s'il répond aux attentes du Conseil du Trésor et du Ministère et s'il fonctionne comme prévu;
 - déterminer dans quelle mesure les activités et les pratiques de passation de marchés du Ministère sont conformes aux normes du Conseil du Trésor et à celles du Ministère.
- 1.3** La vérification, menée conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, a porté sur l'approvisionnement en biens et en services approuvé au cours de l'exercice 2007-2008. Pendant cette période, DEO a attribué au total 646 contrats de biens et de services, pour un total de 7,6 M\$. La portée de vérification a couvert les contrats approuvés, les commandes subséquentes à une offre à commandes, les arrangements en matière d'approvisionnement, les bons de commande ainsi que les achats effectués à l'aide d'une carte d'achat. Des transactions sélectionnées ont été examinées plus en détail, de façon à évaluer leur conformité avec les politiques, lignes directrices et procédures.

Constatations et conclusions

- 1.4** Selon les résultats de la vérification, dans de nombreux secteurs clés, le Ministère gère correctement son programme d'approvisionnement et de passation de marchés. Les composantes de base du cadre de gestion de la passation de marchés sont en place.
- 1.5** En général, les demandes de contrat sont clairement définies, adéquatement justifiées et correctement approuvées, et les bonnes méthodes d'approvisionnement sont utilisées. Il y a un haut niveau de conformité avec les articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les contrats de plus de 10 000 \$ sont affichés sur le site Internet de DEO, accessible au public.
- 1.6** Dans certains secteurs, une amélioration s'impose; elle permettrait de renforcer l'efficacité globale de la fonction de passation de marchés. Ces

secteurs pouvant faire l'objet d'une amélioration sont mis en évidence dans les recommandations incluses dans le présent rapport.

- 1.7** Selon le jugement professionnel du dirigeant principal de la vérification, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été suivies, et les renseignements recueillis confirment l'exactitude des conclusions du présent rapport. Conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, il existe une assurance raisonnable que le cadre de contrôle de gestion de la passation de marchés de DEO répond aux attentes du Conseil du Trésor et du Ministère et qu'il fonctionne comme prévu. Cette conclusion est basée sur une comparaison des conditions, telles qu'elles étaient à l'époque, et des critères de vérification préétablis acceptés par la direction.

2.0 INTRODUCTION

Contexte

- 2.1** Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) mène à bien ses activités en matière d'approvisionnement afin d'aider le Ministère à obtenir les résultats stratégiques voulus, en l'occurrence :
- des politiques et des programmes appuyant le développement de l'Ouest du Canada;
 - des communautés économiquement viables dans l'Ouest du Canada, dont le niveau de vie est élevé;
 - un secteur des entreprises compétitif et élargi ainsi qu'un système d'innovation perfectionné dans l'Ouest du Canada.
- 2.2** Les objectifs en matière d'approvisionnement du Ministère sont d'acquérir des biens et des services d'une façon qui augmente l'accès, l'équité et la concurrence. Tout en se concentrant sur l'équité et en planifiant les exigences opérationnelles, le Ministère appuie les entreprises autochtones et fait la promotion de processus d'approvisionnement écologiques. Au cours de l'exercice 2007-2008, DEO a attribué 646 contrats de biens et de services, pour un total d'environ 7,6 M\$. Ces dépenses représentent 50 % des dépenses autres que les dépenses en salaire, sur un budget d'environ 15,2 M\$ pour l'exercice 2007-2008.
- 2.3** L'approvisionnement est un enjeu très important pour le gouvernement. Conséquemment, une attention accrue est accordée à ce secteur, dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Les répercussions négatives potentielles du non-respect des règlements sont considérables. Les exigences opérationnelles de la fourniture des biens et des services en temps opportun ainsi que la nécessité de se conformer aux règlements du gouvernement en matière de passation de marchés sont des objectifs parfois contradictoires. Pour le gouvernement, l'objectif en matière d'approvisionnement est d'acquérir des biens et des services d'une manière qui augmente l'accès, la concurrence et l'équité et favorise l'optimisation des ressources, ou, si cela est approprié, qui permet de réaliser l'équilibre entre les avantages globaux pour l'État et pour les Canadiens.
- 2.4** La dernière vérification de la passation de marchés de DEO a été effectuée en janvier 2004. Les normes et pratiques du gouvernement fédéral et celles des ministères ont changé considérablement depuis 2004. En résultat, la présente vérification comprend des critères basés sur les nouvelles normes. La vérification de la passation de marchés a été intégrée au Plan de vérification fondé sur les risques de DEO approuvé pour 2008-2011.

Objectifs

- 2.5** L'objectif global de la vérification était de fournir l'assurance que le processus de passation de marchés, à DEO, s'appuie sur un fonctionnement efficace, économique et pratique, et en conformité avec les politiques et directives du

Conseil du Trésor et du Ministère. Les objectifs particuliers de la vérification étaient les suivants :

- évaluer dans quelle mesure le cadre de contrôle de la gestion est en place, s'il répond aux attentes du Conseil du Trésor et du Ministère et s'il fonctionne comme prévu;
- déterminer dans quelle mesure les activités et les pratiques de passation de marchés du Ministère sont conformes aux normes du Conseil du Trésor et à celles du Ministère.

2.6 La vérification était axée sur les secteurs de risques clés suivants de la fonction d'approvisionnement :

- les politiques, lignes directrices et procédures du CT et de DEO n'ont pas été suivies;
- un achat qui aurait dû être présenté au comité d'examen des marchés, aux fins d'examen et d'approbation, ne lui a pas été soumis;
- le processus de passation de marchés n'a pas assuré l'optimisation des ressources, l'équité, l'accessibilité et la transparence;
- la communication des politiques et la formation donnée aux responsables de la passation de marchés étaient inadéquates et inefficaces;
- ni une convention d'offre à commandes ni un arrangement en matière d'approvisionnement n'ont pas été utilisés pour l'achat des dix groupes de marchandises se trouvant sur la liste des offres à commandes obligatoires.

Portée et méthode

2.7 La vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada. Les vérificateurs ont examiné le cadre de gestion, ainsi que les politiques, les lignes directrices, les procédures, les processus et les pratiques d'approvisionnement et de passation de marchés qui sont en place. Les vérificateurs ont effectué des entrevues avec des membres du comité d'examen des marchés, des gestionnaires, des gestionnaires régionaux des finances, des agents de négociation des contrats, ainsi qu'avec d'autres employés clés. Un examen détaillé de 184 transactions effectuées entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2008 (voir le tableau 1 ci-dessous) a été effectué afin de déterminer si les politiques et les procédures avaient été suivies. Les contrats, les commandes subséquentes à une offre à commandes ainsi que les arrangements en matière d'approvisionnement ont été sélectionnés en fonction d'un jugement professionnel et de leur importance relative.

Tableau 1 – Exemples de transactions

Type	Nombre d'échantillons
Marché concurrentiel	36
Marché non concurrentiel (fournisseur unique)	30
Commande subséquente à une offre à commandes	12

Arrangement en matière d'approvisionnement	7
Bon de commande	30
Carte d'achat	69
Total	184

3.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Cadre stratégique

Critère général : Les politiques, guides et manuels de DEO sont conformes aux politiques gouvernementales en matière de passation de marchés de biens et de services.

- 3.1** Bien que DEO ait adopté des politiques et des procédures touchant les pratiques en matière d'approvisionnement et de passation de marchés, un certain nombre de celle-ci n'ont pas été récemment mises à jour afin de refléter les changements des politiques du Conseil du Trésor, des lignes directrices et des règlements sur la passation des marchés du gouvernement. Par exemple, le pouvoir d'achat vise maintenant des biens dont la valeur est passée de 5 000 \$ à 25 000 \$; cette augmentation n'a pas été reflétée dans le guide de l'administration de DEO.
- 3.2** En ce moment, les Services intégrés effectuent un examen interne des pratiques, des procédures et des processus en matière d'approvisionnement et de passation de marchés de l'organisation. À l'issue de cet examen ministériel, il est prévu que ces politiques et procédures seront mises à jour, de façon à être conformes aux politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. De plus, les procédures de passation de marchés de biens et de services de DEO ainsi que le guide de l'administration de DEO devraient être pleinement intégrés. L'examen et la mise en œuvre des changements devraient être terminés d'ici mars 2009.
- 3.3** Le tableau 2 montre les politiques et guides ministériels sélectionnés et soumis à l'examen dans le cadre de la vérification.

Tableau 2 – Politiques et procédures de DEO

Description	Document paru ou mis à jour le
Guide de l'administration (chapitre 120 - Approvisionnement et chapitre 130 - Passation de marchés de services)	26 septembre 2005
Procédures de passation de marchés de biens et de services	Avril 2006
Politique sur les marchés	21 décembre 2005
Divulgateion proactive de contrats de plus de 10 000 \$	14 juin 2007
Politique sur les cartes d'achat	5 décembre 2005
Mandat du Comité d'examen des marchés	22 octobre 2007 (en cours de révision)

- 3.4** Il est impératif de revoir et de mettre à jour les politiques et procédures ministérielles actuelles, de façon régulière, afin d'éviter la non-conformité pouvant découler de renseignements périmés. Cela s'applique tout particulièrement lorsque des changements importants ont été apportés aux politiques et procédures gouvernementales.
- 3.5** Plusieurs irrégularités découlant de l'absence de lignes directrices normalisées ont été relevées dans les pratiques et processus d'approvisionnement et de passation de marchés du Ministère. Par exemple :
- chaque région remplissait les formulaires de passation de marchés et d'approvisionnement de façon légèrement différentes de l'autre, ce qui fait qu'il n'y avait pas d'uniformité entre les régions;
 - le processus d'autorisation écrite était lui aussi différent selon la région.
- 3.6** Bonne pratique : les agents de négociation des contrats, en Saskatchewan et au Manitoba, ont élaboré un guide des procédures d'approvisionnement et de passation de marchés.

Recommandation n° 1 : Des lignes directrices et des formulaires normalisés devraient être mis au point et appliqués uniformément dans toutes les régions. Les politiques, procédures et formulaires ministériels mis à jour devraient être distribués aux employés.

Rôles et responsabilités

***Critère général** : La structure organisationnelle et les rôles et responsabilités de DEO sont clairement définis, compris et documentés.*

- 3.7** La structure organisationnelle, ainsi que les rôles et les responsabilités liés à l'approvisionnement et à la passation de marchés sont clairement définis et compris. Cependant, les rôles et responsabilités de certaines personnes doivent être clarifiés. Les guides ministériels ne définissent pas les rôles et responsabilités du sous-ministre adjoint, ou du comité d'examen des marchés. De la même façon, le Guide de l'administration ministérielle n'inclut pas les responsabilités du sous-ministre adjoint, relativement aux marchés à fournisseur unique.
- 3.8** L'administration ministérielle fournit des directives et des conseils et assure une surveillance stratégique en ce qui concerne l'approvisionnement et la passation de marchés. Ce rôle fonctionnel est communiqué par intranet.
- 3.9** La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor exige que les autorités contractantes établissent et maintiennent un mécanisme officiel de remise en question pour toutes les propositions contractuelles. Le Comité d'examen des marchés ainsi que l'agent d'approvisionnement des Services du Ministère remplissent ce rôle pour les contrats à fournisseur unique de plus de 10 000 \$, ainsi que pour des contrats inhabituels ou exceptionnels. Le Comité d'examen des marchés, qui relève du Comité exécutif, a le mandat

- d'assurer l'uniformité et la conformité des pratiques en matière de passation de marchés, à l'échelle du Ministère, afin de répondre aux exigences du Conseil du Trésor en matière de marchés. Le mandat du Comité d'examen des marchés est à jour.
- 3.10** Au niveau régional, les agents de négociation des contrats examinent toutes les demandes de marchés, préparent les documents portant sur les contrats et les acheminent au gestionnaire régional des finances aux fins d'examen et d'approbation. Les rôles et responsabilités du gestionnaire régional des finances ont été précisés dans le mandat du Comité d'examen des marchés, dans les procédures de passation de marchés de biens et de services de DEO, ainsi que dans le Guide de l'administration de DEO. Cependant, les rôles et responsabilités de l'agent de négociation des contrats n'ont pas été précisés dans le Guide de l'administration de DEO.
- 3.11** Les rôles et responsabilités des gestionnaires figurent dans les guides ministériels. Les pouvoirs délégués en matière financière sont précisés dans le sommaire des pouvoirs délégués de signature en matière financière de DEO, signé par le ministre de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada le 9 février 2007.
- 3.12** Les membres du Comité d'examen des marchés, le personnel de l'administration ministérielle, les gestionnaires régionaux des finances et les agents de négociation des marchés qui ont été interviewés ont démontré une bonne compréhension de leurs rôles et responsabilités en matière d'approvisionnement et de passation de marchés.

Communication et formation

***Critère général :** La communication et la formation liées à la passation de marchés est suffisante, accessible et est fournie là où elle est requise, en temps opportun.*

- 3.13** La formation sur les politiques et procédures en matière de passation de marchés est accessible et est offerte en temps opportun. Cependant, pour certaines méthodes ou certains outils de passation de marchés, la formation devrait être améliorée. Dans certains cas, les gestionnaires, les gestionnaires régionaux des finances et les agents de négociation des contrats ne connaissaient pas bien les politiques et les processus liés aux préavis d'adjudication de contrat, aux Services professionnels en ligne, ou encore au MERX (soumission électronique).
- 3.14** L'agent des Services d'approvisionnement du Ministère donne de la formation et une orientation sur l'approvisionnement et la passation de marchés au personnel du Ministère. Depuis 2008, huit séances ont été offertes dans toutes les régions, sauf en Saskatchewan, à un total de 83 participants. La formation a été très complète.
- 3.15** De novembre 2006 jusqu'à octobre 2007, 55 directeurs ministériels, gestionnaires, agents des finances et agents de négociation des contrats du Ministère ont reçu une formation sur l'approvisionnement et la passation de marchés. De la même façon, tous les gestionnaires interviewés avaient suivi

- la formation obligatoire sur la délégation de pouvoirs de signature en matière financière.
- 3.16** DEO appuie le programme d'accréditation du personnel chargé de la passation des marchés. L'administration ministérielle a désigné des spécialistes régionaux en matière d'approvisionnement. Ces spécialistes en matière d'approvisionnement ont suivi ou suivent certains des cours de formation requis dans le cadre des programmes d'accréditation en matière d'approvisionnement, de gestion du matériel ou de biens immobiliers.
- 3.17** L'administration ministérielle a affiché sur son site intranet des renseignements détaillés sur l'approvisionnement et la passation de marchés. Plus tard, au cours de l'exercice 2008-2009, la Direction générale des services ministériels prévoit de mettre en place sur l'intranet un guichet unique fournissant des renseignements sur l'approvisionnement. La région de la Colombie-Britannique a aussi affiché sur l'intranet des renseignements sur la passation de marchés.
- 3.18** La communication est généralement bonne entre l'administration centrale et les régions, ainsi qu'au sein des régions. Les agents régionaux de négociation des contrats, les gestionnaires régionaux des finances ainsi que les gestionnaires ont indiqué qu'ils recevaient des renseignements pertinents sur la passation de marchés de la part de l'administration centrale. L'agent des Services d'approvisionnements du Ministère envoie régulièrement aux régions des bulletins ou des courriels au sujet de l'approvisionnement. Les gestionnaires régionaux interviewés ont souligné qu'ils maintenaient une bonne communication avec leur personnel financier et administratif. Plusieurs agents ont déclaré qu'ils recevaient également, de façon périodique, des renseignements en matière d'approvisionnement et de passation de marchés de la part de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Recommandation n° 2 : L'administration ministérielle devrait améliorer son programme de formation actuel afin d'y inclure des renseignements supplémentaires au sujet des préavis d'adjudication de contrat, des services professionnels en ligne et de MERX à l'intention du personnel des régions chargé de l'approvisionnement et de la passation de marchés.

Surveillance et reddition de comptes

***Critère général** : Les pratiques et les mesures de contrôle en matière de surveillance sont adéquates et permettent de veiller à la conformité avec les politiques et directives en matière de passation de marchés. Les renseignements se trouvant dans les rapports sont suffisants, appropriés et uniformes.*

- 3.19** Les pratiques et mesures de contrôle en matière de surveillance en place sont suffisantes, à quelques rares exceptions près. Certaines pratiques de surveillance devraient être présentées de façon officielle dans le guide. À l'administration centrale, le Comité d'examen des marchés et le personnel de l'administration ministérielle s'acquittent des fonctions de surveillance et de contrôle relatives à l'approvisionnement et à la passation de marchés. L'agent des Services d'approvisionnements du Ministère examine toutes les demandes touchant des marchés de plus de 10 000 \$ conclus avec un fournisseur

unique, ou des exigences contractuelles exceptionnelles ou inhabituelles, par exemple, les préavis d'adjudication de contrat et les Services professionnels en ligne. L'agent des Services d'approvisionnements du Ministère présente ces demandes assorties de recommandations au Comité d'examen des marchés, qui les approuve ou les refuse. Les contrats approuvés par le Comité d'examen des marchés sont inscrits dans le registre des contrats à fournisseur unique.

- 3.20** L'administration ministérielle exige des régions qu'elles présentent des rapports trimestriels portant sur les contrats attribués. Le personnel de l'administration ministérielle examine ces rapports afin de dégager des tendances en matière de passation de marchés, de relever les contrats à fournisseur unique de plus de 10 000 \$ qui n'ont pas été présentés au Comité d'examen des marchés aux fins d'approbation, et de cerner les problèmes de non-conformité potentiels, par exemple, dans le cas du fractionnement d'un marché. L'agent des Services d'approvisionnements du Ministère prépare des rapports statistiques annuels sur les activités contractuelles du Ministère, qui seront présentés au Comité d'examen des marchés et au Comité exécutif. Certaines de ces procédures ne figurent pas, actuellement, dans le Guide de l'administration de DEO.
- 3.21** Au niveau régional, l'agent de négociation des contrats et le gestionnaire régional des finances s'acquittent des fonctions de surveillance et de contrôle liées aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés. L'agent de négociation des contrats examine les demandes de contrat présentées par les gestionnaires. Le gestionnaire régional des finances examine toutes les demandes de contrat ainsi que toute la documentation à l'appui avant d'attribuer des contrats. Le Guide de l'administration de DEO ne comprend actuellement aucune procédures détaillée touchant les processus concurrentiels.

Planification des contrats et définition des exigences

***Critère général :** Les exigences sont clairement définies, les méthodes appropriées de passation de marchés sont sélectionnées et les justifications sont documentées.*

- 3.22** Selon la Politique sur les marchés du CT, les autorités contractuelles doivent utiliser les processus concurrentiels chaque fois que cela est possible, satisfaire leurs besoins au meilleur rapport qualité-prix possible, et établir les exigences relatives au fournisseur avant le début du contrat. Les vérificateurs ont examiné 66 contrats (36 concurrentiels et 30 à fournisseur unique) et noté dans tous les cas que l'énoncé de travail décrivait clairement les objectifs, le travail ou les services devant être fournis, les échéanciers et les réalisations attendues. Les exigences en matière de biens et de services étaient clairement définies et documentées chacun des 85 dossiers de contrat examinés (y compris les commandes subséquentes à une offre à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement). Dans un seul cas, le Ministère n'avait pas atteint un bon rapport coût-efficacité dans son processus d'achat de logiciels sous licence, un contrat à fournisseur unique de plus de 77 000 \$. Après l'installation et la mise à l'essai du logiciel, le personnel a déterminé que des fonds supplémentaires, représentant plus de 131 000 \$, seraient nécessaires afin d'obtenir la version à jour du logiciel afin de

répondre aux exigences ministérielles. En résultat, la direction a décidé d'utiliser les logiciels existants au lieu du logiciel récemment acquis pour répondre aux besoins opérationnels. Si la direction avait évalué le logiciel existant par rapport aux besoins opérationnels déterminés, il n'aurait pas été nécessaire de dépenser 54 000 \$ pour l'approvisionnement initial.

- 3.23** La Politique sur les marchés du CT exige que les autorités contractuelles s'assurent de ne pas établir de relation employeur-employé lorsqu'elles concluent un marché de services avec des particuliers. Le Ministère précise dans ses contrats normaux que le fournisseur doit être engagé à titre indépendant, et ne saurait être considéré comme un employé de l'État.
- 3.24** L'Avis sur la politique des marchés 2007-04 du SCT portant sur les marchés non concurrentiels, exige que les ministères fournissent une justification complète lorsqu'ils choisissent une stratégie d'approvisionnement non concurrentielle. Les 30 contrats à fournisseur unique examinés, comprenaient une justification; cependant, les 14 contrats à fournisseur unique attribués après la publication de l'Avis ne comprenaient pas de réponse claire aux sept questions obligatoires en vertu de l'Avis. La présence des réponses aux sept questions dans le dossier d'approvisionnement renforcerait la validité de la justification des marchés attribués à un fournisseur unique.
- 3.25** Bonne pratique : En janvier 2008, la région de la Colombie-Britannique a élaboré et a commencé à utiliser une note de service standard, contenant les sept questions fournies à l'annexe A de l'Avis sur la Politique des marchés 2007-04. Le gestionnaire remplit la note de service, et le sous-ministre adjoint l'approuve.

Recommandation n° 3 : DEO devrait prendre les mesures nécessaires afin de garantir la conformité avec l'Avis sur la Politique des marchés du SCT 2007-04 touchant les marchés non concurrentiels, et s'assurer que la documentation est versée au dossier pour justifier l'attribution des marchés non concurrentiels.

Préapprobation

Critère général : *Des processus d'approbation appropriés sont en place pour chaque contrat, et les fonds sont engagés (article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques).*

- 3.26** Le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a délégué aux ministères le pouvoir d'acheter des biens d'une valeur d'au plus 5 000 \$. Les agents délégataires de DEO peuvent s'approvisionner directement auprès des fournisseurs jusqu'à concurrence de 5 000 \$ au maximum par bon de commande de biens, dans le cas seulement où il est impossible de répondre aux exigences par la méthode des offres à commandes établie par TPSGC. Dans trois régions, les vérificateurs ont trouvé des cas où les agents délégataires avaient dépassé la limite de 5 000 \$ autorisée comme limite pour l'achat de biens.
- 3.27** Depuis le 1^{er} avril 2005, l'utilisation des offres à commandes était obligatoire pour dix groupes de produits, pour lesquels TPSGC avait établi des listes

- d'offres à commandes. Avant toute activité d'approvisionnement, l'acheteur doit déterminer si TPSGC a déjà établi une offre à commandes pour ce bien ou ce service. Dans les cas où TPSGC a mis en place une offre à commandes, en indiquant qu'elle était obligatoire, l'agent délégataire doit s'en servir pour répondre aux exigences opérationnelles. Dans quelques cas, du matériel informatique et des logiciels ont été achetés directement, contrairement aux exigences mentionnées ci-dessus.
- 3.28** Selon le Guide de l'administration de DEO, le gestionnaire qui a le pouvoir de dépenser doit signer un formulaire de demande de services lorsqu'il présente une demande de contrat. Les vérificateurs ont noté que pour 29 des 85 (38 %) demandes de contrats examinées, le gestionnaire avait transmis sa demande par courriel plutôt que de soumettre un formulaire signé. Dans les dossiers, deux formulaires n'avaient pas été signés par le gestionnaire. Deux formulaires avaient été signés par un agent ne disposant pas du pouvoir délégué de signature. Pendant l'examen des achats effectués par carte d'achat, les vérificateurs ont trouvé 13 transactions n'ayant pas été préapprouvées par le gestionnaire disposant du pouvoir financier délégué.
- 3.29** Bonne pratique : La région de l'Alberta a élaboré un formulaire de demande d'approvisionnement par carte d'achat. Le requérant et le gestionnaire autorisé signent le formulaire avant que le titulaire de la carte procède à l'achat.
- 3.30** Le Comité d'examen des marchés a le pouvoir d'approbation pour :
- les contrats non concurrentiels de plus de 10 000 \$ et les modifications;
 - les exigences contractuelles exceptionnelles ou inhabituelles.
- 3.31** L'approbation du Comité d'examen des marchés n'a pas été obtenue pour un contrat attribué à la suite d'un préavis d'adjudication de contrat ainsi que pour deux contrats attribués après un processus concurrentiel n'ayant rien donné. L'approbation du sous-ministre adjoint n'avait pas été obtenue dans le cas de trois demandes de contrats à fournisseur unique.
- 3.32** Un contrat est une entente qui lie deux parties en vue de l'acquisition de services. Le document décrit l'objet de la transaction, le prix et les conditions convenues et les délais à l'intérieur desquels les services doivent être fournis. Le gestionnaire régional des finances et l'agent de négociation de contrats doivent signer un contrat avant le début du marché. Le gestionnaire régional des finances et l'agent de négociation de contrats doivent aussi signer des modifications au contrat. Le vérificateur a relevé le cas d'une personne ne disposant pas des pouvoirs contractuels nécessaires qui avait signé un des contrats ayant fait l'objet de l'examen. Dans deux cas, l'agent de négociation de contrats n'avait pas signé les modifications au contrat. L'analyse du vérificateur a révélé que neuf des 85 contrats examinés avaient été signés par des gestionnaires régionaux des finances entre deux et 12 jours avant le début du marché, et que 16 des 85 contrats avaient été signés par l'agent de négociation de contrats de deux à 21 jours après le début du marché. D'autres irrégularités ont été trouvées dans les contrats; ainsi plusieurs contrats ont été modifiés après l'expiration du contrat original, qui n'était plus

en vigueur légalement. Dans d'autres cas, le contrat n'avait pas été modifié en vue d'un travail qui avait été effectué après la date de fin du contrat.

- 3.33** Le vérificateur a noté que les 85 demandes examinées avaient été autorisées par des personnes disposant d'un pouvoir financier délégué (*Loi sur la gestion des finances publiques*, article 32) et que les agents régionaux de négociation des contrats avaient engagé les fonds dans le système d'information financière. Dans un cas, le bon de commande avait été traité de telle sorte que les dépenses avaient été engagées après la réception de la facture et la réception des biens et des services.

Recommandation n° 4 : DEO doit prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer de la pleine conformité avec les politiques et procédures en matière d'approvisionnement et de passation de marchés. Particulièrement, tous les approvisionnements en biens et services doivent être préautorisés, des listes nationales d'offres permanentes obligatoires doivent être utilisées, les contrats doivent être signés avant le début du marché, et les modifications du contrat doivent être signées avant la date de fin du contrat original.

Contenu des dossiers contractuels

Critère général : *Le contenu de chaque dossier de contrat de biens ou de services est conforme aux politiques et directives du CT et de DEO.*

- 3.34** La Politique du CT sur les marchés, exige que le dossier du marché soit documenté de telle sorte que toutes les options, décisions, approbations et justifications soient documentées. Les vérificateurs ont examiné les dossiers des marchés afin de s'assurer que les renseignements nécessaires s'y trouvaient. Les vérificateurs ont repéré plusieurs irrégularités dans les dossiers des contrats examinés. Par exemple :
- 32 des 85 dossiers ne comprenaient pas de formulaires de demande de services remplis et signés (des courriels des gestionnaires se trouvaient au dossier).
 - un dossier de contrat à fournisseur unique d'une valeur de 76 000 \$ ne comportait pas de copie de la décision écrite du Comité d'examen des marchés (la copie avait été envoyée à l'administration ministérielle);
 - un dossier de contrat concurrentiel d'une valeur de plus de 37 000 \$ ne comprenait pas la proposition soumise par l'un des deux fournisseurs ni l'évaluation de la proposition devant fournir des renseignements sur le processus d'attribution du contrat;
 - dix-neuf dossiers ne comprenaient pas de bons de commande signés;
 - deux bons de commande pour des contrats de services, d'une valeur de 3 000 \$ chacun, ne comprenaient pas le prix proposé par au moins trois fournisseurs.
- 3.35** Dans une région, les vérificateurs n'ont trouvé aucun élément de preuve permettant de confirmer que les agents de négociation de contrats sélectionnés détenaient les autorisations de sécurité requises.

- 3.36** Bonne pratique : Dans la région de l'Alberta, l'agent de négociation des contrats utilise une liste de vérification, qui dresse la liste des éléments devant figurer dans les dossiers du marché.
- 3.37** Des dossiers de marché complets faciliteraient la surveillance effectuée par la direction et fourniraient une piste de vérification complète.

Recommandation n° 5 : DEO devrait s'assurer qu'une documentation adéquate et complète figure au dossier des marchés et devrait établir une norme ministérielle devant être utilisée par toutes les régions pour le suivi des dossiers de marchés.

Facturation

***Critère général** : Les factures soumises par les agents de négociation de contrats répondent aux modalités du marché et fournissent suffisamment de renseignements aux fins de l'attestation conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques.*

- 3.38** Dans tous les cas, les factures correspondant aux 85 contrats de biens ou de services et les 30 bons de commande examinés avaient été attestés conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* par des personnes disposant du pouvoir délégué adéquat en matière financière. Les vérificateurs ont été en mesure de vérifier la documentation à l'appui pour confirmer la conformité avec les modalités de paiement et déterminer que les dépenses étaient raisonnables.
- 3.39** Les vérificateurs ont trouvé un contrat, émis par TPSGC au nom de DEO, qui n'était pas conforme aux conditions du marché. Dans ce cas-là, des sommes s'élevaient à plus de 16 000 \$, qui auraient dû faire l'objet d'une retenue, ont été payées à l'agent de négociation des contrats.

Approbation de paiements

***Critère général** : Le processus de vérification des factures, défini à l'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques, est conforme aux politiques et directives du CT et du Ministère.*

- 3.40** Les factures sont approuvées aux fins du paiement par les gestionnaires disposant du pouvoir financier délégué conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des affaires publiques*, et sont ensuite présentées aux Finances, qui procèdent à la vérification en conformité avec l'article 33 et font le paiement subséquent. La Politique sur la vérification des comptes du CT exige que les processus de vérification des comptes soient conçus et effectués de façon à garantir la probité tout en prenant en considération les degrés variables de risque associés à chaque demande. À titre de guide, une liste de vérification des factures a été élaborée par Finances et Programmes ministériels et a été affichée sur l'intranet. La liste de vérification comprend les éléments devant être vérifiés lors de l'examen de chaque paiement. Il n'a pas été possible de déterminer avec certitude si tous les agents régionaux des finances utilisaient cette liste de vérification.

Évaluation post-contractuelle

Critère général : *Des évaluations post-contractuelles sont effectuées, conformément à la politique.*

- 3.41** Selon la Politique du CT sur les marchés, lorsqu'un contrat de travail prend fin, il faut que l'autorité contractante évalue le travail effectué par l'agent de négociation des contrats ou par le professionnel. Conformément à la pratique actuelle, lorsqu'un contrat prend fin, l'agent de négociation des contrats envoie un formulaire de rapport d'évaluation du rendement de l'entrepreneur au gestionnaire qui le remplit, le signe et le renvoie à l'agent de négociation des contrats. Le gestionnaire répond aux huit questions du rapport d'évaluation du rendement de l'entrepreneur. Le gestionnaire précise aussi si le rendement général de l'agent de négociation des contrats est, selon le cas, inadéquat, médiocre, satisfaisant, très bon ou excellent. Les procédures d'évaluation post-contractuelles figurent dans le Guide de l'administration de DEO.
- 3.42** Au moment de la vérification, 55 des 85 contrats examinés avaient déjà pris fin. Il n'y avait pas eu d'évaluation post-contractuelle pour 14 de ces 55 contrats (25 %). Dans un cas, le rapport d'évaluation du rendement de l'entrepreneur avait été préparé et présenté un an après la fin du marché.
- 3.43** Bonne pratique : Dans la région de l'Alberta, la liste de vérification de l'agent de négociation des contrats comprend le Rapport d'évaluation du rendement de l'entrepreneur.
- 3.44** Les évaluations post-contractuelles contribuent à maintenir des normes élevées pour l'exécution des contrats, en vue de contrats à venir.

Recommandation n° 6 : DEO devrait effectuer des évaluations post-contractuelles, conformément aux politiques, et ce, en temps opportun.

Divulgence proactive

Critère général : *Les contrats visés par cette exigence (contrats de plus de 10 000 \$) doivent être divulgués et le sont de façon proactive, tel qu'exigé.*

- 3.45** Le gouvernement du Canada requiert la divulgation complète de tous les marchés conclus par le Ministère pour des montants de plus de 10 000 \$. Le personnel de l'administration ministérielle prépare des rapports trimestriels sur la divulgation en se servant de renseignements contractuels tirés des systèmes d'information financière. DEO a affiché de manière proactive les rapports de divulgation sur le site Internet de DEO, pour chacun des trimestres de 2007-2008 échantillonnés. Les vérificateurs ont déterminé que tous les 45 contrats de plus de 10 000 \$ examinés avaient fait l'objet d'une divulgation appropriée et exacte.

4.0 CONCLUSION

- 4.1** Selon les résultats de la vérification, dans de nombreux secteurs clés, DEO gère correctement la gestion de son programme d'approvisionnement et de passation de marchés. Les composantes de base du cadre de gestion sont en place :
- un comité d'examen des marchés et un agent des Services d'approvisionnements à l'administration centrale, examinent ou approuvent les demandes de marchés non concurrentiels (fournisseur unique), de plus de 10 000 \$ présentées par les régions;
 - des gestionnaires régionaux des finances et des agents de négociation des contrats, dans chaque région, examinent ou approuvent les demandes de marché;
 - il y a un spécialiste en matière d'approvisionnement dans chaque région;
 - les gestionnaires comprennent généralement les politiques et les lignes directrices, sur les marchés ainsi que leurs rôles et responsabilités en matière d'approvisionnement;
 - la formation est accessible pour tout le personnel engagé dans le processus d'approvisionnement ainsi que pour le personnel ministériel;
 - des renseignements sur les contrats se trouvent sur l'intranet;
 - les communications entre l'administration centrale et les régions se déroulent bien.
- 4.2** De façon générale, les demandes de marchés sont clairement définies et adéquatement justifiées et approuvées, et des méthodes appropriées en matière d'approvisionnement sont employées. Le niveau de conformité avec les articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des affaires publiques* est très élevé. Les marchés de plus de 10 000 \$ font l'objet d'une divulgation proactive sur le site Internet public de DEO.
- 4.3** Dans certains secteurs, une amélioration s'impose, afin de renforcer l'efficacité générale de la fonction contractuelle. Les secteurs à améliorer sont soulignés dans les recommandations du présent rapport.