



Agence de la santé
publique du Canada

Public Health
Agency of Canada

RAPPORT DE VÉRIFICATION

SUR LES
CONTRATS DE MOINS DE 10 000 \$

Division des services de vérification

Juillet 2007

Approuvé par l'Administrateur en chef de la santé publique
le 8 novembre 2007

Canada 

Résumé

Conformément au plan de vérification approuvé axé sur les risques, la Division des services de vérification (DSV) a entrepris la vérification des contrats de moins de 10 000 \$ pour déterminer si le cadre de contrôle qui s'applique à ces contrats est adéquat et efficace pour garantir le respect de la politique sur les marchés du gouvernement prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le travail de vérification a été effectué au moyen d'entrevues, d'un examen des politiques et des procédures et d'un examen détaillé des dossiers. Les vérificateurs ont examiné les contrats et les documents d'approvisionnement produits entre le 1^{er} avril 2005 et le 31 décembre 2006, ainsi qu'un échantillon des contrats de moins de 10 000 \$ de la région de la capitale nationale (RCN), de toutes les régions et des laboratoires. Au cours de cette période, l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) a conclu 7 052 contrats de moins de 10 000 \$ dont la valeur totale s'élève à 26 millions de dollars.

Dans l'ensemble, les résultats de cette vérification indiquent que les documents d'approvisionnement ont été convenablement remplis, autorisés et conservés, conformément à la politique sur les marchés du gouvernement prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, des améliorations s'imposent, notamment pour veiller à ce que tous les renseignements pertinents soient conservés au dossier, en améliorant la diligence raisonnable en matière d'administration des contrats et en contrôlant les activités d'approvisionnement afin de détecter et d'empêcher le fractionnement des contrats.

Nous tenons à remercier les gestionnaires et les employés de leur collaboration et de leur aide dans le cadre de cette vérification.

1.0 Contexte

Les contrats de moins de 10 000 \$ (toutes les taxes applicables incluses) comportent généralement moins de risques et sont moins complexes. Il n'existe aucun mécanisme officiel d'examen ou de contestation à l'ASPC pour ces contrats, étant donné qu'ils ne dépassent pas le seuil de 10 000 \$ établi par le Comité de contrôle des contrats et des demandes (CCCD). Le CCCD contrôle les activités d'approvisionnement comportant une valeur supérieure et des risques plus importants et il veille au respect des lois, des procédures et des politiques existantes.

Du 1^{er} avril 2005 au 31 décembre 2006, l'ASPC a conclu 7 052 contrats de moins de 10 000 \$ représentant une valeur totale de 26 millions de dollars. Le tableau suivant illustre leur distribution par type de contrats.

Contrats d'approvisionnement de l'ASPC par type – du 1^{er} avril 2005 au 31 décembre 2006

Type	Quantité	Valeur
Ententes d'approvisionnement	55	387 912 \$
Commandes subséquentes à une offre permanente	1 875	5 972 531
Aide temporaire	74	350 578
Bons de commande	2 199	3 059 540
Contrats détaillés	99	600 999
Contrats simplifiés	2 743	16 020 312
Autres, p. ex. EI, PE	7	42 321
Total	7 052	26 434 193 \$

Voici certains risques liés à ces contrats :

- le fractionnement d'un contrat pour éviter les procédures de contrôle et les exigences plus rigoureuses (p. ex. le CCCD) qui s'appliquent aux contrats de plus de 10 000 \$;
- la passation de plusieurs contrats, les uns à la suite des autres, qui peut entraîner des énoncés des travaux mal définis et faire en sorte que l'Agence n'en ait pas pour son argent;
- le non-respect des politiques du gouvernement en raison de documents incomplets;
- des mesures non autorisées en raison de contrôles financiers insuffisants pour les paiements et la modification des contrats;
- l'utilisation de méthodes d'approvisionnement inappropriées.

2.0 Objectif

La vérification avait pour but de déterminer si le cadre de contrôle des contrats de moins de 10 000 \$ est adéquat et efficace pour garantir le respect de la politique sur les marchés du gouvernement prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

3.0 Étendue et stratégie

La vérification a été effectuée conformément à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes à l'exception de la non réalisation d'évaluation externe pour démontrer que les services de vérification de l'ASPC fonctionnent conformément aux *Normes* et au *Code de Déontologie*.

La vérification englobait un examen des pratiques de gestion, du système de contrôles internes, des politiques et des procédures visant les pratiques d'approvisionnement et de passation des marchés et du respect des procédures et des politiques établies. Ces éléments ont été pris en compte dans le cadre de la vérification portant sur les activités d'approvisionnement et de passation des marchés récemment effectuée par la DSV.

Les vérificateurs ont procédé à un examen des contrats et des documents d'approvisionnement produit entre le 1^{er} avril 2005 et le 31 décembre 2006 et ont utilisé un échantillon des contrats de moins de 10 000 \$ de la région de la capitale nationale, de toutes les régions et des laboratoires.

L'équipe de vérification a obtenu une base de données renfermant tous les contrats de moins de 10 000 \$ à partir de laquelle elle a sélectionné un échantillon statistique et un échantillon non statistique. L'échantillon non statistique a été choisi pour s'assurer d'inclure les cas possibles d'irrégularités en matière de passation des marchés (p. ex. le fractionnement des contrats). Les cas potentiels ont fait l'objet d'une enquête grâce à un examen des dossiers des contrats et des documents à l'appui. Les dossiers des contrats ont été examinés par rapport aux critères de vérification (voir appendice A).

Les contrats visant les services d'aide temporaire ont été exclus de l'échantillonnage étant donné que ces contrats avaient fait l'objet d'un examen dans le cadre de la vérification portant sur les activités d'approvisionnement et de passation des marchés récemment effectuée par la DSV. L'examen de l'utilisation des cartes d'achat a également été exclu de cette vérification parce que le Bureau du vérificateur général a récemment effectué une vérification de l'utilisation des transactions effectuées grâce à des cartes d'achat dans trois ministères (incluant Santé Canada, qui continue à fournir les services à l'ASPC dans ce domaine) et n'a trouvé aucune perte ou abus de fonds publics.

4.0 Observations et recommandations

4.1 Documentation

Dans l'ensemble, les documents des contrats ont été convenablement remplis, autorisés et conservés en conformité de la politique du gouvernement sur la passation des marchés prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, nous avons relevé quatre exemples où le montant indiqué dans la base de données ne correspondait pas à la facture ou à la valeur finale du contrat. Nous avons également relevé de nombreux cas où les documents figurant au dossier étaient signés, mais non datés.

Recommandation :

1. *Le directeur général des Services administratifs devrait rappeler aux gestionnaires que tous les documents qui exigent une approbation doivent être dûment signés, datés et conservés au dossier pour fournir une piste de vérification adéquate.*

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec le commentaire et la recommandation. Nous avons noté avec satisfaction que la vérification en arrive à la conclusion suivante : « Dans l'ensemble, les documents des contrats ont été convenablement remplis, autorisés et conservés en conformité de la politique du gouvernement prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor ». Le poste de directeur de la Gestion des biens et du matériel a été classifié et il est en voie d'être comblé. Nous nous attendons à ce que le nouveau directeur entre en fonction au début de l'automne 2007. Le directeur sera responsable des activités quotidiennes d'approvisionnement, y compris le contrôle permanent des activités d'approvisionnement et de passation des marchés, afin de garantir le respect des règlements du gouvernement en matière de passation des marchés. En outre, comme le suggère la vérification interne, le directeur général des Services administratifs fera parvenir un rappel à tous les gestionnaires pour leur souligner l'importance de finaliser convenablement tous les dossiers.

4.2 Administration des contrats

*Des contrats simplifiés sont utilisés pour les contrats dont la valeur des services est de 10 000 \$ ou moins (taxes applicables incluses). Toutefois, nous avons trouvé 111 contrats dans la base de données des *contrats simplifiés* dont la valeur dépassait 10 000 \$. Notre examen a révélé que dans trois cas sur cinq, ces contrats n'ont pas été administrés avec diligence, de sorte qu'ils sont devenus périmés avant l'exercice d'une option ou d'une modification.*

Nous avons relevé les éléments suivants :

- un contrat exigeait la participation du contentieux;
- un contrat supplémentaire à fournisseur unique de plus de 25 000 \$ a dû être conclu pour terminer les travaux;
- un amendement était antidaté pour couvrir les travaux effectués.

Recommandation :

2. *Le directeur général des Services administratifs devrait élaborer des procédures de contrôle des activités de passation des marchés et veiller à ce qu'elles soient distribuées aux employés de l'Agence et bien comprises par ces derniers.*

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec le commentaire et la recommandation. Jusqu'à récemment, l'Agence s'en est remise aux politiques et aux procédures de Santé Canada que l'on retrouvait sur l'intranet de l'ASPC, sous la rubrique du Centre des politiques – Procédures administratives Ellie. Dans le passé, ce service électronique semblait suffisant. Toutefois, en raison de l'évolution rapide de l'Agence, plusieurs questions spécifiques non traitées par le Centre des politiques de Santé Canada ont été mises en lumière et ont été traitées dans la majorité des cas au coup-par-coup. L'élaboration de politiques, de procédures et de lignes directrices appropriées s'appliquant spécifiquement à l'ASPC constituera une priorité pour le nouveau directeur de la Gestion des biens et du matériel. Même si cette tâche doit débuter à l'automne de 2007, sa réalisation prévue pour le 31 mars 2008 dépendra d'un certain nombre de facteurs tel que la date d'entrée en fonction du nouveau directeur de la Gestion des biens et du matériel. Avec l'arrivée du nouveau directeur, il/elle va soumettre un plan de mise en œuvre incluant les différentes étapes avec les dates cibles correspondantes. Nous ferons état des progrès réalisés à la Division des services de vérification sur une base régulière.

4.3 Fractionnement des contrats

Il semble y avoir un nombre important de fractionnements de contrat ayant pour but de contourner les contrôles internes de l'ASPC, notamment ceux du CCCT, car leur valeur ne dépasse pas les limites du SCT visant les fournisseurs uniques. L'équipe de vérification a découvert six dossiers de fractionnement apparent des contrats sur les 63 dossiers qu'elle a passé en revue.

Recommandation :

Voir recommandation 2.

4.4 Services de traduction

L'ASPC a un protocole d'entente avec le Bureau de la traduction de TPSGC pour les services de traduction. Au sein de l'ASPC, il y a une tendance à faire appel à des sociétés privées pour les services de traduction. La justification de l'impartition des services de traduction n'est pas documentée, même s'il est fortement recommandé d'utiliser les services du Bureau de la traduction.

Au sein des divisions, il peut y avoir plusieurs contrats de 10 000 \$ accordés au même fournisseur pour fournir des services au besoin pendant une année donnée. Les agents administratifs ne considèrent pas qu'il s'agisse de fractionnement de contrat, car les besoins visent divers services.

Recommandation :

- 3. Le directeur général des Services administratifs devrait rappeler aux gestionnaires de faire appel au Bureau de la traduction de TPSGC pour les services de traduction, à moins qu'une justification raisonnable de l'impartition ne soit documentée.*

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec le commentaire et la recommandation. « L'entente de partenariat entre le Bureau de la traduction et l'ASPC » a récemment été renouvelée. Nous rappellerons aux gestionnaires d'avoir recours aux services de TPSGC à titre de fournisseur privilégié et la justification de n'avoir pas eu recours aux services de TPSGC devra être documentée.

5.0 Conclusion

Dans l'ensemble, les résultats de cette vérification indiquent que les documents des contrats ont été convenablement remplis, autorisés et conservés en conformité de la politique du gouvernement sur la passation des marchés prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, des améliorations s'imposent, notamment le fait de s'assurer que tous les renseignements pertinents sont conservés au dossier, d'améliorer la diligence à l'égard de l'administration des contrats et de contrôler adéquatement les activités de passation des marchés afin de détecter et d'empêcher le fractionnement des contrats.

Appendice A : Critères de vérification

1. L'obligation de rendre compte doit être claire en ce qui a trait à la passation des marchés et au processus d'approbation.
2. Il faut documenter la justification de l'impartition, y compris l'analyse des solutions de rechange.
3. L'énoncé des travaux ou la description des exigences doit clairement décrire les travaux qui doivent être effectués et le calendrier d'exécution.
4. Les documents des contrats doivent être convenablement remplis, autorisés, examinés et conservés pour toutes les activités et les phases reliées aux contrats.
5. Les travaux ne doivent pas débiter avant la signature des contrats.
6. Le rendement doit être contrôlé, signalé et corrigé.
7. Les contrats doivent respecter la politique sur la passation des marchés du Conseil du Trésor.
8. Les amendements aux contrats doivent être justifiés et approuvés de façon appropriée.
9. Les paiements doivent être convenablement justifiés et approuvés.

Appendice B : Plan d'action de la direction

Recommandation	Réponse de la direction	Agent de première responsabilité	Date cible
<p>1. Le directeur général des Services administratifs doit rappeler aux gestionnaires que tous les documents devant être approuvés doivent être dûment signés, datés et conservés aux dossiers afin de fournir une piste de vérification adéquate.</p>	<p>D'accord avec la recommandation. Le nouveau directeur de la Gestion des biens et du matériel s'occupera de la gestion quotidienne. Le DG des Services administratifs enverra une note de rappel.</p>	<p>Directeur général, Services administratifs</p>	<p>Novembre 2007</p>
<p>2. Le directeur général des Services administratifs doit élaborer des procédures de contrôle de passation de marchés et veiller à ce qu'elles soient distribuées aux employés de l'Agence et bien comprises par ces derniers.</p>	<p>D'accord avec la recommandation. Un Centre des politiques pour l'ASPC sera établi. Les politiques, les procédures et les lignes directrices visant les activités d'approvisionnement et de passation des marchés de l'ASPC seront une priorité.</p>	<p>Directeur, Gestion des biens et du matériel</p>	<p>31 mars 2008</p>
<p>3. Le directeur général des Services administratifs doit rappeler aux gestionnaires qu'il faut faire appel au Bureau de la traduction de TPSGC pour les services de traduction, à moins qu'une justification raisonnable de l'impartition ne soit documentée.</p>	<p>D'accord avec la recommandation. Avec le renouvellement du protocole d'entente avec TPSGC, une note de rappel sera envoyée à tous les gestionnaires et la justification de ne pas avoir eu recours aux services de TPSGC devra être documentée.</p>	<p>Directeur, Gestion des biens et du matériel</p>	<p>Décembre 2007</p>