



Public Health
Agency of Canada

Agence de la santé
publique du Canada

RAPPORT DE SUIVI

DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES
RAPPORTS DE VÉRIFICATION DE 2007 SUR LES

ACTIVITÉS D'APPROVISIONNEMENT ET DE PASSATION DE
MARCHÉS ET LES CONTRATS DE MOINS DE 10 000 \$

Division des services de vérification

Mars 2010

Approuvé par l'administrateur en chef de la santé publique
le 23 mars 2010

Canada 

Table des matières

Résumé pour la direction	2
Contexte	4
A Propos du Suivi	4
Objectifs	4
Étendue.....	4
Approche et méthodologie.....	5
Évaluation générale.....	6
Évaluation en cours.....	7
Contrats de moins de 10 000 \$.....	7
Activités d’approvisionnement et de passation de marchés.....	8
Annexe A – Évaluation des recommandations contenues dans le rapport de vérification de 2007 sur les contrats de moins de 10 000 \$	10
Annexe B – Évaluation des recommandations contenues dans le rapport de vérification de 2007 sur les activités d’approvisionnement et de passation de marchés	11
Annexe C – Guide de l’évaluation.....	14
Annexe D - Abréviations	15

Résumé pour la direction

1. Le suivi des vérifications de 2007 portant sur les activités d'approvisionnement et de passation de marchés et les contrats de moins de 10 000 \$ a été mené conformément au plan de vérification axé sur les risques de la Division des services de vérification (DSV) et a été recommandé par le Comité de vérification de l'Agence et approuvé par l'Administrateur en chef de la santé publique.
2. Le suivi visait à vérifier que la direction avait mis en œuvre de manière efficace les mesures découlant des recommandations contenues dans les rapports de vérification de juillet 2007 sur les activités d'approvisionnement et de passation de marchés et les contrats de moins de 10 000 \$.
3. Les objectifs de la vérification des activités d'approvisionnement et de passation de marchés étaient de rassurer la haute direction de l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) sur la diligence raisonnable avec laquelle les processus et les activités d'approvisionnement et de passation de marchés étaient administrés ainsi que sur le respect des procédures et des politiques fédérales pertinentes.
4. La vérification des contrats de moins de 10 000 \$ avait pour objectif 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 Conseil du Trésor.

Conclusion

5. Les résultats du suivi indiquent que 7 des 11 recommandations ont été mises en œuvre et que 4 restent à terminer. Nous considérons que les progrès sont satisfaisants même si le délai initial était fixé en 2008. Nous concluons que les mesures proposées, lorsque mises en œuvre, devraient remédier aux situations observées lors des vérifications de 2007.
6. Le suivi a été effectué dans le cadre d'une mission d'examen. Ce type d'examen fournit seulement un niveau d'assurance modéré et se limite généralement à enquêter, à analyser et à examiner. Nous avons également réalisé divers sondages en vue de fournir l'assurance que la fréquence des observations faites précédemment a diminué en raison des mesures prises par la direction visant la mise en œuvre des recommandations de 2007. Le suivi a été fait conformément aux politiques, aux directives du Conseil du Trésor et aux Normes de vérification interne. Le suivi a vérifié l'état des mesures correctives établies par la direction concernant les activités d'approvisionnement et de passation de marchés et les contrats de moins de 10 000 \$.

Réponse de la direction

7. La direction de l'Agence est d'accord avec nos évaluations.

Christian Asselin, CA, CMA, CFE
Dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation
Agence de la santé publique du Canada

Contexte

8. Conformément au plan de vérification axé sur le risque de 2009-2010, la DSV a entrepris le suivi de deux plans d'action de la gestion tel que présentés par l'Agent principal des finances (APF) en réponse aux rapports de vérification de 2007 sur :
 - les contrats de moins de 10,000\$ (Annexe A); et
 - les activités d'approvisionnement et de passation de marchés (Annexe B).
9. Les objectifs de la vérification des activités d'approvisionnement et de passation de marchés étaient de rassurer la haute direction de l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) sur la diligence raisonnable avec laquelle les processus et les activités d'approvisionnement et de passation de marchés étaient administrés ainsi que sur le respect des procédures et des politiques fédérales pertinentes.
10. La vérification des contrats de moins de 10 000 \$ avait pour objectif 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 Conseil du Trésor.

A Propos du Suivi

Objectifs

11. Les deux principaux objectifs du suivi étaient :
 - évaluer dans quelle mesure la direction ministérielle a progressé quant à la mise en œuvre du plan d'action prévu concernant les activités d'approvisionnement et de passation de marchés et les contrats de moins de 10 000 \$; et
 - évaluer si les mesures prises par la direction relativement aux observations et aux recommandations des vérifications ont remédié aux situations observées.

Étendue

12. Le suivi porte sur les recommandations contenues dans les deux projets de vérification :
 - Activités d'approvisionnement et de passation de marchés – L'étendue comprend la documentation et les sondages des processus liés précisément aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés pour la période de septembre 2009 à décembre 2009.

- Contrats de moins de 10 000 \$ – Le suivi concernant les contrats de moins de 10 000 \$ couvre la période de septembre 2009 à décembre 2009.
13. Le suivi des recommandations formulées à la suite des deux vérifications est fondé sur les plans d'action de la direction approuvés et inclus dans les rapports de vérification finaux de 2007.
 14. Pour chaque recommandation, la DSV a examiné les mesures prises pour corriger la situation observée. Des données probantes concernant les mesures prises ont été obtenues et examinées. Nous avons également examiné les recommandations formulées dans les rapports de vérification afin de nous assurer que chacune était toujours pertinentes en fonction de situation actuelle.
 15. Le suivi a été mené du 18 janvier au 26 février 2010.

Approche et méthodologie

16. Le suivi a été effectué dans le cadre d'une mission d'examen. Un examen ne constitue pas une vérification. Il fournit un niveau d'assurance modéré sur l'état des plans d'action de la direction établis en fonctions de nos recommandations en date du 25 février 2010. L'examen peut permettre de déceler des lacunes qui ne l'avaient pas été lors de la vérification initiale.
17. Outre des entrevues, la méthodologie du suivi comprend l'examen des politiques, des normes, des processus et de la procédure mis en place depuis la vérification, ainsi qu'une évaluation de l'efficacité des processus et des contrôles internes mis en place, afin de s'assurer que les recommandations formulées dans les rapports de vérification antérieurs ont été mises en œuvre et que les situations signalées se sont améliorées.
18. Pour chaque recommandation, le suivi a permis d'examiner les mesures prises pour corriger les situations observées. De plus, le suivi a permis de recueillir des données probantes de la mise en œuvre des mesures et d'examiner la pertinence de chaque solution. Lorsque les mesures prévues n'ont pas été entièrement mises en œuvre, la DSV s'est posée les questions suivantes :
 - que reste-t-il à faire, qui en est responsable et quand doit-il le faire?
 - quelles solutions de rechange probablement plus adéquates ont été mises en œuvre?
 - les mesures convenues ont-elles été efficaces ou sont-elles encore pertinentes?
 - pourquoi aucune mesure n'a été prise, le cas échéant?
 - quels sont les problèmes ou préoccupations à l'origine de cette inaction?

19. Les données probantes ont été recueillies conformément à la politique, aux directives et aux normes du Conseil du Trésor en matière de vérification interne, ainsi qu'aux procédures établies en vue de respecter les normes professionnelles de l'Institute of Internal Auditors.

Évaluation générale

20. Nous avons examiné les mesures prises par la direction pour répondre aux recommandations des vérificateurs et, selon nous, des progrès ont été réalisés concernant la plupart des recommandations. Nous avons déterminé que 7 des 11 recommandations ont été entièrement mises en œuvre. La mise en œuvre des quatre autres recommandations est en cours et, selon nous, elle a progressé de manière satisfaisante même si le délai de mise en œuvre avait été initialement fixé en 2008. Nous concluons que les mesures proposées, lorsque mises en œuvre, devraient remédier aux situations observées lors des vérifications de 2007.
21. Nous notons que, depuis la publication en 2007 du rapport de vérification, l'ASPC a créé la Division de la gestion des biens et du matériel (DGBM), relevant de la Direction des services et de l'administration centrale (DSAC). La Division est responsable de tous les aspects de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, y compris l'élaboration des politiques, des directives, des normes, de la procédure et des pratiques exemplaires relativement à la gestion des contrats et du matériel, conformément aux orientations et aux politiques du gouvernement du Canada. La Division sert en outre de centre d'expertise en matière d'assurance de la qualité pour toutes les activités de passation de marchés pour lesquels le niveau de risque est moyen ou élevé. Elle rend compte des activités liées à la chaîne d'approvisionnement de l'Agence à la haute direction et aux organismes centraux.
22. Nous avons de plus constaté que l'utilisation du Système de demandes et de rapports relatifs aux contrats (SDRC) constitue maintenant une exigence pour tous les contrats de l'ASPC. L'une des utilités de ce système est de servir de répertoire des principaux documents contractuels. Lors de la vérification initiale, il est arrivé souvent que les vérificateurs n'aient pas eu accès à ces documents. Lors de nos récents sondages, nous avons constaté que le système avait été utilisé de manière appropriée pour la plupart des contrats et qu'il avait été possible d'accéder aux principaux documents de tous les contrats examinés.
23. Une autre fonction du SDRC concerne l'approbation des contrats. La DGBM doit approuver tous les contrats supérieurs à 10 000 \$. Les contrats inférieurs à 10 000 \$ peuvent être approuvés par le gestionnaire du centre des coûts pertinent sans qu'une autre approbation soit requise. En 2009-2010, la valeur des contrats de moins de 10 000 \$ à l'ASPC a totalisé plus de 10 millions de dollars. Selon nous, ce secteur de la passation de marchés représente toujours un risque très élevé pour l'ASPC (ceci est discuté aux paragraphes 26-29).

24. Nous avons noté que la DGBM a approuvé ou rejeté de manière adéquate les contrats qui ont été sélectionnés aux fins de l'examen. Lorsque le contrat était refusé, nous avons constaté que l'information était suffisante pour fournir au demandeur du contrat la raison du refus.
25. Pour tous les contrats faisant partie de l'échantillon examiné, la DGBM a assumé de manière adéquate sa responsabilité en matière d'approbation. Toutefois, dans un cas, nous avons noté la situation suivante : la Division ayant refusé d'approuver le contrat, le groupe demandeur l'a refait à l'intention du même entrepreneur, mais pour une valeur moindre, qui ne nécessitait plus l'approbation de la DGBM. La Division de la gestion des biens et du matériel de l'Agence a été informée et prendra les mesures appropriées.
26. Nous avons également trouvé un cas d'« embauche obligatoire », c'est-à-dire qu'un contrat a été utilisé au lieu de faire une offre d'emploi. Dans ce cas, la personne avait commencé à travailler à l'Agence en tant qu'étudiant. Une fois son emploi terminé, deux contrats, chacun d'une valeur inférieure à 10 000 \$, lui ont été attribués. Le contrat portait sur des travaux dont la durée était de deux mois. En raison de leur valeur, aucun des deux contrats n'a nécessité l'examen et l'approbation de la DGBM. Nous avons noté que, avant la fin du second contrat, l'entrepreneur s'est vu offrir, sans annonce, un poste pour une durée déterminée d'une année. Le second contrat comportait une exigence de voyager et d'assister à une conférence, mais le montant des frais de déplacement n'était pas précisé. De fait, nous avons constaté que ces frais ont été remboursés à l'entrepreneur comme s'il s'agissait d'un employé de l'Agence. Celle-ci a payé directement le billet d'avion et les frais d'inscription à la conférence engagés par l'entrepreneur. Si les frais de déplacement avaient été inclus dans le contrat, celui-ci aurait alors dépassé le seuil de 10 000 \$, de sorte qu'il aurait dû être examiné et approuvé par la DGBM et faire partie de la déclaration proactive des contrats de l'ASPC. La Division de la gestion des biens et du matériel de l'Agence a été informée et prendra les mesures appropriées.

Évaluation en cours

Contrats de moins de 10 000 \$

27. **Recommandation n° 1 de la vérification de 2007:** *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*
28. Nous avons été informés que, lorsqu'un contrat de moins de 10,000 \$ est approuvé dans le SDRC, le système produit automatiquement un courriel qui est transmis au gestionnaire et à l'administrateur de centre de coûts pour leur rappeler que le dossier doit contenir une piste de vérification. Nous nous attendions à ce que ce courriel informe les destinataires sur la nature des documents particuliers qui doivent être

conservés dans le dossier maître par le gestionnaire de centre de coûts ou son représentant. Toutefois, le courriel que nous avons obtenu à titre d'exemple n'indiquait pas les documents qui doivent faire partie du dossier papier. Par conséquent, nous considérons que la mise en œuvre de cette recommandation est en cours.

29. **Recommandation n° 2 de la vérification de 2007:** *Le directeur général des Services administratifs devrait élaborer une procédure de contrôle des activités de passation de marchés et veiller à ce qu'elle soit distribuée aux employés de l'Agence et bien comprise par ces derniers.*
30. Nous avons été informés qu'un consultant avait développé un programme de contrôle trimestriel et que le contrôle des deuxième et troisième trimestres de 2009-2010 avait été fait dans le cadre du contrat. De plus, un expert principal de la DGBM en approvisionnement et en passation de marchés effectuera des vérifications trimestrielles, à partir du quatrième trimestre de 2009-2010. Nous avons obtenu copie du programme de contrôle proposé, mais ce programme n'a pas encore été mis en œuvre. Par conséquent, nous considérons que la mise en œuvre de cette recommandation est en cours.

Activités d'approvisionnement et de passation de marchés

31. **Recommandation n° 3 de la vérification de 2007:** *Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs élabore un mécanisme pour cerner, évaluer et gérer les activités quotidiennes d'approvisionnement et de passation de marchés.*
32. L'état du plan d'action de la direction, mis à jour, indique qu'un projet pilote d'utilisation d'un outil de renseignements commerciaux a été lancé en mai 2009. Cet outil devrait réduire le fardeau administratif lié à la production des rapports et permettra à la Division d'effectuer une analyse détaillée des données. Nous avons été informés que les résultats du projet pilote étaient satisfaisants. La Division de la gestion des biens et du matériel a conclu un contrat pour l'octroi de la licence de l'outil de renseignements commerciaux. Nous avons constaté que cet outil n'est pas utilisé. Par conséquent, nous considérons que la mise en œuvre de cette recommandation est en cours.
33. **Recommandation n° 4 de la vérification de 2007:** *Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs élabore un système de reddition de comptes de façon régulière résumant les activités ministérielles de passation de marchés (centres de coûts, divisions, directions et directions générales). Ces rapports périodiques comprendraient des détails sur le nombre de marchés, leur valeur en dollars, le pourcentage des marchés non concurrentiels par rapport au nombre de marchés concurrentiels ainsi que le nombre et la valeur des modifications.*
34. La Division de la gestion des biens et du matériel a indiqué que le projet pilote sur l'outil de renseignements commerciaux vise à fournir des rapports qui répondent aux

exigences prévues dans cette recommandation. Nous avons constaté que les rapports contiennent des données statistiques (type de contrat, valeur, type de dépenses, etc.), mais qu'il est possible d'améliorer ces rapports pour qu'ils fournissent de l'information sur des contrats accordés à des fournisseurs particuliers (utilisation répétée, valeur et nombre des contrats). Nous avons été informés que, lorsque l'outil fonctionnera, il pourra fournir le type de rapports indiqués ci-dessus. Toutefois, pour le moment, il faut encore poursuivre les négociations avant que l'outil ne soit pleinement mis en œuvre. Par conséquent, nous considérons que la mise en œuvre de cette recommandation est en cours.

Conclusion

35. Les résultats du suivi indiquent que 7 des 11 recommandations ont été mises en œuvre et que 4 restent à terminer. Nous considérons que les progrès sont satisfaisants même si le délai initial était fixé en 2008. Nous concluons que les mesures proposées, lorsque mises en œuvre, devraient remédier aux situations

Annexe A – Évaluation des recommandations contenues dans le rapport de vérification de 2007 sur les contrats de moins de 10 000 \$

Recommandation	Réponse de la direction	Délai	Achèvement	En cours
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.	Le nouveau directeur de la Gestion des biens et du matériel s'occupera de la gestion quotidienne. Le directeur général Services administratifs enverra une note de rappel.	Novembre 2007	Non	Mise en œuvre avancée Les structures et les processus sont en place et intégrés dans certaines parties de l'organisation, et certains résultats ont été observés. Le plan à court terme et le calendrier de la mise en œuvre complète ont été élaborés.
2. Le directeur général des Services administratifs devrait élaborer une procédure de contrôle des activités de passation de marchés et veiller à ce qu'elle soit distribuée aux employés de l'Agence et bien comprise par ces derniers.	Un Centre des politiques pour l'ASPC sera établi. Les politiques, les processus et les lignes directrices visant les activités d'approvisionnement et de passation de marchés de l'ASPC seront une priorité.	Mars 2008	Non	Mise en œuvre avancée Les structures et les processus sont en place et intégrés dans certaines parties de l'organisation, et certains résultats ont été observés. Le plan à court terme et le calendrier de la mise en œuvre complète ont été élaborés.
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.	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 du Bureau de la traduction de TPSGC devra être documentée.	Décembre 2007	Oui	

Annexe B – Évaluation des recommandations contenues dans le rapport de vérification de 2007 sur les activités d'approvisionnement et de passation de marchés

Recommandation	Plan d'action	Délai	Achèvement	En cours
1. Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs attribue clairement la responsabilité des opérations quotidiennes de la fonction d'approvisionnement et de passation de marchés, qu'il établisse un système de surveillance et veille à la disponibilité de l'information nécessaire au processus décisionnel.	La responsabilité sera affectée au nouveau directeur de la DGBM.	Novembre 2007	Oui	
2. Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs se penche sur la nécessité d'élaborer des politiques, des processus et des lignes directrices spécifiques à l'ASPC afin que les activités d'approvisionnement et de passation de marchés soient menées conformément aux politiques, aux règlements et aux lois fédéraux applicables.	Un Centre des politiques de l'ASPC sera créé. Les politiques, procédures et lignes directrices en matière d'activités d'approvisionnement et de passation de marchés deviendront prioritaires.	Août 2008	Oui	
3. Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs élabore un mécanisme pour cerner, évaluer et gérer les activités quotidiennes d'approvisionnement et de passation de marchés.	Une évaluation des pratiques exemplaires sera menée. Le choix des outils dépendra du système existant et du coût des modifications. Nous examinerons de façon particulière la possibilité de créer un rapport électronique.	Décembre 2007	Non	Mise en œuvre avancée Les structures et les processus sont en place et intégrés dans certaines parties de l'organisation, et certains résultats ont été observés. Le plan à court terme et le calendrier de la mise en œuvre

				complète ont été élaborés.
<p>4. Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs élabore un système de reddition de comptes de façon régulière résumant les activités ministérielles de passation de marchés (centres de coûts, divisions, directions et directions générales). Ces rapports périodiques comprendraient des détails sur le nombre de marchés, leur valeur en dollars, le pourcentage des marchés non concurrentiels par rapport au nombre de marchés concurrentiels ainsi que le nombre et la valeur des modifications.</p>	<p>i) Une évaluation des pratiques exemplaires sera menée. Le choix des outils dépendra du système existant et du coût des modifications.</p> <p>ii) D'ici à la fin du présent exercice, nous terminerons une évaluation complète de la capacité du système actuel et des coûts de mise en œuvre des modifications à apporter au système de responsabilisation actuel (système SAP). Le choix du système de reddition de comptes dépendra du résultat de l'évaluation.</p>	Mars 2008	Non	<p>Mise en œuvre avancée Les structures et les processus sont en place et intégrés dans certaines parties de l'organisation, et certains résultats ont été observés. Le plan à court terme et le calendrier de la mise en œuvre complète ont été élaborés.</p>
<p>5. Nous recommandons que le directeur général des Services administratifs élabore et mette en place un aide-mémoire pour les marchés qui permette de s'assurer que toutes les étapes appropriées du processus de passation de marchés ont bien été suivies et que les dossiers du marché contiennent bien tous les documents requis, y compris ceux justifiant l'attribution d'un marché à un fournisseur unique.</p>	<p>Un aide-mémoire officiel sera élaboré et adopté par toute l'Agence.</p>	Décembre 2007	Oui	
<p>6. Nous recommandons que les cadres engagés dans le traitement des commandes de services d'aide temporaire (SAT) prêtent plus d'attention aux exigences du processus et conservent dans un dossier les</p>	<p>Une formation appropriée sera offerte aux agents administratifs chargés des commandes de SAT.</p>	Décembre 2007	Oui	

renseignements importants, en particulier la liste des décisions prises.				
7. Nous recommandons : a) Que le directeur général des Services administratifs redéfinisse le rôle et les responsabilités du Comité de contrôle des contrats et des commandes, afin d'établir un mécanisme de contestation formel permettant d'examiner les marchés recommandés par le « dépositaire » de la fonction.	a) Un nouveau mandat sera soumis au Comité exécutif pour approbation.	Décembre 2007	Oui	
7 b) Qu'une liste des décisions prises par le CCCD soit tenue.	b) Il sera demandé au CCCD de conserver le compte rendu officiel des décisions.	Septembre 2007	Oui	

Annexe C – Guide de l'évaluation

1. Aucun progrès ou progrès négligeables

La direction n'a pris aucune mesure ou les progrès réalisés sont négligeables. Des mesures comme la création d'un nouveau comité, la tenue de réunions et l'élaboration de plans informels constituent des progrès négligeables.

2. Étape de planification

Des plans structurés en vue d'apporter des changements organisationnels ont été établis et approuvés au niveau hiérarchique approprié (un niveau suffisamment élevé, habituellement au niveau du comité de direction ou l'équivalent) et sont assortis de ressources adéquates et de délais raisonnables.

3. Préparatifs en cours

L'entité a commencé à préparer la mise en œuvre de la recommandation, en embauchant ou en formant du personnel, ou encore en développant ou en acquérant les ressources nécessaires pour la mise en œuvre.

4. Mise en œuvre avancée

Les structures et les processus sont en place et intégrés dans certaines parties de l'organisation, et certains résultats ont été observés. L'entité possède un plan à court terme et un calendrier pour la mise en œuvre complète.

5. Mise en œuvre complète

Les structures et les processus fonctionnent comme prévu et ont été mis en place de manière intégrale dans tous les secteurs visés de l'organisation.

6. Recommandation désuète

La recommandation est désuète ou ne s'applique plus en raison d'événements imprévus ou parce que le problème visé a été réglé grâce à l'adoption de nouveau processus ou programme.

Annexe D - Abréviations

ASPC: Agence de la santé publique du Canada

DGBM: Division de la gestion des biens et du matériel

DSAC: Division des services et de l'administration centrale

DSV: Division des services de vérification

SDRC: Système de demandes et de rapports relatifs aux contrats

APF : Agent principal des finances