



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada



Vérification des pratiques d'approvisionnement

Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation
Direction des services de vérification et d'assurance

Juin 2011



This publication is also available in English.

La présente publication est disponible sur demande en médias substituts.

Cette publication est disponible en formats PDF et HTML à l'adresse Internet suivante : <http://www.pch.gc.ca>

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2011.

N° de catalogue : CH6-6/2011F-PDF

ISBN : 978-1-100-97813-0

Table des matières

Sommaire	1
1. Introduction et contexte	5
1.1 Autorisation du projet	5
1.2 Contexte	5
2. Objectifs	6
3. Portée	7
4. Approche et méthodologie	7
5. Observations et recommandations.....	8
5.1 Gouvernance.....	8
5.1.1 Gouvernance en matière de passation de marchés et d'approvisionnement	8
5.1.2 Planification de l'approvisionnement	10
5.2 Contrôle interne.....	11
5.2.1 Mécanismes de surveillance	11
5.2.2 Procédures de passation de marchés et d'approvisionnement	12
5.3 Gestion des risques.....	15
Annexe A – Critères de vérification	16
Annexe B – Plan d'action de la gestion.....	21



Sommaire

Introduction

Le Plan de vérification axé sur les risques du Ministère du Patrimoine canadien (PCH) de 2010-2011 à 2012-2013 prévoyait une vérification des pratiques d'approvisionnement du Ministère. Chaque année, PCH achète entre 30 et 70 millions de dollars en biens et services, selon les circonstances d'événements spéciaux récurrents et non récurrents (p. ex. expositions, Jeux olympiques et paralympiques). Plusieurs intervenants peuvent prendre part au processus d'approvisionnement vu que les pouvoirs en matière d'approvisionnement sont délégués à divers postes au sein du Ministère, conformément à un tableau approuvé de délégation des pouvoirs de signature du Ministère. Les principaux éléments de la structure de gouvernance auxquels a recours PCH pour superviser les activités de passation de marchés et d'approvisionnement comprennent la Direction de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) au sein de la Direction générale de la gestion financière, et le Comité d'examen des marchés (CEM).

Aux fins de la présente vérification, les activités de passation de marchés et d'approvisionnement ont été réparties dans les catégories suivantes : services d'aide temporaire; services professionnels d'une valeur inférieure à 10 000 \$; services professionnels d'une valeur supérieure à 10 000 \$; commandes subséquentes à une offre à commandes; bons de commande; bons de commande de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Basé sur une évaluation des risques et de la fréquence des événements, la portée de la vérification excluait les cartes d'achat, les services de commissionnaires et les ententes interministérielles.

La vérification visait à fournir à la haute gestion de PCH l'assurance qu'un cadre de contrôle de la gestion adéquat est en place pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement, et que le traitement de celles-ci est conforme aux politiques, procédures et règlements applicables. La portée de la vérification couvrait les activités pour la période du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010.

Principales constatations

Au cours de ses travaux, l'équipe de vérification a fait plusieurs constatations positives prouvant la bonne conception des contrôles et l'efficacité de leur mise en œuvre. Ces constatations sont énumérées ci-après :

- Un CEM est en place pour assurer la surveillance des activités de passation de marchés et d'approvisionnement.
- Il y a une fonction d'approvisionnement compétente, expérimentée et dévouée qui est responsable des activités d'approvisionnement à PCH.
- Des sites intranet présentant de l'information pertinente et appropriée, notamment des politiques, processus, procédures et guides en matière d'approvisionnement, sont accessibles aux employés de PCH aux fins de consultation.

- Les employés de PCH savent à qui s'adresser pour des questions de passation de marchés et d'approvisionnement.
- Les employés de PCH sont satisfaits du niveau de service qu'ils obtiennent de la DGMM.
- Les achats n'ont été effectués que pour les demandes approuvées, lorsque des fonds suffisants étaient disponibles.
- Les montants pour les biens et services reçus étaient exacts et approuvés adéquatement par une autorité déléguée.

L'équipe de vérification a également identifié des secteurs où les pratiques et processus de gestion pourraient être améliorés.

- Le CEM est composé de membres de la DGMM et d'agents de la passation de marchés et de l'approvisionnement provenant des organismes de services spéciaux du Ministère. Ces membres ont l'expertise et les connaissances en approvisionnement seulement. De plus d'autres aspects devraient être considérés lors de la revue des activités de passation de marché, tel que le contexte juridique et le programme, toutefois, la composition actuelle du CEM ne permet pas d'avoir des experts spécifiques en la matière. Une clarification supplémentaire est requise pour ce qui est du moment où il faut obtenir l'approbation du Comité et la nature des documents à l'appui qui devraient être présentés.
- La rétroaction sectorielle sur les besoins en approvisionnement n'a pas été analysée en vue de créer des plans d'approvisionnement à court et à long termes. D'autre part, le processus de planification de l'approvisionnement vient d'être intégré aux efforts du Ministère visant à tenir compte de la *Politique de planification des investissements* du Conseil du Trésor (la mise en œuvre sera complétée d'ici le 1^{er} avril 2012).
- Les mécanismes de surveillance actuels peuvent être améliorés en faisant des suivis pour s'assurer que les mesures correctives ont été implantées.
- Pour s'assurer que le traitement des activités de passation de marchés et d'approvisionnement continue d'être conforme aux politiques, procédures et règlements applicables, les employés ont besoin d'une plus grande clarté, de renforcement ou de rappels en ce qui concerne les attentes, les responsabilités et les exigences liées aux activités d'approvisionnement.
- Pour prévenir les risques de paiements, les contrôles devraient être ré-examinés.

Recommandations

1. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'appuyer sur le mandat actuel du CEM afin de fournir de la clarté sur la composition appropriée du Comité, la nature de l'information nécessaire pour son examen des demandes de marchés et les exigences du Comité relatives à l'examen des marchés et des modifications traités par TPSGC.

2. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'appuyer sur les pratiques actuelles de planification de l'approvisionnement afin :
 - d'élaborer des plans d'approvisionnement à court et à long terme pour le Ministère de façon à maximiser les ressources et les économies;
 - d'intégrer le processus de planification de l'approvisionnement à celui de la planification des investissements.
3. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait développer une pratique visant à faire en sorte que la gestion prenne des mesures correctives pour rectifier les erreurs mises en évidence dans les rapports sur les activités d'approvisionnement et résoudre les problèmes de répartition des tâches identifiés dans les rapports de vérification sur les droits d'accès.
4. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait réviser, clarifier et communiquer les procédures en matière d'approvisionnement et de finances, y compris la sélection des fournisseurs, la surveillance et l'approbation des pratiques et des procédures.
5. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait effectuer une analyse afin de s'assurer que les contrôles du système et les contrôles compensatoires reliés aux risques de paiements fonctionnent correctement.
6. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'assurer que de la formation et des communications supplémentaires sont disponibles pour les membres du personnel participant aux activités d'approvisionnement afin de permettre une plus grande clarification et un renforcement des exigences liées à la passation de marchés et à l'approvisionnement.

Énoncé d'assurance

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, j'estime que les procédures de vérification qui ont été menées sont suffisantes et adéquates et que les éléments de preuve recueillis soutiennent l'opinion fournie dans le présent rapport. Celle-ci s'appuie sur la comparaison des conditions de l'époque et des critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la gestion. L'opinion ne porte que sur l'objet de la vérification de l'entité examinée et de la portée décrite. Les éléments de preuve ont été recueillis en conformité avec la politique, les directives et les normes du Conseil du Trésor en matière de vérification interne. Les éléments de preuve réunis sont suffisants pour convaincre la haute gestion du bien-fondé de l'opinion découlant de la vérification interne.

Opinion de vérification*

À mon avis, les pratiques de passation de marchés et d'approvisionnement présentent des faiblesses en matière de contrôle et une exposition modérée au risque qui nécessitent l'attention de la gestion en ce qui concerne la gouvernance en matière de passation de marchés et d'approvisionnement, la planification de l'approvisionnement, les mécanismes de surveillance et la clarté sur les exigences et les attentes en matière de procédures.

Original signé par :

Richard Willan

Dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation
Ministère du Patrimoine canadien

Membres de l'équipe de vérification

Maria Lapointe-Savoie – directrice de la vérification

Dylan Edgar – gestionnaire intérimaire

Sonja Mitrovic – vérificatrice

Caroline Dulude – vérificatrice

Louise De Belen – étudiante

Avec l'aide de ressources externes

* L'opinion se fonde sur l'importance globale des éléments et sur le niveau de risque, comme en témoignent les constatations et recommandations clés décrites dans le présent rapport.

1. Introduction et contexte

1.1 Autorisation du projet

L'autorisation de mener le projet de vérification découle du Plan de vérification pluriannuel axé sur les risques, qui a été recommandé pour approbation par le Comité ministériel de vérification en février 2010 et approuvé par la Sous-ministre en mars 2010.

1.2 Contexte

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

L'article 9 de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* confère au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) la responsabilité exclusive de l'acquisition de tous les biens décrits dans la *Loi*. Les autres ministères et agences ne peuvent acheter des biens que si leur propre législation le leur permet expressément ou si les pouvoirs appropriés leur ont été délégués par le ministre de TPSGC.

Le processus d'approvisionnement est un processus opérationnel commun qui débute par l'identification d'un besoin en approvisionnement et se termine avec l'émission d'un paiement établi. Au Ministère du Patrimoine canadien (PCH), plusieurs intervenants peuvent prendre part au processus d'approvisionnement étant donné que les pouvoirs en matière d'approvisionnement sont délégués à divers postes au sein du Ministère, conformément au tableau approuvé de délégation des pouvoirs de signature du Ministère. La structure de gouvernance utilisée pour superviser les activités de passation de marchés et d'approvisionnement comprend la Direction de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) au sein de la Direction générale de la gestion financière. Le rôle de la DGMM consiste à assurer la responsabilisation en fournissant du soutien et des conseils aux clients et en veillant à ce que les activités d'approvisionnement au sein du Ministère soient conformes aux politiques et aux directives.

Bien que les contrats de faible valeur et à risque faible soient remis en question au sein de la section Opérations d'acquisitions et de marchés de la DGMM, cette dernière a créé le Comité d'examen des marchés (CEM) afin qu'il serve de mécanisme officiel de remise en question pour les propositions contractuelles de valeur élevée et à risque élevé. Le rôle du comité est de s'assurer que les marchés du Ministère sont organisés de façon prudente et intègre, et qu'ils résistent à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, facilitent l'accès, encouragent la concurrence et constituent une dépense équitable de fonds publics. Toutes les demandes de marchés ne doivent pas être soumises

à un examen de la DGMM ou du CEM, les pouvoirs et les responsabilités varient selon le mécanisme d’approvisionnement utilisé, les biens et services requis et la valeur totale de l’achat. Pour satisfaire à ses exigences, la DGMM comptait environ 19 équivalents temps plein (ETP). Ses budgets salarial et opérationnel se chiffraient à 1,42 million de dollars et à 0,09 million de dollars respectivement pour l’exercice financier 2009-2010.

Chaque année, PCH achète entre 30 et 70 millions de dollars en biens et services, selon l’occurrence d’événements spéciaux non récurrents (p. ex. expositions, Jeux olympiques et paralympiques). Aux fins de la présente vérification, les activités d’approvisionnement ont été regroupées dans les catégories suivantes : aide temporaire; services professionnels d’une valeur inférieure à 10 000 \$; services professionnels d’une valeur supérieure à 10 000 \$; commandes subséquentes à une offre à commandes; bons de commande; bons de commande de TPSGC. L’activité totale pour la période visée par l’examen consistait en 5 644 engagements en matière de marchés, dont la valeur atteignait 40,4 millions de dollars. Selon une évaluation des risques et de la fréquence d’occurrence, l’équipe de vérification a exclu 1 324 cartes d’achat d’une valeur de 2,1 millions de dollars ainsi que trois services de commissionnaires et 165 ententes interministérielles d’une valeur de 2,4 millions de dollars. L’utilisation des cartes d’achat à PCH est gérée par la direction des Opérations comptables, politiques et systèmes financiers, la Direction générale de la gestion financière, non pas par la DGMM, et suit un processus distinct.

Aux fins de l’examen des dossiers d’approvisionnement, les engagements en matière de passation de marchés et d’approvisionnement totalisaient 35,8 millions de dollars. Ils sont répartis comme suit :

		Aide temporaire	Services professionnels > 10 k\$	Services professionnels < 10 k\$	Commandes subséquentes à une offre à commandes	Bons de commande	Bons de commande de TPSGC
Type de transaction	Échantillon	AT	SP1	SP2	942	BC	9200
Nombre de « contrats »	4 152	74	134	528	891	2 413	112
Valeur monétaire (en milliers de dollars)	35 865 \$	929 \$	6 264 \$	1 550 \$	6 560 \$	2 805 \$	17 757 \$

2. Objectifs

La vérification visait à fournir à la haute gestion de PCH l’assurance :

1. Qu’un cadre de contrôle de la gestion adéquat est en place pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d’approvisionnement.
2. Que le traitement de celles-ci est conforme aux politiques, procédures et règlements applicables.

Les résultats sont communiqués sous les termes de la gouvernance, le contrôle interne et la gestion des risques.

3. Portée

La portée de la vérification couvrait les activités pour la période du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010. L'équipe de vérification a examiné les activités de la DGMM ainsi que les pratiques de passation de marchés et d'approvisionnement dans les autres secteurs du Ministère.

La vérification ne couvre pas les activités liées à l'Expo 2010 à Shanghai, car ce projet fera l'objet d'une vérification distincte en 2011.

4. Approche et méthodologie

Le travail de vérification a été réalisé conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* et à la *Politique sur la vérification interne* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La méthodologie employée consistait à appliquer diverses procédures de vérification visant à satisfaire aux objectifs de la vérification.

Approche pour l'objectif de vérification n° 1 :

- Entrevues auprès du personnel clé de la DGMM, de la Direction générale de la gestion financière et d'une sélection de gestionnaires du centre de responsabilité.
- Examen de documents ayant trait aux politiques et aux procédures de passation de marchés et d'approvisionnement (p. ex. *Loi sur la gestion des finances publiques*, *Politique sur les marchés*, *Règlement sur les marchés de l'État*, *Code de conduite pour l'approvisionnement*, etc.).
- Examen de documents concernant la DGMM et le CEM (p. ex. organigrammes, rôles et responsabilités, délégations de pouvoirs, affectations de ressources, mandat du CEM, procès verbaux des réunions du CEM, etc.).
- Examen des rapports de gestion et des documents à l'appui (p. ex. plans d'approvisionnement, rapports d'activités, plans de formation, outils, normes de service).
- Évaluation des processus de passation de marchés et d'approvisionnement.

Approche pour l'objectif de vérification n° 2 :

- Analyse des données sur l'ensemble des transactions d'approvisionnement afin de détecter les anomalies et les tendances en vue de sélectionner un échantillon représentatif de l'ensemble en matière d'approvisionnement.
- L'essai des activités et des transactions d'approvisionnement afin d'assurer la conformité aux politiques et aux procédures dans la limite de la portée de la vérification – un échantillon de 45 contrats a été sélectionné au hasard et 15 contrats ont été sélectionnés de façon discrétionnaire à partir de l'ensemble stratifié.

- 20 entrevues effectuées auprès du personnel clé de la DGMM, de la Direction générale de la gestion financière et d'une sélection de gestionnaires du Centre de responsabilité.

5. Observations et recommandations

En se fondant sur les éléments de preuve recueillis au moyen de la documentation, des entrevues effectuées et de l'analyse, l'équipe de vérification a évalué chacun des critères de vérification et formulé des conclusions qui sont inclus dans l'annexe A.

Les pratiques et les processus de gestion liés aux activités d'approvisionnement au sein du Ministère ont été jugés comme étant bien contrôlés dans des domaines précis. D'autre part, l'équipe de vérification a cerné des possibilités d'amélioration, ce qui a donné lieu à sept recommandations dans les domaines de la gouvernance et des contrôles internes. Au cours de la vérification, les observations mineures ont été communiquées à la gestion.

5.1 Gouvernance

5.1.1 Gouvernance en matière de passation de marchés et d'approvisionnement

Le CEM est composé de membres de la DGMM et d'agents de la passation de marchés et de l'approvisionnement provenant des organismes de services spéciaux du Ministère. Ces membres ont l'expertise et les connaissances en approvisionnement. D'autres aspects devraient être considérés lors de la revue des activités de passation de marché, tel que le contexte juridique et le programme, toutefois, la composition actuelle du CEM ne permet pas d'avoir des experts spécifiques en la matière. Une clarification supplémentaire est requise pour ce qui est du moment où il faut obtenir l'approbation du Comité et la nature des documents à l'appui qui devraient être présentés.

Analyse

À PCH, la structure de gouvernance et de surveillance de l'approvisionnement qui comprend la DGMM et le CEM, examine les exigences en matière de passation de marchés et sert de mécanisme de remise en question. Un « rapport d'activités » est distribué à la haute gestion, y compris le Sous-ministre et le bureau du Ministre, qui contient un sommaire de l'ensemble des marchés récemment attribués et modifiés de valeur élevée et à risque élevé et de l'activité d'approvisionnement ainsi que des demandes de proposition et des engagements à source unique courantes et à venir.

Le CEM a été officialisé il y a deux ans, et son mandat n'a pas été révisé. L'équipe de vérification a constaté que le CEM n'est constitué que de membres de la DGMM et d'agents de la passation de marchés et de l'approvisionnement provenant des organismes de service spéciaux du Ministère. L'équipe de vérification a constaté qu'il y a un manque d'exigences clairement définies sur la nature de documents à l'appui que les agents

d'approvisionnement devraient présenter au CEM pour l'examen de leur demande de marché.

Il a été constaté que le rôle du CEM n'est pas clair en ce qui concerne les marchés traités par TPSGC. L'équipe de vérification a appris que le Comité n'est pas tenu d'examiner les marchés traités par TPSGC; toutefois, toutes les modifications imprévues aux marchés de TPSGC doivent être examinées par le CEM. Cette information n'a pas été communiquée officiellement aux employés de PCH.

Dans les cas où les marchés sont traités par TPSGC sans être soumis à un examen du CEM, il n'est pas clair si TPSGC fait une évaluation similaire à celle du Comité pour s'assurer que le travail à effectuer s'inscrit dans le cadre des responsabilités et du pouvoir financier de PCH.

Évaluation des risques

Si le CEM n'est composé que de membres dont les connaissances et les domaines d'activité professionnelle sont similaires, il y a un risque qu'il ne possède pas la profondeur et l'étendue nécessaires pour examiner tous les aspects des activités de passation de marchés et d'approvisionnement au sein de PCH.

Sans une orientation claire du Comité sur la nature de documents à l'appui qui sont nécessaires pour examiner adéquatement une demande de marché, il y a un risque que les employés de PCH ne présentent pas l'information suffisante ou appropriée au CEM lui permettant de prendre une décision éclairée.

Il y a un risque que les marchés traités par TPSGC sans être soumis à un examen du CEM ne fassent pas l'objet de la même remise en question ou du même examen pour s'assurer que le travail à effectuer s'inscrit dans le cadre des responsabilités et du pouvoir financier de PCH.

Recommandation

1. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'appuyer sur le mandat actuel du CEM afin de fournir de la clarté sur la composition appropriée du Comité, la nature de l'information nécessaire pour son examen des demandes de marchés et les exigences du Comité relatives à l'examen des marchés et des modifications traités par TPSGC.

5.1.2 Planification de l'approvisionnement

La rétroaction sectorielle sur les besoins en approvisionnement n'a pas été analysée en vue de créer des plans d'approvisionnement à court et à long termes. D'autre part, le processus de planification de l'approvisionnement vient d'être intégré aux efforts du Ministère visant à tenir compte de la *Politique de planification des investissements* du Conseil du Trésor (la mise en œuvre sera complétée d'ici le 1^{er} avril 2012).

Analyse

L'annexe C du plan intégré des activités du Ministère est l'outil dont se sert actuellement les secteurs de PCH pour identifier leurs besoins en approvisionnement. Dans le passé, les taux d'achèvement de l'annexe C ont été faibles et par conséquent, un faible pourcentage des besoins en approvisionnement a été identifié au début de l'année de planification. Le seuil d'entrée de l'information dans le plan d'approvisionnement était antérieurement plus élevé (50 000\$ par contrat). Le seuil révisé, mise en place au cours du dernier exercice du plan d'approvisionnement, a été diminué à 10 000\$ par contrat. L'annexe C a été remaniée récemment afin que la DGMM puisse obtenir suffisamment d'information lui permettant de créer des plans à court et à long terme pour les besoins en passation de marchés et en approvisionnement.

L'équipe de vérification a constaté qu'au cours de l'année actuelle, les réponses des secteurs à l'annexe C ont été coordonnées par le groupe de planification des activités, mais elles n'ont pas encore été analysées par la DGMM. Ainsi, la gestion n'a pas encore élaboré de plans d'approvisionnement à court ou à long terme.

PCH prépare actuellement son premier plan d'investissement quinquennal dans le cadre des exigences de la nouvelle *Politique de planification des investissements* du Conseil du trésor. Bien que celle-ci soit une initiative relativement nouvelle, la Direction générale de la gestion financière de PCH est d'avis que l'applicabilité de la politique se limiterait aux projets spéciaux et à la technologie de l'information.

L'équipe de vérification a constaté que le processus de planification de l'approvisionnement du Ministère vient d'être intégré aux efforts en cours visant à tenir compte de la *Politique de planification des investissements*.

Évaluation des risques

Lorsque la planification de l'approvisionnement est insuffisante ou inadéquate, il y a un risque que PCH n'obtienne pas la meilleure valeur pour les biens et services achetés et qu'il y ait des occasions ratées de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité. Il y a également un risque qu'une planification de l'approvisionnement insuffisante ou inadéquate constitue un obstacle à la préparation adéquate de la DGMM en vue d'appuyer les besoins en approvisionnement du Ministère.

Si le processus de planification de l'approvisionnement et le processus de planification des investissements ne sont pas intégrés, il y a un risque de chevauchement des processus et de plusieurs versions des données fournies dans des plans et des rapports distincts en matière d'approvisionnement et d'investissement.

Recommandation

2. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'appuyer sur les pratiques actuelles de planification de l'approvisionnement afin :
 - d'élaborer des plans d'approvisionnement à court et à long terme pour le Ministère de façon à maximiser les ressources et les économies;
 - d'intégrer le processus de planification de l'approvisionnement à celui de la planification des investissements.

5.2 Contrôle interne

5.2.1 Mécanismes de surveillance

Les mécanismes de surveillance actuels peuvent être améliorés en faisant des suivis pour s'assurer que les mesures correctives ont été implantées.

Analyse

La DGMM distribue actuellement un rapport semestriel sur les activités d'achat aux chefs de secteur qui met en évidence les « erreurs » potentielles en ce qui concerne les données (p. ex. erreurs dans les entrées de données). Le rapport est reçu favorablement par les chefs de secteur, toutefois, aucun suivi n'est effectué pour assurer que les mesures correctives ont été implantées (c.-à-d. le rapport est distribué aux chefs de secteurs nécessitant des corrections, par contre, aucun suivi n'a été effectué afin de valider si les mesures correctives ont été implantées).

Dans le cadre de ses activités courantes, la section des systèmes financiers au sein de la Direction générale de la gestion financière examine les rôles et les droits des utilisateurs dans le SAP. L'équipe de vérification a constaté que, même si des cas de répartition des tâches inappropriés dans le SAP sont identifiés et communiqués par la Direction générale de la gestion financière au moyen de ce processus (et au moyen de la production de rapports de vérification sur les droits d'accès), les problèmes de répartition des tâches ne sont pas résolus. La section des systèmes financiers n'effectue aucun suivi des problèmes identifiés. Les gestionnaires sont informés des chevauchements ou des incompatibilités dans les rôles, et ils peuvent modifier ou conserver les droits d'accès au SAP.

Évaluation des risques

Le manque de mécanismes de surveillance actuels augmente le risque des transactions d'approvisionnement inappropriées se répètent.

Recommandations

3. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait développer une pratique visant à faire en sorte que la gestion prenne des mesures correctives pour rectifier les erreurs mises en évidence dans les rapports sur les activités d'approvisionnement et résoudre les problèmes de répartition des tâches identifiés dans les rapports de vérification sur les droits d'accès.

5.2.2 Procédures de passation de marchés et d'approvisionnement

Pour s'assurer que le traitement des activités de passation de marchés et d'approvisionnement continue d'être conforme aux politiques, procédures et règlements applicables, les employés ont besoin d'une plus grande clarté, de renforcement ou de rappels en ce qui concerne les attentes, les responsabilités et les exigences liées aux activités d'approvisionnement. De plus, pour prévenir les risques de paiements, les contrôles devraient être ré-examinés.

Analyse

Pendant l'essai des contrôles, l'équipe de vérification a constaté que le traitement des activités de passation de marchés et d'approvisionnement est généralement conforme aux politiques, procédures et règlements applicables. Ci-dessous figurent les principaux secteurs où l'équipe de vérification a constaté des exceptions dans l'essai des contrôles :

- L'équipe de vérification n'a pas trouvé de lignes directrices ministérielles claires précisant ce qui est une preuve acceptable pour démontrer que l'autorisation d'engager des dépenses a été obtenue avant de lancer l'appel d'offres. Cette constatation s'applique aux mécanismes de passation de marchés liés aux services d'aide temporaire, aux services professionnels d'une valeur inférieure à 10 000 \$ et aux bons de commande, où l'essai n'a pas été concluant en raison des diverses méthodes employées pour prouver l'engagement des dépenses (p. ex. courriel, signature). En ce qui concerne les mécanismes de passation de marchés liés aux bons de commande de TPSGC, aux services professionnels d'une valeur supérieure à 10 000 \$ et aux commandes subséquentes à une offre à commandes, l'équipe de vérification a trouvé la preuve de l'autorisation d'engager des dépenses. Ce résultat est attribuable aux processus des secteurs et des directions générales et non aux lignes directrices ministérielles.

- Bien que tous les marchés de PCH comportent une section désignée pour la signature en vertu de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), l'équipe de vérification a constaté des incohérences pour ce qui est d'établir la preuve dans l'échantillon examiné. Les personnes interrogées ont fait observer que la signature en vertu de l'article 32 de la LGFP n'était pas exigée si la preuve était fournie ailleurs (p. ex. dans un courriel ou une demande d'achat).
- Dans quatre des cinq dossiers concernant les services d'aide temporaire, la justification du besoin en services d'aide temporaire n'a pas été fournie adéquatement comme le prévoient les directives sur les services d'aide temporaire (pendant le processus de validation de la vérification interne, la justification a été fournie pour trois des quatre dossiers en question concernant les services d'aide temporaire).
- Dans trois des onze dossiers concernant un fournisseur unique, la justification ou la documentation adéquate pour la sélection du fournisseur n'a pas été conservée comme l'exigent les modalités des commandes subséquentes à une offre à commandes ou des bons de commande de TPSGC.
- Vingt-huit des soixante dossiers examinés (dix concernant les services professionnels d'une valeur supérieure à 10 000 \$, sept concernant les services professionnels d'une valeur inférieure à 10 000 \$, neuf concernant les bons de commande et deux concernant les bons de commande de TPSGC) comportaient des marchés qui n'avaient pas été autorisés avant la réalisation des travaux, la date de début du marché ou la livraison des biens.
- Huit des soixante dossiers examinés (deux concernant les services professionnels d'une valeur supérieure à 10 000 \$, un concernant les services professionnels d'une valeur inférieure à 10 000 \$, un concernant les commandes subséquentes à une offre à commandes, un concernant les bons de commande et trois concernant les bons de commande de TPSGC) ne comportaient pas une preuve suffisante (p. ex. courriel, communication ou notes au dossier) pour démontrer que les marchés avaient été gérés ou surveillés adéquatement. Bien que la DGMM ait diffusé un communiqué précisant le rôle des gestionnaires dans la gestion et la surveillance des marchés, les personnes interrogées ont indiqué qu'il était nécessaire de clarifier la façon de fournir la preuve.
- Six des dix-huit modifications examinées (une concernant les services d'aide temporaire, deux concernant les services professionnels d'une valeur supérieure à 10 000 \$, une concernant les services professionnels d'une valeur inférieure à 10 000 \$ et deux concernant les bons de commande de TPSGC) devraient avoir fait l'objet d'un examen et d'une approbation supplémentaires par la haute gestion ou le CEM. Parmi les exceptions constatées par l'équipe de vérification, mentionnons des modifications qui ont fait passer un marché au-delà du seuil ministériel; nécessitaient un examen supplémentaire du CEM; nécessitaient une

approbation supplémentaire par une autorité déléguée; ont été approuvées après la date d'achèvement du marché.

- Lors des tests de contrôle du système financier (incluant les contrôles compensatoires), l'équipe de vérification a constaté qu'un paiement en double avait été effectué à un fournisseur parce qu'un gestionnaire de projet avait attesté par erreur la réception des biens sur la proposition du fournisseur. Lorsqu'il a reçu la facture réelle du fournisseur, le gestionnaire de projet a annulé l'attestation de la réception des biens pour la proposition, sans savoir qu'un paiement avait déjà été effectué au fournisseur. Le paiement pour la facture réelle a été approuvé par la Direction générale de la gestion financière, car la facture et la proposition n'avaient pas le même numéro de facture dans le système financier. Cette erreur a été détectée par le contrôle compensatoire, ce qui a permis de recouvrer les fonds. La gestion reconnaît le besoin d'une analyse approfondie pour s'assurer que les contrôles reliés fonctionnent correctement.

L'équipe de vérification a constaté que la formation en approvisionnement pour les employés à l'extérieur de la DGMM n'est pas obligatoire (autre que l'orientation) et qu'elle n'est offerte qu'à la demande de la gestion. Il n'y a aucun processus officiel en place pour assurer le suivi de la participation à la formation dispensée par la DGMM.

Évaluation des risques

Lorsque la compréhension ou la clarté sont insuffisantes en ce qui concerne les exigences liées à la passation de marchés et à l'approvisionnement, il y a un risque accru que le personnel et les gestionnaires entreprennent des activités de passation de marchés et d'approvisionnement non autorisées ou inappropriées, ce qui augmente le risque de non-conformité aux exigences en matière de politiques.

Sans contrôles adéquats des systèmes financiers, il y a un risque accru que des paiements en double soient effectués à un fournisseur.

Recommandations

4. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait réviser, clarifier et communiquer les procédures en matière d'approvisionnement et de finance. Ceci comprend la sélection des fournisseurs, la surveillance et l'approbation des pratiques et des procédures.
5. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait effectuer une analyse afin de s'assurer que les contrôles du système et les contrôles compensatoires reliés aux risques de paiements fonctionnent correctement.
6. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'assurer que de la formation et des communications supplémentaires sont disponibles pour les membres du personnel participant aux activités

d'approvisionnement afin de permettre une plus grande clarification et un renforcement des exigences liées à la passation de marchés et à l'approvisionnement.

5.3 Gestion des risques

Au cours de la phase de planification de la vérification, aucun risque particulier n'a été cerné dans les domaines de la passation de marchés et de l'approvisionnement qui aurait nécessité une enquête plus approfondie en ce qui concerne la phase d'examen de la vérification. Ainsi, les objectifs et les procédures de vérification élaborés pour la vérification ne comprenaient pas un examen détaillé de la gestion des risques. Aucune recommandation additionnelle ou importante n'a été faite en ce qui concerne la gestion des risques.

Annexe A – Critères de vérification

Les conclusions énoncées pour chacun des critères de vérification utilisés dans la vérification ont été développées selon les définitions suivantes.

Catégorisation numérique	Conclusion relative aux critères de vérification	Définition de la conclusion
1	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Bien géré, aucune faiblesse importante constatée; • efficace.
2	Contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Bien géré, mais certaines améliorations mineures sont nécessaires; • efficace.
3	Problèmes modérés	<p>Certains problèmes mineurs nécessitent l'attention de la direction (satisfaire à au moins un des deux critères suivants) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • faiblesses en matière de contrôle, mais l'exposition au risque est limitée, car la probabilité d'occurrence du risque n'est pas élevée; • faiblesses en matière de contrôle, mais l'exposition au risque est limitée, car l'incidence du risque n'est pas élevée.
4	Améliorations importantes requises	<p>Il est nécessaire d'apporter des améliorations importantes (satisfaire à au moins un des trois critères suivants) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des redressements financiers s'imposent à l'égard de certains postes ou domaines ou pour le Ministère; • des lacunes en matière de contrôle entraînent une exposition grave au risque; • des lacunes importantes dans la structure de contrôle globale. <p>Nota : Chaque critère de vérification qui est classé « 4 » doit immédiatement être communiqué au DPVE et au directeur général concerné ou à un niveau plus élevé pour la prise de mesures correctives.</p>

Voici les critères de vérification employés et un résumé des données en fonction desquelles l'équipe de vérification a tiré ses conclusions. Dans les cas où des améliorations importantes (4) ou des problèmes modérés (3) ont été observés, ceux-ci ont été consignés dans le rapport de vérification. Le tableau ci-dessous indique l'exposition au risque.

Critères de vérification	Conclusion relative aux critères de vérification	Observations
1.1 Il existe une gouvernance et une surveillance adéquates en ce qui concerne les activités de passation de marchés et d'approvisionnement.	3	<ul style="list-style-type: none"> • Des possibilités d'amélioration ont été constatées dans la gouvernance et la surveillance des activités de passation de marchés et d'approvisionnement, plus particulièrement en ce qui concerne le Comité d'examen des marchés (CEM).
1.2 Les activités de planification de l'approvisionnement établissent adéquatement les besoins et les exigences du Ministère et donnent lieu à un plan d'approvisionnement à long terme.	3	<ul style="list-style-type: none"> • La Direction de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) doit élaborer des plans d'approvisionnement à court et à long termes et intégrer le processus de planification de l'approvisionnement à celui de la planification des investissements.
1.3 Les pouvoirs, la responsabilité et la responsabilisation liés au processus d'approvisionnement sont clairement définis et communiqués.	1	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs et la responsabilisation liés au processus d'approvisionnement sont clairement définis et communiqués.
1.4 De l'information pertinente et fiable sur les activités de passation de marchés et d'approvisionnement est disponible et communiquée aux intervenants en temps opportun.	2	<ul style="list-style-type: none"> • Le rapport d'activités est fourni à la gestion. • La DGMM satisfait aux exigences en matière de rapport aux intervenants. Cependant, réduire la fréquence du rapport sur les activités d'achat fait diminuer la présentation de rapports en temps opportun.

Critères de vérification	Conclusion relative aux critères de vérification	Observations
1.5 Les outils et la formation nécessaires sont fournis aux employés pour les aider dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.	2	<ul style="list-style-type: none"> Des possibilités d'amélioration ont été constatées en ce qui concerne les outils et la formation fournis aux employés pour les aider dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de passation de marchés et d'approvisionnement (p. ex. formation polyvalente des agents d'approvisionnement et plans de relève de la DGMM).
1.6 Des mécanismes de surveillance sont en place pour assurer la conformité aux lois, politiques et pouvoirs en matière de gestion financière et d'approvisionnement.	3	<ul style="list-style-type: none"> Il existe des mécanismes de surveillance au sein de la Direction générale de la gestion financière, mais des possibilités d'amélioration ont été constatées en ce qui concerne le renforcement de l'analyse des données et le suivi des mesures correctives concernant la répartition des tâches et les rapports sur les activités d'achat.
1.7 Des processus et des pratiques sont en place pour déterminer les améliorations continues à apporter au processus d'approvisionnement et les mettre en œuvre.	2	<ul style="list-style-type: none"> La rétroaction des clients sur le rendement de la DGMM devrait être sollicitée officiellement. En outre, les leçons apprises devraient être officialisées afin de déterminer les améliorations continues à apporter au processus d'approvisionnement et de les mettre en œuvre. Les normes actuelles de prestation des services devraient être revues afin de confirmer leur pertinence.
2.1 Les exigences sont clairement énoncées et définies et l'engagement des dépenses est approuvé adéquatement.	3	<ul style="list-style-type: none"> Des directives et de la formation supplémentaires sont nécessaires pour clarifier ce qui est une preuve acceptable de l'autorisation d'engager des dépenses. Des faiblesses ont été constatées dans la documentation relative à la justification des services d'aide temporaire.

Critères de vérification	Conclusion relative aux critères de vérification	Observations
2.2 Des achats ne sont effectués que pour les demandes approuvées lorsque des fonds suffisants sont disponibles (article 32 de la LGFP)	3	<ul style="list-style-type: none"> • Des achats ne sont effectués que pour les demandes approuvées lorsque des fonds suffisants sont disponibles (article 32 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> [LGFP]). La possibilité se présente de clarifier comment devrait être établie la preuve démontrant que les exigences de l'article 32 de la LGFP sont satisfaites.
2.3 L'appel d'offres et la sélection du soumissionnaire sont équitables, ouverts et transparents. Ils sont conformes aux exigences prévues par le gouvernement et sont documentés.	3	<ul style="list-style-type: none"> • L'appel d'offres et la sélection du soumissionnaire sont équitables, ouverts et transparents. Ils sont conformes aux exigences prévues par le gouvernement et sont documentés. Il existe des faiblesses pour ce qui est de justifier ou de documenter adéquatement la sélection du fournisseur en ce qui concerne les mécanismes de passation de marchés et d'approvisionnement liés aux services d'aide temporaire, aux commandes subséquentes à une offre à commandes et aux bons de commande de TPSGC.
2.4 Des marchés sont en place pour couvrir l'ensemble des activités et des coûts liés à l'activité.	3	<ul style="list-style-type: none"> • Des cas mineurs ont été observés impliquant la non utilisation des marchés types de PCH et une répartition des tâches inadéquate. • Des faiblesses ont été constatées en ce qui concerne l'autorisation des marchés en temps opportun.
2.5 L'administration des marchés est adéquate, y compris la surveillance des marchés, la réception et l'acceptation des produits livrables, la surveillance du rendement financier et la résolution des points	3	<ul style="list-style-type: none"> • La vérification des dossiers indiquait qu'il n'y avait pas d'orientation claire quant à savoir quelle preuve est nécessaire pour s'assurer qu'un marché a été géré et surveillé adéquatement. • Les processus d'approbation liés aux modifications ne sont pas toujours

Critères de vérification	Conclusion relative aux critères de vérification	Observations
litigieux avec le fournisseur.		<p>effectués comme il se doit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un cas a été observé où un paiement en double a été effectué à un fournisseur, ce qui dénote une faiblesse dans les contrôles des systèmes financiers.
2.6 Les montants pour les biens et services reçus sont exacts et approuvés par une autorité déléguée.	2	<ul style="list-style-type: none"> • La vérification des dossiers indique que la plupart des montants pour les biens et services reçus étaient exacts et qu'ils ont été approuvés adéquatement par une autorité déléguée en tenant compte des exigences de l'article 34 de la LGFP. • Des cas mineurs ont été observés où de la documentation insuffisante était conservée pour déterminer avec exactitude si les obligations de l'article 34 de la LGFP ont été entièrement remplies.
2.7 Les paiements sont certifiés adéquatement et une assurance de la qualité est effectuée au besoin.	1	<ul style="list-style-type: none"> • Les paiements ont été certifiés de façon appropriée.

Annexe B – Plan d'action de la gestion

Titre du projet : Vérification des pratiques d'approvisionnement

Plan d'action de la gestion			
5.1 Gouvernance			
Recommandation	Mesures	Responsable	Date cible
<p>1. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'appuyer sur le mandat actuel du CEM afin de fournir de la clarté sur la composition appropriée du Comité, la nature de l'information nécessaire pour son examen des demandes de marchés et les exigences relatives à son examen des marchés et des modifications traités par TPSGC.</p>	<p>En accord, la modification du mandat sera présentée au Comité de finance.</p>	<p>Directeur adjoint des politiques et de la conformité, DGMM</p>	<p>13 Septembre 2011</p>
Recommandation	Mesures	Responsable	Date cible
<p>2. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'appuyer sur les pratiques actuelles de planification de l'approvisionnement afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ d'élaborer des plans d'approvisionnement à court et à long terme pour le Ministère de façon à 	<p>En accord, les plans à court et long terme seront présentés aux membres du Comité de finance comme une annexe à notre rapport annuel des activités contractuelles.</p>	<p>Directeur adjoint des politiques et de la conformité, DGMM</p> <p>Directrice générale</p>	<p>14 juin 2011</p>

<p>maximiser les ressources et les économies;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ d'intégrer le processus de planification de l'approvisionnement à celui de la planification des investissements. 	<p>En accord, le plan d'approvisionnement à long terme sera utilisé comme une source afin de développer le plan d'investissement quinquennal.</p>	<p>associée, DGGF</p>	<p>Mise à jour du plan d'investissement quinquennal de 2014-2015</p>
<p>5.2 Contrôles internes</p>			
<p>Recommandation</p>	<p>Mesures</p>	<p>Responsable</p>	<p>Date cible</p>
<p>3. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait développer une pratique visant à faire en sorte que la gestion prenne des mesures correctives pour rectifier les erreurs mises en évidence dans les rapports sur les activités d'approvisionnement et résoudre les problèmes de répartition des tâches identifiés dans les rapports de vérification sur les droits d'accès.</p>	<p>Nous sommes d'accord pour renforcer les mécanismes de surveillance en développant des procédures où les centres de service sectoriel suivront ou confirmeront que les erreurs identifiées dans les rapports sur les activités d'approvisionnement ont reçu suffisamment d'attention et que des mesures correctives ont été mises en œuvre par le secteur.</p> <p>En accord, la procédure pour d'identifier les répartitions des tâches inappropriées dans SAP sera révisée.</p>	<p>Directrice adjointe, Opérations d'approvisionnement et marchés</p> <p>Gestionnaire, systèmes financiers</p>	<p>30 Septembre 2011</p>
<p>Recommandation</p>	<p>Mesures</p>	<p>Responsable</p>	<p>Date cible</p>
<p>4. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait réviser, clarifier et communiquer les procédures en matière d'approvisionnement et de finance. Ceci comprend la sélection des fournisseurs, la surveillance et l'approbation des pratiques et des procédures.</p>	<p>En accord, nous allons mettre à jour les procédures en matière d'approvisionnement et de finances et les incorporer dans la nouvelle formation inclus sous la recommandation 6.</p>	<p>Directeur adjoint des politiques et de la conformité, DGMM</p> <p>Gestionnaire, politiques financières et contrôles internes</p>	<p>31 décembre 2011</p>

Recommandation	Mesures	Responsable	Date cible
<p>5. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait effectuer une analyse afin de s'assurer que les contrôles du système et les contrôles compensatoires reliés aux risques de paiements fonctionnent correctement.</p>	<p>Nous sommes d'accord pour effectuer une analyse pour déterminer que les contrôles des systèmes et les contrôles compensatoires sont conformes avec les procédures établies afin de s'assurer que les erreurs humaines ou du système sont adressées correctement.</p>	<p>Directrice, Opérations comptables, politiques et système financier</p>	<p>30 juin 2011</p>
Recommandation	Mesures	Responsable	Date cible
<p>6. Le directeur général de la Direction générale de la gestion financière devrait s'assurer que de la formation et des communications supplémentaires sont disponibles pour les membres du personnel participant aux activités d'approvisionnement afin de permettre une plus grande clarification et un renforcement des exigences liées à la passation de marchés et à l'approvisionnement.</p>	<p>Nous sommes d'accord pour évaluer les besoins en matière de formation des employés impliqués dans la passation de marchés de PCH, afin de permettre une meilleure clarification et un renforcement des exigences liées à la passation de marchés et à l'approvisionnement. Si nécessaire, la formation actuelle sera ajustée en conséquence.</p>	<p>Directeur adjoint des politiques et de la conformité, DGMM</p>	<p>30 décembre 2011</p>