

Vérification
de la
divulgation proactive
des contrats de
plus de 10 000 \$

Février 2008

Étapes d'approbation du rapport

Achèvement de l'étape de planification	Août 2006
Achèvement du travail sur le terrain	Septembre 2007
Rédaction du rapport	Novembre 2007
Acheminement du rapport à la direction, pour réponse	Décembre 2007
Réception de la réponse de la direction	Janvier 2008
Achèvement du rapport	Janvier 2008
Recommandation du rapport par le Comité consultatif externe de vérification	Janvier 2008
Approbation par le Sous-ministre	Février 2008

Préparé par Vérification et évaluation

Remerciements

L'équipe de vérification, composée de Claudette Harrison, Lucie Héon, Thierry Chen, Stéphanie Brossard et Lise Gravel, sous la direction de Jean Leclerc, désire remercier tous ceux qui ont contribué au projet, notamment Karen Anderson, directeur général, Biens, approvisionnements et gestion environnementale, Phillip Sterling, directeur, Matériel – Politiques et systèmes ainsi que Jackie Archambault et Rachel Gignac, toutes deux agents, Matériel – Politiques et systèmes.

Original signé par :

Stephen McClellan
Dirigeant principal de la vérification

Table des matières

SOMMAIRE.....	1
1.0 INTRODUCTION	3
1.1 Contexte	3
1.2 Objectifs.....	4
1.3 Portée.....	4
1.4 Méthodologie	4
2.0 RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS	4
2.1 Procédures ministérielles.....	4
2.2 Présentation des rapports.....	5
2.3 Exactitude des renseignements sur le site Web.....	7
3. CONCLUSION	8
Annexe 1 – Illustration du processus de divulgation	9

SOMMAIRE

Sommaire des résultats et des conclusions

Environnement Canada doit s'assurer que tous les contrats de plus de 10 000 \$ sont divulgués de manière à favoriser la transparence et faciliter leur consultation par le public. Cette vérification faisait partie du Plan ministériel de vérification et d'évaluation de 2006-2007–2008-2009, approuvé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation.

La Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale, de Finances et services corporatifs, Environnement Canada, est responsable du processus de divulgation des contrats dont la valeur excède 10 000 \$. Les agents d'approvisionnements désignés sont chargés de déterminer si les contrats doivent être divulgués ou non. Le coordonnateur national prépare les rapports et les envoie aux sous-ministres adjoints pour examen et approbation. Les rapports finaux sont envoyés au sous-ministre adjoint, Finances et services corporatifs, qui doit les approuver et ensuite les transmettre aux bureaux du sous-ministre et du ministre avant leur affichage sur le site Web du Ministère.

La vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère se conforme aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulées *Divulgation proactive des contrats de plus de 10 000 \$* et d'évaluer la pertinence des contrôles, procédures et systèmes mis en œuvre par le Ministère en matière de divulgation proactive.

La vérification s'est surtout intéressée à la divulgation de contrats de plus de 10 000 \$ accordés par le Ministère au cours de l'exercice 2005-2006.

La méthodologie comportait un examen des politiques, lignes directrices et pratiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Environnement Canada ainsi que des entrevues des employés responsables de la divulgation des contrats. Une consultation de la Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale, de Finances et services corporatifs, a permis de détailler et de documenter les procédures. On a également effectué une analyse comparative des renseignements sur les contrats enregistrés dans la base de données financière du Ministère et des contrats affichés sur le site Web de diffusion proactive d'Environnement Canada.

Se fondant sur les renseignements examinés au cours de la vérification, le Ministère a pris des mesures afin de s'assurer que les pratiques de divulgation proactive respectent les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la divulgation proactive des contrats de plus de 10 000 \$. De surcroît, le Ministère a élaboré des lignes directrices et des processus qui aident à préparer les rapports de divulgation proactive des contrats de façon exacte et opportune. La vérification a toutefois révélé que ces lignes directrices sont périmées et difficiles à consulter.

Une première analyse a permis d'établir que les renseignements divulgués en 2005-2006 sur le site Web d'Environnement Canada étaient cohérents avec ceux contenus dans le Système de divulgation proactive des contrats du Ministère. Une seconde analyse a révélé que les renseignements contenus dans le Module des bons de commande de la base de données du système financier ne correspondaient pas à ceux

du Système de divulgation proactive des contrats. C'est pourquoi 23 contrats n'avaient pas été divulgués. Ces contrats ont été omis par inadvertance, car ils dataient d'exercices antérieurs. Cet incident tient au fait que ces contrats ont été octroyés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et qu'ils ne sont pas parvenus à temps au Ministère pour les inclure dans le rapport de divulgation. Ces contrats sont depuis affichés de façon rétroactive sur le site Web du Ministère. On a en outre adopté des mesures pour s'assurer que dorénavant, ces types de contrats seront entrés dans le système et divulgués en temps opportun.

La vérification a également confirmé que les rapports sur les contrats comportaient toutes les données exigées dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor et que l'affichage des contrats sur le site Web du Ministère était fait conformément aux normes sur la Normalisation des sites Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Recommandations

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Finances et services corporatifs :

- 1) veille à ce que les lignes directrices du Ministère soient mises à jour et que chacune de leur modification soit diffusée;**
- 2) envisage des méthodes en vue de rationaliser le processus d'identification des contrats dont la divulgation est obligatoire.**

1) Réponse de la direction

Cette recommandation est acceptée intégralement par Finances et services corporatifs. Dans le cadre de notre mise à jour des politiques, liée à l'exercice de renouvellement des politiques du Conseil du Trésor et au Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis, nous procédons à la révision et à la mise à jour d'un large éventail de politiques et procédures. Les procédures de divulgation des contrats de plus de 10 000 \$ figureront dans ces mises à jour. Une fois terminées, elles feront l'objet d'une grande diffusion, notamment par l'envoi de courriels aux principaux intervenants et par l'affichage sur le site Web de la Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale.

2) Réponse de la direction

Cette recommandation est acceptée intégralement par Finances et services corporatifs, et ce dernier envisagera des mesures pour accroître l'efficacité des procédures de divulgation et pour assurer l'intégrité des données en prévision de la mise à niveau du système financier du Ministère vers Merlin 11i. D'après les plans actuels, cette mise à niveau devrait avoir lieu avant l'automne prochain. Nous pensons que les mesures d'amélioration de la procédure de divulgation devraient pouvoir être intégrées d'ici l'été 2009.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Dans le cadre de ses efforts pour accroître la transparence, le gouvernement du Canada a adopté un certain nombre de mesures pour renforcer la gestion du secteur public et offrir un suivi des ressources publiques, dont la divulgation proactive de certains types de dépenses ou de mesures de gestion :

- En décembre 2003, publication obligatoire des frais de déplacement et d'hébergement pour certains représentants gouvernementaux.
- Le 25 février 2004, publication obligatoire de renseignements sur la reclassification de postes occupés dans la fonction publique du Canada. Exigences de déclaration en vigueur depuis octobre 2004.
- Le 23 mars 2004, le gouvernement annonçait une nouvelle initiative visant la publication obligatoire des contrats de plus de 10 000 \$. Production de rapports sur les contrats en vigueur depuis le 31 octobre 2004.

Pour mettre en œuvre ces mesures, les ministères ont dû adopter des systèmes et des contrôles leur assurant que tous les renseignements pertinents étaient clairement affichés sur leur site Web respectif. Afin d'aider les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor a émis des lignes directrices pour que les renseignements soient collectés et présentés de façon cohérente et uniforme dans le respect de la transparence et de la responsabilisation tout en facilitant leur consultation par le public. On a en outre élaboré des procédures et lignes directrices ministérielles dans le but de faciliter l'administration des exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La divulgation proactive des contrats est un élément propre à cette vérification. Selon la *Politique sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'adjudication de contrats gouvernementaux pour des biens et services, y compris les services de construction, doit se faire de façon à favoriser l'accès, la concurrence et l'équité ainsi que l'obtention de la meilleure valeur possible pour les Canadiens. Les règles et principes qui régissent l'adjudication des contrats sont détaillés dans la *Politique sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Ministère doit s'assurer de bien appuyer l'engagement du gouvernement quant à la divulgation publique de renseignements afférents aux contrats de plus de 10 000 \$ de façon adéquate et en temps opportun. Ces renseignements doivent être publiés trimestriellement sur le site Web du Ministère, conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulées *Divulgation proactive des contrats de plus de 10 000 \$*, et ces renseignements doivent être présentés conformément aux normes sur la Normalisation des sites Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor. On notera cependant certaines exceptions quant à l'affichage des contrats dans le cas de renseignements devant être protégés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

1.2 Objectifs

La vérification avait pour objectif de :

- déterminer si le Ministère se conformait aux lignes directrices en matière de divulgation proactive en vérifiant si les rapports de divulgation proactive publiés reflétaient toutes les activités d'adjudication de contrats dont la valeur excédait 10 000 \$;
- déterminer si les contrôles, procédures et systèmes mis en œuvre par le Ministère pour la divulgation proactive permettaient de collecter efficacement les renseignements nécessaires et d'en assurer une présentation exacte et opportune.

1.3 Portée

La vérification couvrait la présentation de rapports de divulgation des contrats de plus de 10 000 \$ octroyés au cours de l'exercice 2005-2006.

1.4 Méthodologie

La vérification a comporté un travail de recherche et d'examen des politiques, lignes directrices et autres documents pertinents produits par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère, ainsi que des entrevues avec des employés du Ministère et des membres du personnel administratif chargés de la présentation des rapports de divulgation proactive. On a procédé également à une description détaillée du processus et des contrôles de la divulgation proactive des contrats afin de déterminer si les contrôles et pratiques étaient exhaustifs, exacts et conformes aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La vérification a ensuite consisté à comparer les rapports sur les contrats affichés sur le site Web du Ministère aux renseignements enregistrés dans la base de données du système financier du Ministère, puis à déterminer si des contrats étaient divulgués plus d'une fois, si des contrats ne devant pas être divulgués figuraient dans le rapport de divulgation et si les contrats qui n'étaient pas divulgués répondaient aux critères de non-divulgation. Une vérification plus approfondie a été faite lorsqu'il y avait des différences entre la base de données financière et le site Web.

2.0 RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

2.1 Procédures ministérielles

Le Ministère a mis en œuvre certaines procédures pour s'assurer que les contrats de plus de 10 000 \$ sont divulgués de façon exacte et opportune. L'annexe 1 présente un organigramme du processus de divulgation. La procédure est la suivante :

1. À la fin de chaque trimestre, un employé de la Direction générale du dirigeant principal de l'information (DGDPI) transfère les données du système financier du Ministère dans le Système de divulgation proactive des contrats. Les données proviennent de deux sources : le Module des bons de commande qui contient tous les contrats en matière de biens et services et le Module des comptes créditeurs qui contient tous les paiements de plus de 10 000 \$ qui ne coïncident avec aucun contrat.
2. Tous les agents des contrats au pays effectuent un examen préliminaire des données pour s'assurer de leur intégrité. Ils trouvent les transactions ne devant pas faire l'objet d'un rapport — comme les duplicata, les modifications et les catégories ne devant pas faire l'objet d'un rapport en vertu des lignes directrices sur les exclusions du Secrétariat du Conseil du Trésor, — et ils corrigent toute erreur dans la méthode d'adjudication des contrats.
3. Dans le Système de divulgation proactive des contrats, les agents d'approvisionnement indiquent si les contrats doivent être divulgués ou non. Ils doivent fournir une explication quant à la non-divulgation de tout contrat de plus de 10 000 \$.
4. Les rapports du Système de divulgation des contrats sont préparés par le coordonnateur national, Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale, Finances et services corporatifs, et envoyés aux sous-ministres adjoints pour un dernier examen et approbation. Le Système de divulgation des contrats produit deux rapports : un pour les contrats divulgués et un pour les contrats non divulgués. Le rapport de divulgation comprend tous les contrats de plus de 10 000 \$ qui doivent être affichés, et celui de non-divulgation comporte tous les contrats qui ne doivent pas à être divulgués conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor.
5. Les sous-ministres adjoints examinent les renseignements qui seront divulgués, ce qui est habituellement confié à un agent administratif, et retournent le rapport approuvé au coordonnateur national avant une date limite convenue.
6. La trousse qui contient le rapport final de divulgation est préparée et envoyée par le sous-ministre adjoint, Finances et services corporatifs, aux bureaux du sous-ministre et du ministre avant affichage. Ce processus doit être terminé dans les 30 jours suivant la période visée par le rapport.

2.2 Présentation des rapports

Le Ministère doit divulguer tous les contrats pertinents avec exactitude et en temps opportun, conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulées *Divulgation proactive des contrats de plus de 10 000 \$*. Seuls les contrats d'approvisionnements en biens et services doivent faire l'objet d'un rapport. Les lignes directrices font état de certaines catégories exemptes de divulgation telles que les contrats pour services juridiques, les transactions immobilières, les subventions et contributions, les ententes sur les niveaux de service entre les institutions fédérales et les protocoles d'entente. Par ailleurs, les lignes directrices ministérielles comportent des listes plus détaillées de ces exemptions.

Toute non-divulgation doit respecter les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère. Les motifs de non-divulgation sont regroupés sous différentes catégories, dont les suivantes :

- modifications, montants déclarés de façon erronée;
- contrats et commandes annulés ou remplacés par un autre contrat;
- contrats déjà déclarés pour un autre trimestre;
- programme de carte de crédit de la flotte (soit les dépenses faites sur la carte de crédit pour l'achat du carburant des véhicules; chaque facture étant inférieure à 10 000 \$, il n'est pas nécessaire de la divulguer);
- autorisation directe d'un locataire de TPSGC liée à des biens immobiliers;
- location de locaux pour des ateliers.

Le Ministère a élaboré de bonnes lignes directrices pour aider les gestionnaires et le personnel à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de divulgation de contrats; il conviendrait toutefois de les mettre à jour et d'en faciliter la consultation.

Rapport de divulgation

Pour la période couverte par cette vérification, une comparaison des contrats affichés sur le site Web du Ministère avec ceux figurant dans le Système de divulgation proactive des contrats et dans le système de gestion financière a révélé que les données du Système de divulgation proactive de contrats correspondaient à celles du site Web du Ministère. Le Système de divulgation proactive des contrats contenait 2 707 contrats¹.

Une analyse du système de gestion financière et du Système de divulgation proactive des contrats a révélé que 23 contrats enregistrés dans le premier avaient été omis du second par inadvertance. Ces contrats, représentant moins de 1 % des contrats divulgués, avaient une valeur totale de 1,8 million de dollars. Ils avaient été attribués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et n'avaient pas été reçus à temps par le Ministère pour les inclure dans le rapport de divulgation. Ce problème a été signalé au chef, Politiques et systèmes de la Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale. Ces contrats sont depuis affichés de façon rétroactive sur le site Web du Ministère. On a en outre adopté des mesures pour s'assurer que dorénavant, ces types de contrats seront entrés dans le système et divulgués en temps opportun.

Rapport de non-divulgation

On a également évalué si les contrats non divulgués répondaient aux critères de non-divulgation. L'analyse a révélé que le rapport de non-divulgation pour l'exercice 2005-2006 contenait 794 contrats². Parmi ceux-ci, 179 ne comportaient aucune explication relative à leur non-divulgation. On a signalé la situation à un agent de Politiques et systèmes de la Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale, Finances et services corporatifs, pour qu'il la clarifie. Des motifs satisfaisants de non-divulgation ont été fournis pour tous les contrats, à l'exception de deux d'entre eux.

¹ Le système de divulgation proactive des contrats comportait 2 788 contrats, dont 81 étaient des duplicata. Il ne contenait en fait que 2 707 contrats à divulguer.

² Le rapport de non-divulgation pour l'exercice 2006-2007 contenait 869 contrats, dont 75 étaient des duplicata. Il ne contenait en fait que 794 contrats non divulgués.

Une autre analyse a été effectuée pour savoir si un ou plusieurs des contrats ne devant pas être divulgués l'avaient été par inadvertance sur le site Web du Ministère; les deux listes coïncidaient et aucun chevauchement n'a été relevé.

Recommandations

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Finances et services corporatifs :

- 1) veille à ce que les lignes directrices du Ministère soient mises à jour et que chacune de leur modification soit diffusée;**
- 2) envisage des méthodes en vue de rationaliser le processus d'identification des contrats dont la divulgation est obligatoire.**

1) Réponse de la direction

Cette recommandation est acceptée intégralement par Finances et services corporatifs. Dans le cadre de notre mise à jour des politiques, liée à l'exercice de renouvellement des politiques du Conseil du Trésor et au Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis, nous procédons à la révision et à la mise à jour d'un large éventail de politiques et procédures. Les procédures de divulgation des contrats de plus de 10 000 \$ figureront dans ces mises à jour. Une fois terminées, elles feront l'objet d'une grande diffusion, notamment par l'envoi de courriels aux principaux intervenants et par l'affichage sur le site Web de la Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale.

2) Réponse de la direction

Cette recommandation est acceptée intégralement par Finances et services corporatifs, et ce dernier envisagera des mesures pour accroître l'efficacité des procédures de divulgation et pour assurer l'intégrité des données en prévision de la mise à niveau du système financier du Ministère vers Merlin 11i. D'après les plans actuels, cette mise à niveau devrait avoir lieu avant l'automne prochain. Nous pensons que les mesures d'amélioration de la procédure de divulgation devraient pouvoir être intégrées d'ici l'été 2009.

2.3 Exactitude des renseignements sur le site Web

Comme l'exige le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère produit des rapports sur les contrats et met à jour ces renseignements sur son site Web, chaque trimestre de son exercice financier et dans les 30 jours suivant la fin de chaque période visée par un rapport. Étant donné la grande quantité de contrats à traiter, le délai de 30 jours accordé pour la préparation d'un rapport est parfois insuffisant. Quand un contrat est omis par inadvertance, il doit être affiché durant la période suivante ou le plus tôt possible.

Le site Web ministériel sur les contrats doit répondre aux normes sur la Normalisation des sites Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor. La page d'accueil du site Web d'Environnement Canada <http://www.ec.gc.ca> comporte un lien à la page sur la

divulgation proactive. Le cas échéant, les renseignements sur les contrats sont triés par période de rapport et date de contrat. Le format d'affichage qu'utilise le Ministère pour afficher ces renseignements respecte les normes sur la Normalisation des sites Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor.

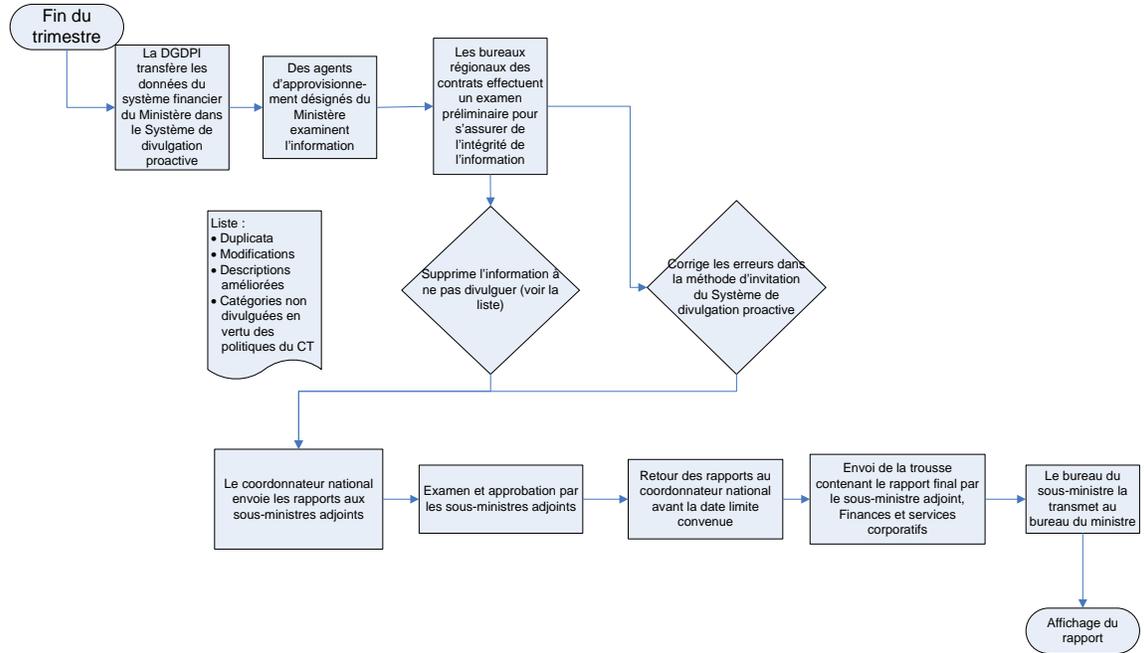
Le Ministère doit fournir les renseignements suivants pour chacun des contrats affichés : nom du fournisseur légal; numéro de référence (attribué par le système financier); date du contrat; description des travaux; date de période du contrat s'il s'agit de services; date d'exécution du contrat s'il s'agit de biens; et valeur du contrat. Une analyse de 37 contrats choisis au hasard figurant dans le rapport de divulgation proactive du site Web du Ministère a montré que tous ces renseignements avaient été correctement fournis au cours de l'exercice financier de 2005-2006.

3. CONCLUSION

À notre avis, le Ministère a mis en œuvre les contrôles, procédures et systèmes qui lui permettent de se conformer aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de divulgation proactive des contrats de plus de 10 000 \$. Ces outils, développés par le Ministère, facilitent l'uniformisation de la saisie des données, aident le Ministère à reconnaître rapidement les tendances des marchés, permettent de résoudre les problèmes contractuels de façon proactive et de découvrir les factures non rapprochées. Ces contrôles ont engendré des processus plus précis qui permettent de détecter rapidement les problèmes et qui facilitent l'application de mesures correctives le cas échéant.

Selon notre jugement professionnel, l'exactitude des conclusions énoncées dans le présent rapport repose sur un nombre suffisant de procédures appropriées et d'éléments de preuve. Ces conclusions ont été fondées sur un examen de la situation qui prévalait à ce moment-là.

Annexe 1 – Illustration du processus de divulgation



Note : Ce processus doit être achevé en dedans de 30 jours