

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Vérification de la passation des marchés

Division de la vérification et de l'évaluation

Rapport final
19 décembre 2014

Table des matières

1.0	Introduction.....	1
1.1	Autorisation	1
1.2	Objectif	1
1.3	Étendue	1
1.4	Contexte	1
1.5	Approche et méthode.....	2
1.6	Énoncé de conformité	2
2.0	Conclusion de la vérification	3
3.0	Constatations de la vérification et recommandations	3
3.1	Exigences relatives aux marchés.....	3
3.2	Engagements de la direction.....	4
3.3	Gestion des marchés	4
3.4	Administration des marchés et des produits livrables.....	5
3.5	Production de rapports et divulgation	6
4.0	Réponse de la direction	6
5.0	Plan d'action de la direction	7
	Annexe A – Critères de vérification et sources	8

1.0 Introduction

1.1 Autorisation

La vérification de la passation des marchés a été approuvée par le greffier du Bureau du Conseil privé (BCP) dans le cadre du Plan de vérification fondé sur les risques de 2013 à 2016.

1.2 Objectif

La présente vérification a pour objectif de garantir que les activités d'approvisionnement et de passation des marchés du BCP sont menées avec efficacité et d'une manière équitable, ouverte et transparente, conformément aux exigences législatives et politiques.

1.3 Étendue

L'étendue de la vérification englobait les processus et les contrôles de gestion nécessaires pour gérer les exigences, contrôler les engagements, acquérir les biens et/ou services requis, gérer les marchés, administrer les marchés et les produits livrables et faire rapport au BCP sur les marchés. Un échantillon d'opérations tirées de l'ensemble des engagements et des marchés (d'une valeur de plus de 5 000 \$) et réalisées du 1^{er} avril 2012 au 31 décembre 2013 a été examiné.

1.4 Contexte

La politique pangouvernementale exige que les pratiques d'approvisionnement et de passation des marchés donnent lieu à des dépenses de fonds publics ouvertes, équitables et transparentes. Les activités d'approvisionnement et de passation des marchés sont régies par une série complexe de politiques, de règlements, de lois, d'exigences en matière de production de rapports et d'autres pouvoirs. Conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, ces exigences ont pour objectif de permettre aux ministères de procéder à « l'acquisition de biens et de services d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien » tout en voyant à une gestion responsable des ressources financières et à rendre compte des résultats obtenus auprès des Canadiens. Les ministères sont tenus de voir à ce qu'un cadre efficace de contrôles soit en place pour respecter et mettre en œuvre ces exigences.

Au BCP, le Service des acquisitions et des marchés, faisant partie de la Division de l'administration de la Direction des services ministériels du BCP, est responsable de l'achat de la majorité des biens et des services requis par l'organisme. Le Service est chargé de préparer les documents nécessaires à la passation des marchés et son équipe spéciale d'agents de négociation de marchés est appelée à fournir des conseils et des orientations dans toutes les sphères de l'administration des marchés. La supervision des marchés et de l'approvisionnement au BCP est assurée par son Comité d'examen des marchés (CEM). Le CEM formule des conseils et des orientations sur les marchés ou les modifications aux marchés quant à leur conformité aux politiques et aux procédures de l'organisme et du Conseil du Trésor sur la passation des marchés.

1.5 Approche et méthode

À l'étape de la planification de la vérification, les mesures de contrôles de l'approvisionnement et les risques découlant de la gestion, de l'administration et de l'exécution des marchés au BCP ont été définis et évalués. En nous fondant sur cette évaluation des risques, nous avons principalement axé la vérification sur l'examen des principaux contrôles utilisés pour satisfaire et gérer les exigences des lois et des politiques, les attentes des intervenants, les exigences des processus organisationnels, et pour voir à prévenir et à détecter les irrégularités. Les vérificateurs ont ensuite préparé un plan de vérification qui comprenait les critères de vérification tirés des politiques, des directives et des lignes directrices du Conseil du Trésor (voir annexe A) et ont obtenu l'approbation de ces critères auprès de la direction. Les processus et les contrôles ont été testés pour ce qui est d'assurer la supervision, de contrôler les engagements, de gérer et d'administrer les marchés et de confirmer la réception des produits livrables.

La phase d'examen consistait, d'une part, en une vérification des contrôles au moyen de l'examen de 42 dossiers financiers et de passation de marchés et, d'autre part, en une revue des étapes clés de la saisie des données et des processus de production de rapports. L'échantillon de 42 dossiers était constitué de 22 dossiers choisis au hasard et de 20 dossiers discrétionnaires choisis en considération des risques liés à l'approvisionnement. Les dossiers discrétionnaires étaient constitués de marchés de valeur élevée, de marchés qui comportaient des modifications, de marchés conclus avec d'anciens fonctionnaires et de marchés dont la valeur se rapprochait des seuils associés aux exigences (notamment en ce qui concerne la divulgation proactive, les exemptions applicables aux demandes de soumissions, et les exigences législatives liées aux invitations ouvertes à soumissionner).

Les constatations de la vérification ont été validées auprès de l'Unité des services des acquisitions et des marchés et du directeur de la Division de l'administration, auprès de l'Unité des politiques financières, des systèmes et du contrôle interne, ainsi qu'auprès du chef des Opérations comptables et du directeur exécutif de la Division des finances et de la planification ministérielle. Un rapport préliminaire a été préparé et présenté au sous-ministre adjoint des Services ministériels aux fins de suivi et en vue de l'élaboration d'un plan d'action de la direction pour donner suite à la recommandation de la vérification (voir section 5.0). Les rapports de vérification préliminaires, y compris les plans d'action de la direction, sont présentés au Comité de vérification du BCP aux fins d'examen et d'approbation, après quoi ils font l'objet d'une recommandation conjointe du dirigeant principal de la vérification et du président du Comité de vérification auprès du greffier du Conseil privé en vue de leur approbation officielle.

1.6 Énoncé de conformité

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeant principal de la vérification, je suis d'avis que la vérification est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité du BCP.

Original signé par

DIRIGEANT PRINCIPAL DE LA VÉRIFICATION
JIM HAMER

2.0 Conclusion de la vérification

Les activités d'approvisionnement et de passation de marchés au BCP sont menées d'une manière équitable, ouverte et transparente, conformément à toutes les exigences législatives et politiques applicables.

3.0 Constatations de la vérification et recommandations

3.1 Exigences relatives aux marchés

Les dossiers des marchés contiennent la documentation requise pour respecter les exigences législatives, politiques et réglementaires.

Nous avons vérifié que les dossiers des marchés contenaient la documentation requise pour respecter les exigences en matière de passation de marchés. Nous avons examiné les processus d'approvisionnement pour attester que le processus pour le lancement d'appels d'offres avait été consigné et justifié comme il se doit. Nous avons aussi évalué l'efficacité et l'efficience de la supervision exercée par le Comité d'examen des marchés (CEM) du BCP relativement aux pratiques de passation des marchés.

En matière de passation de marchés, le gouvernement doit voir, en plus d'assurer la conformité aux autorisations législatives, politiques et réglementaires, à ce que le processus soit mené de manière : à répondre aux besoins opérationnels, à résister à l'examen du public, à encourager la concurrence et à obtenir un bon rapport qualité-prix. Pour respecter ces autorisations, il faut que les exigences relatives aux marchés soient clairement définies et documentées dès le début du processus de passation des marchés. Les décisions en matière d'approvisionnement doivent être documentées afin de démontrer la transparence du processus et doivent respecter les principes d'équité dans la prise de décision. Toutes les restrictions du processus ou des exigences doivent être documentées et justifiées par la direction pour démontrer le respect du processus établi et la prise en considération de l'ensemble des objectifs en matière de passation de marchés. La supervision du processus de passation des marchés est une mesure nécessaire pour prévenir ou déceler toutes les irrégularités réelles ou perçues qui pourraient entacher l'intégrité, l'équité ou l'ouverture du processus (p. ex., le fractionnement des marchés ou le rajustement des exigences en fonction de fournisseurs privilégiés).

3.1.1 Exigences en matière de passation de marchés et prise de décision

Nous avons constaté que tous les marchés examinés ont fait l'objet d'appels d'offres d'une manière équitable, ouverte et transparente, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement. Un énoncé des travaux approprié a été formulé dès le début de chaque processus pour définir les exigences des marchés et une analyse adéquate se trouvait dans les dossiers pour démontrer la recherche du meilleur rapport qualité-prix. Les soumissions concurrentielles ont été choisies en fonction de critères de sélection équitables, ouverts et transparents prédéfinis et nous avons constaté une utilisation appropriée des méthodes d'approvisionnements obligatoires.

3.1.2 Supervision des marchés

Nous avons constaté que le CEM du BCP était efficace pour ce qui est de s'acquitter de son mandat conformément à son cadre de référence, de fournir des conseils et des orientations et de remettre en question toutes les irrégularités perçues. Le CEM examine certains types de marchés particuliers dépassant certains seuils monétaires établis, par exemple, les marchés de services professionnels d'une valeur de plus de 10 000 \$. Tous les autres marchés qui ne correspondent pas aux paramètres précisés ne font pas l'objet d'examen indépendants à moins que le gestionnaire de l'approvisionnement et des biens de la Division de l'administration estime qu'un marché particulier soulève des questions justifiant un examen du CEM. Étant donné que le CEM constitue une mesure de contrôle clé axée sur le risque et que le profil de passation des marchés du BCP ainsi que les risques connexes et les tolérances au risque sont susceptibles de changer au fil du temps, il est raisonnable de chercher à valider le fait que le mandat du CEM continue bel et bien de concorder avec le profil et les tolérances au risque du BCP en matière de passation de marchés. Il s'agit d'un aspect particulièrement important étant donné que la conjoncture au sein du gouvernement relativement à l'approvisionnement est en constante évolution.

Recommandation

1. Le sous-ministre adjoint des Services ministériels devrait examiner le mandat du Comité d'examen des marchés pour assurer qu'il concorde avec les exigences et les tolérances au risque du BCP en matière de passation de marchés.

3.2 Engagements de la direction

3.2.1 Des contrôles efficaces sont en place pour engager les dépenses ainsi que pour autoriser et consigner les engagements.

L'État est tenu de rembourser ses dettes. Les exigences en matière de contrôle des engagements visent à assurer que des fonds sont réservés pour régler les dettes à leur échéance. Nous avons vérifié qu'un délégué avait certifié qu'il y avait suffisamment de fonds disponibles pour s'acquitter des obligations contractuelles et qu'un engagement avait été consigné dans le système financier avant la date du début des marchés. Nous avons constaté que tous les marchés examinés avaient été autorisés par un délégué et qu'un engagement avait été effectué dans le système financier pour réserver des fonds pour le paiement.

3.3 Gestion des marchés

La documentation requise est versée aux dossiers pour appuyer la gestion des marchés et des modifications aux marchés.

Nous avons vérifié que les marchés avaient été documentés et signés par un délégué approprié. Nous avons confirmé que toutes les modifications avaient été justifiées et autorisées avant l'expiration des marchés. Nous avons aussi vérifié que des contrôles efficaces de la gestion des marchés étaient en place pour recenser et régler toutes les situations potentielles liées aux droits de propriété intellectuelle et pour confirmer les autorisations de sécurité des fournisseurs.

Les marchés sont dans les faits des ententes légales entre deux parties. Ainsi, les marchés et leurs modifications devraient être documentés pour définir clairement les produits livrables et les exigences, et ils doivent être autorisés conformément aux pouvoirs délégués de l'organisme. Les

exigences en matière de sécurité et de propriété intellectuelle doivent être définies dans le document de marché (le cas échéant). La confirmation de la conformité des fournisseurs aux exigences en matière de sécurité devrait être assurée avant la réception des biens et des services.

3.3.1 Les marchés et les modifications sont généralement adéquatement documentés et bien gérés.

Nous avons constaté que tous les marchés et toutes les modifications examinés ont été signés par un délégué approprié. Nous avons aussi constaté que les modifications substantielles apportées aux marchés, tout comme la seule modification rétroactive apportée aux marchés faisant partie notre échantillon, avaient été présentées au sous-ministre adjoint des services ministériels aux fins d'examen et d'approbation, comme le stipule la Politique sur l'approvisionnement du BCP. Nous avons constaté que les exigences en matière de sécurité ont été adéquatement définies dans tous les dossiers des marchés examinés et nous avons trouvé des preuves documentaires confirmant les autorisations de sécurité dans tous les dossiers examinés sauf deux. Dans les tous les marchés examinés, les droits de propriété intellectuelle ont été définis lorsqu'il le fallait.

3.4 Administration des marchés et des produits livrables

Des contrôles efficaces sont en place pour l'administration des marchés et pour confirmer la réception des produits livrables des marchés.

Nous avons évalué les contrôles en place pour attester la réception des produits livrables des marchés. Nous avons examiné l'efficacité des contrôles en place pour le paiement des produits livrables des marchés selon les modalités contractuelles. Nous avons aussi vérifié que les tâches étaient séparées de façon appropriée entre les personnes disposant des pouvoirs requis pour conclure un marché et celles qui accusent réception des biens et des services, en plus de vérifier les contrôles en place relativement à la séparation des tâches des personnes disposant d'un accès leur permettant de modifier l'information sur les fournisseurs dans les systèmes de paiement.

Les mesures de contrôle normalisées en matière de gestion financière et d'administration des marchés exigent de suivre un processus adéquat de documentation et d'authentification permettant de certifier la livraison des biens et des services. Il est tout aussi important de vérifier que les obligations des marchés ont été respectées avant de procéder aux paiements et au règlement des contrats. Des contrôles efficaces devraient être en place pour vérifier que tous les biens et services ont été reçus conformément aux exigences des marchés. Une autre mesure de contrôle normalisée, soit la séparation des tâches, est requise en vue de diminuer le risque de fraude ou d'erreurs.

3.4.1 Administration des marchés et réception des biens et des services

Nous avons constaté qu'à peu d'exceptions près, la documentation requise était versée aux dossiers pour confirmer la réception des biens et des services conformément aux modalités des marchés. Les quelques exceptions recensées dans les plus de 430 factures examinées comprenaient six factures de services professionnels qui n'étaient pas accompagnées des feuilles

de temps connexes à l'appui. Toutes les factures examinées ont été certifiées par un délégataire approprié. Nous avons constaté que les mesures de contrôle étaient adéquatement réparties entre les personnes responsables de la ratification des marchés et de la certification des produits livrables, ainsi qu'entre les employés disposant d'un accès leur permettant de modifier l'information sur les fournisseurs et ceux qui paient les factures.

3.5 Production de rapports et divulgation

Des contrôles efficaces sont en place pour produire des rapports sur les marchés et en faire la divulgation conformément aux exigences du gouvernement du Canada.

Nous avons évalué les contrôles en place pour recenser et signaler les marchés conclus avec d'anciens fonctionnaires ainsi que les contrôles visant à assurer la divulgation proactive des marchés et des modifications aux marchés.

Pour favoriser la transparence et le renforcement de la responsabilisation, les ministères sont tenus de divulguer proactivement sur leurs sites Web respectifs les marchés d'une valeur de 10 000 \$ ou plus. Ces marchés doivent être divulgués correctement, systématiquement et au moment requis. Pour réduire au minimum le risque de tout conflit d'intérêts réel ou apparent et pour préserver l'intégrité de la fonction publique, tous les marchés conclus avec d'anciens fonctionnaires doivent être recensés, signalés et divulgués publiquement. Des contrôles efficaces et efficaces doivent être en place pour recenser, suivre et signaler tous ces marchés requis.

3.5.1 Identification des anciens fonctionnaires et divulgation proactive

Nous avons constaté que les contrôles en place pour recenser et signaler les marchés conclus avec d'anciens fonctionnaires étaient généralement efficaces. Le Service de l'approvisionnement et des marchés exige des fournisseurs qu'ils signent une attestation indiquant s'ils sont ou non d'anciens fonctionnaires touchant une pension. Dans un cas où l'attestation ne permettait pas d'établir clairement si le fournisseur était bel et bien un ancien fonctionnaire, des éclaircissements ont été demandés et obtenus. Tous les marchés requis examinés ont fait l'objet d'une divulgation proactive au besoin.

4.0 Réponse de la direction

[La direction accepte ce rapport et supervisera la mise en œuvre de la recommandation.]

5.0 Plan d'action de la direction

Vérification de la passation des marchés

Recommandation	Réponse et mesures prévues	Responsabilité	Date d'échéance
<p>1. Le sous ministre adjoint des Services ministériels devrait examiner le mandat du Comité d'examen des marchés pour assurer qu'il concorde avec les exigences et les tolérances au risque du BCP en matière de passation de marchés.</p>	<p>La Division de l'administration de la Direction des services ministériels examinera le cadre de référence du Comité d'examen des marchés (CEM) pour en étudier la composition, le mandat et les attributions. L'examen dégagera des possibilités d'amélioration, analysera le niveau et le mandat du titulaire de la présidence du CEM et cherchera à mieux faire concorder le mandat du CEM avec la question de la gestion des risques liés aux marchés au Bureau du Conseil privé.</p> <p>Il sera fait appel aux services d'un spécialiste externe de la passation de marchés pour mener l'examen du CEM afin de mieux en assurer l'impartialité.</p>	<p>Directeur, Division de l'administration</p>	<p>31 mars 2015</p>

Annexe A – Critères de vérification et sources

Critères de vérification

Secteur d'intérêt 1 : Les dossiers des marchés contiennent la documentation requise pour respecter les exigences législatives, politiques et réglementaires.
Critères de vérification
La documentation requise est versée aux dossiers pour démontrer que les marchés ont fait l'objet d'appels d'offres d'une manière équitable, ouverte et transparente conformément aux exigences en matière d'approvisionnement.
Les processus d'appels d'offres ont été adéquatement justifiés et documentés.
Les pratiques d'approvisionnement font l'objet d'une supervision efficace et efficiente.
Secteur d'intérêt 2 : Des contrôles efficaces sont en place pour engager les dépenses ainsi que pour autoriser et consigner les engagements.
Critères de vérification
La disponibilité des fonds au titre des engagements est certifiée comme il se doit par un délégataire dûment autorisé, avant l'engagement des dépenses d'après la valeur prévue. (<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , art.32).
Secteur d'intérêt 3 : La documentation requise est versée aux dossiers pour appuyer la gestion des marchés et des modifications aux marchés.
Critères de vérification
Les marchés sont signés par un délégataire approprié avant la réception des biens ou des services (<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , art. 41).
Les modifications aux marchés sont adéquatement justifiées et autorisées par un délégataire approprié avant l'expiration des marchés.
La documentation appropriée est versée aux dossiers pour favoriser la gestion efficace des marchés (p. ex., procéder à la confirmation des autorisations de sécurité, à l'établissement des droits de propriété intellectuelle, etc.)
Secteur d'intérêt 4 : Des contrôles efficaces sont en place pour l'administration des marchés et pour confirmer la réception des produits livrables des marchés.
Critères de vérification
Des contrôles et des mesures de documentation sont en place pour attester la réception des produits livrables des marchés conformément aux modalités des marchés.
Il y a une séparation appropriée des tâches conformément aux exigences des politiques.
Secteur d'intérêt 5 : Des contrôles efficaces sont en place pour produire des rapports sur les marchés et en faire la divulgation conformément aux exigences du gouvernement du Canada.
Critères de vérification

Les marchés conclus avec d'anciens fonctionnaires sont recensés et signalés.
--

Les marchés et les modifications font l'objet d'une divulgation proactive au besoin.
--

Sources des critères

Les sources suivantes ont été utilisées pour formuler les critères de vérification utilisés au cours de la phase d'exécution de la vérification :

- *Loi sur la gestion des finances publiques*
- BCP - Politique sur l'approvisionnement (comprenant le mandat du Comité d'examen des marchés)
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Politique d'achats écologiques
- Conseil du Trésor
 - Politique sur les marchés
 - Directive sur l'engagement des dépenses et le contrôle des engagements
 - Directive sur la vérification des comptes
 - Directive sur la délégation des pouvoirs financiers pour les dépenses
 - Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 3.1 – gestion du cycle de l'approvisionnement au paiement