



Canadian Grain Commission
Commission canadienne
des grains

Audit des marchés

Services d'audit et d'évaluation
Rapport final

Septembre 2015

Canada 

Table des matières

Table des matières	0
1.0 Sommaire	1
Conclusion	1
Énoncé d'assurance.....	2
Résumé des recommandations et plans d'action de la direction	2
2.0 Introduction	6
Autorité d'audit	6
Contexte	6
Objectifs de l'audit.....	7
Portée de l'audit	7
Approche et méthode.....	7
3.0 Conclusions et recommandations	9
Observation 1 : Stratégies d'approvisionnement (critères 1, 2 et 3).....	9
Observation 2 : Pouvoir de signature (critères 4 et 6).....	10
Observation 3 : Gestion des dossiers (critère 5).....	12
Observation 4 : Divulgateion proactive (critère 8).....	14
Annexe A – Critères d'audit	16
Annexe B – Incidence des recommandations	19

1.0 Sommaire

- 1.1 D'octobre à décembre 2014, les Services d'audit et d'évaluation ont procédé à un audit des contrôles de base (un audit de certains contrôles de gestion fréquents établis par le Bureau du contrôleur général) fondé sur la Politique sur les marchés. Tous les achats de la Commission canadienne des grains sont centralisés au siège, à Winnipeg, et l'équipe des Approvisionnements, contrats et gestion du matériel de la Division des finances et de l'administration gère la plupart des achats. Certains marchés (construction, baux) sont gérés par l'unité des Installations, qui fait également partie des Finances et de l'Administration.
- 1.2 L'audit visait à s'assurer que le processus d'approvisionnement actuel de la Commission canadienne des grains est conforme à la Politique sur les marchés, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à d'autres instruments connexes ainsi qu'à évaluer la qualité des contrôles qui aident à veiller à la conformité. Les Services d'audit et d'évaluation ont analysé des dossiers récents de marchés et de baux et ont mené diverses entrevues afin de déterminer si les critères établis par le Bureau du contrôleur général (annexe A) ont été respectés.

Conclusion

- 1.3 L'équipe des Approvisionnements, contrats et gestion du matériel exécute un grand nombre de marchés et d'autres instruments contractuels (p. ex. des bons de commande, des commandes subséquentes à des offres à commandes). L'équipe est bien informée et guide la direction de la Commission canadienne des grains afin qu'elle prenne de bonnes décisions en matière d'approvisionnement. Les stratégies d'approvisionnement relatives aux marchés examinés durant l'audit étaient saines et ont entraîné une sélection équitable et transparente des fournisseurs. Afin d'améliorer davantage les contrôles, les Services d'audit et d'évaluation ont cerné des possibilités d'amélioration relativement à la documentation et à la gestion des dossiers.
- 1.4 Les Services d'audit et d'évaluation ont également déterminé qu'il était possible d'améliorer la gestion des dossiers et des projets relativement aux dossiers de baux inclus dans l'échantillon de marchés. Le groupe des Installations a déjà mis en œuvre ces recommandations afin de tenir de meilleurs dossiers sur les décisions relatives aux baux.
- 1.5 Même s'il s'agissait principalement d'un audit de la conformité, les Services d'audit et d'évaluation ont formulé des observations supplémentaires pendant l'exécution des étapes de l'audit. Deux de ces observations se sont soldées par des recommandations qui ont été désignées comme ayant une « incidence élevée »; il s'agit des suivantes :
- Les gestionnaires de budget devraient être responsables de l'autorisation des paiements (article 34) au lieu du personnel des Approvisionnements (renvoi 3.9);
 - La direction devrait conseil en ce qui a trait au pouvoir de signature de la Commission canadienne des grains relativement aux baux (renvoi 3.13).
- 1.6 La direction a fourni les plans d'action liés à chaque recommandation. Toutefois, elle a décidé de compter sur des contrôles d'atténuation et d'accepter le risque résiduel lié à la mise en œuvre incomplète de deux des recommandations formulées dans le présent

rapport (renvois 3.9 et 3.27). Les Services d'audit et d'évaluation encouragent la direction à continuer de surveiller ces aspects afin que des contrôles suffisants soient en place.

Énoncé d'assurance

- 1.7 Selon le jugement professionnel du dirigeant principal de l'audit, des procédures d'audit suffisantes et appropriées ont été suivies et des données ont été recueillies pour appuyer l'exactitude des conclusions du présent rapport. Ces conclusions sont fondées sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient à l'époque, comme il est décrit dans la portée de l'audit, avec les critères d'audit préétablis. Elles ne s'appliquent qu'à l'entité auditée. L'audit a été planifié et effectué conformément aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada.

Résumé des recommandations et plans d'action de la direction

- 1.8 Le tableau suivant résume les recommandations contenues dans le présent rapport, ainsi que les plans d'action qu'entend suivre la direction pour aborder les questions soulevées. Voir l'annexe B pour obtenir une description de l'incidence des recommandations (élevée, moyenne, faible).

Renvoi au rapport	Recommandations	Plans d'action de la direction
Incidence élevée		
3.9	Nous recommandons que l'autorisation de paiement au titre de l'article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> soit obtenue du gestionnaire de budget responsable plutôt que du responsable des Approvisionnements pour tous les achats.	La direction n'est pas d'accord avec cette recommandation, et l'équipe des Approvisionnements continuera d'accorder les autorisations au titre de l'article 34 pour les achats, puisqu'il existe des contrôles compensatoires qui réduisent le risque pour l'organisation. Le gestionnaire de budget approuve les demandes d'achat, et l'équipe des Approvisionnements ne donne son approbation au titre de l'article 34 que si le montant de la facture est inférieur de 10 % ou s'il est supérieur de moins de 1 000 \$ à celui de la demande d'achat approuvée. Si l'écart dépasse ce seuil, le gestionnaire de budget approuve la facture. Cette approbation est surveillée par les membres des équipes d'Approvisionnements et des Opérations comptables. Les contrôles compensatoires sont documentés dans notre document-cadre sur le pouvoir de signature. Le gestionnaire des Opérations comptables enverra membres des équipes d'Approvisionnements et des Opérations comptables un courriel pour leur rappeler ces exigences et recensera les problèmes de non-conformité. Statut : à mettre en œuvre d'ici le 31 août 2015.
3.13	Nous recommandons que la direction	La direction est d'accord avec cette

Renvoi au rapport	Recommandations	Plans d'action de la direction
	<p>consulte les organismes centraux (Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) et le conseiller juridique de la Commission canadienne des grains, au besoin, afin d'évaluer le pouvoir de signature de la Commission relativement aux situations de loyer à venir et de déterminer si d'autres mesures ou divulgations sont requises à l'égard d'un bail récent.</p>	<p>recommandation et a reçu de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada des clarifications concernant nos pouvoirs relatifs aux baux. Aucune autre divulgation n'est requise à l'égard du récent bail.</p> <p>Statut : achevé.</p>
Incidence moyenne		
3.5	<p>Même si l'échantillon de marchés examinés était conforme à la Politique sur les marchés relativement aux stratégies choisies, le contrôle requis pour faire la preuve de la conformité était incomplet. La tenue de documents de justification appropriés permet de prouver que les décisions de la Commission canadienne des grains étaient saines et que la meilleure stratégie d'approvisionnement a été choisie. Nous recommandons que tous les documents et les notes qui suivent, s'il y a lieu, soient conservés dans les dossiers (dans le dossier du marché ou avec le bon de commande) à des fins d'appui et de consultation ultérieure :</p> <ul style="list-style-type: none"> • justification du fournisseur unique; • justification de la non-utilisation d'une offre à commandes obligatoire; • note selon laquelle le marché vise à satisfaire une exigence relative à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones ou à l'approvisionnement écologique. 	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation, et le gestionnaire d'Approvisionnements, contrats et gestion du matériel veillera à ce que la procédure soit améliorée de manière à modifier la demande d'achat afin qu'elle comprenne ce qui suit : (cases à cocher pour O/N ou S.O.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offre à commandes • Processus concurrentiel • Fournisseur unique • Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones • Approvisionnement écologique <p>Les justifications du choix d'un fournisseur unique seront incluses dans le cas des biens dont la valeur dépasse 10 000 \$ et des services professionnels dont le prix dépasse 5 000 \$.</p> <p>Statut : à mettre en œuvre d'ici le 30 novembre 2015.</p>
3.10	<p>Si la direction choisit de continuer à déléguer à l'équipe des Approvisionnements son pouvoir de signature au titre de l'article 34 (point 3.9), nous recommandons que la restriction à l'égard de la signature des marchés « officiels » et de</p>	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation, et le gestionnaire des Opérations comptables insistera sur le fait que des personnes différentes devraient signer les marchés officiels et accorder les autorisations au titre de l'article 34 et repérer les problèmes de non-conformité. L'autorisation générale actuelle a été modifiée de</p>

Renvoi au rapport	Recommandations	Plans d'action de la direction
	l'autorisation au titre de l'article 34 soit appliquée et surveillée par l'équipe des Opérations comptables.	manière à clarifier les exigences en matière de signature relativement aux contrats de service et fera l'objet d'une surveillance dans le cadre de la fonction de traitement des transactions aux Opérations comptables ainsi que dans le cadre de l'examen des autorisations en vertu de l'article 33. Statut : achevé.
3.17	Nous recommandons que le groupe des Installations conserve les documents nécessaires pour appuyer toutes les mesures relatives aux baux et aux contrats de construction qui ne sont pas gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.	La direction est d'accord avec cette recommandation, et le gestionnaire de l'Administration s'assurera que le groupe des Installations conserve tous les documents nécessaires relativement aux baux dans les dossiers. Statut : achevé.
3.27	Afin d'assurer la conformité avec les exigences en matière de divulgation proactive, nous recommandons, jusqu'à ce que le système financier de la Commission canadienne des grains puisse faciliter l'établissement de rapports sur les marchés, que l'équipe des Approvisionnements mette en œuvre une procédure de contrôle permettant de veiller à ce que les contrats et les modifications fassent l'objet d'un suivi, quelle que soit la valeur du contrat. Les marchés qui ne requièrent pas de divulgation en raison d'exceptions à la Politique sur les marchés devraient être désignés comme tels dans le logiciel de suivi.	La direction est d'accord avec cette recommandation; toutefois, dans l'intervalle, nous avons accepté certains risques, car la Commission canadienne des grains est en train de mettre en œuvre un nouveau système financier qui entrera en fonction en avril 2016. Nous présumons que ce système contiendra des contrôles améliorés qui faciliteront la production automatisée de rapports sur la divulgation proactive. Le gestionnaire d'Approvisionnements, contrats et gestion du matériel s'assurera que les exigences en matière d'établissement de rapports sur la divulgation proactive sont définies et mises en œuvre dans le nouveau système aux fins de la production automatisée des rapports. Statut : à mettre en œuvre d'ici le 30 juin 2016. Dans l'intervalle, le gestionnaire d'Approvisionnements, contrats et gestion du matériel veillera à ce que les membres de son équipe continuent de faire le suivi des marchés de plus de 10 000 \$ sur une feuille de calcul manuelle. Les agents principaux des approvisionnements examineront les rapports trimestriels pour s'assurer qu'ils sont complets. Le gestionnaire d'Approvisionnements, contrats et gestion du matériel rapprochera les rapports et les procès-verbaux des réunions du Comité d'examen des acquisitions et approuvera et signera les rapports sur la divulgation proactive avant leur affichage. Statut : à mettre en œuvre d'ici le 31 octobre 2015.
Incidence faible		

Renvoi au rapport	Recommandations	Plans d'action de la direction
3.18	<p>Nous recommandons que le groupe des Installations et le bureau de la gestion de projet veillent à ce que les procédures de gestion de projet de la Commission canadienne des grains soient respectées dans le cas de tous les projets liés aux installations, y compris la mise à jour des documents de projets et des dossiers relatifs aux projets.</p>	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation, et le gestionnaire de l'Administration s'assurera que le groupe des Installations et le groupe de la Gestion de projet suivent les procédures de gestion de projet de la Commission canadienne des grains dans le cas des projets liés aux installations, y compris la mise à jour des documents de projets et des dossiers relatifs aux projets.</p> <p>Statut : achevé.</p>
3.22	<p>Nous recommandons que les équipes des Approvisionnements et des Opérations comptables des Finances tiennent un dossier central pour les marchés. Ce dossier préviendrait les dossiers manquants, éliminerait les chevauchements et encouragerait les unités à établir un système de suivi qui fonctionne pour les deux numéros de renvoi.</p>	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation, et le gestionnaire des Opérations comptables s'assurera que son unité tient un dossier central pour les marchés contenant tous les documents et toutes les factures.</p> <p>Statut : à mettre en œuvre d'ici le 31 décembre 2015.</p>
3.28	<p>Nous recommandons que l'équipe des Approvisionnements effectue la divulgation proactive de tout marché omis à la première occasion.</p>	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation, et le gestionnaire d'Approvisionnements, contrats et gestion du matériel signalera les marchés manquants recensés dans le présent rapport d'audit.</p> <p>Statut : à mettre en œuvre d'ici le 31 octobre 2015.</p>

2.0 Introduction

Autorité d'audit

- 2.1 La mission de la fonction d'audit interne des Services d'audit et d'évaluation consiste à offrir des services de certification indépendants et objectifs. Ces services sont conçus pour améliorer les activités de la Commission canadienne des grains et y ajouter de la valeur. L'audit interne permet à la Commission canadienne des grains d'atteindre ses objectifs en adoptant une approche systématique et rigoureuse pour évaluer et améliorer l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance.
- 2.2 Le plan d'audit fondé sur les risques de 2014-2017 approuvé par le commissaire en chef en mai 2014 comprenait les « audits des contrôles de base » à effectuer à certains moments au cours de la période triennale. Le Bureau du contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a publié les critères d'audit applicables à plusieurs contrôles de gestion de base qui sont communs à l'ensemble du gouvernement, l'un d'eux étant la Politique sur les marchés. Le présent audit nous a donné la possibilité d'évaluer les processus relatifs aux contrats d'achat et de nous assurer qu'ils sont conformes à la Politique sur les marchés, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à d'autres instruments connexes.

Contexte

- 2.3 Les achats de la Commission canadienne des grains sont centralisés à son siège de Winnipeg. L'unité d'Approvisionnements, contrats et gestion du matériel de la Division des finances et de l'administration est responsable de la gestion de tous les actifs, en plus de gérer l'achat de tous les biens et les services pour la Commission canadienne des grains. De plus, elle est responsable de la prestation de soutien et de la formulation de conseils à matière d'approvisionnement à l'intention des clients internes.
- 2.4 Au sein de l'unité de l'Administration de la Division des finances et de l'administration, l'agent responsable de la gestion des installations doit gérer les contrats de construction et les baux pour tous les lieux occupés par la Commission canadienne des grains.
- 2.5 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fournit ses services à des ministères et organismes fédéraux, y compris la Commission canadienne des grains. Ce ministère offre des services d'approvisionnement, comme des offres à commandes et des accords d'approvisionnement, et agit à titre d'organisme d'achats central lorsque la quantité de biens ou de services dépasse le seuil d'un ministère. La Direction générale des biens immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada met son vaste portefeuille d'experts en immobilier à la disposition du gouvernement et des clients. La majorité des marchés, des baux et des projets de construction importants de la Commission canadienne des grains sont exécutés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, avec la contribution de l'organisme.

Objectifs de l'audit

- 2.6 Le présent audit visait à évaluer la conformité avec les politiques applicables du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada décrites dans les critères d'audit des contrôles de base du Bureau du contrôleur général (annexe A). Voici les aspects qui ont été évalués pour chaque marché (s'il y a lieu) :
- Approvisionnement sans concurrence
 - Stratégie d'approvisionnement
 - Approvisionnement concurrentiel
 - Engagement des dépenses
 - Gestion des marchés
 - Vérification des comptes
 - Paiement en vertu du contrat
 - Divulgence proactive
 - Créditeurs à la fin de l'exercice.
- 2.7 Les Services d'audit et d'évaluation ont également évalué la qualité des contrôles liés aux domaines de conformité énoncés dans les critères d'audit. Des contrôles efficaces peuvent aider à assurer la continuité de la conformité avec les diverses politiques et avec les instruments connexes.

Portée de l'audit

- 2.8 La portée de l'audit comprenait un examen et une évaluation de la conformité avec les diverses politiques des contrats d'achat passés par la Commission canadienne des grains relativement à des biens, à des services et à des baux. De plus, le présent audit englobait les contrats de construction; toutefois, la Commission canadienne des grains n'en a conclu aucun durant la période visée par l'audit.
- 2.9 Un échantillon de marchés de la période du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014 inclusivement a été sélectionné. Deux marchés du premier trimestre de 2013-2014 (d'avril à juin 2013) ont également été inclus dans l'échantillon parce qu'ils figuraient dans la divulgation proactive du deuxième trimestre de 2013-2014 de la Commission canadienne des grains.
- 2.10 Les transactions effectuées sur les cartes d'achat de l'équipe des Approvisionnements ont été exclues de la portée de l'audit parce que relativement peu d'achats liés aux marchés ont été effectués au moyen des cartes et que leur valeur était faible.

Approche et méthode

- 2.11 La méthode d'audit utilisée par les Services d'audit et d'évaluation est fondée sur les directives fournies par l'Institute of Internal Auditors et le Bureau du contrôleur général du Canada. Les normes d'audit interne sont énoncées dans l'*International Professional Practices Framework* (cadre international de référence des pratiques professionnelles) de l'Institute of Internal Auditors et la Politique sur la vérification interne du Secrétariat du Conseil du Trésor.

-
- 2.12 L'audit portait principalement sur la conformité des activités de passation de marchés du processus d'approvisionnement de la Commission canadienne des grains. Il s'est déroulé d'octobre à décembre 2014. Voici certaines des procédures suivies durant l'examen :
- Générer une population de contrats et sélectionner un échantillon.
 - Interroger divers employés des équipes suivantes :
 - Approvisionnements, contrats et gestion du matériel afin de mieux comprendre les processus et les procédures en place pour passer et gérer un marché.
 - Opérations comptables afin d'apprendre comment la partie des paiements du marché est traitée après la réception des biens ou des services.
 - Gestion des installations afin d'examiner le processus permettant de conclure un bail et un contrat de construction.
 - Mettre à l'épreuve chaque échantillon par rapport aux critères d'audit des contrôles de base du Bureau du contrôleur général (annexe A) pour vérifier la conformité.
- 2.13 À la fin de la phase d'examen, des recommandations ont été formulées à l'intention de la direction dans les domaines où l'on avait relevé des possibilités d'amélioration des contrôles. Les recommandations contenues dans le présent rapport ont été classées par catégories en fonction de leur incidence éventuelle. Les critères établis pour déterminer l'incidence sont énoncés à l'annexe B. L'incidence est indiquée après chaque recommandation.

3.0 Conclusions et recommandations

Observation 1 : Stratégies d'approvisionnement (critères 1, 2 et 3)

Justification de la stratégie choisie

- 3.1 Diverses stratégies sont utilisées par les responsables des approvisionnements pour obtenir des biens ou des services pour la Commission canadienne des grains. Si l'approvisionnement concurrentiel offre souvent la plus grande possibilité d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour l'État, les autres stratégies qui peuvent être utilisées efficacement dans diverses situations sont nombreuses. L'attribution d'un contrat à un fournisseur exclusif est une méthode d'approvisionnement permise lorsque certaines conditions sont remplies. Parmi les autres initiatives à envisager, mentionnons la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et l'approvisionnement écologique, selon lesquels il est possible de sélectionner des fournisseurs en fonction d'autres facteurs que le prix seulement. Dans tous les cas, le choix de la stratégie, surtout si elle est sans concurrence, doit être clairement justifié.
- 3.2 Pour simplifier certaines exigences en matière d'achat et miser sur le pouvoir d'achat à l'échelle du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada tient une liste des offres à commandes obligatoires qui s'appliquent à tous les ministères. Si un ministère a besoin d'articles figurant dans la liste, il doit d'abord utiliser une offre à commandes avant toute autre stratégie d'approvisionnement, sauf justification contraire.
- 3.3 L'échantillon de l'audit contenait des exemples de chacune de ces stratégies d'approvisionnement. Dans tous les cas, les responsables du groupe d'Approvisionnements ont utilisé des stratégies saines et ont sélectionné les fournisseurs de façon juste et transparente. Même si les Services d'audit et d'évaluation ont conclu que les décisions de l'équipe concernant le recours à des stratégies sans concurrence étaient justifiées, ces décisions n'étaient pas toujours appuyées par des documents aux dossiers. Des cinq marchés de l'échantillon de contrats attribués à un fournisseur exclusif par la Commission canadienne des grains, seulement deux étaient assortis d'une justification. Dans un autre échantillon, la justification de la non-utilisation d'une offre à commandes obligatoire n'avait pas été étayée.

Documentation au dossier du marché

- 3.4 Comme il n'existe aucune liste des marchés de la Commission canadienne des grains (voir l'observation 4), les Services d'audit et d'évaluation ont sélectionné l'échantillon de marchés dans la population des bons de commande et la liste de divulgation proactive pour la période visée par l'audit. De l'échantillon de 27 marchés sélectionnés, seuls 12 marchés étaient assortis d'un vrai dossier qui pouvait être mis à l'épreuve selon les critères d'audit. Les dossiers des autres marchés ne contenaient que le bon de commande qui accompagne la facture dans les dossiers de l'unité des Opérations comptables. Les 15 marchés qui n'ont pas pu être mis à l'épreuve comprenaient des commandes subséquentes à des offres à commandes, des contrats qui répondent aux exigences de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et de l'approvisionnement écologique et des contrats attribués à un fournisseur exclusif qui sont permis au titre du *Règlement sur les marchés de l'État*. Au cours de l'audit, nous

n'avons pas pu déterminer clairement pourquoi certains des marchés étaient documentés dans un dossier, alors que d'autres étaient traités comme « de simples bons de commande » sans autre documentation.

Recommandation

- 3.5 Même si l'échantillon de marchés examinés était conforme à la Politique sur les marchés relativement aux stratégies choisies, le contrôle requis pour faire la preuve de la conformité était incomplet. La tenue de documents de justification appropriés permet de prouver que les décisions de la Commission canadienne des grains étaient saines et que la meilleure stratégie d'approvisionnement a été choisie. Nous recommandons que tous les documents et les notes qui suivent, s'il y a lieu, soient conservés dans les dossiers (dans le dossier du marché ou avec le bon de commande) à des fins d'appui et de consultation ultérieure :
- justification du fournisseur unique;
 - justification de la non-utilisation d'une offre à commandes obligatoire;
 - note selon laquelle le marché vise à satisfaire une exigence relative à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones ou à l'approvisionnement écologique.

(Incidence : moyenne)

Observation 2 : Pouvoir de signature (critères 4 et 6)

Pouvoir de signature et séparation des tâches relativement à l'approvisionnement

- 3.6 Les demandes d'achat de la Commission canadienne des grains nécessitent la signature du gestionnaire de budget afin d'indiquer qu'un solde non grevé est disponible pour payer l'achat (article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) et qu'il y a une « préautorisation » du paiement (article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Même s'ils ne sont pas gestionnaires de budget, la direction de la Commission canadienne des grains a accordé aux membres de l'équipe des Approvisionnements une autorisation générale relativement à l'article 34 dans un effort visant à accélérer le processus de paiement. Ce pouvoir limité permet aux responsables des Approvisionnements de signer des documents au titre de l'article 34 au nom de tout gestionnaire de budget afin d'accuser réception de l'article acheté en bon état et d'autoriser le paiement. Avant la mise en œuvre de ce pouvoir, toutes les factures devaient être envoyées au gestionnaire de budget compétent afin qu'il donne son approbation par une signature, et des documents étaient parfois perdus ou leur réception, retardée.
- 3.7 Comme les responsables des Approvisionnements détiennent également le pouvoir de signer les contrats, les Opérations comptables appliquent les limites relativement à l'autorisation générale de ces responsables, qui les empêchent d'apposer leur signature au titre de l'article 34 dans les cas où ils ont déjà signé le contrat au nom de l'utilisateur final. L'échantillon de 12 marchés « officiels » (où il existait un document contractuel distinct du bon de commande) contenait deux cas où cette séparation des tâches n'avait pas été respectée. Dans les cas où aucun document contractuel distinct n'avait été utilisé et où le bon de commande servait de contrat, il était fréquent que les responsables des Approvisionnements aient signé le bon de commande et l'autorisation au titre de l'article 34.

-
- 3.8 La principale raison pour laquelle l'autorisation générale de signature au titre de l'article 34 a été accordée aux responsables des Approvisionnements est la commodité, ce qui n'appuie pas les principes de contrôles stricts sur les achats et les paiements. Comme le secteur des Approvisionnements de toute organisation présente, en soi, des risques élevés, il faudrait se forcer de respecter une bonne séparation des tâches en tout temps. Seul le gestionnaire de budget devrait approuver les paiements en fonction de son compilateur.

Recommandations

- 3.9 Nous recommandons que l'autorisation de paiement au titre de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soit obtenue du gestionnaire de budget responsable plutôt que du responsable des Approvisionnements pour tous les achats.

(Incidence : élevée)

- 3.10 Si la direction choisit de continuer à déléguer à l'équipe des Approvisionnements son pouvoir de signature au titre de l'article 34 (point 3.9), nous recommandons que la restriction à l'égard de la signature des marchés « officiels » et de l'autorisation au titre de l'article 34 soit appliquée et surveillée par l'équipe des Opérations comptables.

(Incidence : moyenne)

Pouvoir de signature de la Commission canadienne des grains pour les transactions liées à des baux

- 3.11 Les baux et les contrats de construction sont gérés par l'unité de l'Administration (groupe des Installations) des Finances plutôt que par les Approvisionnements. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada gère la majorité des baux et des contrats de construction de la Commission canadienne des grains; toutefois, la Commission a récemment assumé un rôle de gestion de dossiers plus actif relativement à un loyer de laboratoire. Ce rôle comprenait la signature du bail avec le locataire.
- 3.12 Comme ce bail particulier n'avait pas fait l'objet d'une divulgation proactive, les Services d'audit et d'évaluation ont cherché à savoir s'il devait faire l'objet d'une telle divulgation. Dans le cadre des recherches, il a été révélé que les représentants de la Commission canadienne des grains et ceux de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne sont pas certains du pouvoir de la Commission de conclure un bail. Comme le laboratoire ne comprend pas de bureau ou d'espace résidentiel, actuellement, on n'arrive pas à déterminer clairement si le bail est visé par la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, par la Politique sur les marchés ou par un autre instrument. Par conséquent, on n'arrive pas non plus à déterminer quel est le pouvoir de signature de la Commission canadienne des grains dans cette situation et si la divulgation proactive était requise.

Recommandation

- 3.13 Nous recommandons que la direction consulte les organismes centraux (Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) et le conseiller juridique de la Commission canadienne des grains, au besoin, afin d'évaluer le pouvoir de signature de la Commission relativement aux situations de loyer à venir et

de déterminer si d'autres mesures ou divulgations sont requises à l'égard d'un bail récent.

(Incidence : élevée)

Observation 3 : Gestion des dossiers (critère 5)

Installations

- 3.14 Comme nous l'avons mentionné dans l'observation 2, la Commission canadienne des grains a assumé un rôle actif relativement à la gestion d'un récent loyer de laboratoire. Même si les baux ne sont pas régis précisément par la Politique sur les marchés, les mêmes principes devraient s'appliquer relativement à la gestion des dossiers. Par exemple, les Services d'audit et d'évaluation s'attendaient à ce que le dossier du bail du laboratoire contienne une justification de la sélection du locataire montrant pourquoi la sélection offrait le meilleur rapport qualité-prix. Le dossier des installations contenait peu de documents illustrant comment les décisions et les approbations avaient eu lieu relativement à cet investissement. Grâce à des recherches, les Services d'audit et d'évaluation ont déterminé qu'un certain nombre d'étapes de diligence raisonnable avaient précédé la sélection du lieu du laboratoire, mais que, en raison du départ de plusieurs employés qui, au départ, avaient participé au projet, certaines informations et connaissances avaient été perdues.
- 3.15 D'autres renseignements clés, comme les approbations financières, postérieures à l'approbation du plan de projet initial, n'ont pas été saisis dans le cadre du processus de gestion de projet de la Commission canadienne des grains. Le bureau de la gestion de projet n'avait apporté aucune mise à jour après le lancement du projet en mai 2013, quoique des données probantes (courriels) et des procès-verbaux de réunions confirment que le projet de loyer de laboratoire a été abordé plusieurs fois à l'occasion des réunions du Comité de direction depuis.
- 3.16 La Commission canadienne des grains a besoin d'environnements de laboratoire pour mener certaines activités liées à son mandat de base et activités productives; par conséquent, il est possible que le groupe des Installations travaille avec d'autres baux de laboratoire ou dossiers de construction à l'avenir. Il importe que tous les documents pertinents soient conservés dans le dossier pour s'assurer que la transaction peut être examinée par la direction de la Commission canadienne des grains, par les responsables des audits internes ou par des organismes centraux, au besoin. Voici des exemples de documents :
- Renseignements relatifs à la gestion de projet (plans de projet, charte du projet, rapports d'étape, documents de clôture)
 - Approbations de projet et décisions et modalités relatives au financement
 - Examen juridique de documents (baux, contrats, etc.)
 - Détails concernant le processus concurrentiel ou sans concurrence (options, analyse, justification).

Recommandations

- 3.17 Nous recommandons que le groupe des Installations conserve les documents nécessaires pour appuyer toutes les mesures relatives aux baux et aux contrats de

construction qui ne sont pas gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

(Incidence : moyenne)

3.18 Nous recommandons que le groupe des Installations et le bureau de la gestion de projet veillent à ce que les procédures de gestion de projet de la Commission canadienne des grains soient respectées dans le cas de tous les projets liés aux installations, y compris la mise à jour des documents de projets et des dossiers relatifs aux projets.

(Incidence : faible)

Approvisionnement et Opérations comptables

3.19 L'unité des Approvisionnements est responsable de l'établissement et de la gestion des marchés ainsi que de la déclaration de tout contrat répondant aux exigences minimales en matière de divulgation proactive sur le site Web de la Commission canadienne des grains. L'unité utilise le numéro de l'offre à commandes, du bon de commande ou du contrat comme numéro de référence du marché.

3.20 Parmi les responsabilités de l'unité des Opérations comptables, mentionnons les comptes créditeurs et les transactions relatives aux capitaux. En ce qui concerne les marchés, l'unité est responsable de payer les factures qui s'y rattachent en utilisant le numéro de facture comme référence pour ces paiements.

3.21 Les deux unités utilisent des numéros de référence différents pour renvoyer aux dossiers de marchés, ce qui rend difficile le jumelage de la facture avec le numéro de contrat ou de bon de commande. Les documents contenus dans les dossiers de marchés (voire les sections de certains documents) peuvent être séparés lorsqu'ils passent d'un bureau à un autre dans chacune des unités des Finances. Le risque associé à cette situation est la possibilité qu'il manque des dossiers importants ou qu'ils soient mal classés; par exemple, durant l'audit, il a été impossible de localiser un des dossiers de l'échantillon pendant plusieurs semaines. La tenue d'un dossier central préviendrait la perte de documents et supprimerait le besoin pour l'unité des Approvisionnements de faire des copies de nombreux dossiers. La tenue de documents en double dans les dossiers va à l'encontre des lignes directrices de la Commission canadienne des grains sur la gestion des dossiers et de l'information.

Recommandation

3.22 Nous recommandons que les équipes des Approvisionnements et des Opérations comptables des Finances tiennent un dossier central pour les marchés. Ce dossier préviendrait les dossiers manquants, éliminerait les chevauchements et encouragerait les unités à établir un système de suivi qui fonctionne pour les deux numéros de renvoi.

(Incidence : faible)

Observation 4 : Divulgence proactive (critère 8)

- 3.23 En tant qu'organisme fédéral, la Commission canadienne des grains est censée demeurer transparente en tout temps. Cette initiative de gouvernement ouvert fait partie des efforts déployés par le gouvernement pour aider les citoyens canadiens à tenir le gouvernement et ses ministères responsables de la façon dont l'argent des contribuables est dépensé. L'une de ces mesures est la divulgation proactive obligatoire par tous les ministères et organismes des marchés dépassant 10 000 \$.
- 3.24 L'équipe des Approvisionnements utilise une feuille de calcul pour faire le suivi durant chaque trimestre des marchés en vigueur qui doivent être divulgués sur le site Web de la Commission canadienne des grains. Dans le cas des marchés de l'échantillon, les renseignements divulgués contenaient plusieurs petites erreurs. Un contrat de service d'une valeur de 205 000 \$ n'a pas été divulgué parce qu'il avait été omis de la feuille de calcul par inadvertance. Une mise à l'épreuve distincte des contrôles internes sur les rapports financiers (Politique sur la vérification interne) de la Commission canadienne des grains par les Finances pour l'exercice 2014-2015 a également soulevé une préoccupation quant au caractère complet du rapport sur la divulgation proactive, et les Services d'audit et d'évaluation ont été avisés qu'au moins un autre marché (d'une valeur de 90 000 \$) manquait à l'appel.
- 3.25 Au cours de l'audit, les Services d'audit et d'évaluation ont demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada des clarifications sur les types de contrats qui requièrent une divulgation proactive et ont été avisés que ceux qui sont liés à l'aménagement d'un bureau sont exclus. Le marché mentionné au paragraphe 3.24 ci-dessus a été exécuté comme un contrat de service régulier par le personnel de l'équipe des Approvisionnements, et non pas comme un contrat de construction ou lié à un bail, qui aurait été géré par l'équipe des Installations. Toutefois, comme les services fournis étaient liés à des améliorations apportées à une tenure à bail, il est possible que la divulgation n'ait pas été requise.
- 3.26 Le système financier de la Commission canadienne des grains ne comprend pas de module propre aux marchés, ce qui rend nécessaire le recours à des feuilles de calcul ou à d'autres méthodes manuelles pour assurer le suivi des contrats d'achat de l'organisme. Comme l'équipe des Approvisionnements n'a fait le suivi que des marchés dont la valeur est supérieure à 10 000 \$, elle ne tient actuellement aucun inventaire complet des marchés actifs. Le suivi de tous les marchés créerait une routine qui permettrait de recenser tous les marchés au moment de rédiger le rapport trimestriel sur la divulgation et faciliterait la surveillance. De plus, il permettrait de saisir les modifications qui font que des marchés de faible valeur atteignent le seuil de la divulgation; ces cas sont difficiles à repérer dans le système financier actuel de la Commission canadienne des grains.

Recommandations

- 3.27 Afin d'assurer la conformité avec les exigences en matière de divulgation proactive, nous recommandons, jusqu'à ce que le système financier de la Commission canadienne des grains puisse faciliter l'établissement de rapports sur les marchés, que l'équipe des Approvisionnements mette en œuvre une procédure de contrôle permettant de veiller à ce que les contrats et les modifications fassent l'objet d'un suivi, quelle que soit la valeur

du contrat. Les marchés qui ne requièrent pas de divulgation en raison d'exceptions à la Politique sur les marchés devraient être désignés comme tels dans le logiciel de suivi.

(Incidence : moyenne)

3.28 Nous recommandons que l'équipe des Approvisionnements effectue la divulgation proactive de tout marché omis à la première occasion.

(Incidence : faible)

Nous remercions le personnel et la direction de la Division des finances pour leur concours lors de l'audit.

Le présent rapport d'audit a été examiné avec :

Cheryl Blahey, chef de la direction financière

Personne-ressource des Services d'audit et d'évaluation

Brian Brown, dirigeant principal de l'audit

Annexe A – Critères d’audit

Critères	Sous-critères	Source
<p>1) Stratégie d'approvisionnement : sans concurrence</p> <p><i>(le mode d'approvisionnement sans concurrence englobe le marché à fournisseur unique)</i></p> <p>Des documents sont versés au dossier pour justifier le recours à un marché non concurrentiel, conformément à l'article 6 du Règlement sur les marchés de l'État.</p>	<p>1.1) L'énoncé des travaux est établi avant l'attribution du marché. 1.2) Le dossier comporte des éléments justifiant le recours à un fournisseur unique. 1.3) Une analyse est réalisée pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix. 1.4) Le recours aux services d'anciens fonctionnaires est justifié et étayé par des documents. 1.5) Les contrats avec les anciens fonctionnaires respectent la période d'attente de douze mois.</p>	<p>Politique sur les marchés – sections 10.2.1, 10.2.2 à 10.2.6, 10.5, 10.7.30, 11.2.7, 11.3, 16.8.3 et 16.8.4 et appendice C Règlement sur les marchés de l'État – article 6</p>
<p>2) Stratégie d'approvisionnement</p> <p>Des procédures d'appel d'offres employées sont adaptées aux circonstances.</p>	<p>2.1) Le bon mode d'approvisionnement est utilisé. 2.2) Le mode de passation de marché retenu est utilisé conformément à ses modalités. 2.3) Il n'existe aucune preuve de fractionnement du marché.</p>	<p>Politique sur les marchés – sections 4.1.4, 10.4, 10.5, 10.7, 10.8, 16.8.3, 16.8.4, 16.8.5 et 16.8.10 et appendice H – 2.3 et 2.4</p>
<p>3) Stratégie d'approvisionnement concurrentielle</p> <p><i>(les modes d'approvisionnement englobent les marchés, les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement)</i></p> <p>Les critères d'évaluation des soumissions sont communiqués sur demande et servent à sélectionner les entrepreneurs selon une approche ouverte, équitable et transparente.</p>	<p>3.1) La méthode de sélection et les critères d'évaluation sont clairement énoncés dans les documents de l'appel d'offres avant la diffusion de la demande de propositions. 3.2) Dans les modes concurrentiels, l'énoncé des travaux, la description de travail et les critères d'évaluation se font selon une approche ouverte, équitable et transparente, et ils sont établis avant l'appel d'offres. 3.3) Les entrepreneurs et les biens sont sélectionnés conformément aux modalités de l'appel d'offres. 3.4) Le rapport d'évaluation est signé par tous les évaluateurs.</p>	<p>Politique sur les marchés – sections 4.1.9, 4.2.23, 16.1.2, 10.5, 10.8, 11.1 et 11.3</p>
<p>4) Engagement des dépenses</p> <p>La disponibilité des fonds au titre des engagements est certifiée comme il se doit par</p>	<p>4.1) Les dépenses sont approuvées par l'autorité appropriée. 4.2) Les dépenses sont approuvées avant l'activité. 4.3) L'engagement est consigné d'après</p>	<p>Politique sur les marchés – sections 4.1.8 et appendice C Loi sur la gestion des</p>

Critères	Sous-critères	Source
<p>une personne dûment autorisée, et ce, avant l'engagement des dépenses d'après la valeur prévue.</p>	<p>la valeur prévue.</p>	<p>finances publiques – article 32 Directive sur l'engagement des dépenses et le contrôle des engagements – sections 6.1.2, 6.1.3 et 6.2.7</p>
<p>5) Gestion des marchés</p> <p>Les marchés sont approuvés avant la réception des biens ou des services, les modifications au marché sont apportées avant l'expiration du marché d'origine, et les pièces justificatives sont conservées dans les dossiers.</p>	<p>5.1) Une copie signée du marché figurait au dossier. 5.2) Les exigences de sécurité sont traitées pour se conformer aux dispositions de la Politique sur la sécurité du gouvernement. 5.3) Les droits de propriété intellectuelle sont recensés et traités. 5.4) Les marchés sont signés par une personne dûment autorisée. 5.5) Les marchés et les modifications sont publiés avant la réception des biens et des services. 5.6.) Les modifications de marché sont bien justifiées et étayées par des preuves. 5.7) Les modifications de marché sont approuvées par des agents autorisés. 5.8) Les modifications contractuelles sont publiées avant la date d'expiration des marchés.</p>	<p>Politique sur les marchés – sections 4.2.23 et 12.9, appendice C et appendice H – 2.6 Politique sur la sécurité du gouvernement</p>
<p>6) Vérification des comptes</p> <p>La vérification des comptes est assurée par une personne dûment autorisée et est effectuée en temps opportun afin de vérifier l'exactitude des demandes de paiement.</p>	<p>6.1) La vérification des comptes est assurée par une personne appropriée dûment autorisée. 6.2) Les dépenses certifiées sont bien financées avec une preuve de l'exécution des travaux et du montant des frais. 6.3) La vérification des comptes est effectuée en temps opportun.</p>	<p>Loi sur la gestion des finances publiques – article 34 Directive sur la vérification des comptes – sections 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 6.3.1.1 et 6.3.4</p>
<p>7) Paiement en vertu du contrat</p> <p>Les opérations de paiement et de règlement sont effectuées par une personne dûment autorisée, pour les montants exacts et sont versés au bon fournisseur en temps opportun.</p>	<p>7.1) La facture est réglée au bon montant et au bon fournisseur dans les limites contractuelles. 7.2) Les documents visés par l'article 33 sont signés par un employé dûment autorisé à le faire. 7.3) Les documents visés par l'article 33 sont remplis avant de régler le paiement. 7.4) Les documents visés par l'article 33 sont traités en temps opportun selon les modalités de paiement.</p>	<p>Loi sur la gestion des finances publiques – article 33 Directive sur la vérification des comptes – sections 6.1, 6.2.1, 6.3.1.1 et 6.3.4</p>
<p>8) Divulgence proactive</p>	<p>8.1) Les marchés, y compris les modifications, dont la valeur dépasse</p>	<p>Lignes directrices sur la divulgation proactive</p>

Critères	Sous-critères	Source
Les marchés dont la valeur dépasse 10 000 \$ font l'objet d'une annonce publique	10 000 \$ satisfont aux exigences minimales de divulgation proactive.	des marchés – sections 3.1.2, 3.1.7 et 3.1.8
9) <i>Créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE)</i> Un CAFE a dûment été mis en place et la transaction a été identifiée à cet effet.	9.1) Un CAFE a dûment été mis en place et la transaction a été identifiée à cet effet.	Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE)

(Source : www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2011/ccac-cvcb-fra.asp)

Annexe B – Incidence des recommandations

Les catégories suivantes ont été utilisées pour chaque recommandation formulée dans le présent rapport. Les catégories sont définies de la façon suivante :

Élevée

La recommandation :

- améliorera les mesures de contrôle de gestion et l'environnement de contrôle du programme/du processus/du secteur/de la division/etc., dans son ensemble;
- peut nécessiter un effort considérable de mise en œuvre dans le contexte opérationnel ou un changement important;
- peut avoir une incidence financière importante;
- si elle *n'est pas* mise en œuvre, entraînera probablement de lourdes conséquences (p. ex. une efficacité moindre, un plus grand risque d'erreurs, des occasions perdues de faire des économies de coûts).

Moyenne

La recommandation :

- améliorera les mesures de contrôle de gestion dans ce domaine;
- améliorera l'efficacité et/ou l'efficacité des opérations dans ce domaine;
- ne devrait pas nécessiter un grand effort de mise en œuvre;
- peut avoir une certaine incidence financière; peut être un aspect sans grande importance susceptible de s'aggraver avec le temps et avoir une plus grande incidence.

Faible

La recommandation :

- fait la promotion d'une bonne pratique de gestion;
- améliore probablement l'expérience de travail au quotidien;
- exige probablement un effort minimal de mise en œuvre;
- aura une incidence financière ou opérationnelle limitée.