Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Canada

Vérification interne horizontale de la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes

Publié : le 2010-00-24

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2010

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT66-40/2010F-PDF
ISBN : 978-0-660-25521-7

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Horizontal Internal Audit of Contracting for Professional, Technical and Temporary Help Services in Small Departments and Agencies

Vérification interne horizontale de la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes

Vérification interne horizontale de la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes

Table des Matières

- Sommaire Exécutif
  - Pourquoi est-ce important
  - Évaluation générale
  - Conclusion
- Certitude de Vérification
- Contexte
- Objectifs, portée et méthode de vérification
  - Objectifs et portée
  - Méthode de vérification
- Constatations détaillées et recommandations
  - Constatation 1 : Activités de surveillance
  - Constatation 2 : Stratégie d'approvisionnement
  - Constatation 3 : Adjudication de marchés
  - Constatation 4 : Administration des marchés
- Conclusion
  - Plans d'action de la direction
- Annexe 1 : Ministères et orgnaismes inclus dans la mission de vérification
- Annexe 2 : Objectifs et critères connexes
- Annexe 3 : Plan d'action de la direction
- Annexe 4 : Liens menant aux lois et aux politiques applicables

Sommaire Exécutif

La vérification visait à déterminer si la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes (PMO) est gérée de manière juste, transparente et concurrentielle et si la gestion globale des marchés et l'administration de la passation des marchés sont conformes à l'esprit des politiques mises en place. Nous avons examiné les pratiques et les contrôles de gestion de l'activité de passation de marchés, y compris la surveillance efficace, la stratégie d'approvisionnement, l'adjudication des marchés et l'administration des marchés.

Pourquoi est-ce important

La passation de marchés de services a toujours été considérée comme un secteur à risque élevé en raison de la complexité des politiques et des règlements établis par les organismes centraux. Cette complexité est exacerbée dans les PMO qui disposent de moins de ressources pour accomplir les tâches nécessaires et où les effets du roulement des employés peuvent être importants. Il importe donc que chaque PMO dispose d'une stratégie d'approvisionnement efficace pour combler ses besoins et que cette stratégie soit régie par un niveau de direction adéquat qui est en mesure de déterminer si l'activité s'inscrit dans les priorités du gouvernement. En outre, compte tenu de la limitation des ressources dans les PMO, une surveillance efficace de l'activité de passation de marchés permet de s'assurer que les décisions ne sont pas prises unilatéralement et que les politiques et les règlements sont respectés.

Évaluation générale

Une surveillance efficace, des stratégies d'approvisionnement adéquates et une adjudication et une administration qui respectent les principes directeurs des politiques et des règlements auxquels la passation de marchés s'applique permettent de s'assurer que l'activité de passation de marchés se déroule de façon ouverte, équitable et transparente. Les PMO comprennent et respectent les principes de passation des marchés, mais les activités de passation de marchés pourraient être exercées au moyen de processus plus rigoureux.

La surveillance de l'activité de passation de marchés permet de s'assurer que les exigences en matière d'approvisionnement s'harmonisent avec les stratégies et les priorités des ministères et des organismes, qu'il existe une fonction de remise en question pour veiller à ce que d'autres possibilités de marchés sont envisagées, et que les politiques et les règlements sont bien pris en compte. Dans bon nombre des PMO, nous avons découvert qu'un niveau de direction adéquat s'était vu confier la responsabilité de remettre en question l'activité de passation de marchés; dans d'autres PMO, cette fonction de remise en question n'était pas assumée par une personne possédant le niveau d'autorité adéquat. Toutefois, tous les PMO peuvent améliorer la fonction de remise en question en augmentant les niveaux d'expérience et de connaissance.

Dans le cadre des stratégies d'approvisionnement mises en œuvre par les ministères et organismes, on devrait s'assurer que des processus ouverts et justes sont suivis. Nous avons constaté que les marchés de type « fournisseur unique » n'étaient suffisamment justifiés par aucun des PMO visés par notre vérification. Nous avons également constaté que dans les cas où l'on avait recours à des offres à commandes, elles n'étaient pas bien utilisées et ne procurent peut-être pas la meilleure valeur pour le peuple canadien. Toutefois, nous avons découvert un cas où un PMO a établi une offre à commandes afin de répondre à ses besoins récurrents uniques et d'offrir un accès plus rapide à ces services tout en procurant la meilleure valeur pour le peuple canadien.

Bien que nous ayons découvert des marchés de type « fournisseur unique » ne comportant pas de justifications documentées, les marchés étaient généralement adjugés de façon ouverte et juste. Les besoins en services professionnels et techniques et en services de travail temporaire annoncés dans des demandes de propositions concurrentielles étaient proportionnels à l'étendue et au calendrier des travaux convenus dans les marchés officiels. Les critères d'évaluation étaient objectifs et permettaient un choix ouvert et juste du fournisseur qui convient le mieux. Il est nécessaire d'apporter des améliorations en s'assurant que les marchés et les modifications à ceux-ci sont signés avant le début des services convenus, ce qui permettra de se protéger contre l'achèvement des travaux en dehors des modalités prévues. De plus, les PMO devraient conserver les résultats clairement documentés du processus d'évaluation pour justifier le classement des fournisseurs de façon objective.

Il manquait généralement des documents adéquats pour étayer la passation des marchés par les PMO. Dans chacun des PMO, nous avons découvert au moins un exemple de document important qui manquait dans le dossier. Par ailleurs, les PMO divulguent de façon proactive au peuple canadien leur activité de passation de marchés de manière rigoureuse, opportune et franche.

Conclusion

En général, les PMO doivent améliorer leur gestion des activités de passation de marchés afin de rehausser la concurrence et de faire en sorte que les deniers publics soient dépensés de manière équitable et transparente. Bien qu'il existe des lacunes manifestes, les PMO reconnaissent la nécessité de la gouvernance et du contrôle dans leurs décisions de passation de marchés et ils ont mis en place des fonctions de surveillance dont les titulaires sont chargés de remettre en question l'acquisition de services professionnels. Les PMO devraient s'assurer de l'existence de documents adéquats pour étayer leurs activités de passation de marchés et de l'exhaustivité de leurs dossiers. En outre, il conviendrait de faire preuve de plus de rigueur pour atténuer les risques possibles résultant du recours inapproprié à un fournisseur unique et à des offres à commandes.

Le Secteur de la vérification interne du Bureau du contrôleur général (BCG) a demandé aux PMO de préparer des plans d'action détaillés afin de donner suite à son rapport de vérification. Les résultats de la vérification et les recommandations ont suscité des réactions positives parmi les fonctionnaires responsables au sein des PMO. Il y a eu de bonnes indications que des améliorations seront apportées. De plus, le BCG facilitera la diffusion de

l’information concernant les résultats de la vérification, y compris le partage des pratiques exemplaires, au besoin.

Certitude de Vérification

Selon mon opinion professionnelle, en tant que directeur exécutif, Vérification opérationnelle, des procédures suffisantes et appropriées ont été suivies et des preuves suffisantes ont été recueillies à l’appui de l’exactitude des conclusions de la vérification. Les résultats de la vérification et la conclusion reposent sur une comparaison des situations qui existaient au moment de la vérification par rapport à des critères de vérification préétablis. De plus, la preuve a été recueillie en conformité avec les Normes relatives à la vérification interne pour le gouvernement du Canada et avec les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l’audit interne[1].

Sylvain Michaud
Directeur exécutif, Vérification opérationnelle
Secteur de la vérification interne, Bureau du contrôleur général du Canada

Contexte

La Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor exige que le contrôleur général effectue des vérifications horizontales dans les petits ministères et organismes (PMO). Les vérifications horizontales visent à atténuer les risques qui transcendent les ministères afin de présenter des rapports sur l’état de la gouvernance, des processus de contrôle et de la gestion des risques à l’échelle du gouvernement du Canada. Ce rapport présente les résultats de la vérification horizontale de la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes (PMO).

Les principaux documents faisant autorité et régissant la passation de marchés sont le *Règlement sur les marchés de l’État* et la Politique sur les marchés. Ces documents visent à améliorer l’accès et la concurrence et à maximiser l’utilisation des ressources pour l’État et les Canadiens et les Canadiennes.

Le *Règlement sur les marchés de l’État* offre le cadre nécessaire pour la passation de marchés au sein du gouvernement du Canada. Il est appuyé par la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor qui offre d’autres directives sur les règles régissant la passation de marchés.

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor permet de s’assurer que l’acquisition de biens et de services se fait « 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 ». La Politique stipule que « les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics ».

En 2005, des changements fondamentaux ont été apportés à la façon dont le gouvernement acquiert des biens et des services, conformément à son engagement d’offrir des services de manière plus judicieuse, plus rapide et plus économique, offrant ainsi la meilleure valeur possible aux Canadiens. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a établi un certain nombre d’offres à commandes, de biens et de services dont les ministères et organismes font l’acquisition de façon périodique. Bon nombre de ces offres à commandes sont obligatoires.

Font partie des offres à commandes obligatoires une multitude de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire. Ils comprennent notamment les Services professionnels en ligne (les SP en ligne) et les services de travail temporaire (STT). Les offres à commandes de STT sont censées être utilisées lorsqu’un fonctionnaire s’absente pendant une certaine période ou lorsque des employés additionnels sont nécessaires, par exemple en situation d’augmentation de la charge de travail et lorsque le nombre de fonctionnaires disponibles ne suffit pas pour répondre aux besoins. Tous les autres besoins en services professionnels devraient être comblés au moyen d’offres à commandes de TPSGC, des ententes d’approvisionnement ou d’autres outils d’approvisionnement.

Objectifs, portée et méthode de vérification

Objectifs et portée

La vérification visait à déterminer si la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes (PMO) est gérée de manière juste, transparente et concurrentielle et si la gestion globale des marchés et l'administration de la passation des marchés sont conformes aux politiques mises en place.

Pour les 19 petits ministères et organismes (PMO) visés dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné si une surveillance efficace de la passation des marchés était en place, si les processus d'appels d'offres et l'adjudication des marchés se déroulaient de façon équitable, ouverte et transparente et si les marchés étaient gérés et administrés de manière à s'assurer qu'ils sont exécutés conformément aux modalités convenues. Nous avons également examiné si une documentation adéquate existait pour appuyer toutes les étapes de la passation des marchés.

Méthode de vérification

La vérification s'est déroulée en deux étapes. Des consultants ont été recrutés pour appuyer le groupe de vérification du Bureau du contrôleur général pour les deux étapes.

Étape 1

En vue de sélectionner les PMO à inclure dans la vérification, nous avons effectué une analyse des risques de tous les PMO afin de déterminer leur exposition aux risques possibles résultant du volume des marchés conclus. Notre examen portait sur des facteurs comme le nombre et le type de marchés adjugés, la surveillance de la gestion et les contrôles. Nous avons choisi, à partir de cette analyse, les 19 GMO figurant à l'annexe 1. Ces PMO représentent plus de la moitié de toutes les dépenses engagées par les PMO pour les services professionnels et spéciaux.

Étape 2

Pour chacun des 19 PMO, nous avons comparé leurs pratiques aux critères exposés à l'annexe 2. Notre méthode consistait à interviewer des gestionnaires, des agents d'administration, des employés du secteur des acquisitions et des marchés, ainsi que des membres du personnel des finances qui se consacrent directement au processus de passation des marchés. Nous avons également examiné les procédures et les pratiques de passation des marchés. Celles-ci comprenaient les politiques ou les documents d'orientation additionnels produits par des PMO pour faciliter la réalisation de leurs objectifs de passation de marchés.

Nous avons également examiné un échantillonnage de dossiers de marchés pour établir si les activités de passation de marchés avaient été exercées conformément aux politiques et aux règlements applicables et si des documents adéquats étayaient les décisions essentielles et les mesures prises à l'égard des services prévus par les marchés. En tout, nous avons examiné 222 dossiers de marchés qui étaient actifs pendant la période du 1er avril 2006 au 31 mars 2007. De ce nombre, 153 dossiers étaient des marchés de plus de 10 000 $ et la valeur de 69 marchés était inférieure à 10 000 $. Les échantillons ont été choisis afin de s'assurer que des marchés de valeurs et d'exposition aux risques variables étaient examinés pour l'établissement de nos conclusions de vérification.

Constatations détaillées et recommandations

Constatation 1 : Activités de surveillance

La surveillance des activités de passation de marchés devrait être renforcée dans les PMO afin que ces activités soient exercées adéquatement.

Une surveillance efficace de l'activité de passation de marchés exercée dans les petits ministères et organismes (PMO) devrait permettre de s'assurer que les exigences de passation des marchés sont satisfaites de façon ouverte, équitable et transparente. Les décisions en matière de marchés et les moyens de satisfaire aux exigences des marchés devraient être remis en question afin que l'on s'assure de ce qui suit : les besoins sont définis clairement, il était impossible de les combler en ayant recours à d'autres méthodes, ils s'inscrivaient dans le mandat législatif du PMO, et les procédures de passation de marchés respectent les politiques et les règlements pertinents.

Dans les PMO, nous nous attendions à constater l'existence de preuves de cette fonction de remise en question à l'égard des décisions de passation des marchés. Cette fonction importante pourrait être exercée par un comité

officiel d'examen des marchés, un petit groupe de chefs fonctionnels, dont des membres de la haute direction, ou généralement, dans une petite organisation, un agent financier principal.

Il importe que les membres de la haute direction, qui ont une vision élargie des besoins et des priorités d'un PMO et une connaissance des besoins similaires d'organisations semblables, contribuent aux décisions en matière de passation de marchés. Les membres de la haute direction peuvent demander si d'autres options que la passation de marchés ont été envisagées, comme le déplacement de ressources d'un autre secteur du ministère pour combler des besoins temporaires ou le partage avec d'autres organisations de services qui répondent à des besoins similaires. Il importe en outre que cette fonction de remise en question s'assure que la stratégie d'approvisionnement retenue permette l'application d'un processus de passation de marchés ouvert, juste et transparent et qu'il respecte les politiques et les règlements sur la passation de marchés. Enfin, il est important que l'objet des discussions et les conclusions tirées de l'exécution de cette fonction de remise en question soient documentés afin qu'il y ait suffisamment de preuves de l'existence de cette surveillance.

Des responsabilités de surveillance sont attribuées. Un comité d'examen des marchés ou un cadre supérieur peut assurer un niveau de gouvernance adéquat à l'égard des activités de passation de marchés et nous avons constaté que tous les PMO reconnaissaient l'importance de cette fonction de remise en question. De fait, tous les PMO qui ont fait l'objet de notre vérification ont suivi un processus, formel ou non, d'examen de propositions avant l'établissement de marchés. Toutefois, ces processus variaient considérablement. Dans l'un des PMO, cette fonction était exercée par un comité d'examen des marchés dont le rôle était inscrit dans un mandat formel qui indiquait les éléments importants que la fonction de remise en question devait examiner. Dans dix des PMO, la fonction de remise en question a été confiée à un agent ministériel ou financier principal qui s'est bien acquitté de ses responsabilités. Par ailleurs, deux des PMO avaient confié la fonction de remise en question à des agents financiers plus subalternes. Il n'est pas approprié de s'attendre à ce que des agents subalternes remettent en question des décisions de marchés souvent prises par des membres de la haute direction, car l'écart dans le niveau d'ancienneté tient souvent lieu d'élément dissuasif du rôle de remise en question. Les six PMO qui restaient s'en sont remis aux autorisations de passation de marchés en cours pour satisfaire aux exigences de leurs examens. Bien que l'on s'attende à ce que les autorités contractantes donnent leur avis sur la question de savoir si les politiques et les règlements en matière de passation de marchés sont respectés, ce ne sont habituellement pas les mêmes personnes que celles qui connaissent les priorités de l'organisation, et elles ne peuvent donc pas remettre en question les décisions d'acquisition des autres gestionnaires.

La remise en question qu'assure la surveillance est souvent incomplète. Bien que des rôles de surveillance des marchés aient été attribués, dans la plupart des PMO, les personnes et organismes chargés d'exercer la fonction de remise en question bénéficiaient de peu de conseils et les attentes à l'égard du rôle n'étaient pas clairement définies. Nous avons découvert que bon nombre des fonctionnaires chargés de s'acquitter de ce rôle ne connaissaient pas l'esprit de nombre des politiques et règlements sur les marchés ou les risques associés aux activités de passation des marchés. Par exemple, malgré le processus d'examen des marchés en place, nous avons relevé des faiblesses particulières dans le recours injustifié aux marchés à fournisseur unique et un manque d'analyse visant à déterminer si des solutions de rechange à la passation des marchés ou au choix d'outils de passation des marchés avaient été envisagées.

Il résulte de l'absence d'une fonction de remise en question adéquate des activités de passation de marchés que l'on pourrait prendre des décisions à cet égard qui ne tiendraient pas compte de la priorité des ressources au sein d'un PMO ou d'éventuelles solutions de rechange à la passation de marchés qui se traduiraient par des solutions viables. Le fait de ne pas assurer une surveillance efficace peut également indiquer que la fonction de gouvernance de la passation des marchés n'offre pas assez de contrôles internes dans le cadre du processus de passation des marchés. En outre, on nous a dit que les PMO s'exposent à un risque en particulier, à savoir leur grande difficulté à embaucher des contractuels. De fait, dans plusieurs PMO, les autorités contractantes étaient des professionnels recrutés à contrat. Dans ces cas, il est encore plus pertinent qu'une surveillance efficace de cette fonction soit en place pour assurer l'atteinte des objectifs des PMO.

Recommandation

1. Les personnes qui exercent les fonctions de surveillance et de remise en question applicables à l'activité de passation de marchés devraient se trouver à un niveau de direction adéquat pour veiller à ce que leur remise en question soit respectée et observée. De plus, les personnes responsables de cette surveillance devraient être au courant de l'importance de leur fonction de remise en question et devraient consigner par écrit leur accord avec les décisions de passation de marchés qui sont prises. L'élaboration d'une liste de contrôle des principaux éléments de surveillance pourrait constituer la meilleure façon de le faire.

Constatation 2 : Stratégie d'approvisionnement

Les PMO devraient faire preuve de plus de diligence raisonnable dans leurs choix de stratégies d'approvisionnement.

La stratégie d'approvisionnement qui est utilisée pour satisfaire aux exigences de passation des marchés doit être juste, ouverte et transparente. En d'autres termes, le processus d'approvisionnement en services devrait avoir pour effet de rehausser la concurrence et de garantir la meilleure valeur possible à l'État et au peuple canadien. Pour observer ces principes, tous les outils de passation de marchés au sein du gouvernement devraient être connus et compris par les personnes qui ont des exigences de passation de marchés à respecter afin que l'outil le plus adéquat et efficace soit utilisé.

Plus particulièrement, tous les marchés devraient faire l'objet de la concurrence. Le régime de fournisseur unique n'est autorisé que dans quatre situations précises, la plus souvent justifiée étant un coût total de moins de 25 000 $. De plus, le gouvernement a établi des offres à commandes et des ententes d'approvisionnement en biens et services dont les ministères ont habituellement besoin. Bon nombre de ces offres à commandes et de ces ententes d'approvisionnement sont obligatoires, car elles ont été conçues pour assurer une concurrence libre et juste et pour offrir la meilleure valeur à l'État.

Nous nous attendions à ce que les PMO aient recours à des stratégies d'approvisionnement qui respectaient les principes énoncés dans les politiques de passation des marchés et envisagent d'avoir recours à tous les outils de passation des marchés qui s'offraient à eux.

Les marchés à fournisseur unique ne sont pas assez justifiés. Parmi les marchés compris dans notre échantillon, environ 60 % d'entre eux étaient des marchés à fournisseur unique et de cette proportion, 72 % des marchés étaient d'une valeur inférieure à 25 000 $ et les 28 % étaient d'une valeur supérieure. Dans le cas des marchés à fournisseur unique d'une valeur de plus de 25 000 $, nous nous attendions à trouver dans le dossier une justification suffisante pour étayer le recours à un fournisseur unique correspondant aux exceptions admissibles au régime de concurrence. Nous avons découvert que pour plus de la moitié de ces marchés, les dossiers ne renfermaient pas de documents pour étayer ce choix.

Le recours aux mécanismes de passation de marchés ne satisfait pas aux exigences. Environ 20 % des marchés que nous avons examinés avaient été conclus en ayant recours à des offres à commandes ou à des ententes d'approvisionnement. L'offre à commandes obligatoire qui doit être utilisée pour les services de travail temporaire (STT) a une valeur particulière pour les PMO. Les STT sont conçus pour fournir des ressources professionnelles afin de combler des besoins en personnel temporaire, ce qui constitue un besoin régulier dans l'environnement des PMO. Les STT ne sont pas censés constituer des services prévus dans un marché qui procurent une solution, mais doit plutôt compléter (temporairement) la capacité actuelle en ressources humaines. Avant de recourir aux STT, les ministères et les organismes doivent d'abord définir leurs besoins et ils doivent retenir les services des ressources préqualifiées les moins coûteuses.

Même si les SST et autres offres à commandes ont été utilisés en temps opportun, leur utilisation n'était pas adéquate dans la plupart des cas. Ce problème touchait la majeure partie des PMO de notre échantillon. L'observation seulement partielle des exigences est que la meilleure valeur des besoins en marchés ne sera peut-être pas toujours obtenue et que des fournisseurs dûment qualifiés pourraient se voir refuser du travail. Depuis notre vérification, deux des PMO ont modifié leurs processus internes et observent maintenant les exigences de ces offres à commandes.

Nous avons constaté de bonnes pratiques. Un PMO a élaboré une solution novatrice pour répondre à des besoins particuliers récurrents : une offre à commandes a été établie pour répondre à un besoin continu de services d'ingénierie à court terme. Un autre PMO gère l'acquisition de services de soutien technique en répartissant les exigences en tâches détaillées et il est parvenu à établir efficacement une équipe de personnes compétentes, ce qui a permis d'obtenir le prix le plus concurrentiel pour ces services.

Recommandations

2. Les PMO devraient s'assurer de verser au dossier les documents appropriés pour justifier le recours à un marché à fournisseur unique.

3. Les PMO devraient s'assurer que les personnes participant au processus de passation des marchés comprennent les exigences de la politique sur la passation des marchés et ont accès aux outils dont elles ont besoin pour accomplir leur travail.

4. Le personnel oeuvrant dans le domaine de la passation des marchés devrait recevoir une formation et des conseils afin que les offres à commandes soient utilisées adéquatement et efficacement.

Constatation 3 : Adjudication de marchés

Dans le cadre de l'utilisation d'une stratégie d'adjudication de marchés concurrentielle, les marchés sont généralement adjugés de façon ouverte, juste et transparente.

Les marchés devraient être adjugés de façon ouverte, juste et transparente. Les demandes de propositions de fournisseurs afin qu'ils offrent des services professionnels et techniques et des services de travail temporaire devraient comprendre un énoncé des travaux qui décrit les exigences spécifiques de passation des marchés d'un ministère ou d'un organisme. L'énoncé des travaux devrait, par exemple, présenter en détails la genèse des exigences, les services requis, le calendrier de prestation des services, et tout le soutien à offrir à la clientèle. La demande de propositions devrait comprendre les critères d'évaluation qui permettront une sélection objective de la meilleure proposition parmi les propositions reçues des fournisseurs. Les critères devraient être clairs et établir un lien logique avec les besoins en services professionnels.

Lorsqu'ils évaluent les propositions, les PMO devraient étayer clairement la qualité des réponses reçues conformément aux critères d'évaluation établis dans la demande de propositions. Ils devraient être suffisamment détaillés pour appuyer le choix du fournisseur retenu. Lors de l'adjudication d'un marché, les modalités ainsi que la portée et le budget d'un engagement devrait être proportionnels aux exigences en matière de services qui sont décrites dans la demande de proposition. Enfin, il importe d'avoir conclu un marché avant le début des travaux à titre de protection juridique, pour s'assurer qu'il y a entente au sujet des modalités des travaux.

Nous avons examiné si le travail, tel qu'il était décrit dans la demande de propositions, était clair et s'il était conforme aux modalités du marché conclu. Nous avons également cherché à déterminer si, lorsqu'un processus concurrentiel était suivi, les critères d'évaluation avaient été respectés et si les évaluations de chaque soumission comportaient des documents clairs pour étayer le classement des entrepreneurs éventuels dans le processus d'adjudication. Enfin, nous avons étudié la question à savoir si les PMO avaient établi des contrôles pour veiller à ce qu'un marché soit émis avant le début de la prestation des services professionnels.

Les marchés sont adjugés de façon ouverte et équitable. En règle générale, nous avons découvert que les énoncés des travaux utilisés pour obtenir des services étaient proportionnels aux produits livrables et aux résultats requis et aux marchés conclus avec les fournisseurs. Toutefois, nous avons constaté que pour un marché sur dix, les travaux avaient débuté avant qu'une entente formelle ne soit conclue relativement au marché, comme le montrent les signatures datées. Ce problème était semblable à nos constatations concernant les modifications apportées aux marchés. Parmi les 67 modifications aux marchés contenus dans notre échantillon, 20 % d'entre elles ont été émises une fois écoulée la période de passation de marchés du marché initial. En exerçant une activité de passation de marchés sans avoir une entente formelle signée, l'État pourrait être confronté à des travaux exécutés qui excéderaient la portée ou l'échelle de prix convenues pour satisfaire aux exigences des PMO. En outre, le lancement de travaux sans disposer d'ententes signées ou la poursuite des travaux une fois que ces ententes ont pris fin révèlent une mauvaise planification et une mauvaise gestion du marché, en plus de rendre le gouvernement vulnérable à des frais indus.

Il n'y a pas assez de documents pour étayer la transparence de l'évaluation des soumissions. Nous avons constaté que les critères d'évaluation étaient élaborés de manière à être objectifs et nettement liés aux exigences de services professionnels. Toutefois, il manquait des documents pour justifier de quelle manière les critères d'évaluation ont été utilisés pour classer les fournisseurs éventuels. Dans plus de 35 % des dossiers étudiés dans lesquels le régime de concurrence a été utilisé, nous avons découvert que les grilles d'évaluation utilisées pour documenter les propositions des fournisseurs possibles n'ont pas été remplies de façon assez rigoureuse pour étayer le choix effectif du fournisseur retenu. Dans plusieurs cas, ces documents n'étaient pas signés ou n'étaient pas datés par les fonctionnaires ayant pris part au processus d'évaluation, ce qui pourrait révéler que la diligence raisonnable adéquate et l'objectivité applicables au choix du soumissionnaire retenu n'ont pas été appliquées.

Constatation 4 : Administration des marchés

À quelques exceptions dignes de mention, les marchés sont bien administrés dans les PMO, mais les documents pour étayer les décisions et les mesures prises sont souvent incomplets.

La Politique sur les marchés prévoit que les autorités contractantes devraient gérer et administrer leurs marchés de façon à garantir la bonne exécution de ces marchés conformément aux conditions arrêtées en matière de délais, de coût et de rendement. De plus, les documents sur les marchés devraient être complets et étayer toutes les décisions pertinentes et les mesures prises dans le contexte de l'administration des marchés. Les documents devraient également soutenir la fonction de surveillance de la direction.

En outre, la divulgation proactive de tous les marchés de plus de 10 000 $ constitue un élément important de l'administration des marchés. Cette divulgation, généralement effectuée une fois que le dossier est fermé, a pour but de s'assurer que tous les marchés importants conclus par les ministères et les organismes sont divulgués de façon transparente au peuple canadien. La divulgation proactive permet également au peuple canadien de comprendre les types de services que les ministères et organismes confient en sous-traitance à des fournisseurs et quels fournisseurs effectuent les travaux demandés.

Nous nous attendions à ce que tous les dossiers sur les marchés soient complets et comprennent des documents pour appuyer les décisions prises relativement à la stratégie sur les marchés, qu'il y aurait des preuves établissant que les paiements ont été faits conformément aux modalités convenues, que des copies des marchés signés et des modifications apportées à ceux-ci figurent dans les dossiers, et que les évaluations du rendement des fournisseurs aient été faites. Ces éléments revêtent de l'importance pour s'assurer que les activités de passation des marchés puissent être transparentes.

Il manque des documents adéquats dans les dossiers sur les marchés. Parmi les dossiers sur les marchés que nous avons examinés, 40 % d'entre eux ne présentaient pas tous les documents adéquats pour constituer une piste de vérification complète et pour étayer les décisions prises pendant le processus de passation de marchés. Le manque de documents adéquats était concentré dans cinq des PMO inclus dans notre échantillon, ce qui représente 60 % de ce problème; toutefois, il manquait des documents dans au moins un cas dans tous les PMO inclus dans notre échantillon. Voici des exemples types de documents manquants : la justification d'un fournisseur exclusif; la justification du choix d'une stratégie de passation de marché en particulier; les documents expressément requis pour utiliser des offres à commandes en particulier comme celles qui couvrent des services de travail temporaire; et la justification nécessaire pour les modifications apportées aux marchés. Dans quelques dossiers examinés, une copie du marché, incluant les signatures des fondés de pouvoir du PMO et de l'entrepreneur pour les travaux convenus, ne pouvait être fournie. Les dossiers qui ne renferment pas assez de documents affaiblissent la position du gouvernement en situation de conflit ou de contestation au sujet d'un marché. Il convient de noter que ces marchés ont été conclus pour répondre à des besoins opérationnels légitimes et que les exigences des marchés elles-mêmes ne sont pas contestées. Les lacunes expliquées précédemment ne sont que de nature administrative.

La divulgation proactive est effectuée de façon ouverte. Nous avons étudié les divulgations proactives des PMO pour nous assurer que les marchés d'une valeur de plus de 10 000 $ avaient été divulgués de manière ouverte. Les PMO ont généralement observé la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor en divulguant de façon proactive tous leurs marchés d'une valeur supérieure à 10 000 $ tel qu'il est exigé.

Recommandation

5. Les PMO devraient envisager un processus formel pour s'assurer que les dossiers de passation de marchés renferment tous les documents appropriés pour étayer les activités de passation de marchés exercées. Cela pourrait être fait au moyen d'une liste de contrôle rappelant aux agents de négociation des marchés quelles exigences clés doivent être prises en compte en vue de leur inclusion éventuelle dans chaque dossier.

Conclusion

Les petits ministères et organismes (PMO) doivent généralement apporter des améliorations à la gestion de leur activité de passation de marchés afin de rehausser la concurrence et de faire en sorte que les deniers publics soient dépensés de manière équitable et transparente. Bien qu'il y ait certaines lacunes manifestes, les PMO reconnaissent la nécessité de la gouvernance et du contrôle dans leurs décisions de passation de marchés et ont mis en place des fonctions de surveillance dont les titulaires sont chargés de remettre en question l'acquisition de services professionnels. Les PMO devraient s'assurer de l'existence de documents adéquats pour étayer leur activité de passation de marchés et veiller à ce que leurs dossiers soient complets. En outre, il conviendrait de faire preuve de plus de rigueur pour atténuer les risques possibles occasionnés par le recours inapproprié à un fournisseur unique et aux offres à commandes.

Plans d'action de la direction

Les constatations et les recommandations contenues dans cette vérification ont été présentées à chaque ministère et organisme visé par la vérification. Ceux-ci ont étudié les recommandations, ont fourni des réponses et ont élaboré des plans d'action de la direction, au besoin. L'annexe 3 renferme un résumé des réponses reçues des PMO visés par cette vérification. Le Comité de vérification des petits ministères et organismes (CVPMO) a été informé des constatations en matière de vérification et des réponses des ministères. Le CVPMO recevra périodiquement des rapports sur les mesures prises dans les cas où des plans d'action de la direction sont en place.

Les administrateurs généraux des autres PMO tiendront compte des résultats de cette vérification interne horizontale et veilleront à ce que des plans d'action de la direction soient élaborés s'il est jugé nécessaire de le faire.

Annexe 1 : Ministères et organismes inclus dans la mission de vérification

1. Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
2. Agence canadienne d'évaluation environnementale
3. Commission canadienne des affaires polaires
4. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
5. Office des transports du Canada
6. Commission des plaintes du public contre la GRC
7. Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
8. Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
9. Commission des champs de bataille nationaux
10. Office national de l'énergie
11. Commission nationale des libérations conditionnelles
12. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
13. Bureau du directeur des lobbyistes
14. Bureau du registraire de la Cour suprême du Canada
15. Bureau du secrétaire de la gouverneure générale
16. Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés
17. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
18. Condition féminine Canada
19. Bureau de la sécurité des transports du Canada

Annexe 2 : Objectifs et critères connexes

La vérification visait à déterminer si la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes (PMO) est gérée de manière équitable, transparente et concurrentielle et si la gestion globale des marchés est conforme à l'esprit des politiques mises en place.

Objectifs	Critères
Évaluer le degré de conformité au règlement sur les marchés et aux politiques connexes du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).	▪ Les PMO observent le règlement et les politiques connexes du Conseil du Trésor et de TPSGC.
Évaluer dans quelle mesure la gestion des activités et processus de passation des marchés est solide et menée en tenant dûment compte de l'efficacité, s'assurant ainsi que le gouvernement optimise ses ressources.	▪ Des pratiques et des contrôles de gestion adéquats qui portent sur la passation des marchés sont en place. ▪ La direction reçoit assez de renseignements pour surveiller adéquatement l'ensemble des activités de passation de marchés. ▪ Les pratiques et les contrôles de gestion sont revus régulièrement, et la direction tire profit des leçons retenues.
Définir et promouvoir les pratiques exemplaires et les méthodes innovatrices d'approvisionnement en services professionnels et techniques dans les PMO.	▪ Les gestionnaires surveillent et gèrent efficacement le processus d'approvisionnement.

Annexe 3 : Plan d'action de la direction

Le tableau qui suit renferme les recommandations ainsi qu'une description des mesures prises pour y donner suite. Pour chaque recommandation, les risques sont classés élevé, moyen ou faible selon les priorités relatives des recommandations et la mesure dans laquelle celles-ci indiquent la non-conformité aux politiques du Conseil du Trésor.

Recommandations	Priorité	Plan d'action de la direction

1. Les personnes qui exercent les fonctions de surveillance et de remise en question applicables à l'activité de passation de marchés devraient se trouver à un niveau de direction adéquat pour veiller à ce que leur remise en question soit respectée et observée. De plus, les personnes responsables de cette surveillance devraient être au courant de l'importance de leur fonction de remise en question et devraient consigner par écrit leur accord avec les décisions de passation de marchés qui sont prises. L'élaboration d'une liste de contrôle des principaux éléments de surveillance pourrait constituer la meilleure façon de le faire.	Moyen	Les PMO mettent ou mettront en œuvre une fonction officielle de remise en question tout comme la surveillance pour l'activité de passation de marchés. Les PMO s'assureront que cette fonction de remise en question comprend des procédures officialisées énonçant les principaux éléments de surveillance pour le processus d'approbation des marchés. La mise en œuvre est prévue d'ici le 31 janvier 2010.
2. Les PMO devraient s'assurer de verser au dossier les documents appropriés pour justifier le recours à un marché à fournisseur unique.	Élevé	SDAs will ensure that sole source contracting is justified with appropriate supporting documentation.
3. Les PMO devraient s'assurer que les personnes participant au processus de passation des marchés comprennent les exigences de la Politique sur les marchés et ont accès aux outils dont elles ont besoin pour accomplir leur travail.	Élevé	Les PMO établissent ou établiront des politiques internes sur les marchés, y compris des outils et une formation appropriés. Les PMO s'assureront que les personnes sont au courant de ces politiques et les rendent accessibles sur leurs sites Intranet. La mise en œuvre est prévue d'ici le 31 mars 2010.
4. Le personnel oeuvrant dans le domaine de la passation des marchés devrait recevoir une formation et des conseils afin que les offres à commandes soient utilisées adéquatement et efficacement.	Élevé	Les PMO commencent à s'assurer que le personnel oeuvrant dans le domaine de la passation des marchés reçoit la formation nécessaire et que des plans de travail pour le renouvellement de la formation continue sont en place.

5. Les PMO devraient envisager un processus formel pour s'assurer que les dossiers de passation de marchés renferment tous les documents appropriés pour étayer les activités de passation de marchés exercées. Cela pourrait être fait au moyen d'une liste de contrôle rappelant aux agents de négociation des marchés quelles exigences clés doivent être prises en compte en vue de leur inclusion éventuelle dans chaque dossier.	Élevé	Les PMO amélioreront les listes de contrôle actuelles ou établiront des listes de contrôle de l'assurance de la qualité afin de s'assurer que les dossiers sur les marchés renferment tous les documents appropriés. La mise en oeuvre est prévue d'ici le 31 mars 2010.

Annexe 4 : Liens menant aux lois et aux politiques applicables

Lois, règlements et politiques (Liens actuels au 3 septembre 2009)

- Vérification des comptes
- Politique de communication du gouvernement du Canada
- Politique sur les marchés
- *Loi sur la gestion des finances publiques*
- *Règlement sur les marchés de l'État*
- Politique sur la surveillance active
- Politique sur la prise de décisions concernant la limitation de la responsabilité des entrepreneurs dans les marchés de l'État
- Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel
- Politique sur la vérification interne
- Politique sur le contrôle interne
- Politique sur le titre de propriété intellectuelle découlant des marchés d'acquisition de l'État

---

[1] Cette vérification a été effectuée en conformité avec les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Toutefois, le Bureau du contrôleur général n'a pas fait une évaluation externe au moins une fois au cours des cinq dernières années et il n'a pas fait l'objet d'une surveillance continue ou d'évaluations internes périodiques de son activité de vérification interne horizontale qui permettraient de confirmer sa conformité aux normes.