Agence des services frontaliers du Canada | Canada Border Services Agency

Audit de l'approvisionnement et de la passation de marchés

Décembre 2017

PROTECTION • SERVICE • INTÉGRITÉ

Canada

TABLE DES MATIÈRES

1.0 PRÉSENTATION 3
2.0 IMPORTANCE DE L'AUDIT 5
3.0 ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ 5
4.0 OPINION DE L'AUDITEUR 6
5.0 PRINCIPALES CONSTATATIONS 6
6.0 RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS 7
7.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION 7
8.0 CONSTATATIONS DE L'AUDIT 8
8.1 Gouvernance et responsabilisation 8
8.2 Gestion des risques 11
8.3 Respect des politiques et des procédures 13
8.4 Surveillance et production de rapports 17
ANNEXE A — À PROPOS DE L'AUDIT 22
ANNEXE B — LISTE DES SIGLES 26
ANNEXE C — Délégation des pouvoirs de signer des documents financiers de l'ASFC 27

1.0 PRÉSENTATION

Approvisionnement et passation de marchés

1. La population canadienne s'attend à ce que le gouvernement fédéral, ses ministères et ses organismes soient bien gérés et rendent des comptes sur l'administration prudente des fonds publics, la protection des biens collectifs et l'utilisation efficace, efficiente et économique des ressources publiques. La fonction d'approvisionnement et de passation de marchés des ministères fédéraux est chargée de s'assurer que les activités d'approvisionnement et de passation de marchés sont entreprises d'une manière conforme à ces attentes.
2. Selon le Conseil du Trésor (CT), l'approvisionnement est la fonction qui consiste à obtenir des fournitures et des services, à exécuter des travaux de construction et à passer des baux au moyen d'ententes contractuelles[1]. Un marché est un accord conclu entre une autorité contractante et un particulier ou une entreprise pour la fourniture d'un bien, l'exécution d'un service, la construction d'un ouvrage ou la location à bail d'un bien immobilier, moyennant une contrepartie[2].
3. La *Politique sur les marchés* du SCT (2014)[3] est la principale référence faisant autorité en matière de passation de marchés publics. Elle précise les exigences relatives à la politique générale et à ses modalités d'application, les règles relatives aux appels d'offres et à la sélection du soumissionnaire, les exigences relatives à l'attribution des marchés, les exigences en matière d'établissement de rapports, les documents de référence (lois, règlements et politiques applicables), et elle donne la définition des termes utilisés. La Politique a pour objectif d'acquérir des biens et des services ainsi que d'exécuter des projets de construction d'une manière qui favorise l'accès, la concurrence et l'équité, qui optimise les ressources ou, le cas échéant, qui assure l'équilibre entre les intérêts de l'État et du peuple canadien. Par ailleurs, on peut lire dans la Politique que les marchés doivent : Passer l'épreuve de l'examen du public; donner la primauté aux exigences opérationnelles; favoriser le développement à long terme; être conformes à l'*Accord de libre-échange nord-américain*, à l'*Accord relatif aux marchés publics* de l'*Organisation mondiale du commerce* et à l'*Accord de libre-échange canadien*[4].

Approvisionnement et passation de marchés à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

4. L'approvisionnement et la passation de marchés (APM) à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ont pour objectif d'acquérir des biens et des services d'une manière qui favorise l'accès, la concurrence et l'équité, qui optimise les ressources ou, le cas échéant, qui assure l'équilibre entre les intérêts de l'Agence et des contribuables canadiens. L'Agence a pour politique d'encourager la transparence de ses activités de passation de marchés et de se conformer au *Règlement concernant les marchés de l'État*, à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor (CT), ainsi qu'aux obligations de l'État aux termes des accords commerciaux.

---

[1] Définition tirée de la politique sur les marchés du gouvernement : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494.
[2] Définition tirée de la politique sur les marchés du gouvernement : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494.
[3] *Politique sur les marchés* du SCT : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494.
[4] *Politique sur les marchés* du SCT, section 2 : Énoncé de la politique : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494.

5. L'ASFC fait appel à divers mécanismes d'approvisionnement et de passation de marchés, notamment les marchés concurrentiels, les commandes subséquentes à des offres à commandes, les marchés non concurrentiels, les marchés de services professionnels et de services d'aide temporaire, de même que les commandes de biens. Lorsque les besoins en matière de passation de marchés dépassent l'autorité contractante de l'Agence, ils sont acheminés à Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) ou à Services partagés Canada (SPC), dans la région de la capitale nationale et dans chacun des bureaux régionaux.

6. La Division de l'approvisionnement et de la gestion des biens stratégiques (DAGBS) de la Direction générale du contrôle assume l'autorité fonctionnelle générale à titre d'autorité contractante pour le compte de l'Agence[5]. Elle assure les activités d'approvisionnement et une orientation à cet égard, effectue la planification relativement à l'approvisionnement stratégique, veille à l'assurance de la qualité et produit des rapports pour toutes les directions générales de l'Agence, à l'échelle de l'Administration centrale et dans les régions. Avant 2015, la DAGBS a fait face à de nombreux défis, y compris au chapitre de la dotation, de la gouvernance et du volume accru des demandes d'approvisionnement. La direction s'est efforcée depuis de stabiliser la fonction et d'établir un cadre de contrôle de gestion plus détaillé.

7. La DAGBS est composée de trois équipes :
    1. pratiques d'affaires et approvisionnement stratégique;
    2. opérations de passation de marchés et d'approvisionnement (équipes d'approvisionnement en TI et d'approvisionnement autre qu'en TI);
    3. politiques de gestion du matériel et opérations.

8. L'ASFC dispose en tout de 46 agents d'approvisionnement[6] (groupe PG), lesquels s'occupent de l'approvisionnement et de la passation de marchés et travaillent à l'Administration centrale (AC) et dans les régions. Le niveau de ces agents varie de PG-01 à PG-06. Chaque niveau comporte ses propres limites quant aux pouvoirs délégués de signature en matière financière, lequel augmente en même temps que le niveau. De ces 46 employés, 42 s'occupent d'activités liées à l'approvisionnement et sont chargés de la gestion des marchés : 62 % de ces agents travaillent à l'AC à la DAGBS, et les autres (38 %), dans les régions.

9. La fonction de passation de marchés et d'approvisionnement de l'Agence traite des milliers de marchés de divers montants par année. Du 1er avril 2014 au 31 décembre 2016, l'ASFC a attribué en tout 4 275 marchés d'une valeur totale de 556 854 934 $. Plus de la moitié de ces marchés étaient évalués entre 5 000 $ et 25 000 $.

Approvisionnement et passation de marchés — nombre et valeur selon l'exercice

Période de l'exercice	Moins de 5 000 $	Entre 5 000 $ et 25 000 $	Plus de 25 000 $	Total

[5] ASFC — Volume de gestion du matériel — Chapitre 1 : Cadre de gestion du matériel.
[6] En date du 5 avril 2017.

	Marchés	Valeur	Marchés	Valeur	Marchés	Valeur	Marchés	Valeur
Du 1er avril 2014 au 31 mars 2015	**447**	**16 269 481 $**	**826**	**88 714 516 $**	**316**	**147 684 009 $**	**1 589**	**252 668 006 $**
Du 1er avril 2015 au 31 mars 2016	**467**	**30 427 457 $**	**807**	**21 346 693 $**	**373**	**139 334 810 $**	**1 647**	**191 108 960 $**
Du 1er avril 2016 au 31 décembre 2016	**210**	**6 118 580 $**	**633**	**40 251 299 $**	**196**	**66 708 089 $**	**1 039**	**113 077 968 $**
Total	**1 124**	**52 815 51 $8**	**2 266**	**150 312 508 $**	**885**	**353 726 908 $**	**4 275**	**556 854 934 $**

Source : Le tableau ci-dessus a été compilé par la DVI en fonction des données des SAE communiquées par la DAGBS. Ces données n'ont pas été vérifiées ou validées par la DVI dans les SAE.

2.0 IMPORTANCE DE L'AUDIT

10. L'audit présente un intérêt pour la direction, car une fonction de passation de marchés et d'approvisionnement bien conçue est nécessaire à la réalisation du mandat de l'Agence ainsi qu'à la gestion et à la dépense appropriée des fonds publics. L'approvisionnement et la passation de marchés sont également soumis à de vastes exigences sur le plan des politiques et à des risques inhérents, ce qui exige une bonne gouvernance et une surveillance des activités qui s'y rattachent. Il est important que la fonction ait la capacité et la maturité appropriées pour s'assurer que l'Agence est en bonne position pour faire face à l'environnement changeant et à l'évolution attendue vers l'approvisionnement stratégique, notamment au chapitre de la diversification des modes de prestation des services et des occasions de partenariats.

11. L'objectif de l'audit était de s'assurer qu'un cadre de contrôle de gestion adéquat et efficace est en place pour veiller à ce que les activités d'approvisionnement soient entreprises conformément aux politiques et aux directives en matière de passation de marchés, y compris le cadre stratégique de passation de marchés fondé sur les principes du Conseil du Trésor (2014).

12. L'audit portait sur le cadre de contrôle de gestion en place pour le processus de passation des marchés et d'approvisionnement, ainsi que sur le respect des politiques et des procédures à l'échelle de l'Agence. L'audit portait aussi sur l'acquisition de biens et services pour tous les marchés entrant dans la délégation de pouvoirs qui ont été établis d'avril 2014 à décembre 2016. Le respect du processus d'appel d'offres du CT et les mises à jour de l'ensemble des politiques et des directives de l'ASFC ont été exclus de l'audit, car ces secteurs ont été traités dans le cadre de l'examen des pratiques d'approvisionnement mené par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA), qui a pris fin en octobre 2016 et pour lequel un plan d'action de la direction de l'ASFC a été élaboré.

13. Les détails de la portée de l'audit et de ses critères figurent à l'annexe A.

3.0 ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

14. Le présent audit respecte les *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme le confirment les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. L'approche et la méthodologie adoptées pour l'audit sont fidèles aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* définies par l'Institut des auditeurs internes et les *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme l'exige la *Politique sur l'audit interne* du Conseil du Trésor.

4.0 OPINION DE L'AUDITEUR

15. L'Agence a mis en œuvre de nouveaux processus et systèmes pour la gestion des activités de passation de marchés et d'approvisionnement de l'ASFC; cela a permis d'améliorer l'exécution, la prestation des services et la gestion des ressources de cette fonction. Cependant, il existe des possibilités pour renforcer les processus d'évaluation des risques, de surveillance et de production de rapports pour assurer le respect des principales exigences relatives à la gouvernance et aux politiques, ainsi que l'efficacité de la fonction de passation de marchés et d'approvisionnement.

5.0 PRINCIPALES CONSTATATIONS

16. L'ASFC a en place de nombreux éléments d'une structure de gouvernance et de responsabilisation. Un comité de surveillance chargé d'établir un examen et une orientation stratégique relativement aux demandes d'approvisionnement sélectionnées a été formé. Les rôles et responsabilités des agents d'approvisionnement ont été définis et communiqués à l'échelle de l'Agence. L'élaboration et la mise en œuvre d'un ensemble de directives et d'outils normalisés renforceraient davantage le processus d'approvisionnement en veillant à la qualité et à l'uniformité de l'exécution des activités de passation de marchés.
17. La Direction générale du contrôle a cerné des risques dans le cadre du Plan d'activités intégré; toutefois, le processus de gestion des risques relativement à la fonction d'approvisionnement et de passation de marchés n'a pas été établi officiellement. Le fait de réaliser un processus d'évaluation des risques et de mettre au point un registre des risques permettrait à la fonction d'approvisionnement et de passation de marchés de recenser, d'atténuer et de surveiller plus efficacement les risques.
18. Dans le respect des exigences prévues par les politiques du CT et des processus établis de l'ASFC, les activités d'approvisionnement et de passation de marchés de l'Agence sont attribuées et gérées compte tenu des articles 32, 33 et 34 de la LGFP et des règles liées à la divulgation proactive des marchés. Il existe des possibilités d'améliorer davantage les processus de l'Agence afin de satisfaire aux exigences prévues par les politiques. En particulier, on devrait améliorer le processus de divulgation proactive des marchés pour s'assurer de leur entière conformité. Dans l'ensemble, il a été constaté que de la documentation adéquate avait été consignée pour appuyer les activités de passation de marchés.

19. L'ASFC a récemment pris des mesures afin d'améliorer la surveillance des activités de passation de marchés et la production de rapports à cet égard, notamment en mettant en œuvre une base de données sur l'assurance de la qualité et un outil de gestion de la charge de travail. La fonction de passation de marchés et d'approvisionnement serait en mesure d'améliorer sa prise de décisions et la gestion des programmes en renforçant la surveillance et la production de rapports au moyen d'un processus d'assurance de la qualité axé sur les risques, en tirant avantage des données recueillies sur la mesure du rendement et en augmentant la portée des activités de production de rapports pour y inclure une analyse stratégique de l'information.

6.0 RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

20. L'audit a donné lieu à quatre recommandations :

- élaborer et diffuser les outils et les directives nécessaires pour aider les agents du groupe PG à s'acquitter de leurs tâches;
- mener et élaborer pour la fonction un processus officiel de gestion des risques, y compris le risque de fraude;
- élargir le processus de surveillance et de production de rapports pour y inclure un processus d'assurance de la qualité axé sur les risques et le suivi de la formation requise et des marchés après coup;
- réviser le processus de divulgation proactive des marchés pour en assurer l'entière conformité avec les politiques gouvernementales.

7.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION

La DAGBS continue de s'engager à surveiller les activités d'approvisionnement et de passation de marchés à l'ASFC, conformément aux attentes des organismes centraux et aux lois. Le vice-président de la Direction générale du contrôle est d'accord avec le rapport d'audit et accepte les quatre recommandations. La DAGBS poursuivra ses démarches afin d'améliorer l'exécution d'une bonne fonction d'approvisionnement et de passation de marchés. Plusieurs initiatives ont déjà été mises en œuvre pour donner suite aux recommandations de l'audit.

8.0 CONSTATATIONS DE L'AUDIT

8.1 Gouvernance et responsabilisation

Critères d'audit

- *Des comités de surveillance sont composés de façon à assurer un suivi efficace du programme de l'APM.*
- *Les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles sont établis [7] de façon à appuyer l'exécution des activités de l'APM à l'Agence (AC et régions).*
- *Les employés reçoivent la formation, les directives et les outils nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'approvisionnement.*

Comités de surveillance

21. Les comités de surveillance servent de point de départ à l'exercice des responsabilités en matière de gouvernance dans toute l'organisation. Le Comité d'examen des marchés (CEM) est un comité permanent mis sur pied en mai 2016. Le CEM a pour but d'examiner les demandes d'approvisionnement pour le compte de l'ASFC, et de fournir une orientation à cet égard, en vue de mettre en place à l'Agence des pratiques renforcées de planification de l'approvisionnement et un processus de planification mieux intégré. Il s'agit d'un comité de directeurs généraux présidé par le vice-président de la Direction générale du contrôle et comprenant des représentants de toutes les directions générales de l'ASFC ainsi qu'une représentation régionale. Le mandat du CEM définit clairement les rôles, les responsabilités et la composition du comité, et on a précisé une procédure officielle de présentation de dossiers au CEM.
22. Étant donné que le Comité a été nouvellement établi, il est trop tôt pour déterminer si le CEM surveille efficacement la fonction d'approvisionnement et de passation de marchés de l'ASFC. Au moment de la phase d'examen de l'audit, seules deux réunions du CEM avaient été tenues, ce qui rendait difficile l'évaluation de la pertinence de la présence des participants, des points à l'ordre du jour et des décisions prises. Un examen des comptes rendus des décisions des deux réunions a révélé que les exigences au chapitre de la participation avaient été respectées et que les points abordés étaient conformes à l'objectif du comité. Même si bon nombre d'éléments structuraux étaient en place, on a relevé des possibilités d'amélioration à petite échelle afin de solidifier les processus permettant de veiller à ce que les réunions soient tenues selon la fréquence décrite dans le mandat du Comité et de donner suite, lors de la réunion suivante, aux initiatives de suivi cernées dans les procès-verbaux des réunions.

[7] Les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles sont établis, c'est-à-dire qu'ils ont été définis, consignés et communiqués.

23. Étant donné que la structure générale de gouvernance de l'ASFC fait l'objet d'un remaniement, il sera important de préciser le comité de la haute direction duquel le CEM, de façon à ce que ce dernier puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de gouvernance.

Rôles et responsabilités

24. Il est important d'établir clairement les rôles et responsabilités de façon à ce que l'on puisse exécuter avec succès la fonction d'APM de l'Agence, notamment en définissant et en établissant la structure organisationnelle et l'attribution des pouvoirs et des responsabilités en soutien à l'exécution des activités de programme. Des rapports hiérarchiques clairs et appropriés permettent d'établir un cadre de reddition de comptes et l'échange des renseignements nécessaires pour gérer les activités d'approvisionnement et de passation de marchés.

25. L'établissement des rôles, responsabilités et obligations redditionnelles de tout le personnel favorise l'exécution des activités d'APM à l'Agence (AC et régions). À la DAGBS, les rapports hiérarchiques sont clairement définis et communiqués et sont consignés au moyen d'un organigramme qui décrit la structure hiérarchique à l'Administration centrale de l'ASFC. La DAGBS a élaboré des descriptions de travail et un guide d'affectation du travail pour les agents d'approvisionnement de tous les niveaux (de PG-1 à PG-6). Dans l'ensemble, les rôles et les responsabilités au chapitre des activités d'APM de l'ASFC sont définis et consignés, et les employés à l'AC et dans les régions connaissent leurs responsabilités respectives.

Formation, directives et outils

26. Dans le but de répondre aux besoins de l'organisation et d'exécuter les activités qu'elle entreprend, ainsi que d'exercer adéquatement les responsabilités qui s'y rattachent, on devrait cerner et fournir au personnel requis les activités de formation, les directives et les outils nécessaires. Le fait de former suffisamment les agents d'approvisionnement contribue à la capacité de l'ASFC d'offrir des services, d'assurer la conformité et d'exécuter un programme bien conçu.

27. La politique du Conseil du Trésor décrit et détermine les cours obligatoires[8] que doivent suivre les employés exerçant une fonction d'approvisionnement. En moyenne, le taux d'achèvement des cours par les agents d'approvisionnement de l'ASFC réalisant des activités d'APM au moment de l'évaluation s'élevait à 72 %, cette proportion étant répartie de façon égale à l'AC et dans les régions. Les taux d'achèvement étaient moins élevés pour le Cours 2 — Aperçu de la gestion du matériel (60 %) et le Cours 3 — Aperçu de la gestion des biens immobiliers (57 %). Les employés des niveaux PG-5 et PG-6 avaient tous terminé les cours obligatoires, et ceux des niveaux inférieurs avaient terminé les cours obligatoires dans une proportion variant de 63 % à 77 %.

[8] Secrétariat du Conseil du Trésor — Formation indispensable de la collectivité des AGMBI — B.2.38.

28. Voici en détail le taux d'achèvement pour chaque cours obligatoire :

	Cours 1	**Cours 2**	**Cours 3**	**Cours 4**	**Cours 5**
Code du cours de l'EFPC	**M718**	**C233**	**C234**	**M714**	**M716**
Nombre d'employés du groupe PG réalisant des activités d'APM	42	42	42	42	42
Nombre d'employés du groupe PG ayant terminé la formation	38	25	24	33	31
Taux d'achèvement	90 %	60 %	57 %	79 %	74 %

1. *Cours de base 1 : Introduction aux acquisitions* (3 jours) **EFPC-M718**.
2. *Cours de base 1 : Aperçu de la gestion du matériel* (en ligne) — **EFPC-C233**.
3. *Cours de base 1 : Aperçu de la gestion des biens immobiliers* (en ligne) — **EFPC-C234**.
4. *Cours de base 2 : Environnement juridique et politique des AGMBI* (2 jours et outil d'apprentissage en ligne) — **EFPC-M714**.
5. *Cours de base 3 : La gestion du cycle de vie des biens dans le gouvernement du Canada* (3 jours) — **EFPC-M716**.

29. Les agents d'approvisionnement travaillent avec les gestionnaires des centres de coûts (gestionnaires) tout au long du processus d'approvisionnement et de passation de marchés. Il est important que les gestionnaires comprennent bien le processus de passation de marchés et les exigences connexes. L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) offre un cours sur la gestion des marchés (M720), que les gestionnaires peuvent suivre; toutefois, les gestionnaires ne sont pas dans l'obligation de suivre quelque formation sur l'approvisionnement que ce soit. Des erreurs peuvent être commises en raison d'un manque de connaissances sur leurs rôles et responsabilités, y compris la passation de marchés après coup, le non-respect des exigences prévues par la loi (p. ex. article 34 de la LGFP) et une dépendance accrue à l'égard des agents d'approvisionnement. Pour ces raisons, la DAGBS a organisé de façon ponctuelle des exposés et des séances de sensibilisation à l'intention des gestionnaires, notamment des exposés sur l'intégrité du processus de passation de marchés et les relations employé-employeur. La DAGBS prévoit mettre au point une formation interne et du matériel didactique destinés aux agents d'approvisionnement et aux gestionnaires, comme cela a été précisé dans la réponse de la direction au rapport du BOA. Ces travaux devraient être entrepris au cours de l'exercice 2017-2018.

30. En ce qui concerne les outils et les directives, des entrevues réalisées avec des agents d'approvisionnement s'occupant d'activités de l'APM ont révélé la nécessité de mettre en place un ensemble d'outils et de modèles normalisés afin de faciliter le travail et d'assurer une uniformité à l'ASFC. Entre autres par exemple, mentionnons un manuel normalisé de l'ASFC, des modèles, des listes de contrôle, des ordinogrammes ou des diagrammes de processus et des outils d'évaluation des risques. En attendant que des directives et des outils soient établis, les

agents d'approvisionnement de l'ASFC utilisent principalement les politiques et les outils du SCT et de l'EFPC, ainsi que des outils qu'ils ont créés eux-mêmes dans d'autres ministères. La mise en place d'un ensemble d'outils, de modèles et de directives couramment utilisés à l'intention des agents d'approvisionnement contribuerait à réduire la probabilité d'erreurs, les retards dans le traitement, le non-respect des politiques et l'insatisfaction des clients.

31. En résumé, des structures de gouvernance et de responsabilisation ont été établies et communiquées. Cependant, les processus d'approvisionnement seraient renforcés si l'on adoptait des outils et des directives normalisés pour aider les agents d'approvisionnement à effectuer leur travail.

32. Une recommandation ayant trait à la formation a été intégrée à la recommandation 3 du présent rapport.

Recommandation 1 : *Le vice-président de la Direction générale du contrôle devrait fournir les outils et les directives nécessaires pour aider les agents d'approvisionnement à réaliser de façon uniforme leurs activités.*

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
Le vice-président de la Direction générale du contrôle accepte la recommandation et poursuivra ses efforts en vue de l'élaboration d'outils et de directives à l'intention des agents d'approvisionnement à l'Administration centrale et dans les régions. S'appuyant sur les processus existants relatifs à l'initiative du cycle de l'approvisionnement au paiement, et en étroite collaboration avec tous les intervenants internes, la DAGBS élaborera des outils afin de rationaliser le travail des agents et d'assurer une plus grande uniformité des produits. La DAGBS misera sur Apollo pour veiller à ce que les agents d'approvisionnement puissent accéder facilement à un référentiel d'outils et de documents d'orientation normalisés et à jour.	Août 2018

8.2 Gestion des risques

Critère d'audit

- *La direction a établi une approche et un processus axés sur les risques pour gérer les activités d'APM qui permettent de recenser, de mesurer, d'atténuer et de surveiller les principaux défis et risques, y compris le risque de fraude.*

33. La gestion des risques est le processus servant à cerner et à analyser les risques, à déterminer comment gérer les risques et à prendre en considération les changements pouvant être apportés dans les environnements externes et internes. On devrait prendre en considération les risques afin d'éviter les obstacles à la réalisation des objectifs[9]. Tous les risques, y compris le risque de fraude, devraient être pris en compte dans le cadre d'un processus exhaustif de gestion des risques. On devrait établir des processus de gestion des risques à de nombreux échelons, y compris pour la fonction d'APM et les activités d'approvisionnement et de passation de marchés réalisées par les agents d'approvisionnement.

34. Même si la Direction générale du contrôle cerne les risques dans le cadre du Plan d'activités intégré, les évaluations des risques effectuées par les directions générales sont trop vagues pour orienter la gestion des risques à la DAGBS et ne peuvent être considérées comme un mécanisme de compensation d'un processus officiel d'évaluation des risques internes propres à la fonction d'approvisionnement et de passation de marchés. Pendant toute la durée de l'audit, la DAGBS a relevé des risques associés à la fonction d'APM notamment en ce qui concerne les rapports hiérarchiques établis dans les régions et des problèmes liés à la planification de l'approvisionnement. Les responsables de l'APM pourront atténuer les risques cernés, et en assurer un suivi au moyen d'un processus officiel d'évaluation des risques à l'échelon fonctionnel.

35. En ce qui concerne les activités d'approvisionnement, les agents d'approvisionnement sont conscients de certains risques liés au traitement des dossiers. Ils ont attribué leurs connaissances des risques à leur expérience professionnelle et à leur formation. À l'heure actuelle, les agents d'approvisionnement ne disposent d'aucun mécanisme interne officiel ou d'outil pour relever, mesurer, atténuer et surveiller les enjeux et les risques clés.

36. Bien que certains mécanismes de contrôle aient été établis pour gérer les risques touchant la passation de marchés (comme la matrice de délégation des pouvoirs de signature en matière financière, le Comité d'examen des marchés, la surveillance et les processus d'assurance de la qualité), un processus officiel d'évaluation des risques contribuerait à relever et à atténuer les risques pouvant entraîner des conséquences néfastes pour l'ASFC, notamment les erreurs accrues, le non-respect des politiques, l'atteinte à la réputation, les pertes financières et les possibilités accrues de fraude.

Recommandation 2 : *Le vice-président de la Direction générale du contrôle devrait mener un processus d'évaluation des risques et mettre au point un registre officiel des risques afin de déterminer la façon dont les principaux risques, y compris le risque de fraude, associés aux processus et à la fonction d'APM sont atténués et surveillés.*

[9] Principes 6 à 9 du Cadre intégré de contrôle interne du COSO.

	DATE D'ACHÈVEMENT
Le vice-président de la Direction générale du contrôle accepte la recommandation et tirera parti du travail effectué par d'autres unités de passation de marchés de la fonction publique fédérale pour élaborer un processus officiel de gestion des risques.	Août 2018

8.3 Respect des politiques et des procédures

Critères d'audit

- *Les marchés sont attribués et gérés en conformité avec les processus de l'ASFC et les exigences sur le plan des politiques du CT, y compris les articles 32, 33 et 34 de la LGFP et les règles liées à la divulgation proactive.*
- *Les dossiers de l'APM sont consignés par écrit de façon adéquate conformément aux lois et aux politiques et font état des décisions et des mesures prises.*

37. La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), la *Politique sur les marchés* du SCT et le Manuel de contrôle de l'Agence constituent le cadre juridique et déterminent l'orientation de la gestion des activités de passation de marchés et d'approvisionnement de l'ASFC. Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné la matrice de délégation des pouvoirs de signature en matière financière (DPSF), les processus d'application des articles 32, 33 et 34 de la LGFP, les règles liées à la divulgation proactive des marchés, ainsi que la gestion des marchés et la documentation connexe. Nous avons évalué plusieurs échantillons de contrat et des factures connexes en vue de déterminer leur conformité avec ces exigences.

Délégation des pouvoirs de signature en matière financière de l'ASFC

38. La matrice de DPSF de l'ASFC présente les pouvoirs de signer des documents financiers qui sont délégués aux gestionnaires et aux subalternes désignés de l'ASFC. La version actuelle de la matrice a été signée le 12 janvier 2016 et définit clairement les pouvoirs financiers en matière de passation de marchés dévolus aux agents d'approvisionnement (des niveaux PG-1 à PG-5) et à la

direction de l'Agence. Les limites de la délégation des pouvoirs sont présentées à l'annexe C du présent rapport.

Article 32 de la LGFP

39. L'article 32 de la LGFP expose l'obligation qu'a une personne désignée disposant du pouvoir approprié de confirmer que des fonds suffisants sont disponibles avant de conclure un marché. Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné, aux fins de conformité avec l'article 32 de la LGFP, un échantillon statistique aléatoire de 38 marchés[10] sur 800 marchés enregistrés dans les Systèmes administratifs d'entreprise (SAE) et attribués de janvier à décembre 2016. On peut approuver en vertu de l'article 32 un marché par voie électronique au moyen des SAE ou à l'aide d'une signature apposée sur une copie papier de la demande d'achat. Il faut une carte de délégation des pouvoirs financiers (DPF) signée pour valider la signature de l'agent qui a approuvé le marché.

40. Les contrôles de l'audit ont permis de déterminer que 32 marchés examinés sur 38 (84 %) avaient fait l'objet d'une autorisation vérifiable en vertu de l'article 32 dans le cadre de laquelle l'agent qui avait approuvé le marché pouvait être identifié et disposait du pouvoir délégué prévu dans les SAE. Même si tous les agents identifiés disposaient du pouvoir délégué enregistré dans les SAE, les cartes des DPF signées ne figuraient pas au dossier dans les SAE pour 15 marchés ayant fait l'objet d'une approbation vérifiable en vertu de l'article 32 sur 32 (47 %). Même si des cartes de signature-type peuvent être versées dans les dossiers au Centre national des transactions financières (CNTF), ce ne sont pas toutes les cartes qui peuvent être consultées dans les SAE. Cela peut empêcher la validation de la signature lors du suivi d'un dossier ou d'un audit ainsi qu'au moment où les agents d'approvisionnement établissent des marchés. Dans 6 marchés examinés sur 38 (16 %), l'agent ayant approuvé le marché en vertu de l'article 32 n'a pu être identifié en raison de l'absence d'une signature ou d'une signature illisible. Sans la capacité d'identifier l'agent qui a autorisé le marché, l'audit n'a pu confirmer que l'employé en question disposait du pouvoir délégué de signature approprié.

Article 33 de la LGFP

41. L'article 33 de la LGFP précise l'obligation selon laquelle la personne désignée compétente doit autoriser le versement de fonds publics avant qu'il soit effectué. Toutes les factures liées aux marchés examinés[11] ont été approuvées par traitement par lots automatique et ont été enregistrées en tant que telles dans les SAE. L'approbation de lots en vertu de l'article 33 est une façon efficace de traiter de nombreuses transactions comportant un risque faible à moyen. Elle s'appuie sur les mesures de contrôle en place aux fins d'une application appropriée de l'article 34 et de la vérification des comptes.

---

[10] Paramètres de l'échantillon statistique aléatoire : intervalle de confiance de 90 %, taux d'erreur prévu de 10 % et marge de précision de 1 %.

[11] Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné un échantillon statistique aléatoire de 38 marchés sur 800 attribués de janvier à décembre 2016 aux fins de conformité des factures associées avec l'article 33 de la LGFP. Voici les paramètres de l'échantillon statistique aléatoire : intervalle de confiance de 90 %, taux d'erreur prévu de 10 % et marge de précision de 1 %.

42. Au cours du processus de vérification des comptes, les factures associées aux marchés sont catégorisées en tant que transactions comportant un risque faible à moyen. Elles sont donc examinées dans le cadre de cette procédure par le CNTF, ce qui fait en sorte qu'environ 5 % des factures présentant un risque faible à moyen sont vérifiées chaque année. Pendant l'exercice 2015-2016, la vérification des comptes en ce qui concerne les transactions à risque faible à moyen n'a pas été réalisée, étant donné que les ressources du CNTF s'étaient concentrées sur d'autres priorités comme la mise en œuvre de l'initiative relative au cycle de l'approvisionnement au paiement (AAP). Le processus a été relancé en 2016-2017. Il est important d'effectuer la vérification des comptes en ce qui concerne les factures associées aux marchés afin de réduire les erreurs et de veiller au respect des exigences prévues par les politiques.

Article 34 de la LGFP

43. Selon l'article 34 de la LGFP, tout paiement de facture relative à un marché est subordonné à une attestation d'une personne autorisée selon laquelle les fournitures ou les services ont été reçus et le prix demandé a été précisé dans le marché. La LGFP et d'autres politiques et directives sur la passation de marchés précisent l'obligation de verser la documentation au dossier, ce qui permet de confimer que les biens ou les services ont été reçus avant que le paiement soit effectué.

44. Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné, aux fins de conformité avec l'article 34 de la LGFP, un échantillon discrétionnaire aléatoire de 63 factures liées aux marchés à l'étude mentionnés ci-dessus et attribués de janvier à décembre 2016. Toutes les factures examinées ont été délivrées pour la bonne somme, selon la limite autorisée pour le marché, par le bon fournisseur et en fonction du pouvoir délégué approprié et valide. Afin de traiter une approbation en vertu de l'article 34 dans les SAE, il faut inscrire par voie électronique la réception des biens ou des services en question. Toutefois, dans le cas de 8 factures sur 63 (13 %), la documentation à l'appui de la confirmation électronique de la réception des biens ou des services n'était pas accessible dans les SAE ou n'avait pas été conservée par le centre de coûts. Ces 8 factures se rapportent à 7 marchés examinés sur 38 (18 %). Il faut consigner la réception des biens ou des services, par exemple au moyen d'une feuille de temps signée ou d'un bordereau de marchandises pour établir un contrôle adéquat et la conformité avec l'article 34 de la LGFP.

Marchés dont la date d'entrée en vigueur précède la date d'attribution

45. Des directives de l'ASFC définissent les marchés après coup (MAC) comme une situation où des biens ou des services sont fournis sans document contractuel juridiquement contraignant ou lorsque la date d'entrée en vigueur de la fourniture de services précède la date d'attribution du marché[12]. Pendant la période allant de la date d'entrée en vigueur du marché à la date d'attribution du marché, l'ASFC est exposée et devient responsable d'actions telles que des poursuites engagées en raison d'accidents ou de préjudices subis par des tiers. Selon la Directive sur les contrats après coup du Volume de gestion du matériel de l'ASFC, il est obligatoire qu'un

[12] Volume de gestion du matériel, chapitre 3 : Acquisition, section 4 : Directive sur les contrats après coup (http://atlas/cb-dgc/pol/cm-mc/cas-asa/c3s4_directive_fra.asp).

marché soit en place avant que des biens ou des services puissent être fournis, à moins qu'une exception s'applique[13]. Il faut justifier et consigner dans le formulaire à cette fin toute situation de MAC. Les entrevues réalisés avec les agents d'approvisionnement ont permis de déterminer que les MAC constituent un secteur de risque lié à leur travail qui pourrait être atténué à l'aide de meilleures pratiques de planification, d'une formation accrue et d'une meilleure compréhension par les gestionnaires du processus d'approvisionnement.

46. Pendant la période visée par l'audit, soit d'avril 2014 à décembre 2016, 140 marchés sur un total de 2 417 comportaient une date d'entrée en vigueur précédant la date d'attribution du marché figurant dans les SAE, ce qui représente environ 5,8 % des marchés. Nous avons examiné un échantillon statistique aléatoire de marchés[14] dont la date d'entrée en vigueur précédait la date d'attribution afin de déterminer si un motif permettant de justifier ces situations avait été indiqué dans le dossier, comme l'exigent les politiques et procédures de l'ASFC. Sur les 34 marchés examinés, une période de 3 à 6 mois séparait la date d'entrée en vigueur du marché et la date d'attribution pour 7 marchés (21 %) consignés dans les SAE, et une période de 6 mois à 1 an séparait ces deux dates pour 5 (15 %) des marchés examinés. Une justification ou un motif avait été indiqué dans le dossier pour 27 (79 %) des 34 marchés examinés, habituellement au moyen d'un formulaire sur les situations de MAC; toutefois, pour les 7 autres marchés (21 %), aucune justification ou aucun motif n'avait été consigné dans le dossier. Il existe une possibilité d'améliorer et de surveiller les exigences en matière de documentation pour veiller à ce que les situations de MAC soient consignées.

Marchés associés à plusieurs centres de coûts

47. Habituellement, un ou quelques centres de coûts associés d'une unité établissent les marchés. Dans certains cas, plusieurs centres de coûts non liés aux marchés les établissent et s'en servent par la suite. La direction de la DAGBS a déterminé qu'un tel recours à plusieurs centres de coûts était un secteur de risque potentiel. Parmi les risques, mentionnons les tentatives de gestionnaires de contourner le processus d'approvisionnement afin d'utiliser les marchés pour effectuer des achats non connexes. Pour déterminer l'ampleur du risque, nous avons examiné un échantillon de marchés associés à plusieurs centres de coûts.

48. Au total, 1 374[15] marchés[16] associés à plusieurs centres de coûts, tels que consignés dans les SAE, ont été attribués d'avril 2014 à décembre 2016. Dans le cadre de l'audit, nous avons

[13] Volume de gestion du matériel, chapitre 3 : Acquisition, section 4 : Directive sur les contrats après coup (http://atlas/cb-dgc/pol/cm-mc/cas-asa/c3s4_directive_fra.asp)
[14] Paramètres de l'échantillon statistique aléatoire : intervalle de confiance de 90 %, taux d'erreur prévu de 10 % et marge de précision de 1 %.
[15] Afin de recenser tous les marchés associés à plusieurs centres de coûts, nous avons sélectionné les marchés associés à plusieurs centres de coûts ou pour lesquels aucun centre de coûts n'était associé aux factures connexes. En tout, 1 374 marchés ont été ainsi sélectionnés.
[16] De cet échantillon, 1 817 factures étaient liées aux 1 374 marchés.

examiné, de ce nombre, un échantillon statistique aléatoire de 36 marchés[17] pour déterminer comment plusieurs centres de coûts ont justifié le recours à ces marchés. Nous avons constaté, dans tous les cas à l'examen, qu'un motif raisonnable justifiait le recours aux 36 marchés par plusieurs centres de coûts.

Gestion et consignation des marchés

49. Les dossiers de l'APM doivent être documentés de façon adéquate conformément aux lois et aux politiques et faire état des décisions et des mesures prises. Après analyse de l'échantillon statistique aléatoire de 38 marchés[18], nous avons confirmé que, dans l'ensemble, les dossiers de l'APM ont été gérés et documentés comme prévu. Les principaux documents avaient été versés au dossier, notamment des copies du marché signées par les personnes disposant du pouvoir délégué, les formulaires sur la sécurité, les modifications apportées et tout document à l'appui, le cas échéant, sauf dans les cas expressément énoncés dans le présent rapport.

50. En résumé, les marchés examinés ont été accordés, gérés et consignés conformément aux politiques et aux exigences gouvernementales. Il existe des possibilités d'améliorer davantage les mesures de contrôle et les processus en place pour veiller à l'entière conformité avec les articles 32, 33 et 34 de la LGFP.

51. La constatation ayant trait aux marchés après coup a été prise en considération dans la recommandation 3.

8.4 Surveillance et production de rapports

Critères d'audit

- *Les activités d'APM font l'objet d'une surveillance axée sur les risques, y compris des mesures correctives, au besoin.*
- *Des mesures et des indicateurs de rendement pour l'APM sont établis et servent à la prise de décisions.*
- *Les renseignements relatifs à l'APM sont diffusés à l'interne et à l'externe, au besoin.*

52. La surveillance et la production de rapports relativement à la fonction de passation des marchés et d'approvisionnement sont un élément essentiel de la gouvernance et de la gestion du programme. Les activités de surveillance et de production de rapports permettent de s'assurer

[17] Paramètres de l'échantillon statistique aléatoire : intervalle de confiance de 90 %, taux d'erreur prévu de 10 % et marge de précision de 1 %.
[18] Paramètres de l'échantillon statistique aléatoire : intervalle de confiance de 90 %, taux d'erreur prévu de 10 % et marge de précision de 1 %.

que les marchés sont établis et que les activités d'approvisionnement sont entreprises d'une manière efficace, conformément aux politiques et aux dispositions réglementaires pertinentes. Cela est important pour favoriser l'efficience et l'intégrité de la fonction de passation de marchés de l'ASFC. La *Politique sur les marchés* du CT précise l'obligation selon laquelle une fonction d'APM doit exercer une diligence raisonnable dans la conduite de ses activités de passation de marchés, ce qui comprend un cadre adéquat de surveillance et de production de rapports.

Suivi et assurance de la qualité

53. La matrice de la délégation des pouvoirs de signature en matière financière de l'ASFC (annexe C) présente les limites du pouvoir de passation de marchés des agents d'approvisionnement. Tout marché rédigé ne relevant pas des pouvoirs de l'agent d'approvisionnement doit être examiné par l'échelon de direction approprié, qui doit aussi apposer sa signature en guise d'approbation. En plus de cet examen standard, tout dossier considéré comme relevant du pouvoir délégué du gestionnaire ou le dépassant[19], ou tout dossier qui sera affiché publiquement sur le site Achatsetventes de SPAC est assujetti au processus d'assurance de la qualité (AQ) de la passation de marchés, comme l'en a informé la direction au personnel à l'été de 2016. Une base de données sur l'assurance de la qualité a été mise sur pied pour faciliter l'examen des dossiers soumis à un contrôle d'AQ.

54. Le processus actuel d'AQ ne comprend pas encore le suivi ou l'analyse des résultats et des tendances. Par conséquent, la DAGBS n'a pu confirmer si tous les dossiers assujettis aux critères d'AQ ont, au bout du compte, suivi le processus. Le processus établi est axé sur les marchés qui seraient déjà soumis à un examen par le gestionnaire dans le cadre des exigences habituelles relatives à la surveillance découlant de la structure des pouvoirs délégués.

55. En ce qui concerne les marchés considérés comme relevant de la délégation des pouvoirs de l'agent d'approvisionnement (annexe C), une liste d'évaluation par les pairs/d'auto-vérification a été élaborée, que les agents d'approvisionnement peuvent utiliser pour qu'un collègue puisse examiner les marchés en question avant qu'ils soient établis. Les agents d'approvisionnement ne sont pas dans l'obligation de solliciter une évaluation par les pairs de leur travail ni d'inclure dans le dossier une copie de la liste de contrôle remplie. Avant la signature des marchés, la direction n'a pas l'obligation d'examiner les dossiers relevant de la délégation des pouvoirs de l'agent d'approvisionnement. Par conséquent, un certain nombre de dossiers relevant des pouvoirs délégués de l'agent d'approvisionnement ne font l'objet d'aucun processus d'examen, y compris celui d'AQ.

56. Le fait de s'appuyer sur le contrôle exercé dans le cadre du pouvoir délégué des agents d'approvisionnement est approprié pour autant que la supervision fonctionne comme prévu et que les risques soient suffisamment atténués par d'autres mesures de contrôle en place. Étant donné que les mesures de contrôle connexes, comme les outils et les directives normalisés, le suivi d'une formation obligatoire et un processus de gestion des risques, sont toujours en cours d'élaboration, un examen aléatoire des dossiers par un supérieur et un suivi des résultats

[19] Le niveau de responsabilisation V de la matrice de DPSF de l'ASFC (annexe C) décrit les niveaux de pouvoirs des gestionnaires de la DAGBS.

permettraient à la direction de la DAGBS d'évaluer et de gérer plus efficacement les risques associés aux dossiers d'approvisionnement.

Mesure du rendement

57. Des mesures et des indicateurs de rendement devraient être établis et utilisés aux fins de la prise de décisions[20]. La DAGBS a élaboré des normes de service pour un éventail de services de passation de marchés et d'approvisionnement, y compris l'attribution des dossiers et des marchés. Un objectif de 80 % a été fixé pour toutes les normes établies et s'applique aux situations habituelles. Le suivi des jalons et des dates clés est effectué au moyen de l'outil de gestion de la charge de travail (OGCT), lequel a été établi à l'automne 2016. En raison de la mise en œuvre récente des activités de mesure du rendement, la DAGBS n'a pas encore réalisé d'examen, d'analyse ou de rapport sur les jalons suivis au moyen de l'OGCT pour confirmer la mesure dans laquelle les normes de service ont été respectées.

58. Les activités de passation de marchés et les processus opérationnels pourraient faire l'objet d'améliorations continues si les tendances étaient analysées.

Production de rapports

59. La *Politique sur les marchés* du CT précise les exigences en matière de production de rapports qui prévoient notamment la production de rapports annuels sur les activités de passation de marchés et la divulgation proactive de certains marchés. Les ministères et organismes fédéraux doivent soumettre à SPAC pour chaque année civile un rapport annuel sur le nombre total et la valeur en dollars de marchés conclus selon les autorisations d'un ministère. Les exigences en matière de divulgation proactive de la *Politique sur les marchés* du CT précisent l'obligation de divulgation proactive chaque trimestre pour tous les marchés évalués à plus de 10 000 $ (y compris dans les cas de modification de marchés).

60. Dans le cadre de l'audit, nous avons confirmé que l'ASFC satisfait, à l'égard de SPAC, à l'exigence de production de rapports annuels. La DAGBS rédige un rapport chaque année et l'envoie à SPAC par l'entremise du vice-président de la Direction générale du contrôle. Le système financier de l'Agence, les SAE, est la principale source de données utilisée pour fournir de l'information aux fins du rapport annuel sur la passation de marchés de l'Agence. Les données sur les transactions consignées dans le système en ce qui concerne les activités d'approvisionnement de l'ASFC doivent donc être exactes et fiables.

61. Pour examiner la conformité de l'ASFC avec les exigences en matière de divulgation proactive, l'équipe d'audit a analysé un échantillon statistique aléatoire de 38 marchés[21] établis au cours de l'année civile 2016. Au total, 27 des 38 marchés examinés (71 %) ont fait l'objet d'une

[20] Principes 16 du Cadre intégré de contrôle interne du COSO.
[21] Paramètres de l'échantillon statistique aléatoire : intervalle de confiance de 90 %, taux d'erreur prévu de 10 % et marge de précision de 1 %.

divulgation comme prévu. Cependant, les autres marchés (11 marchés ou 29 %) n'ont pas été divulgués. L'équipe d'audit en a informé la DAGBS, qui a par la suite divulgué les dossiers en question au cours de la phase d'examen de l'audit. La mesure dans laquelle cette erreur a été commise pour d'autres marchés issus d'exercices passés et de l'exercice en cours devrait être déterminée, et ces erreurs devraient être corrigées au besoin.

62. La DAGBS mène des activités de production de rapports, notamment l'élaboration et la rédaction de divers rapports aux fins d'utilisation au sein de la Division et de rapports à l'intention de la haute direction. Même s'il était évident que les données étaient recueillies aux fins de consignation dans des rapports à l'intention de divers intervenants, ces rapports portent principalement sur la validation des données ou la gestion de la charge de travail. Peu d'analyses et de rapports ont été produits sur les tendances, l'évaluation des principaux secteurs de risques, les cas de non-conformité et les mesures correctives, entre autres utilisations stratégiques.

63. En résumé, l'Agence a mis au point des processus afin de surveiller la fonction de passation de marchés et d'approvisionnement, et de produire des rapports à cet égard, et pour veiller à ce que ses activités soient conformes aux exigences gouvernementales; toutefois, il existe des possibilités de perfectionner davantage ces processus.

Recommandation 3 : *Le vice-président de la Direction générale du contrôle devrait accroître la portée des processus de surveillance et de production de rapports pour que ceux-ci comprennent, à l'égard des marchés, un processus d'assurance de la qualité axé sur les risques, un plan visant à assurer un suivi de l'achèvement de la formation du SCT requise pour tous les agents du groupe PG menant des activités d'approvisionnement (AC et régions) ainsi que des cas de marchés après coup, ce qui comporterait la consignation des motifs pour chaque cas et la prise de mesures correctives, au besoin.*

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
Le vice-président de la Direction générale du contrôle accepte la recommandation et évaluera les lacunes du processus actuel d'assurance de la qualité (AQ) et élaborera en outre, à l'égard des marchés, un processus d'AQ axé sur les risques. La DAGBS a pris des mesures correctives dès que des lacunes au chapitre de l'achèvement de la formation ont été cernées pendant l'audit. En fonction de la disponibilité des cours, les agents d'approvisionnement actuellement en service ont été enjoints à suivre l'ensemble de la formation d'ici l'automne 2017. La DAGBS continuera de veiller à ce que la formation requise soit suivie promptement à l'avenir.	Septembre 2018

La DAGBS mettra en application son processus existant de traitement des marchés après coup. À cet égard, de l'information sur les processus sera communiquée aux agents d'approvisionnement, et des rappels sur les exigences en matière de consignation seront communiqués aux intervenants.	

Recommandation 4 : *Le vice-président de la Direction générale du contrôle devrait réviser les processus pour s'assurer de leur conformité avec les exigences prévues par les politiques relatives à la divulgation proactive pour tous les types de marchés applicables, ainsi que recenser et corriger tout cas supplémentaire de non-conformité avec les règles sur la divulgation proactive.*

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
Le vice-président de la Direction générale du contrôle accepte la recommandation et a déjà commencé à donner suite à cette constatation. Au cours de l'audit, à mesure que la direction de la DAGBS a pris connaissance des lacunes sur le plan de la divulgation de certaines activités de passation de marchés, elle a immédiatement pris des mesures correctives et a divulgué les marchés provenant de l'échantillon à l'examen qui n'avaient pas été divulgués. La divulgation des marchés est maintenant conforme aux exigences prévues par les politiques, et la pratique a été adaptée de façon à ce qu'il n'y ait plus d'oublis à l'avenir.	Décembre 2017

ANNEXE A — À PROPOS DE L'AUDIT

OBJECTIFS DE L'AUDIT

L'objectif de l'audit était de fournir l'assurance qu'un cadre de contrôle de gestion adéquat et efficace est en place, afin de veiller à ce que les activités d'approvisionnement soient entreprises conformément aux politiques et aux directives en matière de passation de marchés et d'approvisionnement, y compris le cadre stratégique de passation de marchés fondé sur les principes du Conseil du Trésor.

PORTÉE DE L'AUDIT

L'audit portait sur le cadre de contrôle de gestion en place pour le processus de passation de marchés et d'approvisionnement, ainsi que sur le respect des politiques et des procédures à l'échelle de l'Agence. L'audit portait aussi sur l'acquisition de biens et services pour tous les marchés dans le cadre de la délégation de pouvoirs qui ont été établis d'avril 2014 à décembre 2016.

L'audit ne portait pas sur les aspects suivants :

1. Programme des cartes d'achat : La Direction de la vérification interne a réalisé un audit des cartes d'achat, lequel a été présenté au Comité de vérification de l'Agence lors de sa réunion d'octobre 2017.
2. Conformité avec le processus d'appel d'offres du CT et mises à jour de l'ensemble des politiques et des directives de l'ASFC : Ces secteurs ont été traités dans le cadre de l'examen des pratiques d'approvisionnement mené par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement qui a pris fin en octobre 2016. Une réponse de la direction de l'ASFC a été élaborée.
3. Tous les marchés de l'ASFC accordés par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) : Comme ces marchés relèvent à la fois des deux organismes, tout audit aurait nécessité une entente mutuelle sur le programme d'audit entre l'ASFC et SPAC.
4. Toutes les ententes conclues entre l'ASFC, l'Agence du revenu du Canada (ARC) et Services partagés Canada (SPC) : Comme ces marchés relèvent de nombreux organismes à la fois, tout audit aurait nécessité une entente mutuelle sur le programme d'audit entre l'ASFC, l'ARC ou SPC.

ÉVALUATION DES RISQUES

Une évaluation préliminaire des risques a été réalisée lors de la phase de planification afin de cerner les secteurs susceptibles de présenter des risques ainsi que de déterminer les priorités de l'audit. Les activités d'évaluation des risques ont compris des entrevues auprès des intervenants du programme de l'APM, des examens des documents pertinents et une analyse préliminaire des données disponibles sur l'APM. À la suite de cette évaluation, les principaux secteurs de risque qui suivent ont été cernés :

Gouvernance et responsabilisation

- Les comités de surveillance pourraient ne pas avoir été conçus de manière à assurer un suivi efficace du programme de l'APM.
- Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles pourraient ne pas avoir été établis et compris de façon à appuyer l'exécution des activités d'APM à l'Agence.

Gestion des risques

- Les principaux défis et facteurs de risque touchant la fonction d'APM de l'Agence pourraient ne pas être recensés, mesurés, atténués et surveillés.

Respect des exigences des organismes centraux et des processus de l'ASFC

- La délégation des pouvoirs financiers en matière d'APM pourrait ne pas être exercée de façon appropriée conformément aux exigences du CT.
- Les renseignements sur l'APM pourraient ne pas être communiqués comme il se doit en vertu des règles sur la divulgation proactive.
- Les décisions et les mesures prises en ce qui concerne les dossiers de l'APM pourraient ne pas être consignées par écrit de façon adéquate.

Surveillance et production de rapports

- Les activités d'APM pourraient ne pas faire l'objet d'une surveillance axée sur les risques, y compris des mesures correctives, au besoin.
- Des mesures et des indicateurs de rendement de l'APM pourraient ne pas être établis.
- Les rapports sur l'APM pourraient ne pas être exacts, complets ni présentés en temps utile.

APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

L'audit a été effectué conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* de l'Institut des auditeurs internes.

Les méthodes et les techniques suivantes ont été utilisées pendant la phase d'examen de l'audit :

- Examen des lois, des politiques, des directives, des procédures et d'autres documents régissant la passation de marchés et l'approvisionnement à l'ASFC.
- Entrevues auprès de divers intervenants au sujet de leurs rôles et responsabilités et des fonctions de surveillance et de contrôle en ce qui a trait à la passation de marchés et à l'approvisionnement.
- Examen et analyse des données, des dossiers et des rapports concernant la passation de marchés et l'approvisionnement.

CRITÈRES D'AUDIT

Les critères d'audit sont conformes au cadre législatif et stratégique du CT pour l'approvisionnement, au Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du gouvernement, au cadre des contrôles de gestion de base (CGB) et des critères d'évaluation établis par le Bureau du contrôleur général, ainsi qu'aux principes de contrôle interne efficace du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

En fonction des observations préliminaires découlant de la phase de planification, la portée et les critères suivants ont été choisis pour l'audit :

SECTEURS D'EXAMEN	CRITÈRES D'AUDIT
1. Gouvernance et responsabilisation	1.1. Des comités de surveillance sont composés de façon à assurer un suivi efficace du programme d'APM.
	1.2. Les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles sont établis[22] de façon à appuyer l'exécution des activités d'APM à l'Agence (AC et régions).
	1.3. Les employés reçoivent la formation, les directives et les outils nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'approvisionnement.
2. Gestion des risques	2.1. La direction a établi une approche et un processus axés sur les risques pour gérer les activités d'APM qui permettent de recenser, de mesurer, d'atténuer et de surveiller les principaux problèmes et risques, y compris le risque de fraude.
3. Respect des politiques et des procédures (portée limitée[23])	3.1 Les marchés sont attribués et gérés en conformité avec les processus de l'ASFC et les exigences sur le plan des politiques du CT, y compris les articles 32, 33 et 34 de la LGFP et les règles liées à la divulgation proactive.
	3.2 Les dossiers de l'APM sont documentés de façon adéquate conformément aux lois et aux politiques et font état des décisions et des mesures prises.
4. Surveillance et production de rapports	4.1 Les activités d'APM font l'objet d'une surveillance axée sur les risques, y compris des mesures correctives, au besoin.
	4.2 Des mesures et des indicateurs de rendement pour l'APM sont établis et servent à la prise de décisions.

[22] Les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles sont établis, c'est-à-dire qu'ils ont été définis, consignés et communiqués.
[23] Le processus de soumissions a été exclu, car la question a été traitée par l'ombudsman de l'approvisionnement.

SECTEURS D'EXAMEN	CRITÈRES D'AUDIT
	4.3 Les renseignements relatifs à l'APM sont diffusés à l'interne et à l'externe, au besoin.

ANNEXE B — LISTE DES SIGLES

AAP	Initiative relative au cycle de l'approvisionnement au paiement
AC	Administration centrale
AFC	Autorité financière compétente
APM	Approvisionnement et passation de marchés
AQ	Assurance de la qualité
ARC	Agence du revenu du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CEM	Comité d'examen des marchés
CGB	Contrôles de gestion de base
CNTF	Centre national des transactions financières
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
CRD	Compte rendu des décisions
CRG	Cadre de responsabilisation de gestion
DAGBS	Division de l'approvisionnement et de la gestion des biens stratégiques
DPSF	Délégation des pouvoirs de signer des documents financiers
EFPC	École de la fonction publique du Canada
LGFP	*Loi sur la gestion des finances publiques*
MAC	Marché après coup
OGCT	Outil de gestion de la charge de travail
PG	Groupe Achats et approvisionnements (classification)
SAE	Systèmes administratifs d'entreprise
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
SPC	Services partagés Canada
VP	Vice-président

ANNEXE C — Délégation des pouvoirs de signer des documents financiers de l'ASFC

NIVEAU DE RESPONSABILITÉ	POSITION GENERIQUE	SECTEUR D'AUTHORISATION	LIMITE																
			Cartes d'achat	Biens	Services (NC) (E)	Services (NC) (M)	Services – Traditionnel concurrentiel (E)	Services – Traditionnel concurrentiel (M)	Invitation électronique à soumissionner (E)	Invitation électronique à soumissionner (M)	Services – Anciens fonctionnaires (C)	Services – Anciens fonctionnaires (NC)	Biens et services (l'outil d'achat de SPAC)	Marché de construction (C) (E)	Marché de construction (C) (M)	Marché de construction (NC) (E & M)	Services d'impression – Offres électronique	Services d'impression (NC)	Marché d'urgence
AUTHORITÉS OPÉRATIONNELLES																			
IA	Président	A	P	25k	100k	50k	400k	200k	2M	1M	100k	25k	P	400k	200k	40k	400k	40k	1M
IB	Premier vice-président	A	P	25k	100k	50k	400k	200k	2M	1M	100k	25k	P	400k	200k	40k	400k	40k	1M
AUTHORITÉS FONCTIONNELLES																			
II	Vice-président, Contôle	A	P	25k	100k	50k	400k	200k	2M	1M	100k	25k	P	400k	200k	40k	400k	40k	1M
III	Contrôleur de l'Agence	A	P	25k	100k	50k	400k	200k	2M	1M	100k	25k	P	400k	200k	40k	400k	40k	1M
III	Directeur général régional	R	9.9k	25k	25k	12.5k	ALENA	37.5k	ALENA	37.5k	ALENA	25k	ALENA	-	-	-	-	-	1M
IV	Directeur des Services corporatifs et de programmes (régions)	R	9.9k	25k	25k	12.5k	ALENA	37.5k	ALENA	37.5k	ALENA	25k	ALENA	-	-	-	-	-	-
V	Gestionnaire, gestion du matériel (régions)	R	9.9k	25k	25k	12.5k	ALENA	37.5k	ALENA	37.5k	ALENA	25k	ALENA	-	-	-	-	-	-
IV	Directeur d'approvisionnement et de passation des marchés stratégiques	A	P	25k	100k	50k	400k	200k	2M	1M	100k	25k	P	400k	200k	40k	400k	40k	1M
V	Gestionnaire d'approvisionnement et de passation des marchés stratégiques	A	-	25k	25k	12.5k	200k	100k	1M	500k	100k	25k	1M	200k	100k	40k	400k	40k	500k
VI	PG-5 Chef d'équipe, Approvisionnement	A	-	25k	25k	12.5k	100k	50k	750k	375k	-	-	750k	-	-	-	400k	40k	-
VII	PG-4 Agent principal d'approvisionnement	A	-	25k	25k	12.5k	75k	37.5k	500k	250k	-	-	500k	-	-	-	200k	40k	-
VIII	PG-3 Agent d'approvisionnement	A	-	25k	25k	12.5k	50k	25k	250k	125k	-	-	250k	-	-	-	ALE NA	25k	-
IX	PG-2 Agent d'approvisionnement	A	9.9k	25k	25k	12.5k	25k	12.5k	50k	25k	-	-	50k	-	-	-	50k	15k	-
X	PG-1 Agent d'approvisionnement	A	9.9k	10k	10k	5k	10k	5k	15k	7.5k	-	-	15k	-	-	-	15k	10k	-

LEGEND

A = l'Agence / R = Régions / C = Concurrentiel / NC = Non concurrentiel / E = Entrée / M = Modifié

Remarques sur la matrice de délégation des pouvoirs de signer des documents financiers

- La matrice de DPSF et les remarques connexes figurent dans le site intranet Atlas de l'ASFC à l'adresse suivante : http://atlas/cb-dgc/pol/fv-vf/signing-signer/dfsa_dpsf_fra.asp.

- Les valeurs en dollars ont été abrégées de la manière suivante : k = milliers de dollars, M = millions de dollars.

- Les montants associés à la délégation des pouvoirs représentent la somme cumulative de toutes les modifications au marché original et comprennent toutes les taxes applicables (TPS ou TVH).

- ALENA = Les pleins pouvoirs ont été délégués sous réserve des restrictions imposées par les instruments de politique et la disponibilité des fonds dans le budget pertinent, et sous réserve des seuils fixés par l'Accord de libre-échange nord-américain.

- Tous les pouvoirs ont été délégués conformément aux instruments de politique applicables et en fonction des fonds disponibles dans le budget pertinent. P = Les pleins pouvoirs ont été délégués conformément aux instruments de politique applicables et en fonction des fonds disponibles dans le budget pertinent.