Employment and Social Development Canada | Emploi et Développement social Canada

Canada

Non classifié

Examen de la gestion des contrats

Rapport final

Mars 2022

Services d'audit interne

Examen de la gestion des contrats

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site canada.ca/publicentre-EDSC.

Sur demande, vous pouvez également obtenir ce document dans de multiples formats (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur CD, fichier de texte sur disquette, fichier de texte sur CD ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232).

Par téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2020

Pour obtenir des renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca.

PDF
Cat. Em20-160/2022F-PDF
ISBN : 978-0-660-43646-3

TABLE DES MATIÈRES

1. Renseignements généraux 1
   1.1 Contexte 1
   1.2 Objectifs de l'examen 2
   1.3 Portée 3
   1.4 Méthode 3
2. Constatations 4
   2.1 Il existe des outils et des conseils destinés à aider les gestionnaires de centres de coûts, mais certains ajouts sont nécessaires et la sensibilisation générale pourrait être améliorée. 4
   2.2 Des améliorations doivent être apportées à la gestion des contrats pour faciliter la surveillance des gestionnaires et la gestion de l'information 6
   2.3 Des éléments de contrôle de la gestion des contrats ont été établis, mais certaines lacunes subsistent. 7
3. Conclusion 9
4. Énoncé d'assurance 9
5. Annexe A : Glossaire 11

1. Renseignements généraux

1.1 Contexte

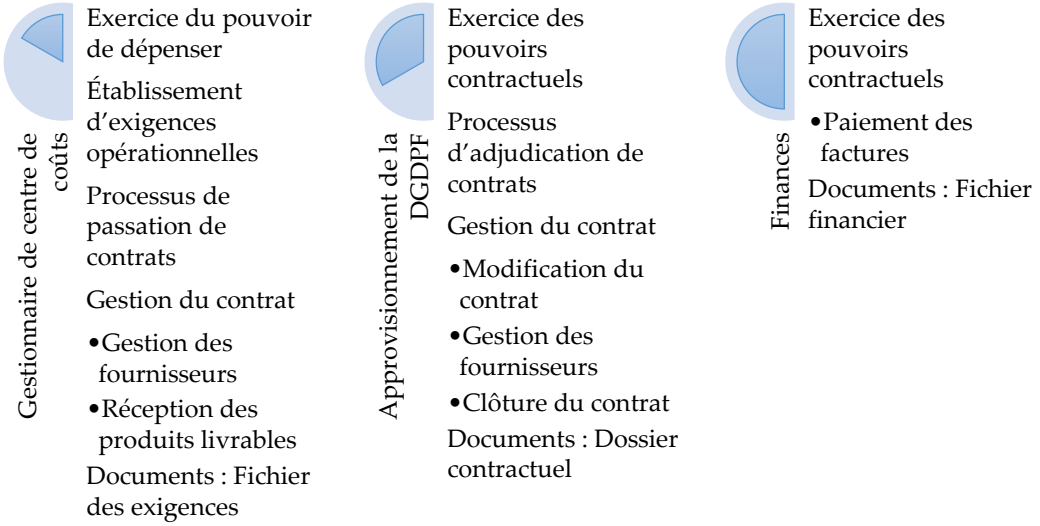
La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor (CT) stipule que l'objectif de la passation de marchés d'approvisionnement de l'État est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, et qui optimise les ressources.

L'obtention du meilleur rapport qualité-prix devrait commencer par la planification et l'évaluation des solutions de rechange et se poursuivre tout au long de l'établissement des exigences, ce qui comprend les critères d'évaluation et d'attribution, l'évaluation des sources, la sélection de l'entrepreneur, la préparation, la négociation, l'exécution et l'attribution du contrat, l'administration du contrat et l'évaluation postérieure au contrat.

Pour se conformer à la *Politique sur les marchés* du CT, en juillet 2018, le Ministère a établi une feuille de route de l'approvisionnement qui donne un aperçu des quatre principales étapes du processus de gestion des marchés d'approvisionnement, soit :

1. La stratégie d'approvisionnement ;
2. L'établissement des exigences ;
3. L'acquisition ;
4. La gestion, le paiement et la clôture des contrats.

Pour définir les rôles et responsabilités dans le cadre de la gestion du processus de passation des marchés, le Ministère a également élaboré un tableau qui illustre les principales responsabilités des intervenants des gestionnaires de fonds et centres de coûts ainsi que de l'équipe d'approvisionnement de EDSC de la Direction générale de la dirigeante principale des finances (DGDPF) et de l'équipe des finances (Direction intégrée de la responsabilité et de la comptabilité ministérielles).



Pour 2018-2019, le Ministère a traité un total de 3 535 transactions contractuelles, 1 352 contrats et 2 183 modifications.

1.2 Objectifs de l'examen

L'objectif était de vérifier si le processus de passation de contrats est géré conformément à la feuille de route ministérielle en matière d'approvisionnement et à la *Politique sur les marchés* du CT.

Deux volets d'examen, qui sont liés aux principaux risques et à l'objectif global de l'examen susmentionné, ont été étudiés au cours de l'examen.

Champ d'enquête A : Caractère adéquat de la gestion des contrats

On s'attendait à ce que :

- Les gestionnaires de centres de coûts administrent les contrats en respectant leurs modalités, y compris les délais, les coûts et le rendement.
- L'équipe d'approvisionnement d'EDSC (DGDPF) fournit aux gestionnaires des centres de coûts l'orientation, la formation, les outils, les ressources et l'information nécessaires pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités.
- Les dossiers contractuels sont établis et structurés de manière à faciliter la surveillance des gestionnaires au moyen d'une piste de vérification complète qui renferme des renseignements sur les marchés.

Champ d'enquête B : Surveillance et suivi

On s'attendait à ce que :

- Des activités de surveillance adéquates soient menées en fonction des risques, afin de cerner et de corriger les problèmes importants relevés dans les contrats individuels ou les problèmes systémiques liés à la procédure ou au cadre de contrôle.

1.3 Portée

Cet examen portait sur :

- Les contrats et les modifications mis en œuvre entre le 1er janvier 2019 et le 30 juin 2020 dans les quatre bureaux régionaux d'EDSC et dans la région de la capitale nationale (RCN).

Cet examen ne portait pas sur les pratiques contractuelles prévues par l'Accord de libre-échange nord-américain. Le bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a effectué un examen des pratiques d'approvisionnement d'EDSC en 2020. Cet examen visait à déterminer si les pratiques étaient conformes aux obligations du Canada en vertu de ses accords commerciaux nationaux et internationaux.

1.4 Méthode

Compte tenu de la pandémie actuelle de COVID-19, la plupart des employés d'EDSC travaillent à distance. L'examen a donc été effectué à distance. Il a exigé l'utilisation d'un certain nombre de méthodes, notamment :

- l'examen et l'analyse de la documentation ;
- des visites virtuelles ;
- des entrevues virtuelles et des questionnaires envoyés par courriel à la direction et au personnel des quatre bureaux régionaux et à certains gestionnaires de centres de coûts dans la RCN ;
- des analyses des données ;
- l'échantillonnage des fichiers.

L'approche et la méthodologie sont conformes à la *Politique sur l'audit interne* du CT et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.* Ces Normes exigent que l'audit soit planifié et réalisé de manière à obtenir l'assurance raisonnable de la réalisation de ses objectifs.

2. CONSTATATIONS

Gestion des contrats à EDSC

L'autorité fonctionnelle en matière de passation de marchés à Emploi et Développement social Canada revient à la Direction générale de la dirigeante principale des finances (DGDPF). La DGDPF fournit une orientation, un soutien et une surveillance du processus d'approvisionnement par l'entremise de la Direction de la gestion des investissements, de l'approvisionnement et des projets (GIAP). La Direction est responsable de la gestion des investissements, des actifs et de l'approvisionnement ministériel d'EDSC, ainsi que de la gestion des projets et des programmes, et de leur harmonisation avec les politiques et les normes du Conseil du Trésor et de leur conformité à celles-ci. L'une des responsabilités et des activités de base de la GIPA est la gestion de l'approvisionnement.[1] La DGIAP assure ce service par l'entremise de plusieurs groupes, dont Opérations d'approvisionnement, Planification de l'approvisionnement et services consultatifs, Approvisionnement, biens et propriété intellectuelle, et Rapports, audits et conformité. Entre termes d'autres outils, la DGIAP a créé une feuille de route de l'approvisionnement. Celle-ci décrit les principales responsabilités des différentes parties au processus de gestion des contrats. Les gestionnaires de centre de coûts à l'échelle d'EDSC sont chargés de gérer leurs marchés conformément aux modalités convenues du marché, à la politique du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Les gestionnaires de centre de coûts sont appuyés par leurs groupes des Services de gestion opérationnelle, qui fournissent un soutien administratif dans le cadre de la gestion des contrats et assurent le respect de bon nombre des exigences quotidiennes des contrats.

2.1 Il existe des outils et des conseils destinés à aider les gestionnaires de centres de coûts, mais certains ajouts sont nécessaires et la sensibilisation générale pourrait être améliorée

Conseils et outils

La DGIAP a élaboré des directives et des outils clairs pour aider les gestionnaires de centre de coûts à comprendre leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des contrats. Il existe un site intranet pour les gestionnaires de centre de coûts, sur lequel ils peuvent trouver des directives et des outils ainsi qu'une foire aux questions (FAQ). La FAQ explique en détail les problèmes communs à tous les domaines de la passation de

[1] https://esdc.prv/en/cfob/ippm/index.shtml

marchés, et contient des liens vers les politiques, les directives et les formations connexes. Une trousse d'outils comprenant des listes de vérification a été élaborée pour aider les gestionnaires de centre de coûts à s'acquitter de leurs responsabilités. Une feuille de route décrivant les principales responsabilités en matière de passation de marchés, y compris la gestion des marchés, est également disponible. De plus, des agents d'approvisionnement sont disponibles pour aider les gestionnaires de centre de coûts à régler les problèmes de gestion des contrats. Les gestionnaires de centre de coûts doivent demander ce service.

Les résultats des entrevues ont révélé que de nombreux gestionnaires de centre de coûts et les employés des Services de gestion de la Direction générale (SGDG) qui les appuient ne connaissaient pas le site intranet et la trousse d'outils. Grâce à une meilleure communication avec les gestionnaires de centres de coûts et le personnel des SGDG, nous pourrions accroître l'efficacité de la gestion des contrats. En orientant les responsables de centres de coûts et le personnel des SGDG vers le site intranet, et en réduisant leur dépendance à l'égard des agents d'approvisionnement pour l'obtention de réponses aux questions courantes ou de base sur les contrats.

La nouvelle Directive sur la gestion de l'approvisionnement souligne une responsabilité clé en matière de gestion, en collaboration avec l'autorité contractante, pour :

- documenter, partager et appliquer les leçons apprises et les pratiques exemplaires dans la mesure du possible.

L'équipe d'audit n'a pas trouvé de directive sur la façon dont les gestionnaires de centre de coûts pouvaient documenter, partager ou appliquer les leçons apprises. En cernant les leçons tirées de la gestion des marchés, les gestionnaires de centre de coûts seraient mieux en mesure de gérer leurs marchés de manière efficiente et efficace et de fournir des renseignements utiles à l'autorité contractante sur l'efficacité du processus de passation des marchés.

Formation

Les gestionnaires doivent suivre un certain nombre de cours portant sur les fonctions d'approvisionnement au sein du système ministériel de gestion financière, SAP. La DGIAP organise également des séances mensuelles de sensibilisation à l'approvisionnement destinées aux nouveaux gestionnaires de centre de coûts. En outre, dans le passé, un cours sur la gestion des contrats intitulé « Approvisionnement 202 : gestion des marchés » était proposé aux gestionnaires de centres de coûts. Ce cours n'est actuellement pas offert et n'était pas disponible aux fins d'évaluation dans le cadre de cet examen. Il fait actuellement l'objet d'un examen et d'une mise à jour.

Les entrevues avec les gestionnaires de centres de coûts et le personnel des SGDG ont permis de constater que des orientations et une formation supplémentaires étaient nécessaires en ce qui concerne la capacité à cerner les préoccupations et les risques liés à la gestion des contrats, et à gérer les contrats complexes ou présentant un risque élevé. En l'absence de critère précis concernant les risques que présentent les contrats dans les documents d'orientation, l'équipe d'audit interne a établi que les catégories de contrats présentant un risque élevé étaient celles qui présentent un risque de fraude, de relations employé employeur, de conflits d'intérêts, de fractionnement de marchés et de marchés à fournisseur unique.

RECOMMANDATIONS

1) Les directives à l'intention des gestionnaires de centre de coûts et du personnel des SGDG doivent être mises à jour par la DGDPF, de manière à inclure des directives sur le processus des leçons apprises, et notamment sur la façon de cerner les problèmes liés aux contrats complexes ou présentant des risques plus élevés, et de les gérer.

2) La DGDPF devrait élaborer un plan de communication pour mieux faire connaître l'orientation, les outils et la formation offerts aux gestionnaires de centre de coûts.

3) La formation sur l'approvisionnement doit être mise à jour par la DGDPF, afin d'orienter les gestionnaires de centre de coûts relativement à l'utilisation du processus des leçons apprises, ainsi qu'au repérage et à la gestion des marchés complexes ou présentant des risques élevés.

2.2 Des améliorations doivent être apportées à la gestion des contrats pour faciliter la surveillance des gestionnaires et la gestion de l'information

Le gestionnaire de centre de coûts doit établir un dossier des exigences et tenir à jour les documents clés qui appuient le processus de gestion des contrats. Les éléments de la documentation requise sont téléchargés dans le SAP, habituellement à l'appui du paiement. Cependant, d'autres documents sont généralement stockés sur un disque commun ou sur le disque de l'employé, ou classés dans les courriels par le gestionnaire du centre de coûts ou le personnel des SGDG.

L'équipe d'audit interne a sélectionné au hasard 25 dossiers contractuels et examiné chacun d'eux pour déterminer si les gestionnaires géraient leurs contrats conformément aux modalités convenues en matière de temps, de coût et de rendement. Lorsque des documents ont été trouvés, les gestionnaires de centre de coûts ont constamment démontré que leurs contrats étaient gérés conformément aux modalités contractuelles. L'un des principaux aspects examinés était la base de paiement des contrats. L'audit a

comparé la documentation relative aux paiements à la base de paiement indiquée dans les modalités du contrat. Les bases de paiement les plus courantes dans les contrats étaient les feuilles de temps des entrepreneurs, les mises à jour de l'état d'avancement ou la livraison finale des services ou des biens. Au total, 10 dossiers ne contenaient pas la documentation nécessaire pour démontrer que la base de paiement avait été respectée. Certains dossiers comportaient plusieurs enjeux transversaux, notamment : des dossiers dans lesquels il manquait des feuilles de temps (4), des mises à jour de l'état d'avancement (5) et de la documentation sur les produits livrables (5). L'absence de ces documents signifie que le Ministère n'a pas conservé de preuve à l'appui de l'approbation en vertu de l'article 34 au sens de la LGFP.

Les entrevues avec les gestionnaires de centres de coûts et le personnel des SGDG ont révélé que de mauvaises pratiques de stockage des documents et le roulement du personnel des SGDG étaient à l'origine des problèmes de documentation. Le roulement du personnel pose un risque supplémentaire en raison de l'absence d'un répertoire commun de documents pour la documentation requise. À l'heure actuelle, les documents contractuels sont le plus souvent conservés de façon ponctuelle et non organisée par chaque gestionnaire de centre de coûts.

Compte tenu du niveau de non-conformité relevé par l'équipe d'audit interne, nous constatons un risque élevé de non-conformité à la LGFP qui pourrait avoir une incidence sur la capacité du Ministère à conserver son pouvoir de passation de marchés si le problème n'est pas réglé.

Les personnes interrogées ont exprimé le souhait de disposer d'une solution unique de stockage des documents pour résoudre le problème de la gestion de l'information. Les entrevues avec le personnel des SGDG ont révélé qu'il connaît déjà le SAP et que l'entreposage de tous les documents requis dans le SAP serait une solution acceptable.

RECOMMANDATION

4) La DGDPF doit fournir aux gestionnaires de centres de coûts et aux équipes des SGDG qui les soutiennent une solution de stockage centralisée pour tous les documents d'approvisionnement requis et vérifier régulièrement si les preuves documentaires obligatoires sont conservées.

2.3 Des éléments de contrôle de la gestion des contrats ont été établis, mais certaines lacunes subsistent

L'équipe d'audit interne s'attendait à ce que des mécanismes de surveillance fondés sur les risques soient mis en place pour cerner de manière proactive les problèmes de

gestion des contrats et pour déterminer le niveau de conformité des gestionnaires de centres de coûts aux exigences en matière de gestion des contrats.

La surveillance de l'approvisionnement à EDSC est réalisée de plusieurs façons. Il existe un Comité d'examen des acquisitions (CEA) dont l'objectif est de veiller à ce que les activités d'acquisition et de passation de marchés d'EDSC soient menées conformément à la législation, aux politiques et aux procédures applicables, tout en tenant compte des priorités nationales et ministérielles.[2] De plus, la DGIAP assure la surveillance au moyen de directives, de conseils et de surveillance d'aspects particuliers du processus d'approvisionnement. L'équipe d'audit a noté que, pour ce qui est de la surveillance, ces deux groupes concentrent leur attention sur l'établissement du contrat et qu'il existe des lacunes en matière de surveillance de la gestion des contrats.

Toutefois, l'équipe d'audit n'a pas trouvé de mécanismes de surveillance fondés sur les risques permettant de détecter de manière proactive les cas de non-respect de la gestion des contrats ou d'autres problèmes. Le processus actuel exige que le gestionnaire du centre de coûts signale de manière proactive ses préoccupations à la DGIAP afin de recevoir des conseils sur la manière de traiter les problèmes contractuels ou les différends. L'équipe d'audit interne a trouvé des preuves que des agents d'approvisionnement fournissaient des conseils dans ces situations. Cela dit, dans de nombreux cas, le gestionnaire du centre de coûts ou le personnel des SGDG n'est pas au courant des risques contractuels, ou il n'est peut-être pas dans son intérêt personnel de soulever une question. En outre, les gestionnaires de centres de coûts et le personnel des SGDG ont déclaré qu'ils ne pensaient pas posséder les connaissances ou la formation suffisantes pour détecter les risques contractuels potentiels.

L'équipe d'audit interne a constaté des problèmes de conformité importants en ce qui concerne la tenue des renseignements sur les paiements visant à démontrer la bonne gestion des contrats. Dans 10 des 25 dossiers examinés, la preuve du respect de la base de paiement ne figurait pas au dossier pour tous les paiements. Par exemple, l'équipe d'audit ne disposait pas de toutes les feuilles de temps ou mises à jour de l'état d'avancement qui constituaient la base de paiement. Bien qu'un processus d'échantillonnage de vérification des privilèges de remboursement anticipé soit effectué par la DGDPF, il n'examine pas les pièces justificatives de la base de paiement (c'est-à-dire les feuilles de temps, les mises à jour de l'état d'avancement) et n'est donc

[2] https://iservice.prv/eng/finance/purchasing/procurement-review-committee-tor.shtml

pas conçu pour trouver des lacunes dans les preuves documentaires.

L'audit a révélé qu'un tableau de bord des acquisitions a été créé pour examiner les contrats qui ont été signalés comme présentant un risque de non-respect des délais. Ce tableau de bord pourrait être utilisé comme modèle et être élargi pour inclure d'autres risques liés à la gestion des contrats.

Une surveillance du processus de gestion des contrats fondée sur les risques, qui tient compte à la fois des préoccupations liées aux contrats présentant un risque élevé et de la conformité de la gestion des contrats, permettrait de combler les lacunes constatées en matière de surveillance et aiderait le Ministère à démontrer sa conformité à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et aux exigences de la LGFP.

RECOMMANDATION

5) La DGDPF doit élaborer et mettre en œuvre une approche fondée sur le risque de la surveillance du processus de gestion des contrats afin de soutenir la détection et la gestion des activités contractuelles présentant un risque élevé.

3. Conclusion

L'examen a permis de conclure que le Ministère a élaboré des directives, des outils et de la formation pour aider les gestionnaires de centres de coûts à administrer les contrats conformément à la Politique du CT. Cependant, il reste encore du travail à faire pour répondre à toutes les exigences majeures de la politique, conserver les documents requis et communiquer efficacement avec les gestionnaires de centres de coûts. En outre, bien que la surveillance du processus de gestion des contrats soit établie, des lacunes subsistent dans le contrôle de la conformité des gestionnaires de centres de coûts, en particulier en ce qui concerne les exigences en matière de gestion de l'information.

4. Énoncé d'assurance

Selon notre jugement professionnel, l'équipe d'audit a recueilli et analysé des éléments probants suffisants et adéquats pour étayer l'exactitude des conclusions figurant dans le présent rapport. L'équipe d'audit a fondé ses conclusions sur des observations et des analyses effectuées au moment de l'audit. Ces conclusions ne s'appliquent qu'à l'examen de la gestion des contrats. L'équipe d'audit a respecté la Politique sur l'audit interne du

Conseil du Trésor et les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.

5. Annexe A : Glossaire

CEA	Comité d'examen des acquisitions
CRÉ	Contrats présentant risque élevé : fractionnement de contrats, fraude, relations avec les employés, conflit d'intérêts et fournisseur unique
CT	Conseil du Trésor
DGDPF	Direction générale de la dirigeante principale des finances
DGIAP	Direction de la gestion des investissements, de l'approvisionnement et de la gestion de projets
LGFP	*Loi sur la gestion des finances publiques*
SAP	System Applications and Products
SGDG	Services de gestion de la Direction générale