



PASSATION DE MARCHÉS RÉGIONAUX

Août 2011

Direction de la vérification interne

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE	i
ÉNONCÉ D'ASSURANCE	iii
PRÉAMBULE AUX RÉPONSES DE LA DIRECTION	v
SOMMAIRE	vii
1. INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectifs de la vérification.....	2
1.3 Portée de la vérification	2
2. OBSERVATIONS – CADRE DE GESTION	5
2.1 Planification.....	5
2.2 Organisation et gestion	9
2.3 Surveillance	15
2.4 Politiques et procédures.....	18
2.5 Comités d'examen des marchés régionaux	22
2.6 Communication des résultats et qualité de l'information en vue du processus décisionnel de la direction	24
3. OBSERVATIONS – GESTION DE CONTRATS ET CONFORMITÉ AUX POLITIQUES	27
3.1 Définition des exigences.....	28
3.2 Approvisionnement.....	29
3.3 Demandes de soumissions	33
3.4 Processus d'attribution des marchés	35
3.5 Paiement de marché.....	38
3.6 Évaluation de l'exécution des contrats.....	38
4. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION	41
ANNEXE A – INFORMATION CONTEXTUELLE	49
ANNEXE B – MÉTHODOLOGIE	57
ANNEXE C – LIGNES DIRECTRICES SUR L'ÉVALUATION DES RISQUES AUX RECOMMANDATIONS	59

GLOSSAIRE

Les définitions sont tirées du *Guide de la passation des marchés* du ministère de la Justice, du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor (CT) et du guide de l'utilisateur de l'Index des offres à commandes.

Marché « **après-coup** » (connu également sous le nom de marché amorcé de façon inappropriée) signifie que les travaux identifiés sont commencés, sont terminés, ou encore des fournitures sont reçues, avant qu'un marché n'ait été officiellement attribué par une personne dûment habilitée.

Demande directe : demande directe subséquente à une offre permanente. Une demande directe ne fait intervenir aucune négociation. L'acceptation de l'offre du fournisseur par l'État est sans condition. Chaque demande directe est un marché séparé entre l'État et le fournisseur.

Produit : bien ou service fourni.

Marché concurrentiel : marché soumis à un processus d'appel d'offres, qui met en valeur l'accès, la concurrence et l'équité et qui accorde à un nombre raisonnable et représentatif de fournisseurs l'occasion de présenter des soumissions, en émettant un avis public selon la méthode de l'invitation électronique à soumissionner et peut-être aussi par d'autres méthodes habituelles d'invitation à soumissionner, selon des modalités établies par le Conseil du Trésor.

Fractionnement d'un marché : le fractionnement consiste à diviser une demande de biens ou de services en petits marchés, sans que ce soit nécessaire, dans le but d'éviter les contrôles concernant la durée des marchés et les contrôles des autorités d'approbation.

Marché de fournitures : marché qui porte sur l'achat d'articles, de produits, d'outillage, de marchandises, de matériaux ou d'approvisionnements; comprend aussi tout marché ayant pour objet l'impression ou la reproduction d'imprimés.

Le **SIFM** (Système intégré des finances et du matériel) est une version de base du système SAP utilisée au gouvernement du Canada qui centralise toutes les opérations d'achat, intègre

l'information sur les achats à l'information financière et traite ces données de façon cohérente pour l'ensemble du Ministère

Marché non concurrentiel (à fournisseur unique) : marché qui n'a pas été précédé d'un appel d'offres ou marché qui a été précédé d'un appel d'offres, mais qui ne remplit pas les conditions d'un marché concurrentiel.

Marché de services : tout marché de services à l'exception d'un marché où une personne est engagée à titre d'agent, de commis ou d'employé de Sa Majesté.

Offre à commandes : entente sur la fourniture de biens ou de services à des prix prédéterminés, selon des modalités établies pour une période déterminée et en fonction de la demande.

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

Nous avons terminé la vérification interne des activités de passation de marchés pour des services dans les bureaux régionaux du ministère de la Justice de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec. Les étapes de planification et d'examen sur place de la présente vérification se sont déroulées de septembre à décembre 2009. Les objectifs généraux de cette vérification étaient d'examiner et d'évaluer le cadre de contrôle de gestion, la conformité aux principales règles et politiques ministérielles, l'efficacité des politiques et des pratiques en matière de passation de marchés et du mécanisme de révision et de contestation, la gestion des marchés concurrentiels et non concurrentiels, ainsi que la fiabilité des systèmes d'information pour la prise de décisions.

La vérification interne a été effectuée en accord avec la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor (CT) et les *Normes internationales pour la pratique professionnelle* de l'Institut des vérificateurs internes¹.

L'équipe de vérification a évalué le cadre de contrôle de gestion d'après les critères énoncés dans le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du CT et dans les guides de vérification du CT.

Selon notre jugement professionnel, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été suivies et des preuves ont été recueillies pour appuyer les conclusions énoncées dans le présent rapport. Les conclusions sont fondées sur les situations, telles qu'elles étaient au moment de la vérification en comparaison avec les critères de vérification. Il convient de noter que les conclusions ne s'appliquent qu'aux domaines examinés.

¹ La Direction de la vérification interne n'a fait l'objet d'aucune vérification externe au cours des cinq dernières années, ni d'aucune surveillance continue ou évaluation interne épisodique de son activité de vérification interne qui puisse confirmer la conformité à ces normes.

PRÉAMBULE AUX RÉPONSES DE LA DIRECTION

Le gouvernement du Canada est déterminé à faire preuve de transparence dans l'établissement des marchés de services au bénéfice du grand public. Cet engagement a mené à certaines initiatives telles que la création du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, la divulgation proactive des marchés et les modifications représentant une somme supérieure à 10 000 \$ et le rôle de surveillance du Cadre de responsabilisation de gestion. Le ministère de la Justice du Canada appuie et participe activement à ces initiatives. Il ne faut toutefois pas oublier que bon nombre des exigences auxquelles est tenu le Ministère doivent être remplies dans un délai très court en raison de la nature diversifiée des services juridiques fournis, par exemple le contentieux et le contrôle lacunaire à l'égard des échéanciers relatifs aux orientations et aux délais des tribunaux.

Depuis la vérification effectuée à l'automne 2009, la Division de la gestion des marchés a reçu des ressources financières et humaines supplémentaires et a amélioré sa capacité à préparer et à adjudger des marchés. Le fait d'accroître une équipe de gestion des marchés et de remplir le mandat du Ministère à cet égard comporte quelques difficultés, notamment en ce qui a trait au recrutement et au maintien en poste d'un personnel qualifié possédant une expérience du processus d'achat et d'acquisition, à la prestation de conseils à une organisation décentralisée qui embauche plus de 600 employés possédant des pouvoirs délégués en matière de marchés; à l'importance de suivre l'orientation stratégique sans négliger les besoins quotidiens en matière de marchés; la réponse aux questions des parlementaires et aux demandes d'accès à l'information, au suivi des changements stratégiques et à la participation à des groupes de pratique.

Les réponses suivantes de la direction visent les recommandations formulées à la suite de la vérification. Nous travaillons de manière continue afin de créer et mettre en œuvre les instruments stratégiques nécessaires, établir un programme de conformité et de surveillance efficace et préparer et d'offrir de la formation. Nous allons également continuer à trouver un équilibre entre la responsabilité claire relative aux décisions en matière de marchés et la faculté de combler les besoins opérationnels.

Si on a réussi à faire face à certains enjeux en matière de marchés, un engagement durable à l'appui des mesures découlant des recommandations formulées dans le cadre de la vérification entraîneront la mise en œuvre d'une fonction solide d'établissement des marchés, l'établissement de pratiques efficaces en matière de suivi et de surveillance de la conformité, la création d'instruments stratégiques fiables et la mise en place d'une fonction de formation améliorée pour les employés du Ministère.

SOMMAIRE

Opinion générale

Selon nous, le cadre global de responsabilisation ayant trait aux marchés doit être renforcé grâce à la révision de politiques, de procédures et de lignes directrices existantes, à davantage de formations et à un contrôle accru, à des changements aux seuils du système et à une documentation améliorée en vue de se conformer aux politiques et aux règles qui existent au sein du gouvernement.

Contexte

La Division de la gestion des marchés et du matériel (DGMM), au ministère de la Justice, a le mandat de fournir, aux gestionnaires de passation des marchés et aux agents d'administration des bureaux régionaux, l'orientation fonctionnelle et la formation ayant trait à toutes les questions liées à la passation des marchés, et de traiter les marchés de services d'une valeur supérieure à 25 000 \$. Dans les régions, des unités chargées de la passation de marchés gèrent les contrats de moins de 25 000 \$. Dans une note de service du 24 janvier 2007, le sous-ministre a restreint le pouvoir de passation de marchés de manière à ce que les contrats de services de 10 000 \$ à 25 000 \$ ne puissent être approuvés que par un Comité d'examen des marchés régionaux (CEMR).

La portée de la vérification touchait les activités de passation de marchés des Bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec et les contrats de services des exercices 2007-2008 et 2008-2009, période au cours de laquelle 1 545 marchés d'une valeur de 5 916 804 \$ ont été conclus. L'examen a porté sur les marchés de plus de 2 000 \$, 660 d'entre eux composant à eux seuls 89 % de la valeur en dollars des marchés conclus dans les trois régions.

L'objectif principal de la vérification était d'examiner et d'évaluer le cadre dans lequel l'activité ayant trait aux marchés est gérée, et d'évaluer dans quelle mesure les activités de passation de marchés sont en conformité avec les règlements et les politiques gouvernementales.

Planification

Nous constatons un manque de planification des activités de passation de marchés visant à combler les besoins prévus de services dans les trois régions étudiées. Par conséquent, des services ayant trait aux affaires tels que l'impression, la sténographie judiciaire, la transcription des délibérations des tribunaux et les services d'huissiers ne sont pas obtenus en conformité avec les règles et règlements en matière de passation de marchés. La majorité des factures pour ces services a été payée sans marché, ou encore les marchés ont été créés après réception de la facture. Il faut entreprendre une planification adéquate de la passation de marchés sur le plan régional.

Organisation et gestion

Le personnel du Bureau de la région des Prairies (BRP) et du Bureau régional de la Colombie-Britannique (BRCB) qui passent des marchés sous l'autorité de leur CEMR n'a pas la capacité de mener à terme ou de générer ces marchés dans le SIFM; il doit obtenir l'approbation de la DGMM pour générer des marchés de plus de 10 000 \$; cela a donné lieu à des délais (de plus de six mois dans une certaine région) dans la conclusion des marchés, aggravant peut-être les problèmes ayant trait à la conformité observés lors de l'évaluation. Il faut envisager d'accorder au personnel des régions assigné à la passation des marchés la capacité adéquate d'avoir accès au SIFM afin d'y générer les contrats qui relèvent de leur CEMR.

Par ailleurs, il faut renforcer le cadre de responsabilisation pour écarter les risques liés aux rôles dans le SIFM. Les Services ministériels régionaux sont responsables des fonctions suivantes dans le SIFM : la création de marchés et la saisie de données sur les marchés, la réception des marchandises, l'entrée des données connexes et les paiements. Le Ministère n'a pas séparé les rôles liés à la création des marchés et à la réception des marchandises dans le SIFM et n'a pas de cadre de vérification efficace pour les transactions financières effectuées dans le SIFM par les Services ministériels régionaux. L'équipe de vérification est d'avis qu'un cadre de responsabilisation amélioré, comportant une surveillance indépendante, est requis et qu'un tel cadre aiderait à réduire l'exposition aux risques.

Surveillance

Bien que le Ministère surveille les marchés de plus de 10 000 \$, il n'évalue pas la conformité aux politiques et procédures des marchés de moins de 10 000 \$. Les marchés de 2 000 \$ à 10 000 \$ dans les trois régions visitées représentent une part importante de la valeur totale des marchés. Notre examen des dossiers de marchés a révélé dans le cas de plusieurs marchés une concentration chez certains fournisseurs, un manque de contrats et la rédaction de bons de

commande après la réception de factures pour des travaux déjà achevés. Des entrevues menées auprès du personnel chargé des contrats dans les DGMM nous ont révélé qu'il prête peu d'attention à ces cas et à leurs causes sous-jacentes.

De même, l'analyse de données extraites du module des comptes créditeurs du SIFM, pour la période de vérification a révélé que pour ce qui est des dépenses les plus importantes liées aux marchés de services (p. ex., l'impression, les services des huissiers et des sténographes judiciaires et la transcription), un nombre important de paiements ont été effectués sans référence à un contrat. Des entrevues auprès du personnel de la DGMM ont révélé que durant la période de vérification, les paiements sans référence n'étaient pas vérifiés. Nous avons appris que la DGMM est en train d'élaborer une politique et un système de suivi.

Le manque de surveillance de l'activité ayant trait à la passation de marchés de moins de 10 000 \$ et des paiements sans référence est une situation à risque sur laquelle le Ministère doit se pencher.

Politiques et procédures

Le personnel des bureaux régionaux chargé de la passation des marchés a accès à deux sources ministérielles d'information sur la passation des marchés et sur l'approvisionnement : le guide de formation qui accompagne la version 4.7 du SIFM (fourni par SAP) et le *Guide de la passation des marchés* du ministère de la Justice, qui se rapporte notamment au *Règlement sur les marchés de l'État*, à la *Politique sur les marchés* du CT, aux accords commerciaux et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le *Guide de la passation des marchés* traite abondamment des pratiques inacceptables en matière de passation de marchés, mais ne donne que peu d'information et de directives sur les pratiques appropriées, conformes aux lois, aux règlements et aux politiques gouvernementales applicables.

Il est nécessaire, par exemple, de fournir plus d'information sur la façon d'agir, en situation de passation de marchés, lorsque plusieurs centres de responsabilité, fonds et projets engagent des dépenses auprès d'un seul fournisseur. Un marché unique ne peut être généré dans le SIFM parce que la somme exacte qui doit être engagée par chaque centre de responsabilité ou projet ne peut être calculée au moment où débute le contrat. Le personnel de la Section des systèmes, Direction des finances, à l'administration centrale, nous a signalé que la solution proposée pour le SIFM dans une telle situation est l'utilisation d'un accord-cadre. Dans un accord-cadre, le marché est perçu comme une forme d'offre à commandes ou d'arrangement en matière d'approvisionnement dans lequel les divers centres de responsabilité et projets peuvent réduire la valeur du contrat par des demandes directes, en accord avec les dispositions prévues dans l'accord-cadre.

L'équipe de vérification a noté que lorsqu'il est question d'offre à commandes et d'arrangement en matière d'approvisionnement, ni le guide de formation du SIFM ni le *Guide de la passation des marchés* n'introduisent de renvois aux accords-cadres (terminologie de SAP) du SIFM ou ne fournissent d'information sur la façon de gérer ces situations d'approvisionnement.

Les guides ministériels doivent se pencher sur toutes les pratiques de passation de marchés inacceptables et fournir plus d'information sur les pratiques appropriées en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.

Comités d'examen des marchés régionaux

Les CEMR n'ont pas exercé leurs responsabilités de gérance de façon appropriée. Pour qu'ils soient efficaces, les CEMR doivent examiner et mettre en question tous les marchés qui relèvent de leur pouvoir d'approbation conformément aux procédures et aux politiques en matière de passation de marchés applicables. De plus, les membres des CEMR doivent bien se renseigner sur les procédures et les politiques, particulièrement sur la distinction entre fournisseur unique et marché concurrentiel, et connaître les documents et l'information qui accompagnent les deux types de contrat.

Communication des résultats et qualité de l'information en vue du processus décisionnel de la gestion

L'information sur la passation de marchés contenue dans le SIFM est incomplète et inexacte, et elle n'est pas inscrite en temps opportun. Tous les ministères qui attribuent des marchés doivent présenter un rapport annuel au SCT sur leurs activités de passation de marchés. C'est pourquoi le Ministère compile les statistiques sur chaque type d'achat à partir de l'information codée sur les marchés extraite du SIFM. On a constaté, au cours de la vérification, que deux marchés de services d'impression s'étalant sur plusieurs années et d'une valeur de plusieurs millions de dollars n'ont pas été inscrits dans le SIFM et que les paiements ne faisaient pas référence à ces marchés. Par ailleurs, notre vérification des dossiers sur les marchés choisis au hasard a révélé que la majorité d'entre eux étaient des marchés « après coup » et non signés par le fournisseur, signalant ainsi que les bons de commande étaient générés dans le SIFM dans le seul but de pouvoir payer les factures. En ce qui concerne plusieurs de ces cas, des marchés pour des services d'impression, les bons de commande ont été générés au moment du paiement et les paiements ont été effectués plusieurs mois après la fin de certains travaux d'impression.

Définition des exigences

Les exigences ayant trait aux travaux demandés n'étaient ni précisées de façon systématique ni présentées dans les contrats avant le début du processus de passation de marchés. Les documents de préparation du marché (description du travail demandé) et les énoncés de travail donnés aux fournisseurs (avant le début des travaux demandés) étaient absents de la plupart des dossiers de marchés que nous avons examinés. Même si des autorisations d'initiative de dépenses se trouvaient dans presque tous les dossiers de l'échantillon, dans plusieurs dossiers ces approbations avaient été rédigées *après* la fin des travaux.

Stratégie d'approvisionnement

Une partie importante des activités régionales de passation de marchés recourt à la passation de marchés « après-coup », au fractionnement de marchés et aux marchés à fournisseur unique. Par exemple, dans 61 pour cent des dossiers examinés, la facture a été établie avant que le marché n'ait été conclu ou saisi dans le SIFM ; des 660 marchés d'une valeur de plus de 2 000 \$ qui ont été passés par les trois bureaux régionaux au cours de la période de 2007 à 2009, on a constaté que dans 14,7 pour cent des cas il y avait eu fractionnement de marchés et seulement 4 pour cent des dossiers examinés avaient trait à des marchés conclus à la suite d'un processus concurrentiel.

Demandes de soumissions

Dans les trois régions où la vérification s'est déroulée, les dossiers sur les marchés manquaient d'éléments pouvant attester que les processus de demandes de soumission et de prises de décision avaient été pilotés avec transparence. Nous avons constaté que la plupart des dossiers ne contenaient aucune information sur les moyens utilisés par le Ministère pour entrer en relation avec le fournisseur (p. ex., en raison d'une relation antérieure, par les Pages jaunes, par une recherche dans Google), ni d'information sur le fournisseur, tel que le profil de l'entreprise ou les titres de compétences du fournisseur pour la réalisation des travaux. De plus, les deux tiers des dossiers sur les marchés ne contenaient pas de justifications pour les marchés à fournisseur unique.

Processus d'adjudication de marché

Les documents importants ayant trait aux offres à commande ne sont ni conservés ni utilisés dans la passation de marchés de services, du moins dans les régions où la vérification s'est déroulée. L'échantillon de dossiers ne contenait aucune information ou documentation sur les offres à commande, information pourtant essentielle en vue d'appuyer et de valider l'application appropriée et en temps opportun des modalités de passation de marchés.

Ajoutons que des améliorations sont nécessaires en ce qui a trait à la documentation des activités et des décisions relatives à l'attribution de marchés et à la consignation dans le SIFM et dans les dossiers régionaux. Nous avons constaté que la majorité des dossiers sur les marchés qui étaient codés dans le SIFM et dans les dossiers régionaux en tant que marché concurrentiel étaient en réalité attribués en tant que marché non concurrentiel. Dans les dossiers de marchés accordés sur une base concurrentielle, il manquait de l'information sur les soumissionnaires non choisis, sur les critères d'évaluation des soumissions ou sur la documentation justifiant pourquoi la soumission la plus basse n'a pas été choisie. De plus, toujours dans notre échantillon, de nombreux dossiers indiquaient que le personnel du fournisseur devait avoir accès aux locaux du Ministère et aux renseignements classifiés; or ces dossiers ne contenaient aucun document sur les attestations de sécurité.

Paiement du marché

Les paiements sont généralement effectués conformément aux modalités prévues au marché. L'équipe de vérification a constaté que l'autorisation prévue à l'article 34 de la LGFP a été obtenue comme il se doit dans 58 des 62 dossiers (93 %) pour lesquels les factures, pour la période visée, ont été reçues pour les travaux effectués.

Évaluation de l'exécution du marché

Au terme de chaque contrat, l'exécution du contrat par l'entrepreneur (ou le fournisseur) doit être évaluée. Nous avons constaté, lors de la vérification des dossiers, qu'aucun des fournisseurs liés par un contrat n'a été évalué en bonne et due forme.

Les réponses de la direction aux recommandations contenues dans ce rapport ont été fournies par le directeur général, Direction générale de l'administration et le dirigeant principal des finances, Direction générale du dirigeant principal des finances.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Au ministère de la Justice, la Division de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) de la Direction de l'administration, à l'administration centrale, a pour mandat de fournir aux gestionnaires et aux agents d'administration, dans l'ensemble du Ministère, l'orientation fonctionnelle et la formation sur toutes les questions ayant trait à la passation de marchés; elle est aussi chargée de gérer les marchés de services d'une valeur supérieure à 25 000 \$. Les unités chargées de la passation de marchés dans les régions gèrent les marchés de moins de 25 000 \$. Le 24 janvier 2007, le sous-ministre a émis une note de service dans laquelle il limite l'autorité des régions en matière de passation de marchés aux :

- marchés de services de moins de 10 000 \$;
- marchés de services de moins de 25 000 \$ qui ont été approuvés par le CEMR;
- achats effectués dans le cadre d'une offre à commandes de moins de 40 000 \$.

Les groupes chargés de la passation des marchés dans les régions travaillent dans les services ministériels régionaux connus sous le nom de Services ministériels en Colombie-Britannique, de Finances et Administration dans les Prairies, et de Services financiers au Québec. Dans le but de simplifier les choses, ces groupes de travail sont invariablement nommés Services ministériels régionaux. Dans le présent rapport, le terme « passation de marchés régionaux » est utilisé de façon constante en rapport avec les divers groupes de travail chargés de la passation de marchés dans les Services ministériels régionaux.

Trois régions ont fait l'objet de la présente vérification. Nous avons étudié les marchés de services conclus pendant les exercices 2007-2008 et 2008-2009, période au cours de laquelle 1 545 marchés d'une valeur de 5 916 804 \$ ont été générés. Pour les besoins de notre inspection, nous avons choisi un échantillon statistique aléatoire de marchés parmi les 660 marchés de services qui étaient : 1) supérieurs à 2 000 \$; 2) qui n'étaient pas adjugés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC); 3) qui n'étaient pas des contrats de témoin expert

ou de juristes de l'État. Ces contrats représentaient 89 % de la valeur totale des marchés accordés dans les trois régions à l'étude au cours des exercices 2007-2008 et 2008-2009.

Les principaux facteurs de risque étudiés pour les besoins de cette vérification étaient : la conformité aux règles du Conseil du Trésor (CT) et de TPSGC ayant trait à la passation de marchés ainsi qu'aux politiques et directives du ministère de la Justice (MJ); le caractère approprié des rapports avec le personnel chargé de la passation de marchés à l'administration centrale; le degré d'orientation fonctionnelle fournie par l'administration centrale; le degré de compréhension des exigences en matière de marchés chez le personnel des régions, et le caractère approprié des mesures de contrôle et de surveillance appliquées. Notons aussi, parmi les facteurs de risque étudiés, la tenue des dossiers et des documents ayant trait à la justification des décisions prises par les groupes chargés des marchés régionaux, ainsi que la qualité de l'information sur les marchés.

1.2 Objectifs de la vérification

L'objectif général de cette vérification était d'examiner et d'évaluer le cadre de gestion des activités de passation de marchés et dans quelle mesure les activités de marchés sont gérés en conformité avec les règlements et les politiques gouvernementales.

1.3 Portée de la vérification

La vérification visait les points suivants :

- a) le cadre de contrôle de gestion des marchés, notamment les processus et les pratiques liés à la planification, à l'organisation, au contrôle, à la direction, à la communication et à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles;
- b) les politiques et les pratiques du Ministère ayant trait aux marchés ainsi que les mécanismes d'examen et de contestation des offres, notamment le CEMR;
- c) la fiabilité de l'information contenue dans les systèmes en vue de la prise de décision;
- d) la conformité avec le *Règlement sur les marchés de l'État*, les politiques du CT, et les règles et politiques de TPSGC ayant trait à la passation de marchés;
- e) la gestion des marchés concurrentiels et non concurrentiels, depuis la sélection des fournisseurs jusqu'à la surveillance du travail (notamment la livraison des effets attendus et le paiement des factures).

La vérification portait notamment sur les opérations et les activités de passation de marchés (excluant les conditions de nomination des mandataires, les témoins experts et la passation de

marchés de fournitures)² des bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec. Dans la région des Prairies, la vérification a porté sur les activités de passation de marchés au bureau d'Edmonton. L'examen des dossiers et l'analyse de la passation de marchés dans les trois régions ont porté sur les bons de commande de plus de 2 000 \$.

Les étapes de planification et de travail sur le terrain liées à cette vérification se sont déroulées de septembre à décembre 2009. Des précisions sur la méthode de vérification employée se trouvent à l'annexe B.

² Bien que les marchés de fournitures comprennent les services d'impression et étant donné que la majorité des contrats portant sur l'impression au ministère de la Justice sont codés comme des marchés de services, la vérification a aussi porté sur les contrats d'impression.

2. OBSERVATIONS – CADRE DE GESTION

2.1 Planification

Dans les trois régions étudiées, un manque de planification a été observé en ce qui a trait aux activités de passation de marchés visant à répondre aux besoins prévus de services.

La planification des activités de passation de marchés a pour but de s'assurer que des marchés appropriés sont passés pour satisfaire les besoins prévus en services dans les régions. Une planification appropriée se traduirait par l'identification des services les plus demandés par les régions et des mesures prises pour que les activités d'approvisionnement soient mises au point avant l'apparition de ces besoins en services. Dans certains cas, il pourrait s'avérer nécessaire d'entreprendre des activités ayant trait à la passation de marchés, notamment des processus de concours, des marchés pluriannuels avec plusieurs fournisseurs, ou des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement établis par TPSGC.

Nous avons constaté, en discutant avec les juristes et les gestionnaires des portefeuilles juridiques des régions, qu'ils savent dès le début de l'exercice qu'il faudra conclure de nombreux marchés avec des fournisseurs précis pour des services d'impression, de sténographie judiciaire, de transcription des délibérations des tribunaux et des services d'huissiers (shérif et huissier). Ces entrevues nous ont révélés que les quantités, les délais à observer et le ou les fournisseurs indiqués pour répondre aux divers besoins en services pour chacun des portefeuilles régionaux ne sont souvent déterminés qu'à la dernière minute en raison des décisions rendues par les tribunaux ou des décisions prises par les avocats de la partie adverse; c'est ainsi que la demande de services n'est souvent présentée aux fournisseurs que très peu de temps avant la date souhaitée du début des travaux. Malgré cela, les membres du personnel chargé des marchés régionaux ont mentionné que ni la DGMM, à l'administration centrale, ni le groupe chargé des marchés régionaux n'entreprennent de planification en vue de prévoir ces besoins de services afin de générer en temps opportun des arrangements ouverts et transparents avec des fournisseurs. Par conséquent, chaque région adopte une approche différente pour la passation de marchés; pour certains services, la passation de marchés débute assez tôt, pour d'autres non.

L'équipe de vérification a également observé que souvent, en raison d'un manque de planification, les services ayant trait aux affaires mentionnés plus haut ne sont pas obtenus d'une façon conforme aux règlements et règles sur la passation de marchés (voir la section Gestion de marchés et conformité aux politiques, dans le présent rapport).

Nos observations sur la planification des services d'impression, de sténographie judiciaire, de transcription des délibérations des tribunaux et des services d'huissiers se présentent comme suit :

Impression

- Le Bureau régional de la Colombie-Britannique (BRCB) a entrepris la planification visant à combler les besoins de services d'impression de ses portefeuilles juridiques. La région a présenté une demande à TPSGC, qui a adjugé par voie de concours un marché pluriannuel de plusieurs millions de dollars. La planification de ce marché convenait à la quantité et la qualité des services d'impression prévues par la Région pour la durée du contrat et pour tous les portefeuilles juridiques.
- Le Bureau régional du Québec (BRQ) utilise une offre à commandes établie d'avance par TPSGC pour les services d'impression.
- Le Bureau régional des Prairies (BRP), à Edmonton, n'a entrepris aucune planification pour les activités de passation de marchés ayant trait aux services d'impression. Par conséquent, il n'existe pas de contrats pour les services d'impression. Les bons de commande sont générés après réception des factures de l'imprimeur. Les entrevues menées au bureau d'Edmonton indiquent qu'il règne une incertitude quant aux coûts finaux des travaux d'impression. Les dépenses du BRP en matière de services d'impression se sont élevées à 426 032 \$ d'avril 2007 à mars 2009.

Notons que les arrangements en matière de marchés répondant aux besoins prévus sont particulièrement importants en ce qui a trait aux services d'impression, car ces derniers accaparent la partie la plus importante du budget de fonctionnement et d'entretien (F et E) pour les marchés de services liés aux affaires.

Sténographie judiciaire et transcription des délibérations des tribunaux

- À Edmonton, le groupe chargé des marchés régionaux a élaboré la planification de marchés pour les services de sténographie judiciaire et de transcription des délibérations des tribunaux. Le personnel rattaché au portefeuille des Services du droit fiscal, par exemple, prévoit le besoin de ces services et se procure des listes de prix de certains des principaux

fournisseurs avant le début de l'année. Des marchés ont été générés afin de pouvoir répondre à ces besoins pendant une année complète.

- Aucune planification pour des marchés de services n'a été entreprise au BRCB et au BRQ. Par conséquent, même si ces deux régions ont investi 933 654 \$ en services de sténographie judiciaire et de transcription des délibérations des tribunaux au cours des exercices 2007-2008 et 2008-2009, des marchés n'ont généralement pas été conclus. Au BRQ, les factures se rapportaient souvent à des bons de commande, même s'il n'y avait pas de marché. Au BRCB, les factures ne se rapportaient pas à des bons de commande.

Huissiers (shérif/huissier)

Aucune planification n'a été entreprise dans les trois régions visitées pour ce qui est des marchés de services d'huissiers (shérif/huissier). Aussi l'équipe de vérification a-t-elle constaté qu'il n'y a pas eu de marché pour 97 % des dépenses engagées pour les services d'huissiers dans l'ensemble des régions au cours des deux derniers exercices (2007-2008 et 2008-2009). Par exemple, au BRQ, aucun marché n'a été conclu avec des fournisseurs. Dans ce même bureau, malgré l'utilisation des services de 63 fournisseurs, 87,5 % des frais, soit 295 677 \$, ont été engagés pour un seul et même fournisseur d'avril 2007 à mars 2009.

Les tableaux suivants répertorient les dépenses engagées pour les services d'impression, sténographie judiciaire, de transcription et d'huissiers en tant que pourcentage du total des dépenses de F et E engagées par les trois régions étudiées, du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2009.

Dépenses par bureau régional				
Exercices 1 avril 2007 au 31 mars 2009				
Compte	C.-B.	Prairies	Québec	Total
Impression (Tout, y compris repro de docs juridiq	\$ 1,740,516	\$ 426,032	\$ 405,172	\$ 2,571,720
Sténographes judiciaires	127,987	217,552	340,735	686,273
Transcriptions	428,931	128,170	20,139	577,241
Shérif/Huissier	71,620	73,986	337,297	482,903

Dépenses les plus importantes des trois bureaux régionaux Pour les exercices du 1er avril 2007 au 31 mars 2009		
Compte	Total	Pourcentage
Impression (y compris reproduction de documents juridiques)	\$ 2,571,720	11.0%
Droits versés aux barreaux	2,055,592	8.8%
Abonnements	1,969,851	8.4%
Sondages en ligne	1,551,279	6.6%
Fournitures de bureau	1,506,075	6.4%
Services téléphoniques - fournisseurs publics	1,380,580	5.9%
Témoins experts	1,300,237	5.6%
Formation et perfectionnement du personnel	846,393	3.6%
Sténographes judiciaires	686,273	2.9%
Services de transcription	577,241	2.5%
Location de photocopieurs	550,861	2.4%
Shérif/huissier	482,903	2.1%
Autres dépenses (chacune représentant moins de 2 % du total)	7,557,919	33.8%
Total - comptes de F et E (excluant les voyages)	\$ 23,036,923	100%

Les conseillers juridiques et la direction tireraient grandement profit d'arrangements en matière de marchés (notamment des offres à commandes ou accords-cadres) conclus en début d'année avec les fournisseurs de services ayant trait aux affaires. Ces arrangements devraient comporter des prix préétablis, des tarifs et des modalités. Les services prévus dans l'entente pourraient alors être obtenus promptement et à un coût avantageux, de manière transparente et efficace, au fur et à mesure que les besoins se présentent.

Recommandation et réponse de la direction

1. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec les directeurs régionaux des Services ministériels, veille à ce qu'une planification adéquate des activités de passation de marchés soit entreprise sur au niveau régional. (Risque moyen)³

D'accord. Le directeur général de l'administration harmonisera le processus de planification des achats au processus de planification des activités et des investissements dans les bureaux régionaux et l'administration centrale. La date ciblée est septembre 2012.

³ Voir à l'annexe C les recommandations relatives aux lignes directrices sur l'évaluation des risques dans le cadre d'une vérification.

Étant donnée la nature diversifiée des services juridiques offerts par le Ministère et le contrôle lacunaire à l'égard des échéanciers relatifs aux orientations et aux délais des tribunaux, de nombreuses exigences, par exemple en ce qui a trait au service de contentieux visé par la vérification, doivent être remplies à l'intérieur de courts délais. La Direction générale de l'administration conclura différents marchés d'achat pluriannuels en vue de répondre aux exigences récurrentes relatives à l'impression, au service de huissiers et des sténographes judiciaires, ainsi que de la transcription. Le recours à ces mécanismes d'acquisition sera obligatoire pour tous les clients. La date ciblée est février 2012.

2.2 Organisation et gestion

2.2.1 Autorités contractantes des régions

Certaines régions ne sont pas en mesure de mener à terme la passation de marchés qui relèvent du pouvoir d'approbation des Comités d'examen des marchés régionaux (CEMR).

La note de service du sous-ministre datée du 24 janvier 2007 accorde aux CEMR le pouvoir d'autoriser les marchés de services de 10 000 \$ à 25 000 \$. Nous avons toutefois constaté que le personnel du BRP et du BRCB⁴ qui s'occupe de la passation de marchés sous l'autorité de leurs CEMR respectifs (p. ex. les gestionnaires régionaux, le personnel chargé de la passation des marchés, le personnel administratif) n'est pas en mesure⁵ de mener à terme les marchés ou de les générer dans le SIFM (les marchés doivent être générés afin qu'une copie papier du marché soit imprimée, que les signatures soient apposées et les paiements effectués). Pour qu'un marché qui relève des pouvoirs d'approbation d'un CEMR soit généré, le personnel chargé des marchés dans les régions doit d'abord en faire la demande au personnel de la DGMM de l'administration centrale autorisé à générer un marché dans le SIFM.

L'incapacité du personnel chargé des marchés régionaux d'attribuer ces marchés a donné lieu à des retards; peut-être aussi a-t-elle contribué aux problèmes de conformité observés lors de la vérification. Par exemple, au cours de la phase de la vérification effectuée sur le terrain, il nous a été révélé que le CEMR du BRP avait approuvé deux marchés pour des services de sténographes judiciaires ainsi qu'un marché pour des services d'huissier, la valeur de chacun des marchés

⁴ Notons que depuis février 2009 (juste avant la fin de la vérification), Québec a la capacité de mener à terme les marchés de plus de 10 000 \$.

⁵ Le personnel des régions n'a pas obtenu de profils appropriés d'utilisateur du SIFM qui leur permettraient de générer des marchés entre 10 000 \$ et 25 000 \$. Un profil d'utilisateur est un ensemble de permissions du système d'opérer certaines fonctions attribuées à un poste donné.

étant de moins de 25 000 \$. Le groupe chargé des marchés au BRP a été incapable de mener à terme la passation des marchés, car il lui fallait obtenir l'approbation de la DGMM avant de générer les marchés dans le SIFM. Le 18 mars 2009, le personnel chargé des marchés du BRP a fait parvenir par voie électronique à la DGMM la demande d'approbation pour les trois marchés. Ce n'est qu'en septembre 2009 que la DGMM a approuvé ces trois marchés.

L'équipe de vérification est d'avis qu'il faut accorder au personnel chargé des marchés régionaux la capacité (p. ex., au moyen de profils d'utilisateur) de générer dans le SIFM les marchés qui relèvent des pouvoirs d'approbation des CEMR.

Recommandation et réponse de la direction

2. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, discute avec le dirigeant principal des finances du besoin d'autoriser la capacité appropriée de générer dans le SIFM les marchés relevant du pouvoir d'approbation des Comités d'examen des contrats régionaux. (Risque moyen)

D'accord. La Direction générale de l'administration et la Direction générale du dirigeant principal des finances (DPF) ont examiné la question et ont mis à jour les mécanismes de session dans le SGIS en août 2010 afin de permettre aux personnes compétentes de mettre en œuvre la stratégie de session adéquate en fonction des pouvoirs de passation de marchés qu'elles possèdent. Par ailleurs, une nouvelle Charte de délégation des pouvoirs de signature en matière financière a été approuvée en janvier 2010. Cette nouvelle Charte ainsi que les notes à l'appui expliquent les pouvoirs de signature en matière de marchés de façon claire et concise. Terminé.

2.2.2 Concentration des responsabilités dans les Services ministériels régionaux

Il faut renforcer le cadre de responsabilisation pour faire face aux risques qui ont été relevés en ce qui concerne les rôles concernant le SIFM dans les Services juridiques régionaux.

Dans chacune des régions visitées, les Services ministériels régionaux ont la responsabilité des activités ayant trait aux marchés. Les Services ministériels régionaux ont aussi la responsabilité exclusive de saisir les données liées aux marchés dans le SIFM. Les rôles et responsabilités rattachés aux activités de passation de marchés et de paiement, dans les Services ministériels régionaux, se définissent comme suit :

- Les *gestionnaires de centre de responsabilité* attestent l'engagement de fonds lorsqu'ils signent les marchés au nom du Ministère conformément à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).
- Les *spécialistes des marchés* (agents et commis) créent les marchés dans le SIFM, s'occupent de la « réception des fournitures » et réduisent⁶ les soldes encore disponibles dans les marchés des montants des factures (c.-à-d. en inscrivant les activités du marché dans le modèle d'approvisionnement du SIFM).
- Les *gestionnaires de centre de responsabilité* attestent que les services ont été fournis, conformément à l'article 34 de la LGFP, en apposant leur signature sur la facture.
- Les *spécialistes financiers (commis) des Services ministériels régionaux* saisissent les factures dans le SIFM en vue de leur paiement, suivant l'attestation par les gestionnaires, la validation de la réception des fournitures par les spécialistes de la passation des marchés et la présentation des pièces justificatives conformément à l'article 34 de la LGFP.
- Les *agents financiers des Services ministériels régionaux* approuvent ces transactions, conformément à l'article 33 de la LGFP.

Le Ministère court un risque lorsque les spécialistes régionaux de la passation des marchés :

- créent des marchés et les saisissent dans le SIFM; et
- attestent la réception des fournitures et des services rendus (c.-à-d. indiquent la correspondance entre les fournitures reçues et les bons de commande) dans le SIFM.

Selon la Politique du Conseil du Trésor sur la délégation des pouvoirs financiers, les fonctions suivantes doivent être maintenues séparées :

- pouvoir de conclure un marché (pouvoir d'exécuter une opération);
- attestation de la réception de biens et de la prestation de services en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (pouvoir d'attestation);
- détermination de l'admissibilité, vérification des comptes et préparation des demandes de paiement ou de règlement en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (pouvoir d'attestation);
- attestation des demandes de paiement ou de règlement en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (pouvoir de payer);
- si le processus ou d'autres circonstances ne permettent pas la séparation des fonctions susmentionnées, il faut mettre en place et documenter des mesures de contrôle alternatives.

⁶ « Réduire », c'est-à-dire réduire le solde encore disponible de la valeur du contrat en soustrayant le montant de la facture.

À noter qu'en ce qui concerne le processus sur papier, l'équipe de vérification a constaté que les gestionnaires de centre de responsabilité attestent que des fournitures ont été reçues lorsqu'ils apposent leur signature sur les factures conformément à l'article 34 de la LGFP. Toutefois, à notre avis, cette pratique ne répond pas adéquatement aux préoccupations soulevées ci-dessus au sujet de la séparation des fonctions dans le SIFM. Nous avons constaté que dans d'autres ministères fédéraux, le personnel du centre de responsabilité accuse la réception des fournitures dans le SIFM.

À l'article 5.1.3 du guide sur les procédures de vérification de la sécurité relatives au SIFM, il est question de la double capacité, accordée à un même utilisateur, de créer des contrats et d'accuser réception des fournitures dans le SIFM; cette double capacité représente un risque financier élevé pour l'organisation. Selon la grille de séparation des fonctions prévue dans le guide, il y a risque que des bons d'achat non autorisés soient saisis dans le SIFM et que, par la suite, un faux accusé de réception de fournitures soit saisi.

En outre, à l'article 5.1 du guide des procédures de vérification de la sécurité relatives au SIFM, on explique les trois concepts clés nécessaires pour séparer les tâches afin d'appuyer un environnement de contrôle interne :

1. les rôles doivent être attribués de sorte que l'accès accordé par un rôle unique ne pose pas de risque pour la séparation des fonctions;
2. les rôles doivent être attribués aux utilisateurs de façon à appuyer une séparation appropriée des fonctions;
3. si la séparation des fonctions n'est pas possible, le responsable doit régler le risque de l'une ou l'autre des façons suivantes :
 - a) réassigner les fonctions entre les postes du bureau de façon à éviter l'attribution, à un utilisateur unique, d'une combinaison de fonctions donnant lieu à un risque élevé;
 - b) si une réaffectation des fonctions n'est pas possible, notamment en raison du petit nombre d'employés, mettre en place des mesures de surveillance des activités ou d'autres mesures de contrôle. (Les mesures de contrôle de rechange peuvent comprendre l'examen de rapports cadres sur le changement de données, l'examen des transactions, etc.)

Dans le guide, il est également dit que les organisations doivent tenir compte du coût des mesures de contrôle par rapport au risque et au montant d'une perte éventuelle.

Dans le cadre de la vérification sur les lieux, nous avons constaté qu'il n'y a pas de mesure de surveillance ou de contrôle pour contrebalancer le risque lié à la non-séparation des fonctions. Par exemple, les spécialistes financiers des Services ministériels régionaux ne vérifiaient pas les

activités de passation de marchés et les activités financières créées par les spécialistes de la passation de marchés dans le SIFM pour le compte des centres de responsabilité. Au lieu de cela, les spécialistes financiers s'employaient à saisir l'information relative à la facture dans le SIFM aux fins de paiement. Les spécialistes financiers se fiaient seulement sur le fait que le gestionnaire avait apposé sa signature conformément à l'art. 34 de la LGFP et sur l'information relative au marché, fournie par le spécialiste de la passation de marchés, selon laquelle ces transactions financières étaient valides. Il y a un point important dont il faut tenir compte : les spécialistes de la passation de marchés créaient souvent des marchés dans le SIFM et consignait la réception des fournitures après que les fournisseurs avaient envoyé leurs factures aux Services ministériels régionaux. Ces activités entraînaient des données incorrectes sur les marchés dans le SIFM. En dépit des faiblesses relevées en matière de contrôle, l'équipe de vérification a constaté un taux élevé d'exactitude concernant certaines données financiers dans le SIFM. Selon l'échantillon de 145 marchés choisis au hasard et des paiements connexes, nous n'avons trouvé que trois situations où une transaction était incorrectement codée au compte approprié du grand livre dans le SIFM.

Le rôle de l'agent des finances sous le régime de l'article 33 de la LGFP est d'exercer un contrôle afin d'assurer la qualité de la vérification des comptes effectuée par les gestionnaires de centre de responsabilité et les spécialistes financiers. Ce contrôle a été compromis parce que les agents financiers des Services ministériels régionaux ont approuvé des paiements pour lesquels il n'y avait pas de marché adéquat.

Il y a, à l'administration centrale, une Division de l'assurance de la qualité et de la surveillance qui relève de la Direction du dirigeant principal des finances (DPF). Cette division est notamment chargée d'effectuer une surveillance continue des contrôles internes du Ministère sur les rapports financiers, au moyen d'une approche axée sur les risques, notamment la surveillance des mesures correctives fondées sur les vérifications, les lettres de la direction et d'autres évaluations ainsi que la surveillance des transactions relatives aux voyages et aux activités d'accueil en fonction d'un échantillon statistique. Nous avons constaté que les transactions portant généralement sur les marchés n'ont pas fait l'objet d'un examen par cette division au cours de la période visée par la vérification.

À notre avis, le cadre de responsabilisation doit être renforcée pour assurer la mise en place de contrôles appropriés. Il s'agit d'une mesure importante étant donné que l'équipe de vérification a constaté que les Services ministériels régionaux s'occupent des tâches suivantes dans le SIFM : création des marchés et saisie des données relatives aux marchés, réception des fournitures, saisie et enregistrement de données connexes et paiements. Le Ministère n'a pas séparé les rôles liés à la création de marchés et à la réception des fournitures dans le SIFM et n'a pas de cadre de surveillance efficace pour les transactions financières exécutées dans le SIFM par les Services

juridiques régionaux. L'équipe de vérification est d'avis qu'un cadre de responsabilisation renforcé, qui comprendrait une surveillance indépendante, est requis et qu'un tel cadre aiderait à réduire l'exposition aux risques.

Recommandation et réponse de la direction

3. Nous recommandons que le dirigeant principal des finances, travaille de concert avec le directeur général, Direction générale de l'administration, et les directeurs régionaux à renforcer le cadre de responsabilisation pour s'attaquer aux risques identifiés en ce qui concerne les rôles dans le SIFM. (Risque moyen)

D'accord. Les processus opérationnels de l'administration centrale et des bureaux régionaux ont été examinés de nouveau en vue d'améliorer le cadre de responsabilisation et de renforcer les contrôles compensatoires. Plus précisément :

- À l'échelle régionale, le DPF, en collaboration avec le directeur général de l'Administration et les directeurs généraux régionaux, s'attaque à la question de la conformité aux politiques et pratiques contractuelles et financières. Cela comprend l'évaluation de la compréhension des membres des Services ministériels régionaux et du respect des rôles et des responsabilités de cette organisation et l'analyse des stratégies d'atténuation actuelles ou qui devraient être mises en œuvre en raison de rôles conflictuels, soit en ce qui concerne les processus opérationnels ou l'environnement du SIGF. Diverses approches seront utilisées, notamment des discussions avec les Directeurs régionaux des finances, des téléconférences, des réunions à l'échelle nationale, des visites sur les lieux par l'administration centrale et de la formation. Un plan d'action conjoint et des directives sur la façon de rendre compte seront élaborés et mis en œuvre par le DPF, le directeur général, la Direction générale de l'Administration et les directeurs régionaux d'ici le 31 octobre 2011.
- Dans l'administration centrale, le DPF élargira la portée des activités de surveillance ou en établira de nouvelles. Ces activités constitueront les contrôles compensatoires nécessaires pour atténuer les risques ciblés tels que la répartition des tâches dans le SIFM. Ces activités de surveillance seront définies et mises en œuvre d'ici le 30 novembre 2011. Les conclusions seront communiquées au gestionnaire des niveaux appropriés, et toute mesure corrective nécessaire sera déterminée en consultation avec les directeurs généraux régionaux.

Ces mesures seront prises en fonction des outils et des ressources actuellement disponibles. Le projet d'amélioration du « Processus d'acquisition en vue du paiement

(PAP) » fournira des occasions pour renforcer les contrôles internes, sous réserve de l'approbation du projet comme une priorité dans le plan d'investissement à venir.

2.3 Surveillance

2.3.1 Activité ayant trait à la passation de marchés de plus de 10 000 \$

Le Ministère surveille les marchés de plus de 10 000 \$.

Les entrevues avec le personnel chargé des marchés et des activités financières connexes dans les régions et à l'administration centrale ont confirmé que la surveillance des activités liées aux marchés se limite aux marchés de plus de 10 000 \$ afin de répondre aux exigences de divulgation proactive. Un agent de négociation des marchés de la DGMM prépare un rapport à partir du module d'approvisionnement du SIFM (marchés de plus de 10 000 \$) et distribue ce rapport aux Services ministériels régionaux pour qu'ils confirment son caractère exhaustif et son exactitude. De plus, la DGMM analyse le rapport afin de cerner d'éventuels cas de fractionnement de marché ou de marché après-coup et pour identifier les marchés conclus avec de nouveaux fournisseurs ou d'autres arrangements inhabituels de marchés, dans le but d'en assurer le suivi avec les régions. La DGMM vérifie aussi des échantillons de dossiers pour des marchés de plus de 10 000 \$.

L'équipe de vérification est d'avis que le Ministère a mis en place une structure de surveillance pour les marchés de plus de 10 000 \$.

2.3.2 Marchés de moins de 10 000 \$

Le Ministère ne vérifie pas si les marchés de moins de 10 000 \$ sont conclus dans le respect des politiques et des procédures.

Le Ministère n'assure pas la surveillance des marchés ou des bons de commande de moins de 10 000 \$, que ce soit au niveau du Ministère dans son ensemble ou au niveau régional. Voici les observations de l'équipe de vérification, après l'analyse des marchés qui se situent entre 2 000 \$ et 10 000 \$:

- Au BRCB, 44 des 258 bons de commande (17,6 %) ont été accordés à deux fournisseurs pour de l'entreposage et pour l'installation de mobilier. La plupart étaient des marchés après-coup.
- Au BRP, 48 des 250 bons de commande (19,2 %) ont été accordés à un seul fournisseur pour des services d'impression. Ces 48 bons de commandes étaient codés « concurrentiel ». Le

personnel chargé des marchés régionaux a cependant confirmé qu'aucun marché n'avait été conclu avec ce fournisseur. Des bons de commande ont été générés après la réception de factures pour des travaux qui étaient déjà terminés.

Des entrevues avec le personnel chargé des marchés ont révélé qu'ils ne prêtent pas attention à ces cas et à leurs causes sous-jacentes. Les marchés situés entre 2 000 \$ et 10 000 \$ représentaient 42 % de la valeur totale des marchés.

2.3.3 Paiements sans référence à un contrat

Le Ministère ne vérifie pas les « paiements sans référence » afin de repérer les paiements versés à des fournisseurs sans contrat.

Le Ministère a intégré dans le SIFM des validations informatiques pour certaines combinaisons de codes du grand livre général et pour certains seuils en dollars, de manière à ce que les paiements inscrits dans le SIFM ne puissent être exécutés sans bon de commande valable (c.-à-d. un contrat). Certaines transactions de peu de valeur et certaines transactions liées à des frais recouvrables n'exigent pas de références à des bons de commandes ou à des contrats.

L'analyse de données tirées du module des comptes créditeurs du SIFM et se rapportant à la période étudiée a révélé qu'un nombre important de paiements (78,6 %) ont été effectués sans référence à un contrat; ces paiements représentaient la partie des dépenses en services (c.-à-d. services d'impression, d'huissiers, de sténographes judiciaires et de transcription) la plus élevée (3 409 889 \$ sur un total de 4 339 005 \$ pour les trois bureaux régionaux visés par la vérification).

L'analyse du module des dépenses du SIFM a aussi révélé que 87 % des 23 166 lignes de codage associées aux dépenses des quatre services les plus importants (susmentionnés) étaient des paiements sans référence à un contrat dans les trois bureaux régionaux visés par la vérification. Il s'agit là d'une tendance que la DGMM aurait pu facilement repérer.

Les entrevues menées auprès du personnel chargé des marchés ont révélé que durant la période de vérification, les paiements sans référence n'ont pas été surveillés à l'échelle du Ministère. On nous a mentionné que la DGMM procède actuellement au développement de sa capacité de surveillance. Le SIFM produit un rapport qui présente tous les paiements sans référence. Malheureusement, ce rapport affiche un nombre important de paiements versés pour des activités autres que celles des fournisseurs, par exemple, des dépenses liées à des déplacements qui transitent par le fournisseur du gouvernement et compliquent le repérage des paiements versés sans référence alors qu'une référence à un marché devrait exister.

En 2004, TPSGC a accordé un marché au nom du BRCB pour des services d'impression s'élevant à 5 000 000 \$. Le contrat était en vigueur durant la période de vérification (d'avril 2007 à mars 2009). En 2009, TPSGC a accordé un autre marché au nom du BRCB, pour des services d'impression de plusieurs millions de dollars. Aucun des deux marchés n'a été enregistré dans le module des achats du SIFM. Bien que le Bureau régional ait entretenu une correspondance avec un gestionnaire de la DGMM pour la création du deuxième marché, les gestionnaires de haut niveau de la DGMM nous ont rapporté qu'ils n'avaient pas été informés de l'existence de l'un ou de l'autre des deux marchés.

L'équipe de vérification est d'avis que le manque de surveillance des marchés de moins de 10 000 \$ et le manque de directives ayant trait aux paiements sans référence à un contrat présentent un risque contre lequel le Ministère doit se prémunir.

Recommandations et réponses de la direction

4. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, surveille les activités ayant trait aux marchés de moins de 10 000 \$, notamment par l'échantillonnage de dossiers de marchés, afin de d'évaluer le degré de conformité de ces activités avec les politiques et les procédures. (Risque moyen)

D'accord. Le directeur général de l'Administration mettra en œuvre un programme de conformité et de surveillance. Ce programme comprendra un examen préalable à l'attribution des marchés d'une valeur supérieure à une valeur prédéterminée ou des dossiers délicats. Un examen sera également effectué après l'attribution des marchés en fonction d'un pourcentage cible de marchés variant d'une valeur prédéterminée à une autre; par exemple, jusqu'à cinq pour cent des marchés valant entre 1 000 \$ et 10 000 \$ feront l'objet d'un examen annuel. Des examens ciblés spéciaux seront effectués en fonction des produits, à la discrétion du directeur de la Division des marchés et de la gestion du matériel. Ces mesures appuient les recommandations 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13 et 14. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion a accepté de fournir des ressources pour appuyer cette activité. La date ciblée est février 2012.

Le Ministère préparera une formation concernant les processus, les procédures et les exigences en matière de codage relatives à l'établissement de marchés. Cette formation appuiera les recommandations 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 et 15. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion a accepté de fournir des ressources pour appuyer cette activité. La date ciblée est décembre 2012.

Le Ministère créera aussi une série d'instruments stratégiques visant à améliorer la planification du processus d'établissement des marchés ainsi que la conformité au processus. Ces mesures appuient les recommandations 4, 10, 11, 12, 14 et 15. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion a accepté de fournir des ressources pour appuyer cette activité. La date ciblée est février 2012.

5. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec le dirigeant principal des finances, s'assure que les paiements sans référence sont vérifiés afin de repérer les paiements versés aux fournisseurs sans marchés. (Risque moyen)

D'accord. Le Programme de conformité et de surveillance comprendra des contrôles des paiements effectués sans référence à un marché. La date ciblée est février 2012.

Une directive sur les paiements effectués sans référence à un marché et des bulletins connexes préciseront les situations dans lesquelles de tels paiements sont autorisés. Terminé.

À l'appui des responsabilités prévues à l'article 33 de la *Loi sur l'administration des finances publiques*, la section des Opérations de comptabilité de la Direction générale du DPF a diffusé un bulletin afin de fournir aux unités comptables régionales une orientation supplémentaire sur la vérification et le contrôle des paiements effectués sans référence à un marché. Terminé.

La Direction de l'administration et la Direction générale du DPF examineront également la façon la plus efficace d'échanger de l'information sur les résultats de leurs contrôles des paiements effectués sans référence à un marché et des conclusions relatives à la non-conformité, et mettront en œuvre un protocole d'ici à septembre 2011.

2.4 Politiques et procédures

Les guides ministériels ne fournissent pas assez d'information sur les pratiques d'achat et de passation de marchés correspondant aux principales activités de passation de marchés des régions.

Il est important que le personnel chargé des marchés régionaux dispose d'une information complète, exacte et à jour sur les politiques et les procédures ministérielles afin qu'ils puissent s'acquitter convenablement de ses responsabilités. Le personnel chargé des marchés régionaux dispose de deux sources officielles disponibles d'information sur les achats et la passation de

marchés : le *Guide de la passation des marchés* du ministère de la Justice (disponible dans JUSnet) et le guide de formation qui accompagne la version 4.7 du SIFM. Ces guides fournissent une information conforme aux politiques et aux règlements applicables ayant trait à la passation de marchés. Cette information devrait permettre à tous ceux qui participent à la passation de marchés de bien comprendre leurs rôles et responsabilités et d'accomplir leurs tâches respectives avec compétence. L'équipe de vérification a toutefois repéré d'importantes lacunes et incompatibilités quant à l'information contenue dans ces guides.

L'une de ces incompatibilités concerne l'instruction contenue dans le guide de l'utilisateur du SIFM prévoyant la création de nouveaux contrats pour services d'impression, dans le SIFM, juste sous le seuil ministériel de délégation. Les indications suivantes sont inscrites à titre de « conseils pratiques » pour les contrats de services d'impression, à l'ongle 11 de la page 1 :

- Il est suggéré de créer un document d'achat d'une limite de 9 345 \$ au début de l'année. Ce document n'a pas besoin d'être signé. Lorsque les achats atteindront 9 500 \$, il est suggéré de créer un nouveau document.
- Tous les besoins en services d'impression qui sont évalués à plus de 10 000 \$ (taxes incluses) doivent être gérés par la Division de la gestion des marchés et du matériel (DGMM).

Le seuil ministériel de délégation est de 10 000 \$; tous les marchés de plus de 10 000 \$ devant être adjugés par voie de concours et par voie électronique conformément à la matrice ministérielle de délégation. *Le cadre ministériel de délégation n'accorde pas de pouvoir d'attribution ayant trait à des marchés à fournisseur unique de services d'impression de plus de 10 000 \$.* Par conséquent, l'instruction appropriée sur la passation de marchés qu'il faudrait donner aux gestionnaires régionaux serait de déterminer tout d'abord les besoins régionaux en services d'impression et leur valeur, et de demander ensuite à TPSGC d'adjuger un marché par voie de concours afin de répondre à ces besoins durant l'année à venir, plutôt que de créer de nombreux contrats d'une valeur de peu inférieure au seuil de délégation fixé par le gouvernement.

Autre exemple. Le *Guide de la passation des marchés* du Ministère (édité pour la première fois en décembre 2007, mis à jour en juin 2008) indique aux articles 2.3.5 et 4.1 qu'en raison des restrictions imposées par le sous-ministre dans sa note de service de janvier 2007, il est nécessaire d'utiliser le formulaire de passation de marché PS-3 pour les marchés de services de moins de 10 000 \$. Le formulaire réserve un espace au fournisseur pour y apposer sa signature. Les formulaires PO pour fournitures de moins de 5 000 \$ peuvent être utilisés pour les fournitures de moins de 5 000 \$; ce formulaire ne contient pas d'espace réservé à la signature du fournisseur.

Type de marché	Formulaire ministériel	Signature du fournisseur
Services de moins de 10 k\$	PS-3	Doit être apposée
Fournitures de moins de 5 k\$	Formulaire PO pour fournitures de moins de 5 000 \$	Ne doit pas être apposée

Durant les entrevues, certains conseillers en passation de marchés nous ont dit qu'il leur est permis d'utiliser les formulaires PO pour *fournitures* lorsqu'ils concluent des marchés pour des *services* d'une valeur inférieure à 5 000 \$. Nous avons constaté que des 47 dossiers d'achat de services choisis au hasard et qui n'étaient pas rattachés à des offres à commande, 21 (45 %) contenaient des formulaires PO pour fournitures, le reste des dossiers contenant des formulaires PS-3. Le *Guide de la passation des marchés* du Ministère n'interdit pas expressément au personnel d'utiliser le formulaire PO pour fournitures pour l'achat de services. D'un autre côté, nous n'avons pas non plus trouvé de directives ou d'instructions précises voulant que l'utilisation du formulaire PO pour fournitures soit permise pour l'achat de services. Nous sommes d'avis que l'utilisation des formulaires PO pour fournitures (sans espace réservé à la signature du fournisseur) pour l'achat de services est une pratique inacceptable qui devrait être formellement interdite dans le *Guide de la passation des marchés*.

Mise à part cette pratique, nous avons cependant constaté, dans notre vérification du *Guide*, qu'une attention particulière est portée à l'information sur les pratiques de passation de marchés jugées inacceptables. Ainsi, sept sous-articles, placés sous l'intertitre « Pratiques irrégulières », traitent de questions ayant trait notamment aux ententes verbales, aux marchés après-coup ou attributions rétroactives et au fractionnement des marchés. Bien qu'il soit déjà passablement volumineux, le *Guide de la passation des marchés* doit malgré tout fournir plus d'information et de directives sur les pratiques appropriées de passation de marchés qui se font dans le respect des lois, des règlements et des politiques gouvernementales. Par exemple, le guide ne fournit pas assez d'information sur la façon de se procurer des services régionaux importants tels que l'impression et la sténographie judiciaire. À l'article 6, Étape d'attribution, deux sous-articles s'intitulent « Services ayant trait à des dossiers de contentieux » et « Services d'impression et d'édition ». Les services ayant trait à des dossiers de contentieux comprennent les services d'impression, de sténographie judiciaire et d'huissiers (shérif/huissier). Le *Guide* mentionne : « Les services ayant trait à un dossier de contentieux qui font partie du processus d'approvisionnement doivent respecter les règles et règlements applicables. Les Opérations des marchés et du matériel travaillent actuellement en collaboration avec divers secteurs du MJ à mettre en place divers moyens d'acquisition qui faciliteront la conformité du MJ aux diverses

règles applicables en matière d'approvisionnements gouvernementaux. » Le *Guide* ne fournit pas d'explications supplémentaires sur la façon de procéder dans de tels cas.

Accord-cadre

Comme exemple de situation ayant trait à la passation de marchés dans les régions où il est nécessaire de fournir plus d'information, mentionnons l'utilisation d'un accord-cadre pour un marché touchant plusieurs centres de responsabilité, fonds ou projets de clients.

Le personnel chargé des marchés avec qui nous avons passé des entrevues dans les trois régions estiment qu'un marché unique ne peut être généré dans le SIFM lorsque de nombreux centres de responsabilité, fonds et projets engagent des frais pour les services provenant d'un même fournisseur parce que, à leur avis, le montant exact engagé par chacun des centres de responsabilité ou projet ne peut être déterminé avec certitude au moment où le contrat entre en vigueur.

Nous avons donc constaté que les régions utilisent les deux solutions de rechange suivantes :

- 1) effectuer les paiements sans code de référence à un marché et ne pas inscrire le marché dans le SIFM même si le marché existe (comme dans le cas des services d'impression du BRCB et du BRQ);

OU

- 2) inscrire des marchés après-coup lorsque les régions connaissent la répartition des coûts entre les divers centres de responsabilités et projets (comme dans le cas des services d'impression du BRP).

Dans un courriel de janvier 2006, le centre d'assistance du SIFM a prescrit au personnel chargé des marchés de traiter cette question en générant un marché (bon de commande) dans le SIFM au moment de la réception de la facture.

Le personnel de la Division des systèmes, à la direction des finances de l'administration centrale, nous a indiqué que la solution proposée par le SIFM pour traiter ce genre de situation est l'utilisation d'un accord-cadre (solution utilisée par le BRCB et le BRQ). L'accord-cadre aborde le marché comme une sorte d'offre à commandes ou d'arrangement en matière d'approvisionnement au moyen duquel les divers centres de responsabilité ou projets font baisser la valeur du contrat par des demandes directes en accord avec les dispositions prévues dans l'accord-cadre.

L'équipe de vérification note que lorsqu'il est question d'offre à commandes et d'arrangement en matière d'approvisionnement, ni le guide de formation sur le SIFM ni le *Guide de la passation des marchés* n'introduisent de renvois aux accords-cadres (terminologie de SAP) du SIFM ou ne fournit d'information sur la manière de procéder dans ces situations d'approvisionnement.

L'équipe de vérification est d'avis que le guide de formation sur le SIFM et le *Guide de la passation des marchés* doivent traiter des pratiques de passation de marchés inacceptables et fournir plus d'information sur les pratiques appropriées en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.

Recommandation et réponse de la direction

6. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec le dirigeant principal des finances, veille à ce que le *Guide de la passation des marchés* du ministère de la Justice et le guide de formation sur le SIFM soient révisés de manière à traiter des questions ci-dessus. (Risque moyen)

D'accord. Le Guide de la passation des marchés sera mis à jour afin de régler les incohérences soulignées. La date ciblée est janvier 2012.

Le Guide de formation sur le SIFM a été mis à jour en août 2010 afin d'inclure des conseils utiles sur l'impression des marchés. D'autres modifications à ce Guide, notamment celles qui pourraient découler de l'examen du Guide de la passation des marchés, seront apportées par l'Équipe de systèmes financiers de la direction générale du DPF lorsque la direction de l'administration les informera de ces mises à jour. Les changements au Guide de formation seront apportés d'ici mars 2012.

2.5 Comités d'examen des marchés régionaux

Les CEMR n'ont pas exercé leurs responsabilités de gérance de façon appropriée.

Rappelons que dans la note de service du 24 janvier 2007, le sous-ministre a délégué aux Comités d'examen des marchés régionaux (CEMR) le pouvoir d'approbation des marchés de services de 10 000 \$ à 25 000 \$. Au cours des entrevues, les membres des CEMR nous ont mentionné qu'ils comptent sur les conseillers en passation de marchés régionaux pour les informer sur les dossiers de marchés qui demandent à être révisés; ils nous ont aussi mentionné que le personnel chargé des marchés régionaux a la responsabilité de veiller à ce que les documents appropriés soient mis à la disposition des CEMR.

Dans le cadre d'une vérification des dossiers par sélection aléatoire, l'équipe de vérification a choisi dans les trois régions six marchés (chacun se situant entre 10 000 \$ et 25 000 \$). Nous avons observé que la documentation contenue dans ces dossiers de marchés était incomplète et qu'elle se limitait généralement aux documents d'initiation de marché et aux énoncés de travail. Étant donné que les montants des marchés de l'échantillon se rangeaient parmi ceux relevant du pouvoir d'approbation des CEMR, les CEMR auraient dû vérifier les six contrats. Nous avons observé que les documents relatifs à cinq des six marchés sélectionnés montraient peu d'intervention de la part du CEMR.

- Deux des cinq marchés avaient trait à des services de sténographie judiciaire, codés comme ayant été adjugés par voie de concours. Les documents d'initiation de marché indiquaient de façon erronée que les marchés étaient concurrentiels, car il était initialement prévu que ces marchés seraient offerts à de nombreux fournisseurs. Les dossiers ne contenaient ni information indiquant dans quelle mesure d'autres fournisseurs avaient été pris en considération, ni documents exposant le bien-fondé d'inclure ou d'exclure cette information.
- Dans les cinq dossiers, les rapports de décision du CEMR ne contenaient que la décision d'approuver le marché et les noms des membres ayant participé à la décision.

Dans le dossier de l'un des contrats concurrentiels (d'une valeur de 21 200 \$) de l'échantillon aléatoire, il n'y a aucune preuve d'une intervention de la part du CEMR ou de la DGMM. Le dossier ne contenait ni la documentation appropriée ayant trait aux soumissions non choisies, ni l'évaluation détaillée des soumissions reçues avant l'attribution du marché.

Les entrevues avec les membres des CEMR ont révélé qu'ils estiment que leur rôle est de « remettre en question », c'est-à-dire de vérifier si plus d'une option a été considérée dans la création d'un marché. Ils estiment que la responsabilité de vérifier si toutes les politiques et procédures applicables ont été respectées ne leur appartient pas. Les membres des CEMR de toutes les régions ont mentionné que leur principale responsabilité est de s'occuper des marchés de témoins experts plutôt que des marchés de services. Les membres ont affirmé qu'ils sont conscients du fait que les régions manquent des mécanismes de passation de marchés appropriés pour les biens et services juridiques importants.

L'équipe de vérification est d'avis que les CEMR, pour être efficaces, doivent vérifier si tous les marchés qui relèvent de leur pouvoir d'approbation sont conformes aux procédures et aux politiques en matière de passation de marchés applicables. De plus, les membres des CEMR doivent bien connaître les procédures et les politiques, particulièrement la distinction entre fournisseur unique et marché concurrentiel, et connaître les documents et les renseignements censés accompagner les deux types de contrat.

Recommandation et réponse de la direction

7. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec les directeurs généraux des régions, veille à ce que la Division de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) dispose d'un mandat clair régissant l'exercice de leurs responsabilités de gérance ayant trait à la passation de marchés. (Risque moyen)

D'accord. Le Directeur régional de la direction de l'administration normalisera les rôles et les responsabilités de tous les comités d'examen des marchés des bureaux régionaux et examinera le mandat de ces comités en vue de renforcer la surveillance. La date ciblée est novembre 2011.

En tant que responsables de tous les services internes au bureau régional, les directeurs généraux régionaux (DRG) jouent un rôle clé et sont responsables de la gestion et de la prestation des services liés aux marchés pour le bureau régional. Ainsi, les DRG sont un partenaire clé du directeur général de l'Administration. Ensemble, ils sont responsables de veiller à ce que les pratiques en matière de marchés et les activités financières connexes soient menées en conformité avec les politiques et les procédures du gouvernement et du Ministère.

Pour ce qui est des mesures à long terme visant à renforcer la responsabilité, le directeur général de l'Administration, en collaboration avec le DGF, procédera à un examen de la délégation des pouvoirs en matière de marchés au Ministère afin de rationaliser les besoins et d'établir un processus permettant de déléguer des pouvoirs en matière de marchés lorsque cela est nécessaire. Les changements à la délégation des pouvoirs en matière de marchés seront apportés au besoin. La date ciblée est décembre 2012.

2.6 Communication des résultats et qualité de l'information en vue du processus décisionnel de la direction

L'information contenue dans le SIFM ayant trait à la passation des marchés est incomplète et inexacte, et elle n'est pas intégrée en temps voulu.

Les systèmes d'information utilisés par le Ministère pour la passation de marchés devraient fournir une information complète, exacte, pertinente et en temps voulu, afin d'appuyer le processus décisionnel de la direction.

Tous les ministères et organismes qui attribuent des marchés doivent présenter un rapport annuel sur leurs activités ayant trait aux marchés au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT); aussi le Ministère rassemble-t-il les statistiques sur chaque type de marché à partir de l'information codée sur les marchés extraite du SIFM.

En examinant les dossiers de marchés et en analysant les données sur les marchés, nous avons constaté d'importantes anomalies dans les codes :

- parmi les 663 marchés pour services d'impression attribués dans tout le Ministère du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2009, 656 (98,9 %) ont été incorrectement inscrits en tant que marchés de services (au lieu de marchés de fournitures) tel que l'indiquent le *Règlement sur les marchés de l'État*, la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor (CT) et le *Guide de la passation des marchés* du Ministère;
- des paiements importants pour des services d'impression au BRCB et au BRQ ne font pas référence à des marchés alors que ces marchés existent;
- sur les 17 dossiers de marchés codés concurrentiels (c.-à-d. qui ne sont pas des demandes directes) choisis au hasard et vérifiés, 15 (88,2 %) auraient dû être codés non concurrentiels.

Comme nous l'avons noté plus haut dans le rapport, d'importants paiements sans référence à un marché ont été effectués alors que des marchés existaient. D'autre part, l'équipe de vérification a constaté que deux marchés de services d'impression pour le BRCB, de plusieurs millions de dollars et s'étendant sur plusieurs années (l'un conclu en 2004 l'autre en 2009), n'ont pas été inscrits dans le SIFM et leurs paiements ne se référaient pas à ces marchés.

De plus, 30 des 47 marchés (c.-à-d. qui ne sont pas des demandes directes) choisis au hasard étaient des documents contractuels générés « après coup » et ne portaient pas la signature du fournisseur, signalant ainsi que les bons de commande avaient été générés dans le SIFM dans le seul but de pouvoir payer les factures. En ce qui concerne plusieurs de ces cas, qui avaient trait à des services d'impression, les bons de commande avaient été générés au moment du paiement et les paiements avaient été effectués plusieurs mois après la fin de certains des travaux d'impression.

L'équipe de vérification a constaté que l'information sur les marchés contenue dans le SIFM est incomplète, inexacte et elle n'est pas inscrite en temps utiles. Par conséquent, il est impossible de se fier entièrement à cette information pour combler les besoins de la direction qui a la responsabilité de prendre des décisions ayant trait aux marchés dans le Ministère. À notre avis, la DGMM doit entreprendre régulièrement des vérifications de l'information sur les marchés contenue dans le SIFM afin de veiller à son caractère exhaustif, à son exactitude et à son inscription en temps opportun.

Recommandations et réponses de la direction

8. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, veille à ce que l'information sur les marchés dans le SIFM soit vérifiée sur une base régulière pour assurer l'intégrité des données (caractère exhaustif, exactitude et inscription en temps opportun). (Risque moyen)

D'accord. Le directeur général de l'Administration examinera les données sur les marchés dans le SIFM dans le cadre du Programme de conformité et de surveillance. La date ciblée est février 2012. Lors de l'identification des besoins, il peut être nécessaire de modifier les rapports existants dans SIFM afin de permettre une validation en temps opportun et d'une manière constante. (Selon le financement disponible)

La Direction de l'administration préparera un module de formation concernant l'intégrité des données. Terminé.

9. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec le dirigeant principal des finances, veille à ce que des procédures, des règles de contrôle et de validation soient en place pour la gestion des données relatives aux marchés. (Risque moyen)

D'accord. La Direction de l'administration fournira des procédures liées aux marchés et des exigences en matière de codage ainsi qu'une formation aux employés qui exercent des pouvoirs en matière de marchés. Phase I de la formation : Terminée en juin 2011. Date ciblée pour la phase 2 de la formation : décembre 2011. Le Programme de conformité et de surveillance visera les données liées au marché, et ce, au moyen d'une surveillance semestrielle ou plus fréquente. La date ciblée est février 2012.

Tout autre changement ou amélioration au SIFM sera déterminé pendant l'exercice 2012-2013 tel que prévu par la Direction générale du DPF en vue de répondre aux exigences du projet du processus d'acquisition en vue du paiement (PAP) si le projet est approuvé comme priorité dans le cadre du prochain exercice de planification des investissements. La date ciblée est mars 2013.

3. OBSERVATIONS – GESTION DE CONTRATS ET CONFORMITÉ AUX POLITIQUES

Deux principes fondamentaux gouvernent la passation des marchés au sein du gouvernement fédéral : l'appel d'offres ouvert et l'optimisation des ressources. Pour cette raison, les règles et règlements en matière de passation de marchés sont conçus pour soutenir un processus d'approvisionnement rentable et transparent.

Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné des dossiers sur les marchés dans le but de déterminer dans quelle mesure les pratiques des ministères en matière de passation des marchés au sein des trois régions à l'étude étaient conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux politiques du CT et aux règles et politiques du ministère de la Justice et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous avons également examiné dans quelle mesure les passations de marchés étaient gérées adéquatement, et ce, à plusieurs égards; de la sélection des fournisseurs jusqu'à la surveillance de l'activité.

Pour les besoins de notre inspection, nous avons choisi un échantillon statistique aléatoire parmi les 660 marchés de services qui étaient : 1) de plus de 2 000 \$; 2) qui n'étaient pas adjugés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC); 3) qui n'étaient pas des contrats de témoin expert ou de juristes de l'État. Pour les trois régions à l'étude, nous avons sélectionné un échantillon de 65 marchés de service pour la période allant du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2009. L'échantillon a été pondéré selon le volume d'activités ayant trait à la passation de marchés dans chaque région et selon la méthode de passation de marchés utilisée (concurrentielle ou non concurrentielle). Parmi les 65 marchés de l'échantillon, un marché avait été adjugé et traité en entier par la DGMM à l'administration centrale et a donc été exclu de l'échantillon. Ainsi, nous avons examiné 64 dossiers sélectionnés aléatoirement.

Afin d'évaluer la conformité aux politiques relatives à l'approvisionnement en services et la gestion adéquate des passations de marchés des ministères, nous avons regroupé en catégorie les critères de vérification qui rendaient compte du processus de passation de marchés, notamment : la définition des exigences, les stratégies d'approvisionnement, les demandes de soumission, le processus d'adjudication, le paiement et l'évaluation de l'exécution des contrats. Une discussion

portant sur les conclusions et les recommandations visant ces catégories suit la présente introduction.

En général, dans les régions à l'étude, nous avons observé un manque de conformité des marchés de services à l'égard de certaines exigences.

Nous concluons que 19 fois sur 20 (soit + ou – 5,6 %), avec un niveau de confiance de 95 pour cent, les marchés de service d'une valeur d'environ 2 000 \$ et plus examinés dans les trois régions à l'étude ne se conformaient pas aux exigences pour les catégories mentionnées précédemment.

3.1 Définition des exigences

Les exigences ayant trait aux travaux demandés n'étaient pas précisées de façon systématique ni présentées dans les contrats avant le début du processus de passation de marchés.

Les descriptions des travaux ou les cahiers des charges des marchés devraient faire état de résultats précis, de critères d'exécution des travaux, de l'estimation de leurs coûts et des niveaux d'approbation appropriés devant être obtenus avant l'appel d'offres et l'adjudication des marchés. Afin d'obtenir l'approbation requise, une autorisation d'engagement de dépenses doit être rédigée conformément à l'article 32 de la LGFP.

Le processus de passation de marchés devrait s'enclencher lorsqu'un responsable du projet soumet aux Bureaux régionaux chargés de la passation de marchés un document de préparation du marché ou un formulaire de demande similaire dûment rempli. Ce document ou formulaire de demande vise à détailler les travaux qui doivent être réalisés. Cependant, dans le cas de 48 des 64 marchés examinés (soit 75 %), aucun document de préparation du marché ou demande similaire décrivant les travaux à accomplir n'avait été présenté au bureau régional avant le début des travaux. Les dossiers qui ne constituaient pas des demandes directes subséquentes à des offres à commande (47 dossiers parmi les 64 de l'échantillon) ont également été examinés. Dans le cas de 33 de ces 47 dossiers (soit 70 %), nous avons constaté que le fournisseur n'avait pas reçu d'énoncé de travaux avant l'achèvement des travaux.

À titre d'exemple illustrant l'importance de définir et d'approuver en temps opportun les exigences relatives aux travaux; dans l'un des dossiers de l'échantillon, le fournisseur avait remis une liste de prix à la DGMM avant le début des travaux. Cependant, le bureau régional a déclaré qu'il n'était pas en mesure de lui fournir un contrat comportant l'énoncé de travail et les modalités, puisque la DGMM à l'administration centrale n'avait pas généré le contrat au moment voulu. Les travaux ont donc débuté selon l'échéancier prévu sans qu'un marché soit établi. En

raison de l'absence de contrat provoquée par ce retard, le fournisseur a facturé les travaux au Ministère aux tarifs en vigueur, ces derniers étant supérieurs à ceux de la liste de prix proposée.

Parmi les dossiers de l'échantillon, 61 sur 64 (soit 95 %), comportaient une autorisation d'engagement de dépenses, conformément à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cependant, pour 24 de ces dossiers, cette autorisation a été rédigée *après* le début des travaux.

L'équipe de vérification est d'avis que les exigences ayant trait aux travaux n'ont pas toujours été précisées de façon appropriée avant que le processus de passation de marchés soit enclenché.

Recommandation et réponse de la direction

10. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, mette en place des mesures qui garantiront que les exigences ayant trait aux travaux soient précisées et documentées avant l'enclenchement du processus de passation de marchés. (Risque moyen)

D'accord. Le Directeur général de l'Administration développera des instruments stratégiques précisant la façon de définir et de documenter adéquatement les exigences en matière de travail. De plus, de la formation sera offerte dans ce domaine et des communiqués seront diffusés. Cet élément devra également être incorporé au Programme de conformité et de surveillance. Un échantillon de dossiers contractuels permettra de valider la définition des exigences de travail. La date ciblée est février 2012.

3.2 Approvisionnement

3.2.1 Stratégies d'approvisionnement

Une partie importante des activités ayant trait aux marchés englobe la passation de marchés « après-coup », le fractionnement de marchés et les marchés à fournisseur unique.

Les régions doivent faire la promotion et appliquer des stratégies de passation de marchés appropriées et cohérentes avec les politiques et les procédures ministérielles notamment en ce qui concerne la justification des marchés conformément au *Règlement sur les marchés de l'État*. Tout écart des exigences ministérielles relatives à la passation de marchés doit soit être relevé et corrigé ou encore surveillé et rapporté.

Marché après-coup

Pour une bonne partie du processus de passation de marchés, nous n'avons trouvé aucun mécanisme officiel d'approvisionnement. Nous avons remarqué que certaines régions considéraient l'engagement des fonds à l'avance suffisant pour payer les factures des fournisseurs, tandis que d'autres créaient des contrats dans le SIFM afin d'être en mesure de payer les fournisseurs *après* la réception des factures. Dans 39 des 64 dossiers examinés (soit 61 %), les travaux étaient facturés *avant* que le contrat ait été adjudgé ou entré dans le SIFM.

En comparant les dates et les autres données descriptives qui se trouvent dans le SIFM pour les 660 marchés d'une valeur de plus de 2 000 \$ qui ont été adjudgés par les trois régions entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2009, nous avons constaté que 195 (soit 29,5 %) de ces marchés de services ont été créés dans le SIFM plus de 14 jours après le début du projet ou après la fin du projet.

Fractionnement de marché

La *Politique sur les marchés* du CT indique que les marchés ne doivent pas être fractionnés dans le but de contourner les limites budgétaires imposées par les autorités contractantes chargées de l'approbation.

L'équipe de vérification a soupçonné des cas de fractionnement de marché dans 28 des 64 marchés de services de l'échantillon. Par conséquent, 81 dossiers additionnels, soupçonnés de découler du fractionnement de ces 28 dossiers de l'échantillon, ont été examinés. L'équipe de vérification a constaté que :

- parmi les 28 dossiers soupçonnés de fractionnement de marché, 25 (c.-à-d. 25 des 64 dossiers ou 39 % de l'échantillon) montraient qu'il y avait eu fractionnement de marché (l'équipe de vérification a trouvé des contrats dans un même secteur avec un même fournisseur pour lesquels les exigences étaient identiques ou semblables à celles d'autres contrats);
- parmi les 81 dossiers additionnels examinés, 72 montraient qu'il y avait eu fractionnement de marché.

Sur les 660 marchés de plus de 2 000 \$ adjudgés par les trois régions pendant les exercices de 2007–2008 et 2008–2009, 97 marchés (soit 14,7 %) montraient qu'il y avait eu fractionnement de marché. Parmi ces 97 marchés (25 provenant de l'échantillon aléatoire et 72 provenant de l'échantillon additionnel), l'équipe de vérification a constaté qu'il y avait eu fractionnement de marché dans le cas de :

- 46 bons de commande adjudgés au BRCB relativement aux services d'aménagement des locaux (c.-à-d. l'entreposage, les réparations et l'entretien de meubles et les services de déménagement de local). (Il a été dit au cours des entrevues qu'il y a eu des marchés après coup pour un projet sous la direction de l'administration centrale et de TPSGC et que la région a reçu des factures sans qu'il y ait de contrat. Selon le personnel des Services ministériels régionaux, ces factures auraient dû être envoyées à l'administration centrale pour déterminer l'approche à suivre avec les fournisseurs concernés).
- 18 bons de commande pour des services d'impression adjudgés au BRP à Edmonton.

La situation au BRP est particulièrement préoccupante puisque ces bons de commande pour des services d'impression ne se réfèrent à aucun contrat. Le seuil ministériel de délégation pour adjudger les contrats de services d'impression sans concours est de 10 000 \$. Cependant, dans un cas, l'équipe de vérification a constaté que plusieurs bons de commande avaient été créés en référence à une seule facture qui dépassait la limite de 10 000 \$, et ce, afin de rester sous la limite.

Recours aux marchés à fournisseur unique

La *Politique sur les marchés* du CT exige que les passations de marchés soient adjudgées dans le cadre d'un processus concurrentiel (à moins qu'il ne soit démontré que des exceptions du CT s'appliquent). La Politique exige également que l'autorité contractante, en cas d'adjudication d'un marché à fournisseur unique, documente et justifie la décision.

Parmi notre échantillon de 64 dossiers sélectionnés aléatoirement, 47 dossiers sur les marchés ne constituaient pas des demandes directes subséquentes à des offres à commandes. Dans seulement deux de ces 47 dossiers (4 %), les travaux avaient été adjudgés dans le cadre d'un processus concurrentiel. Parmi les 45 dossiers de marchés à fournisseur unique restants, l'équipe de vérification a trouvé :

- neuf dossiers liés à des services d'impression (dont huit provenaient du BRP (Edmonton) et un provenait du BRQ), dont aucun ne présentait de justification pour le recours à un fournisseur unique;
- neuf dossiers liés aux services d'aménagement dans le BRCB, dont aucun ne présentait une justification pour le recours à un fournisseur unique. (Comme dans le cas précédent, il a été dit au cours d'entrevues que ces dossiers étaient des marchés après-coup liés à un projet dirigé par l'administration centrale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et que le bureau régional a reçu des factures à payer sans contrat. Le personnel des Services ministériels régionaux a indiqué que ces factures devraient avoir été envoyées à

l'administration centrale afin de déterminer l'approche appropriée à adopter avec ces fournisseurs.);

- onze dossiers liés aux services de sténographie et de transcription, parmi lesquels six ne présentaient pas de justification pour le recours à un fournisseur unique (pour ces services, le nombre de fournisseurs est limité dans chaque région. Même si souvent les Bureaux régionaux ne choisissent pas un fournisseur en particulier pour des services déterminés, ils sont en mesure de prédire le volume minimum d'activités qu'ils devront confier à ces fournisseurs en se basant sur celui des années antérieures.);
- huit dossiers liés aux services de formation, dont quatre (du BRQ et du BRP) ne présentaient pas de justification pour le recours à un fournisseur unique;
- huit dossiers liés à des fournitures variées.

L'équipe de vérification est d'avis que des stratégies d'approvisionnement adéquates n'ont pas été adoptées dans tous les cas.

Recommandation et réponse de la direction

11. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, mette en place des mesures visant à renforcer la conformité relativement aux problèmes mentionnés précédemment. (Risque élevé)

D'accord. Le directeur général de l'Administration créera des instruments stratégiques, mettra en place un Programme de conformité et de surveillance et offrira de la formation afin de régler les problèmes liés à la conformité. Le cadre stratégique pour le Programme de conformité et de surveillance comprendra des dispositions expresses sur le signalement des actes non conformes et sur le respect des règles de passation de marchés relativement au fractionnement de marchés, aux marchés à fournisseur unique et aux contrats après coup. Dans le cadre du Programme de conformité et de surveillance, un examen initial préalable à l'attribution du marché sera effectué pour les contrats d'une valeur supérieure à une valeur prédéterminée ou pour les dossiers délicats, et un examen sera effectué après l'attribution du marché en fonction d'un pourcentage cible des marchés valant entre une valeur prédéterminée et une autre; par exemple, jusqu'à cinq pour cent des marchés valent entre 1 000 \$ et 10 000 \$ feront l'objet d'un examen annuel. Des examens ciblés spéciaux seront également effectués en fonction des produits à la discrétion du directeur de la Direction de la gestion des marchés et du matériel. La date ciblée est février 2012.

Les exigences en matière de conformité pour ce qui est des marchés seront ajoutées aux ententes de rendement de tous les gestionnaires relevant directement du sous-ministre. Terminé.

Des outils d'approvisionnement pluriannuels seront créés afin de répondre aux exigences permanentes telles que les exigences liées à l'impression, au service d'huissiers et des sténographes judiciaires, ainsi que de la transcription. La date ciblée est février 2012.

3.3 Demandes de soumissions

Dans les trois régions où la vérification s'est déroulée, les dossiers sur les marchés manquaient d'éléments pouvant attester que les processus de demandes de soumission et de prises de décision avaient été menés avec transparence.

Les activités⁷ de demandes de soumission devraient contribuer à donner à tous les entrepreneurs une chance égale d'avoir accès au marché public et devraient être menées de façon rigoureuse et transparente.⁸

La *Politique sur les marchés* du CT prévoit 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 ». Une documentation complète constitue pour la direction un rapport confirmant que les règles et règlements en matière de passation de marchés ont été suivis et permet donc de garantir que les activités ministérielles ayant trait à la passation de marchés sont menées de façon rigoureuse, équitable et transparente.

Notre examen des contrats accordés sans processus concurrentiel comprenait une évaluation de l'intégralité et de la clarté de la raison pour laquelle le fournisseur qui a obtenu le contrat était qualifié alors que d'autres fournisseurs potentiels ne l'étaient pas. L'examen du dossier visait aussi à déterminer dans quelle mesure la raison de l'abstention du processus concurrentiel avait été documentée.

De notre échantillon de 64 contrats de services, nous avons examiné 30 dossiers de marchés codés non concurrentiels. Les contrats restants étaient des commandes subséquentes à des offres

⁷ L'article 7 du *Règlement sur les marchés de l'État*, permet à l'autorité contractante de choisir la méthode de sollicitation appropriée entre : l'appel d'offres par voie électronique, l'appel d'offres restreint traditionnel, l'appel d'offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement ou l'appel d'offre par préavis d'adjudication de contrat (PAC) (dans des cas particuliers seulement).

⁸ Tiré de la page 48 du *Guide sur la passation de marchés* du ministère de la Justice du Canada.

à commandes (17 dossiers) et des contrats codés concurrentiels (17 dossiers). Dans 24 des 30 dossiers (80 %), nous n'avons pas trouvé de renseignements sur la façon dont le ministère avait trouvé le fournisseur (par ex., contrat antérieur, Pages jaunes, moteur de recherche Google). Dans 25 des 30 dossiers (83 %), nous n'avons trouvé aucun renseignement sur le fournisseur, par exemple, un profil d'entreprise ou le curriculum vitæ de la personne qui effectuait le travail. De plus, il n'y avait aucun renseignement indiquant en quoi le fournisseur était qualifié pour fournir le service demandé.

Tel qu'il a déjà été indiqué, la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor exige que l'autorité contractante, lorsqu'elle accorde un marché à fournisseur unique, consigne la décision et la justifie. Cependant, aucune motivation à l'égard d'un marché à fournisseur unique n'a été trouvée dans 20 des 30 dossiers (66 %).

Nombre des marchés de services examinés étaient simplement des bons de commande rédigés, une fois le travail accompli, dans le seul but de pouvoir traiter la facture correspondante dans le SIFM. En ce qui concerne les marchés à fournisseur unique, le dossier devait comprendre de la documentation indiquant comment le Ministère a trouvé le fournisseur, en quoi ce dernier était qualifié pour fournir le service et pourquoi le Ministère a décidé de ne pas avoir recours au processus concurrentiel pour cette demande de service.

De l'avis de l'équipe de vérification, les activités liées aux demandes de soumissions dans les trois régions examinées n'ont pas été convenablement consignées et n'étaient pas transparentes.

Recommandation et réponse de la direction

12. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, établisse des mesures pour que les dossiers du marché contiennent la preuve que les activités et les décisions liées aux demandes de soumission ont été menées de façon transparente. (Risque moyen)

D'accord. Le directeur général de l'Administration développera des instruments stratégiques, mettra en place un Programme de conformité et de surveillance et offrira de la formation afin de veiller à ce que les dossiers contractuels démontrent que les activités de sollicitation ont été menées et que les décisions ont été prises de manière transparente. Le cadre du Programme de conformité et de surveillance comprendra des dispositions expresses sur les conséquences en cas de non-respect. La date ciblée est février 2012.

3.4 Processus d'attribution des marchés

Des documents importants ayant trait aux offres à commandes ne sont ni conservés ni utilisés dans la conclusion de marchés de services dans les régions où la vérification a été effectuée.

Les offres à commandes comprennent les règles d'application, les limites maximales et les modalités du contrat. Des éléments précis de la documentation ayant trait aux offres à commandes doivent être conservés dans le dossier du marché afin de confirmer que les règles relatives aux appels d'offres ont été appliquées convenablement et que les services obtenus correspondent à la portée de l'offre à commandes.

Dans notre échantillon de 64 dossiers (dont 17 appels d'offres), nous avons constaté que les renseignements importants relatifs à l'offre à commandes sur lesquels les appels d'offres étaient basés n'avaient pas été conservés. Parmi les 17 dossiers d'appel d'offres, aucun ne contenait d'information ou de documents sur l'offre à commandes. Par conséquent, l'équipe de vérification n'a pas pu évaluer la mesure dans laquelle le Ministère s'était conformé aux règles en attribuant les commandes. Des personnes interrogées ont affirmé que certaines offres comptaient plus de cent pages et ne pouvaient pas être mises dans le dossier, cependant, il aurait suffi de conserver les parties pertinentes sur support électronique pour avoir la documentation nécessaire à la conformité. Nous avons remarqué que le processus de surveillance de divulgation proactive de la DGMM avait mis en cause l'un des 17 dossiers échantillonnés. La DGMM avait conclu que l'appel d'offres ne correspondait pas à la portée de l'offre à commandes et qu'un fournisseur non admissible avait été employé.

De l'avis de l'équipe de vérification, il est essentiel de conserver les renseignements importants sur les offres à commande afin d'appuyer et de valider l'application appropriée et en temps utile des modalités de passation de marchés.

Recommandation et réponse de la direction

13. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, veille à l'élaboration de procédures pour la saisie et la conservation des documents importants ayant trait aux offres à commandes. (Risque moyen)

D'accord. Tous les documents permettant de prendre une décision relative à un marché, y compris une offre à commande en particulier et une copie d'une commande subséquente relative à l'offre à commande, seront conservés dans le dossier concernant le marché. Des procédures et de la formation permettront de respecter ces exigences. Toute l'information

relative aux offres à commandes lancées par le Ministère sera disponible au sein de la Division de la gestion de marchés et du matériel (DGMM). Cependant, puisque l'information sur les offres à commande de TPSGC est disponible en version électronique sur le site Web de TPSGC, il n'est pas nécessaire d'inclure une copie dans le dossier d'approvisionnement. La DGMM a confirmé avec TPSGC que les offres à commande archivées seront mises à la disposition des ministères clients qui en feront la demande. Les offres à commande peuvent être des documents très volumineux pouvant contenir jusqu'à 300 pages, il est donc contraire aux pratiques du ministère de la Justice en matière de développement durable d'imprimer et de conserver des documents aussi volumineux pour tous les dossiers. La date ciblée est février 2012.

Des améliorations sont nécessaires en ce qui a trait à la documentation et à la consignation des activités et des décisions liées à l'attribution de marchés dans le SIFM et dans les dossiers régionaux.

De l'échantillon de 64 dossiers de marchés pris au hasard, l'équipe de vérification a examiné 17 dossiers codés en tant que marchés concurrentiels dans le SIFM et dans les dossiers régionaux. Nous avons découvert qu'en réalité, 15 de ces contrats n'avaient pas été accordés selon un processus concurrentiel. Seuls deux des 17 dossiers contenaient des éléments attestant un processus concurrentiel.

Dans l'un de ces deux dossiers, des renseignements importants sur l'appel d'offres et l'attribution du contrat étaient absents. Aucun renseignement n'avait été conservé sur les soumissionnaires non choisis, notamment, sur les soumissions elles-mêmes; les renseignements sur les soumissionnaires non choisis, leurs coordonnées et une liste des soumissionnaires recommandés, l'évaluation détaillée des soumissions non choisies ou une indication du moment auquel les soumissions ont été reçues.

Le deuxième dossier comportait davantage de renseignements. Un courriel révélait que la soumission la plus haute avait été acceptée parce que le soumissionnaire qui l'avait faite possédait les meilleures compétences spécialisées. Toutefois, le dossier ne contenait aucun document (proposition de contrat, curriculum vitæ des membres de l'équipe) pour appuyer cette affirmation.

À notre avis, le Ministère risque de donner l'impression que certains de ses contrats n'ont pas été accordés selon les règles lorsque :

- les contrats octroyés selon un marché à fournisseur unique ont été inexactement enregistrés dans le SIFM et dans les dossiers régionaux comme ayant été attribués de façon concurrentielle;
- les dossiers des contrats manquent de preuves attestant que toutes les offres reçues ont été évaluées;
- la justification du choix de la soumission gagnante ne respecte pas les critères d'évaluation.

De plus, avant que des contrats soient attribués, toute personne qui pourrait avoir à entrer dans les installations du Ministère doit détenir une cote de sécurité et cela doit être noté au dossier. Nous avons examiné notre échantillon statistique de dossiers de marché des services pour vérifier la présence de documents attestant la nécessité pour un fournisseur de pénétrer dans les installations du Ministère et voir s'il était indiqué que l'entrepreneur détenait effectivement la cote de sécurité correspondante. Des 64 dossiers de l'échantillon, 23 mentionnaient la possibilité que le fournisseur doive accéder aux installations du Ministère pour entreprendre le travail ou le terminer. Neuf de ces 23 dossiers (39 %) ne précisaient pas si le fournisseur devrait accéder au site. Plus important encore, treize des 64 dossiers indiquaient une probabilité que des membres du personnel du fournisseur doivent avoir accès aux installations du Ministère ou à de l'information classifiée. Pourtant, dans dix des treize dossiers (77 %), aucune cote de sécurité ni aucun renseignement similaire n'avaient été inscrits. Les exigences relatives à la sécurité doivent être inscrites pour chaque contrat et exprimées avec exactitude afin que les fournisseurs appropriés soient sélectionnés et les intérêts du Ministère protégés.

De l'avis de l'équipe de vérification, des améliorations sont nécessaires pour ce qui est de la documentation relative à l'attribution des contrats régionaux.

Recommandation et réponse de la direction

14. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, veille à ce que les activités d'attribution de marchés, les décisions et les autorisations de sécurité soient adéquatement documentées et à ce que les activités de passation de marchés, y compris le processus de sélection, le type de processus et le type de marché, soient adéquatement enregistrées dans le SIFM. (Risque moyen)

D'accord. Le directeur général de l'Administration créera des instruments stratégiques, mettra en place un Programme conformité et de surveillance et offrira de la formation en vue de régler les problèmes liés à la conformité. Une liste de vérification de la documentation sera créée afin de veiller à ce que les activités d'adjudication des marchés, les décisions et les cotes de sécurité soient prises note adéquatement et à ce que les activités d'adjudication des marchés, notamment le processus de sélection, le type de

processus et le type de marché soient enregistrés correctement dans le SIFM. La date ciblée est février 2012.

3.5 Paiement de marché

Les paiements de marchés de services sont généralement effectués conformément aux exigences de passation des marchés.

Les marchés de services doivent être administrés conformément aux pouvoirs contractants et financiers délégués et arrêtés en matière de délais, de coût et de rendement. L'équipe de vérification a trouvé une approbation adéquate en vertu de l'article 34 de la LGFP dans 58 des 62 dossiers (93 %) dont les factures pour le travail effectué relativement au contrat avaient été payées pendant la période de vérification. Dans les dossiers restants (7 %), nous avons constaté que certaines factures manquaient et que d'autres n'avaient pas été approuvées adéquatement en vertu de l'article 34 de la LGFP. Dans certains cas, une approbation en vertu de l'article 34 avait été obtenue, mais des tarifs inadéquats avaient été fixés pour un marché de services et, par conséquent, l'approbation n'aurait pas dû être accordée. L'équipe de vérification a constaté qu'un seul des dossiers examinés ayant une approbation inappropriée indiquait que les Services ministériels régionaux avaient détecté l'erreur lors de la vérification des comptes. À notre avis, ce genre d'erreurs pourrait être évité en faisant preuve d'un peu plus de diligence. Nous avons discuté de la question avec la direction des trois régions visitées.

3.6 Évaluation de l'exécution des contrats

L'exécution des contrats n'est pas évaluée en bonne et due forme.

Selon l'article 12.3.1 de la Politique sur les marchés du CT : « Les dossiers des achats doivent être établis et structurés de manière à faciliter la surveillance au moyen d'une piste de vérification complète qui renferme des détails au sujet des marchés liés aux décisions et aux communications pertinentes, y compris l'identification des fonctionnaires et des autorités approuvant les marchés ».

L'exécution du contrat par l'entrepreneur (ou le fournisseur) doit être évaluée à l'achèvement de chaque contrat. À l'égard des marchés de services de consultation et de services professionnels, l'article 16.11.1 de la Politique sur les marchés dit ce qui suit : « À l'achèvement du marché, l'autorité contractante devrait évaluer le travail exécuté par le consultant ou le professionnel ».

L'article 8.1 du *Guide sur la passation des marchés* affirme que « les gestionnaires doivent consigner les résultats des évaluations de l'entrepreneur dans le dossier du marché ».

Nous avons constaté, lors de la vérification des dossiers, qu'aucun des fournisseurs sous contrat n'a été évalué en bonne et due forme. À notre avis, les pratiques ministérielles en matière d'approvisionnement devraient inclure de la documentation au sujet du rendement du fournisseur.

Recommandation et réponse de la direction

15. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, informe le personnel du ministère de la nécessité d'évaluer le rendement de l'entrepreneur. (Faible risque)

D'accord. Un processus d'évaluation du rendement de l'entrepreneur sera mis en œuvre et un résumé devra être rédigé après l'adjudication du marché pour les marchés de services. Le Ministère élaborera un processus permettant d'évaluer le rendement de l'entrepreneur et de signaler le faible rendement de certains fournisseurs à Travaux publics et Services gouvernementaux. La date ciblée est mars 2012.

4. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION

- 1. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec les directeurs régionaux des Services ministériels, veille à ce qu'une planification adéquate des activités de passation de marchés soit entreprise sur au niveau régional. (Risque moyen)8**

D'accord. Le directeur général de l'administration harmonisera le processus de planification des achats au processus de planification des activités et des investissements dans les bureaux régionaux et l'administration centrale. La date ciblée est septembre 2012.

Étant donnée la nature diversifiée des services juridiques offerts par le Ministère et le contrôle lacunaire à l'égard des échéanciers relatifs aux orientations et aux délais des tribunaux, de nombreuses exigences, par exemple en ce qui a trait au service de contentieux visé par la vérification, doivent être remplies à l'intérieur de courts délais. La Direction générale de l'administration conclura différents marchés d'achat pluriannuels en vue de répondre aux exigences récurrentes relatives à l'impression, au service de huissiers et des sténographes judiciaires, ainsi que de la transcription. Le recours à ces mécanismes d'acquisition sera obligatoire pour tous les clients. La date ciblée est février 2012.

- 2. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, discute avec le dirigeant principal des finances du besoin d'autoriser la capacité appropriée de générer dans le SIFM les marchés relevant du pouvoir d'approbation des Comités d'examen des contrats régionaux. (Risque moyen).....10**

D'accord. La Direction générale de l'administration et la Direction générale du dirigeant principal des finances (DPF) ont examiné la question et ont mis à jour les mécanismes de session dans le SGIS en août 2010 afin de permettre aux personnes compétentes de

mettre en œuvre la stratégie de session adéquate en fonction des pouvoirs de passation de marchés qu'elles possèdent. Par ailleurs, une nouvelle Charte de délégation des pouvoirs de signature en matière financière a été approuvée en janvier 2010. Cette nouvelle Charte ainsi que les notes à l'appui expliquent les pouvoirs de signature en matière de marchés de façon claire et concise. Terminé.

3. Nous recommandons que le dirigeant principal des finances, travaille de concert avec le directeur général, Direction générale de l'administration, et les directeurs régionaux à renforcer le cadre de responsabilisation pour s'attaquer aux risques identifiés en ce qui concerne les rôles dans le SIFM. (Risque moyen)14

D'accord. Les processus opérationnels de l'administration centrale et des bureaux régionaux ont été examinés de nouveau en vue d'améliorer le cadre de responsabilisation et de renforcer les contrôles compensatoires. Plus précisément :

- À l'échelle régionale, le DPF, en collaboration avec le directeur général de l'Administration et les directeurs généraux régionaux, s'attaque à la question de la conformité aux politiques et pratiques contractuelles et financières. Cela comprend l'évaluation de la compréhension des membres des Services ministériels régionaux et du respect des rôles et des responsabilités de cette organisation et l'analyse des stratégies d'atténuation actuelles ou qui devraient être mises en œuvre en raison de rôles conflictuels, soit en ce qui concerne les processus opérationnels ou l'environnement du SIGF. Diverses approches seront utilisées, notamment des discussions avec les Directeurs régionaux des finances, des téléconférences, des réunions à l'échelle nationale, des visites sur les lieux par l'administration centrale et de la formation. Un plan d'action conjoint et des directives sur la façon de rendre compte seront élaborés et mis en œuvre par le DPF, le directeur général, la Direction générale de l'Administration et les directeurs régionaux d'ici le 31 octobre 2011.
- Dans l'administration centrale, le DPF élargira la portée des activités de surveillance ou en établira de nouvelles. Ces activités constitueront les contrôles compensatoires nécessaires pour atténuer les risques ciblés tels que la répartition des tâches dans le SIFM. Ces activités de surveillance seront définies et mises en œuvre d'ici le 30 novembre 2011. Les conclusions seront communiquées au gestionnaire des niveaux appropriés, et toute mesure corrective nécessaire sera déterminée en consultation avec les directeurs généraux régionaux.

Ces mesures seront prises en fonction des outils et des ressources actuellement disponibles. Le projet d'amélioration du « Processus d'acquisition en vue du paiement

(PAP) » fournira des occasions pour renforcer les contrôles internes, sous réserve de l'approbation du projet comme une priorité dans le plan d'investissement à venir.

- 4. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, surveille les activités ayant trait aux marchés de moins de 10 000 \$, notamment par l'échantillonnage de dossiers de marchés, afin de d'évaluer le degré de conformité de ces activités avec les politiques et les procédures. (Risque moyen)17**

D'accord. Le directeur général de l'Administration mettra en œuvre un programme de conformité et de surveillance. Ce programme comprendra un examen préalable à l'attribution des marchés d'une valeur supérieure à une valeur prédéterminée ou des dossiers délicats. Un examen sera également effectué après l'attribution des marchés en fonction d'un pourcentage cible de marchés variant d'une valeur prédéterminée à une autre; par exemple, jusqu'à cinq pour cent des marchés valant entre 1 000 \$ et 10 000 \$ feront l'objet d'un examen annuel. Des examens ciblés spéciaux seront effectués en fonction des produits, à la discrétion du directeur de la Division des marchés et de la gestion du matériel. Ces mesures appuient les recommandations 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13 et 14. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion a accepté de fournir des ressources pour appuyer cette activité. La date ciblée est février 2012.

Le Ministère préparera une formation concernant les processus, les procédures et les exigences en matière de codage relatives à l'établissement de marchés. Cette formation appuiera les recommandations 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 et 15. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion a accepté de fournir des ressources pour appuyer cette activité. La date ciblée est décembre 2012.

Le Ministère créera aussi une série d'instruments stratégiques visant à améliorer la planification du processus d'établissement des marchés ainsi que la conformité au processus. Ces mesures appuient les recommandations 4, 10, 11, 12, 14 et 15. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion a accepté de fournir des ressources pour appuyer cette activité. La date ciblée est février 2012.

- 5. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec le dirigeant principal des finances, s'assure que les paiements sans référence sont vérifiés afin de repérer les paiements versés aux fournisseurs sans marchés. (Risque moyen).....18**

D'accord. Le Programme de conformité et de surveillance comprendra des contrôles des paiements effectués sans référence à un marché. La date ciblée est février 2012.

Une directive sur les paiements effectués sans référence à un marché et des bulletins connexes préciseront les situations dans lesquelles de tels paiements sont autorisés. Terminé.

À l'appui des responsabilités prévues à l'article 33 de la *Loi sur l'administration des finances publiques*, la section des Opérations de comptabilité de la Direction générale du DPF a diffusé un bulletin afin de fournir aux unités comptables régionales une orientation supplémentaire sur la vérification et le contrôle des paiements effectués sans référence à un marché. Terminé.

La Direction de l'administration et la Direction générale du DPF examineront également la façon la plus efficace d'échanger de l'information sur les résultats de leurs contrôles des paiements effectués sans référence à un marché et des conclusions relatives à la non-conformité, et mettront en œuvre un protocole d'ici à septembre 2011.

6. **Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec le dirigeant principal des finances, veille à ce que le *Guide de la passation des marchés* du ministère de la Justice et le guide de formation sur le SIFM soient révisés de manière à traiter des questions ci-dessus. (Risque moyen).....22**

D'accord. Le Guide de la passation des marchés sera mis à jour afin de régler les incohérences soulignées. La date ciblée est janvier 2012.

Le Guide de formation sur le SIFM a été mis à jour en août 2010 afin d'inclure des conseils utiles sur l'impression des marchés. D'autres modifications à ce Guide, notamment celles qui pourraient découler de l'examen du Guide de la passation des marchés, seront apportées par l'Équipe de systèmes financiers de la direction générale du DPF lorsque la direction de l'administration les informera de ces mises à jour. Les changements au Guide de formation seront apportés d'ici mars 2012.

7. **Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec les directeurs généraux des régions, veille à ce que la Division de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) dispose d'un mandat clair régissant l'exercice de leurs responsabilités de gérance ayant trait à la passation de marchés. (Risque moyen)24**

D'accord. Le Directeur régional de la direction de l'administration normalisera les rôles et les responsabilités de tous les comités d'examen des marchés des bureaux régionaux et examinera le mandat de ces comités en vue de renforcer la surveillance. La date ciblée est novembre 2011.

En tant que responsables de tous les services internes au bureau régional, les directeurs généraux régionaux (DRG) jouent un rôle clé et sont responsables de la gestion et de la prestation des services liés aux marchés pour le bureau régional. Ainsi, les DRG sont un partenaire clé du directeur général de l'Administration. Ensemble, ils sont responsables de veiller à ce que les pratiques en matière de marchés et les activités financières connexes soient menées en conformité avec les politiques et les procédures du gouvernement et du Ministère.

Pour ce qui est des mesures à long terme visant à renforcer la responsabilité, le directeur général de l'Administration, en collaboration avec le DGF, procédera à un examen de la délégation des pouvoirs en matière de marchés au Ministère afin de rationaliser les besoins et d'établir un processus permettant de déléguer des pouvoirs en matière de marchés lorsque cela est nécessaire. Les changements à la délégation des pouvoirs en matière de marchés seront apportés au besoin. La date ciblée est décembre 2012.

- 8. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, veille à ce que l'information sur les marchés dans le SIFM soit vérifiée sur une base régulière pour assurer l'intégrité des données (caractère exhaustif, exactitude et inscription en temps opportun). (Risque moyen).....26**

D'accord. Le directeur général de l'Administration examinera les données sur les marchés dans le SIFM dans le cadre du Programme de conformité et de surveillance. La date ciblée est février 2012. Lors de l'identification des besoins, il peut être nécessaire de modifier les rapports existants dans SIFM afin de permettre une validation en temps opportun et d'une manière constante. (Selon le financement disponible)

La Direction de l'administration préparera un module de formation concernant l'intégrité des données. Terminé.

- 9. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, de concert avec le dirigeant principal des finances, veille à ce que des procédures, des règles de contrôle et de validation soient en place pour la gestion des données relatives aux marchés. (Risque moyen)26**

D'accord. La Direction de l'administration fournira des procédures liées aux marchés et des exigences en matière de codage ainsi qu'une formation aux employés qui exercent des pouvoirs en matière de marchés. Phase I de la formation : Terminée en juin 2011. Date ciblée pour la phase 2 de la formation : décembre 2011. Le Programme de conformité et de surveillance visera les données liées au marché, et ce, au moyen d'une surveillance semestrielle ou plus fréquente. La date ciblée est février 2012.

Tout autre changement ou amélioration au SIFM sera déterminé pendant l'exercice 2012-2013 tel que prévu par la Direction générale du DPF en vue de répondre aux exigences du projet du processus d'acquisition en vue du paiement (PAP) si le projet est approuvé comme priorité dans le cadre du prochain exercice de planification des investissements. La date ciblée est mars 2013.

- 10. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, mette en place des mesures qui garantiront que les exigences ayant trait aux travaux soient précisées et documentées avant l'enclenchement du processus de passation de marchés. (Risque moyen).....29**

D'accord. Le Directeur général de l'Administration développera des instruments stratégiques précisant la façon de définir et de documenter adéquatement les exigences en matière de travail. De plus, de la formation sera offerte dans ce domaine et des communiqués seront diffusés. Cet élément devra également être incorporé au Programme de conformité et de surveillance. Un échantillon de dossiers contractuels permettra de valider la définition des exigences de travail. La date ciblée est février 2012.

- 11. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, mette en place des mesures visant à renforcer la conformité relativement aux problèmes mentionnés précédemment. (Risque élevé)32**

D'accord. Le directeur général de l'Administration créera des instruments stratégiques, mettra en place un Programme de conformité et de surveillance et offrira de la formation afin de régler les problèmes liés à la conformité. Le cadre stratégique pour le Programme de conformité et de surveillance comprendra des dispositions expresses sur le signalement des actes non conformes et sur le respect des règles de passation de marchés relativement au fractionnement de marchés, aux marchés à fournisseur unique et aux contrats après coup. Dans le cadre du Programme de conformité et de surveillance, un examen initial préalable à l'attribution du marché sera effectué pour les contrats d'une valeur supérieure à une valeur prédéterminée ou pour les dossiers délicats, et un examen sera effectué après l'attribution du marché en fonction d'un pourcentage cible des

marchés valant entre une valeur prédéterminée et une autre; par exemple, jusqu'à cinq pour cent des marchés valent entre 1 000 \$ et 10 000 \$ feront l'objet d'un examen annuel. Des examens ciblés spéciaux seront également effectués en fonction des produits à la discrétion du directeur de la Direction de la gestion des marchés et du matériel. La date ciblée est février 2012.

Les exigences en matière de conformité pour ce qui est des marchés seront ajoutées aux ententes de rendement de tous les gestionnaires relevant directement du sous-ministre. Terminé.

Des outils d'approvisionnement pluriannuels seront créés afin de répondre aux exigences permanentes telles que les exigences liées à l'impression, au service d'huissiers et des sténographes judiciaires, ainsi que de la transcription. La date ciblée est février 2012.

- 12. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, établisse des mesures pour que les dossiers du marché contiennent la preuve que les activités et les décisions liées aux demandes de soumission ont été menées de façon transparente. (Risque moyen).....34**

D'accord. Le directeur général de l'Administration développera des instruments stratégiques, mettra en place un Programme de conformité et de surveillance et offrira de la formation afin de veiller à ce que les dossiers contractuels démontrent que les activités de sollicitation ont été menées et que les décisions ont été prises de manière transparente. Le cadre du Programme de conformité et de surveillance comprendra des dispositions expresses sur les conséquences en cas de non-respect. La date ciblée est février 2012.

- 13. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, veille à l'élaboration de procédures pour la saisie et la conservation des documents importants ayant trait aux offres à commandes. (Risque moyen).....35**

D'accord. Tous les documents permettant de prendre une décision relative à un marché, y compris une offre à commande en particulier et une copie d'une commande subséquente relative à l'offre à commande, seront conservés dans le dossier concernant le marché. Des procédures et de la formation permettront de respecter ces exigences. Toute l'information relative aux offres à commandes lancées par le Ministère sera disponible au sein de la Division de la gestion de marchés et du matériel (DGMM). Cependant, puisque l'information sur les offres à commande de TPSGC est disponible en version électronique sur le site Web de TPSGC, il n'est pas nécessaire d'inclure une copie dans le dossier d'approvisionnement. La DGMM a confirmé avec TPSGC que les offres à commande

archivées seront mises à la disposition des ministères clients qui en feront la demande. Les offres à commande peuvent être des documents très volumineux pouvant contenir jusqu'à 300 pages, il est donc contraire aux pratiques du ministère de la Justice en matière de développement durable d'imprimer et de conserver des documents aussi volumineux pour tous les dossiers. La date ciblée est février 2012.

- 14. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, veille à ce que les activités d'attribution de marchés, les décisions et les autorisations de sécurité soient adéquatement documentées et à ce que les activités de passation de marchés, y compris le processus de sélection, le type de processus et le type de marché, soient adéquatement enregistrées dans le SIFM. (Risque moyen).....37**

D'accord. Le directeur général de l'Administration créera des instruments stratégiques, mettra en place un Programme conformité et de surveillance et offrira de la formation en vue de régler les problèmes liés à la conformité. Une liste de vérification de la documentation sera créée afin de veiller à ce que les activités d'adjudication des marchés, les décisions et les cotes de sécurité soient prises note adéquatement et à ce que les activités d'adjudication des marchés, notamment le processus de sélection, le type de processus et le type de marché soient enregistrés correctement dans le SIFM. La date ciblée est février 2012.

- 15. Nous recommandons que le directeur général, Direction générale de l'administration, informe le personnel du ministère de la nécessité d'évaluer le rendement de l'entrepreneur. (Faible risque).....39**

D'accord. Un processus d'évaluation du rendement de l'entrepreneur sera mis en œuvre et un résumé devra être rédigé après l'adjudication du marché pour les marchés de services. Le Ministère élaborera un processus permettant d'évaluer le rendement de l'entrepreneur et de signaler le faible rendement de certains fournisseurs à Travaux publics et Services gouvernementaux. La date ciblée est mars 2012.

ANNEXE A – INFORMATION CONTEXTUELLE

Aperçu des activités de passation de marchés des bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec.

Tous les tableaux affichent la valeur des marchés de services, à l'exception des services de témoins experts et de mandataires de la Couronne, qui étaient exclus de la portée de la vérification.

Tableau 1 : le tableau montre les méthodes de sélection pour l'attribution de marchés et le genre de contrats utilisés dans les trois régions au cours des années financières 2007-2008 et 2008-2009, ainsi que le nombre de contrats;

Tableau 2 : le tableau indique les activités relatives aux marchés dans chacune des principales organisations de la région selon la valeur et le volume des contrats;

Tableau 3 : le tableau montre la quantité d'activités de passation de marché et la valeur de ces marchés en dollars;

Tableau 4 : le tableau montre la quantité d'activités de passation de marché selon les comptes du grand livre général relatifs aux marchés de services de plus de 2 000 \$.

Tableau 1
Marchés des services des bureaux régionaux de la Colombie-Britannique,
des Prairies et du Québec
Stratifié par appel d'offres et type de contrat
pour les exercices financiers 2007-2008 et 2008-2009

Contrats codés concurrentiels attribués	Montant attribué						Nombre de contrat
	Type de contrat	C-B	Prairies	Québec	Total	2007-2008	
Commande subséquente	\$632 190	\$854 137	\$506 432	\$1 992 759	\$1 092 977	\$899 782	233
ACAN		6 743		6 743	6 743		1
Impression	5 081	315 585		320 666	164 942	155 724	95
Bon de commande (biens)	55	254 328	34 716	289 099	116 752	172 347	205
Contrat de services	205 262	541 364	109 709	856 335	436 301	420 034	114
Accord d'approvisionnement	592	7 875	83 538	92 004	5 817	86 187	5
Autorisation de travail	3 904	18 156		22 060	1 486	20 574	5
Total -concurrentiels	\$847 083	\$1 998 188	\$734 395	\$3 579 666	\$1 825 018	\$1 754 648	658
Contrats codés non concurrentiels attribués	Montant attribué						Nombre de contrat
	Type de contrat	C-B	Prairies	Québec	Total	2007-2008	
Commande subséquente	\$137 599	\$6 803	\$22 670	\$167 072	\$11 516	\$155 556	25
Impression	22 287	30 315		52 602	50 092	2 510	17
Bon de commande (biens)	427 852	101 481	296 973	826 307	390 479	435 828	651
Contrat de services	512 974	340 903	335 700	1 189 577	707 692	481 885	187
Accord d'approvisionnement	13 023		88 557	101 580	33 825	67 755	7
Total – non concurrentiels	\$1 113 735	\$479 503	\$743 900	\$2 337 138	\$1 193 604	\$1 143 534	887
Total contrats	\$1 960 819	\$2 477 690	\$1 478 295	\$5 916 804	\$3 018 622	\$2 898 182	1 545

Selon les données sur la Colombie-Britannique, il y a 85 marchés d'une valeur globale de 328 827 \$ qui n'ont pas été attribués ou gérés par le Bureau régional de la Colombie-Britannique.

Tableau 2
Bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec
Aperçu des contrats de service accordés par organisme du 1er avril 2007 au 31 mars 2009

Aperçu des contrats de service par organisation - du 1 avril 2007 au 31 janvier 2009		
Contrats de service - Colombie-Britannique		
Bureau régional de la C.-B. - Contrats de service		
Organisation	Nombre de contrats	Montant
GROUPE DES SERVICES MINISTÉRIELS	125	\$521,180
SERVICES MINISTÉRIELS- AMÉNAGEMENT DE BUREAU	105	\$425,619
DROIT DES AUTOCHTONES	41	\$240,473
BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL RÉGIONAL	34	\$202,657
DROIT DES AFFAIRES ET DROIT RÉGLEMENTAIRE	18	\$125,008
DROIT FISCAL	11	\$42,806
RESSOURCES HUMAINES	12	\$28,605
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION	6	\$16,954
	352	\$1,603,303
Colombie-Britannique - autres contrats de service		
SJM, AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD - CENTRE D'AFFAIRE	64	\$211,153
BUREAU DE LA RÉGION DU NORD	17	\$116,504
BUREAU RÉGIONAL DU YUKON	16	\$67,128
	6	\$22,777
	103	\$417,562
TOTAL	455	\$2,020,865
Région des Prairies - Contrats de service		
Organisation	Nombre de Contrats	Montant
CONTENTIEUX EN MATIÈRE FISCALE - EDMONTON	78	\$562,801
AFFAIRES AUTOCHTONES - EDMONTON	83	\$350,400
BUREAU RÉGIONAL DE WINNIPEG	50	\$343,036
BUREAU RÉGIONAL D'EDMONTON	64	\$267,616
SGI RÉGION DES PRAIRIES	30	\$213,139
BUREAU RÉGIONAL DE SASKATOON	66	\$172,551
DROIT DES AFF ET DROIT REGL - EDMONTON	75	\$162,377
BUREAU DE CALGARY	38	\$77,280
CITOYENNETÉ, IMMIGRATION ET SÉCURITÉ PUBLIQUE	31	\$66,830
RESSOURCES HUMAINES - POLITIQUES ET PLANIFICATION	2	\$40,410
STRATÉGIE DU CONTENTIEUX DES AFF. AUTOCHTONES	10	\$34,806
RESSOURCES HUMAINES	11	\$33,915
TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION	5	\$24,450
RÉGION DES PRAIRIES - Autre	10	\$22,723
COMMUNICATIONS - RÉGION DES PRAIRIES	10	\$14,067
FINANCE et ADMINISTRATION - RÉGION DES PRAIRIES	4	\$11,126
SECTION DU DROIT AUTOCHTONE - CONTENTIEUX	2	\$10,970
BUREAU RÉGIONAL DES TERRITOIRES DU NORD OUEST	6	\$5,189
BUREAU RÉGIONAL DU NUNAVUT	2	\$3,076
GESTION INFORMELLE DES CONFLITS	1	\$882
TOTAL	578	\$2,417,644
Bureau régional du Québec - Contrats de service		
Organisation	Nombre de contrats	Montant
DIRECTION DES SERVICES MINISTÉRIELS RÉGIONAUX	109	\$778,956
PORTEFEUILLE DROIT DES AFF ET DROIT RÉGLEM	152	\$263,362
PORTEFEUILLE DU DROIT FISCAL	120	\$199,178

Bureau régional du Québec - contrats de service		
Organisation	Nombre de contrats	Montant
DIRECTION DES SERVICES MINISTÉRIELS RÉGIONAUX	109	\$778,956
PORTEFEUILLE DROIT DES AFF ET DROIT RÉGL	152	\$263,362
PORTEFEUILLE DROIT FISCAL	120	\$199,178
BUREAU DU DIRECTEUR RÉGIONAL	73	\$121,103
PORTEFEUILLE DE L'IMMIGRATION	37	\$63,086
PORGEFEUILLE DU DROIT DES AUTOCHTONES	12	\$34,277
SERVICES DE DROIT FISCAL	1	\$6,339
GROUPE DU DROIT DE L'EXTRADITION	4	\$4,998
PORTEFEUILLE DE LA JUSTICE	3	\$4,555
DIVISION DES SERVICES TECHNOLOGIQUES	1	\$2,441
TOTAL	512	\$1,478,295
Contrats de service régions de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec		
	Nombre de contrats	Montant
TOTAL	1545	\$5,916,804

Remarques :

1. des divergences existent entre les totaux régionaux du tableau 1 et ceux du tableau 2, car certaines activités de marché entreprises dans les régions de la Colombie Britannique et des Prairies ont été codées dans les organismes de l'autre région;
2. la section Citoyenneté et Immigration du BRCB a été modifiée pour devenir Sécurité publique, Défense et Immigration en 2009.

Tableau 3
Marchés des services octroyés aux bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, des
Prairies et du Québec stratifiés en dollars

Fourchette en dollars	2007-2008				2008-2009			
	Nombre de contrats	Contrats (%)	Montants finaux des contrats (%)	Montants finaux totaux des contrats (\$)	Nombre de contrats	Contrats (%)	Montants finaux des contrats (%)	Montants finaux totaux des contrats (\$)
0 - 1 999	348	51,6	9,3	279 753	536	61,5	13,1	379 915
2 000 – 2 999	72	10,7	6,1	182 741	77	8,8	6,6	190 497
3 000 – 3 999	52	7,7	6,1	184 530	69	7,9	8,1	235 868
4 000 – 4 999	35	5,2	5,1	153 800	40	4,6	6,2	179 740
5 000 – 5 999	27	4,0	4,9	146 787	35	4,0	6,6	190 304
6 000 – 6 999	12	1,8	2,6	77 567	12	1,4	2,7	77 639
7 000 – 7 999	12	1,8	3,0	89 586	10	1,1	2,6	76 283
8 000 – 8 999	12	1,8	3,4	103 203	14	1,6	4,1	118 848
9 000 – 10 000	36	5,3	11,6	349 419	12	1,4	4,0	115 210
>10 000	68	10,1	48,1	1 451 261	66	7,6	46,0	1 333 853
Total	674	100	100	3 018 647	871	100	100	2 888 157
0.00 – 1 999	348	51,6	9,7	279 753	536	61,5	13,1	379 915
>2 000	326	48,4	90,3	2 738 894	335	38,5	86,9	2 518 242
Total	674	100	100	3 018 647	871	100	100	2 898 157

Les contrats de plus de 2000 \$ faisaient partie de l'échantillon. L'un des 661 contrats de plus de 2000 \$ visait un PAC et a été exclu de l'échantillon.

Tableau 4
Marchés des services de plus de 2000 \$ octroyés aux bureaux régionaux de la
Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec, stratifiés selon les comptes du grand livre général

Description du grand livre	Montants accordés			
	C-B	Prairies	Québec	Total
Location de photocopieurs	\$ 179 923	\$ 241 625	\$ 170 061	\$ 591 610
Aide de bureau temporaire	164 701	260 647	122 903	548 252
Sténographes judiciaires	24 981	350 370	85 462	460 813
Impression	20 534	375 166	34 628	430 328
Autres services prof. <100 000 \$/an	81 980	35 052	193 441	310 472
Services de déménagement local	176 563	78 519	4 982	260 064
Sondages en ligne		213 167		213 167
Formation en langue seconde	41 584	7 434	162 660	211 678
Conseillers en formation	140 249	33 717		173 966
Services d'entreposage	161 927			161 927
Transcriptions	127 362	20 149		147 511
Commissionnaires	48 690	2 926	62 420	114 036
Préparation de données	99 887	12 900		112 788
Autres services de santé	16 450	52 670	43 300	112 420
Services de traduction	14 638	28 470	60 557	103 666
Shérifs et huissiers		100 848		100 848
Entretien général des édifices	22 925	67 663		90 588
Formation et perfectionnement du personnel	34 802		55 383	90 185
Rép. et ent. des meubles et de l'ameublement	85 932			85 932
Location de locaux	26 867	10 079	42 286	79 233
Matériel de transmission d'image/vidéo >10 000 \$	31 155	32 029	10 515	73 698
Service de recyclage de papier	48 811	13 500		62 310
Rép. et ent. du matériel informatique	33 375	21 200	7 228	61 804
Matériel de transmission d'image vidéo <10 000 \$	28 993	27 471		56 464
Contrats de services non professionnels	18 494	19 998	8 505	46 997
Avis et conseils professionnels	41 539			41 539
Autres services non consignés ailleurs		36 826		36 826
Comptes de moins de 35 000 \$	140 787	173 945	156 540	471 272
Total	\$ 1 813 152	\$ 2 216 370	\$ 1 220 871	\$ 5 250 392

Description du grand livre	Montants accordés			
	C-B	Prairies	Québec	Total
Location de photocopieurs	16	17	8	41
Aide de bureau temporaire	21	28	9	58
Sténographes judiciaires	3	27	18	48
Impression	4	66	9	79
Autres services prof. <100 000 \$/an	6	4	36	46
Services de déménagement local	20	9	1	30
Sondages en ligne		5		5
Formation en langue seconde	7	1	12	20
Conseillers en formation	20	4		24
Services d'entreposage	44			44
Transcriptions	5	7		12
Commissionnaires	5	1	1	7
Préparation de données	14	3		17
Autres services de santé	3	4	2	9
Services de traduction	1	3	1	5
Shérifs et huissiers		6		6
Entretien général des édifices	5	11		16
Formation et perfectionnement du personnel	5		14	19
Rép. et ent. des meubles et de l'ameublement	20			20
Location de locaux	9	2	12	23
Matériel de transmission d'image/vidéo >10 000 \$	2	2	1	5
Service de recyclage de papier	5	5		10
Rép. et ent. du matériel informatique	3	1	2	6
Matériel de transmission d'image vidéo <10 000 \$	6	2		8
Contrats de services non professionnels	6	2	1	9
Avis et conseils professionnels	4			4
Autres services non consignés ailleurs		7		7
Comptes de moins de 35 000 \$	24	33	25	82
Total	258	250	152	660

Les données relatives à la Colombie-Britannique contiennent 87 contrats en Colombie-Britannique d'une valeur totale de 328 827 \$ qui n'ont pas été assignés ou gérés par le Bureau régional de la Colombie-Britannique.

Tableau 5
Dépenses liées à des services juridiques pour les bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, des Prairies et du Québec, lignes de codages et montants dépensés

	Ensemble des trois région			
	Lignes	F. et E. (%)	Dollars	F. et E. (%)
Codage des frais de F et E à l'exception des pièces justificatives et des voyages	118 966		\$ 25 224 192	
Impression avec référence à un n° de bon de commande	2 109	1,8	469 520	1,9
Impression sans référence à un n° de bon de commande	11 008	9,3	2 106 223	8,4
Shérif/huissier avec référence à un n° de bon de commande	120	0,1	13 104	0,1
Shérif/huissier sans référence à un n° de bon de commande	7 263	6,1	470 266	1,9
Sténographes judiciaires avec référence à un n° de bon de commande	708	0,6	355 865	1,4
Sténographes judiciaires sans référence à un n° de bon de commande	715	0,6	331 583	1,3
Transcription avec référence à un n° de bon de commande	133	0,5	90 627	0,4
Transcription sans référence à un n° de bon de commande	1 110	4,0	501 812	2,0
Total : impression, shérif, huissier, sténographes judiciaires et transcriptions avec référence à un n° de bon de commande	3 070	2,9	\$ 929 116	3,7
Total : impression, shérif, huissier, sténographes judiciaires et transcriptions sans référence à un n° de bon de commande	20 096	20,0	\$ 3 409 884	13,5
Pourcentage du total des services effectués sans référence à un n° de bon de commande : impression, shérif, huissier, sténographes judiciaires et transcriptions		87,1		78,6

ANNEXE B – MÉTHODOLOGIE

Dans le cadre de sa vérification, l'équipe a :

- examiné les politiques, directives et lignes directrices en vigueur à l'organisme central et dans les ministères;
- interrogé les gestionnaires des marchés à la DGMM et le personnel à l'administration centrale;
- interrogé le personnel du DGDPP à la Division de l'assurance de la qualité et de la surveillance et à la Division des politiques, des systèmes et de la comptabilité ministérielle;
- examiné des données du SIFM pour analyser les activités régionales de passation des marchés, voir quels étaient les fournisseurs, ainsi que les biens et services les plus souvent utilisés et connaître les approches en matière d'attribution de marchés;
- examiné, à chacun des trois bureaux visités, un échantillon choisi au hasard de dossiers de marchés de services de valeur supérieure à 2000 \$ pour en vérifier la conformité aux politiques et aux directives du CT et du Ministère, et pour évaluer dans quelle mesure ils avaient été convenablement gérés.
- interrogé des membres du personnel des Services ministériels régionaux;
- interrogé des membres du personnel et des gestionnaires des portefeuilles des services juridiques régionaux qui participent au processus de passation des marchés, notamment, des membres des Comités d'examen des marchés régionaux.

ANNEXE C – LIGNES DIRECTRICES SUR L'ÉVALUATION DES RISQUES AUX RECOMMANDATIONS

Ci-dessous, des exemples de critères servant à évaluer le niveau de risque des recommandations faites dans le cadre d'une vérification.

Évaluation	Critère
Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de mesures de contrôle ou mesures insuffisantes. • Conformité inadéquate à la législation et aux règlements. • Problèmes importants relevés, qui ont une incidence sur l'atteinte des objectifs du programme ou de l'activité.
Moyen	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de contrôle en place, mais conformité insuffisante à ces mesures. • Conformité inadéquate aux politiques et aux procédures établies de l'organisme ou du ministère. • Problèmes cernés qui influent sur l'efficacité et l'efficience des activités.
Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de contrôle en place mais manque d'uniformité dans leur application. • Conformité variable aux politiques et aux procédures établies de l'organisme ou du ministère. • Occasions relevées susceptibles d'améliorer le fonctionnement.

À noter que dans l'application de ces critères, la Direction de la vérification interne tient compte de la nature, de la portée et de l'importance des constatations, de l'incidence de la recommandation sur l'organisation ainsi que du jugement professionnel des vérificateurs.