



Audit de la passation de marchés de faible valeur au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Publié : le 2017-05-25

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor 2017,

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

No de catalogue BT66-83/2017F-PDf
ISBN : 978-0-660-43962-4

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

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

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

Also available in English under the title: Audit of Low-Dollar-Value Contracting at the Treasury Board of
Canada Secretariat

Audit de la passation de marchés de faible valeur au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Table des matières

Énoncé de conformité

Sommaire

Contexte

Objectif et portée

Résultats de l'audit

Politiques, procédures, orientation et conformité opérationnelle propres aux ministères

Surveillance et mesure du rendement

Conclusion

Réponse de la direction

1 Introduction

1.1. Raisons de l'audit

2. Détails de l'audit

2.1. Pouvoir

2.2. Objectifs et portée

2.3. Exclusions

2.4. Approche et méthodologie

2.5. Champs d'enquête

3. Résultats de l'audit

3.1. Cadre ministériel des politiques sur la passation de marchés de faible valeur, conformité opérationnelle et gestion de l'information

3.1.1. Cadre des politiques propre aux ministères

3.1.2. Conformité de la passation des MFV

3.2. Mesure du rendement et surveillance

3.3. Conclusion globale

Annexe A – Critères d'audit

Annexe B – Liste de sigles et de termes

Annexe C – Réponse de la direction

Énoncé de conformité

Le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation (BVIE) a réalisé un audit de la passation de marchés de faible valeur (MFV). Cet audit se conforme aux **Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada** (GC), avec à l'appui les résultats du programme d'assurance de la qualité et d'amélioration du BVIE.

Sommaire

Contexte

L'audit faisait partie du Plan de vérification fondé sur le risque 2015-2018 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (Secrétariat).

Les MFV au Secrétariat sont peu importants (ils sont d'une proportion d'environ 4 % par année); toutefois, ils représentent environ 40 % du volume annuel des marchés du Secrétariat, et ils peuvent faire l'objet d'un examen externe.

Au Secrétariat, la passation de MFV est partiellement décentralisée. L'Unité d'approvisionnement et de passation de marchés (UAP) est le groupe fonctionnel responsable de la passation de marchés de biens et de services à l'appui des activités ministérielles du Secrétariat. Les secteurs se voient déléguer le pouvoir de réaliser des activités de passation de MFV {pour les marchés de moins de

25 000 dollars pour les services et de moins de 10 000 dollars pour les biens); ¹ l'UAP, quant à elle, joue un rôle de surveillance et de soutien opérationnel en fournissant des renseignements et des conseils et en facilitant les activités de passation de MFV dans les secteurs. Dans les cas où les secteurs choisissent de ne pas assumer leur pouvoir délégué, leurs activités de passation de marchés sont prises en charge par l'UAP. Au cours de la période visée par cet audit, environ 25 % des MFV ont été traités par les secteurs conformément à leur pouvoir délégué.

Objectif et portée

L'audit a été réalisé afin de donner l'assurance que la passation de MFV par le Secrétariat est conforme aux politiques et aux procédures d'approvisionnement et de passation de marchés qui s'appliquent, en plus de déterminer si la gestion et les pratiques de telles activités de passation de marchés sont efficaces et si elles répondent aux besoins de l'organisation.

La portée de l'audit comprend les MFV traités entre avril 2012 et mars 2015. Les MFV sont ceux d'une valeur inférieure à 25 000 dollars, selon ce qui a été établi dans le Guide des approvisionnements diffusé par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC).

Résultats de l'audit

Deux thèmes sont survenus relativement aux défis et aux possibilités concernant la passation de MFV au Secrétariat :

1. nécessité de politiques, de procédures, d'une orientation et d'une formation sur la passation de MFV qui s'appliquent aux ministères et favorisent des pratiques de gestion de l'information (GI) cohérentes et suffisamment détaillées ainsi que la conformité opérationnelle;
2. nécessité d'un cadre de mesure du rendement et de processus connexes qui soutiennent la surveillance et l'amélioration continue.

Politiques, procédures, orientation et conformité opérationnelle qui s'appliquent aux ministères

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor établit l'orientation stratégique générale et les principes de la passation des marchés, et les ministères du gouvernement fédéral sont responsables d'élaborer des lignes directrices qui s'appliquent à leur environnement opérationnel.

Le Secrétariat a appliqué les politiques d'approvisionnement et de passation de marchés du gouvernement du Canada (GC), mais l'audit a révélé que le processus interne n'était pas soutenu par un cadre de politiques suffisamment précis qui, s'appliquant spécialement à la passation de MFV, décrirait les principaux éléments fondamentaux. De tels éléments comprendraient normalement des rôles et des responsabilités définis de même que des exigences opérationnelles relatives aux processus de gestion de l'information et des documents, d'administration des contrats, de surveillance et de gestion du rendement.

En ce qui concerne la conformité opérationnelle, la planification des marchés était solide, car les exigences contractuelles étaient définies et documentées de manière adéquate. Par contre, les points à améliorer suivants ont été relevés :

- approbation préalable, où le pouvoir approprié était manquant pour certains engagements;
- administration des marchés, où l'on a constaté une description insuffisante des pouvoirs dans un nombre important de dossiers et où il y avait un manque de renseignements de suivi et des données incohérentes pour justifier une piste d'audit;
- gestion de l'information, où la documentation et la gestion des dossiers inadéquates ont limité la capacité de tirer une conclusion sur la vérification et l'approbation des paiements pour les marchés.

Surveillance et mesure du rendement

La surveillance stratégique et opérationnelle de la passation de MFV au Secrétariat est limitée. Bien qu'il y ait eu quelques activités de production de rapports et de surveillance, il n'y avait aucune preuve documentaire de mesure continue du

rendement. De plus, il y avait, parmi les intervenants, une compréhension incohérente des rôles et des responsabilités en matière de surveillance et de contrôle.

Il faut mettre en œuvre un processus continu de mesure du rendement et un degré de surveillance qui convient à la passation de MFV. Un tel processus comprendrait des rôles et des responsabilités clairs afin de favoriser une amélioration continue et d'évaluer la mesure dans laquelle le processus de passation de MFV est efficient et répond aux besoins de l'organisation.

Conclusion

En raison des problèmes liés à la documentation et à la gestion de l'information, l'audit n'a pas pu conclure si le processus de passation de MFV répondait de manière appropriée aux exigences d'administration et de paiement des contrats. Pour conserver les pouvoirs de passation des marchés et assurer la répartition des tâches, il faut améliorer le processus de vérification des pouvoirs qui s'applique aux articles suivants de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) :

- Article 32 (pouvoir d'engager des dépenses et des fonds)
- Article 34 (attestation d'exécution d'un marché)
- Article 41 (pouvoir de passation de marché)

De plus, étant donné les capacités limitées de mesure du rendement et de surveillance stratégique, l'audit n'a pas permis de conclure si la gestion et les pratiques des MFV sont efficientes et répondent aux besoins de l'organisation.

Pour appuyer les activités décentralisées de passation de MFV au Secrétariat, il faut apporter des améliorations aux politiques et procédures, à l'orientation, à la formation, à la documentation et à la gestion de l'information. Ces améliorations permettront de régler la plupart des problèmes liés à l'administration des contrats et à la conformité qui sont mentionnés dans l'audit. Par ailleurs, l'amélioration de la surveillance et la mise en œuvre d'un cadre de mesure du rendement favoriseront l'amélioration continue.

Des recommandations ont été formulées dans le rapport afin de donner suite aux points à améliorer.

Réponse de la direction

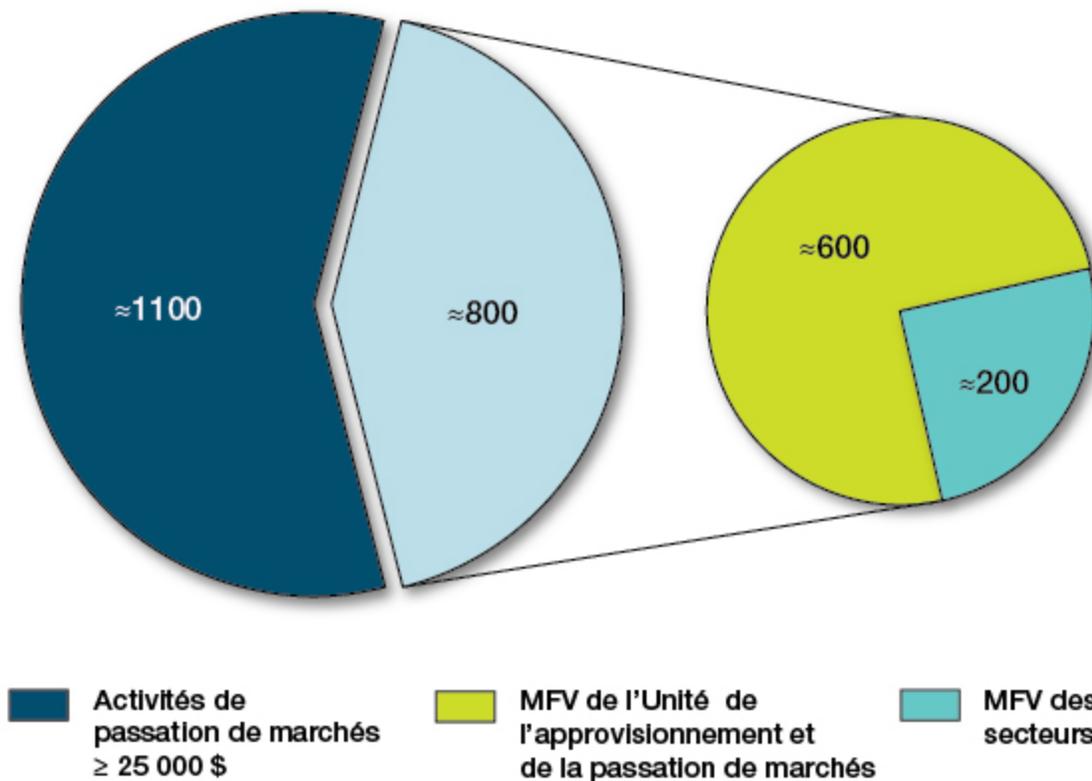
Le Secrétariat a élaboré une réponse de la direction et un plan d'action, lequel est présenté à l'annexe C.

1. Introduction

D'après le Guide des approvisionnements diffusé par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) (anciennement Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), les MFV sont ceux dont la valeur est inférieure à 25 000 dollars.

Au cours d'une période de trois ans, d'avril 2012 à mars 2015, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a émis environ 1 900 marchés d'une valeur totalisant environ 180 millions de dollars. Environ 800 MFV émis au cours de cette période représentaient environ 40 % du nombre total de marchés émis par le Secrétariat et à peu près 4 % de la valeur totale des marchés.

**Figure 1 : Ventilation des activités de passation de MFV d'time
datetime="2012-04" class="nowrap">avril 2012 à mars 2015**



▼ Figure 1 - Version textuelle

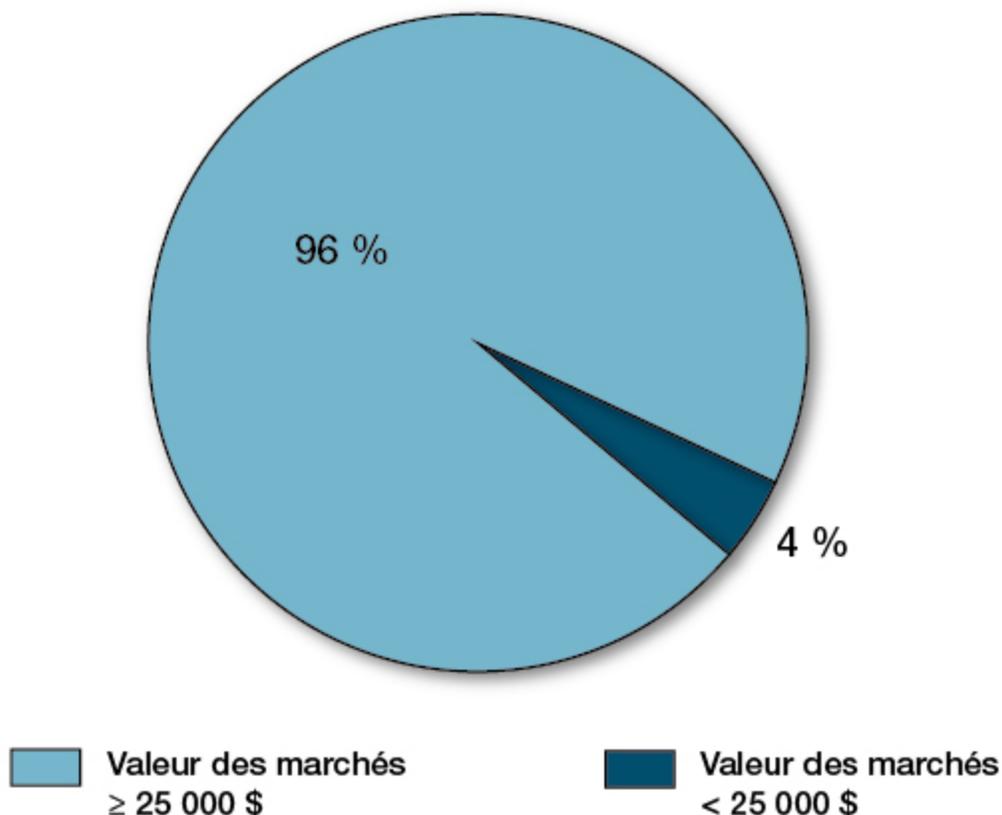
Ventilation des activités de passation de marchés de faible valeur au Secrétariat d'avril 2012 à mars 2015	Nombre de marchés
Nombre total de marchés de 25 000 \$ ou plus	Environ 1 100
Nombre total de marchés de moins de 25 000 \$	Environ 800
Nombre de marchés de faible valeur traités par l'Unité de l'approvisionnement et de la passation de marchés, par les secteurs et par les directions	
Nombre de marchés de faible valeur traités par l'Unité de l'approvisionnement et de la passation de marchés	Environ 600
Nombre de marchés de faible valeur traités par les secteurs et par les directions	Environ 200

Malgré la faible valeur monétaire des MFV, ils représentent environ 40 % du volume des marchés, et ils peuvent faire l'objet d'un examen rigoureux (par exemple, la divulgation proactive). L'audit a été lancé en juillet 2015, l'examen d'audit débutant en février 2016 et prenant fin en juillet 2016. La portée de l'audit comprend les MFV traités entre avril 2012 et mars 2015, l'objectif étant d'évaluer la conception, l'efficacité et l'efficacité opérationnelle du cadre de contrôle du Secrétariat au regard du processus d'approvisionnement et de passation de marchés.

La passation de MFV au Secrétariat est partiellement décentralisée par l'intermédiaire de deux volets :

- émission de marchés par l'UAP selon la définition fournie dans le Guide des approvisionnements de SPAC;
- utilisation par les secteurs de seuils inférieurs à 10 000 dollars pour les biens et à 25 000 dollars pour les services.

Figure 2 : Valeur des activités de passation des marchés d'avril 2012 à mars 2015 (total de 180 millions de dollars)



▼ Figure 2 - Version textuelle

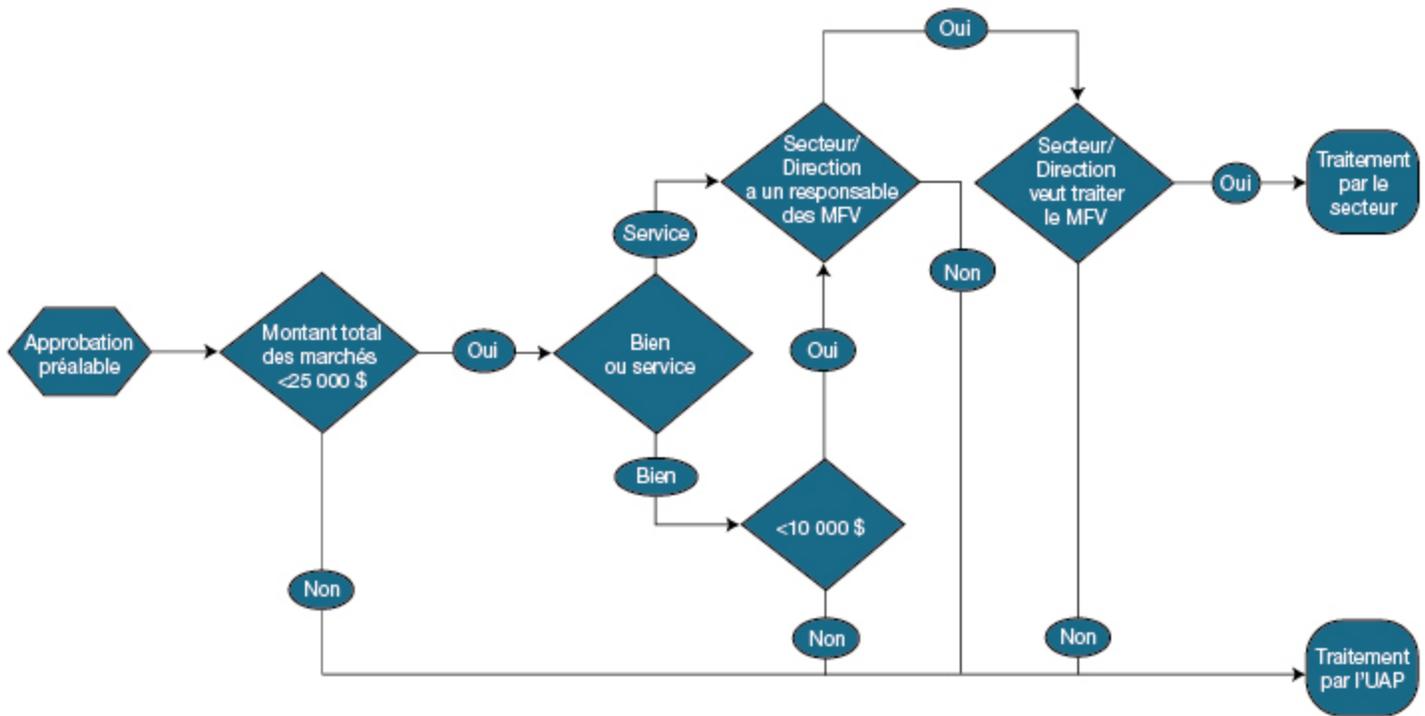
Valeur des activités de passation des marchés	Proportion des marchés par valeur (pourcentage)
Valeur des marchés supérieure à 25 000 \$	96
Valeur des marchés inférieure à 25 000 \$	4

Le programme ministériel de délégation de la passation de MFV, où l'on accorde aux gestionnaires de centre de fonds sectoriels le pouvoir d'émettre des marchés, a été mis en œuvre au Secrétariat à la fin de l'exercice 2011-2012 afin de régler un important retard de demandes liées à la passation de marchés à l'UAP.

Selon le processus décentralisé, l'UAP, qui fait partie du Secteur des services ministériels au Secrétariat, est le groupe responsable de la fonction de passation de marchés de biens et de services à l'appui des activités ministérielles du Secrétariat. Même si les secteurs se voient déléguer le pouvoir de réaliser certaines activités de passation de MFV, l'UAP joue un rôle de surveillance et de soutien en fournissant des renseignements et des conseils, tout en facilitant les activités de passation de MFV pour les secteurs. Au cours de la période couverte par l'audit, l'UAP a connu un taux de roulement de personnel élevé (dont il sera question à la sous-section 3.1.1 du présent rapport).

La figure 3 illustre les processus permettant de décider quel volet suivrait un MFV.

Figure 3 : Processus permettant de décider qui traite les MFV au Secrétariat



▼ Figure 3 - Version textuelle

Au moment de l’approbation préalable, déterminer si le montant total du marché sera inférieur à 25 000 \$.

Si la valeur du marché sera inférieure à 25 000 \$, déterminer si le marché est pour un bien ou un service. Si la valeur du marché sera supérieure à 25 000 \$, l’Unité de l’approvisionnement et de la passation de marchés se chargera de traiter le marché.

Si un marché ayant une valeur inférieure à 25 000 \$ est pour un service, déterminer si le secteur ou la direction a un délégué des marchés de faible valeur. S’il existe un tel délégué, déterminer si le secteur ou la direction veut traiter le marché. Dans l’affirmative, le secteur ou la direction se chargera de le traiter. Si le secteur ou la direction n’a pas de délégué pour les marchés de faible valeur, l’Unité de l’approvisionnement et de la passation de marchés se chargera de traiter le marché.

Si un marché ayant une valeur inférieure à 25 000 \$ est pour un bien, déterminer si la valeur du marché est inférieure à 10 000 \$. Dans l’affirmative, déterminer si le secteur ou la direction a un délégué des marchés de faible valeur. S’il existe un tel délégué, déterminer si le secteur ou la direction veut

traiter le marché. Dans l'affirmative, le secteur ou la direction se chargera de le traiter. Si le secteur ou la direction ne veut pas traiter le marché, l'Unité de l'approvisionnement et de la passation de marchés se chargera de traiter le marché. Si le secteur ou la direction n'a pas délégué pour les marchés de faible valeur, l'Unité de l'approvisionnement et de la passation de marchés se chargera de traiter le marché.

Si un marché ayant une valeur de 10 000 \$ ou plus est pour un bien, l'Unité de l'approvisionnement et de la passation de marchés se chargera de traiter le marché.

L'administration des dossiers liés aux responsabilités rattachées aux MFV est divisée entre les responsables des dossiers de marchés (l'UAP ou les secteurs pour l'administration des marchés) et la Direction de la gestion financière dans le Secteur des services ministériels du Secrétariat (pour les paiements de marchés).

1.1 Raisons de l'audit

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor précise que l'approvisionnement et la passation de marchés au gouvernement visent à acquérir des biens et services d'une manière qui favorise l'accès, la concurrence et l'équité afin d'équilibrer de façon optimale les avantages pour l'État et les Canadiens.

Les activités de passation de MFV sont censées respecter ces objectifs. Malgré la faible importance monétaire des MFV, ces derniers représentent environ 40 % des marchés ministériels traités au Secrétariat. Nonobstant la valeur en dollars du marché, les risques d'atteinte à la réputation sont toujours présents, vu le rôle de l'organisation en tant qu'organisme central et l'examen rigoureux de l'utilisation des fonds publics.

2. Détails de l'audit

2.1 Pouvoir

L'audit de la passation des marchés de faible valeur fait partie du Plan de vérification fondé sur le risque 2015-2018 approuvé du Secrétariat.

2.2 Objectifs et portée

L'audit avait comme objectif de donner l'assurance que le processus de passation de MFV au Secrétariat respecte les politiques et les procédures connexes en matière d'approvisionnement et de passation de marchés. L'audit visait aussi à déterminer si la gestion et les pratiques d'approvisionnement et de passation de MFV du Secrétariat sont efficaces et répondent aux besoins de l'organisation.

La portée de l'audit englobe le processus de passation de MFV (moins de 25 000 dollars) afin de fournir une évaluation de la conception, de l'efficacité opérationnelle et de l'efficacité du cadre de contrôle du Secrétariat relié au processus d'approvisionnement et de passation de marchés.

L'audit a été lancé en juillet 2015, les procédures d'audit étant amorcées en février 2016. L'examen d'audit a été conclu en juillet 2016.

2.3 Exclusions

L'audit ne portait pas sur les éléments suivants :

- utilisation des cartes d'achat;
- protocoles d'entente avec d'autres ministères et organismes fédéraux;
- confirmations de commandes;
- autorisations de tâches prévues dans un marché existant;
- MFV émis par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du Secrétariat.

2.4 Approche et méthodologie

L'approche et la méthodologie de l'audit étaient basées sur le risque et respectaient les Normes relatives à la vérification interne du GC. Ces normes exigent que l'audit soit planifié et mené de façon à donner une assurance raisonnable que les objectifs de l'audit ont été atteints.

L'audit comprenait divers essais et procédures que l'on estimait nécessaires pour fournir une telle assurance, y compris des entrevues, des examens de documents, des tests de cheminement, ² l'analyse des données et un sondage. Il comportait également un examen approfondi et la mise à l'essai des échantillons sélectionnés, 24 dossiers dirigés par l'UAP et 26 dossiers dirigés par les secteurs.

Les procédures d'audit ont été appliquées à un échantillon discrétionnaire de marchés et de marchés modifiés, dont la valeur était inférieure à 25 000 dollars, qui ont été émis entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2015.

2.5 Champs d'enquête

L'audit comprenait trois champs d'enquête :

1. Le Secrétariat a mis en place les éléments clés d'un cadre de contrôle de gestion au titre de l'approvisionnement et de la passation de MFV qui répond aux exigences ministérielles et du Conseil du Trésor.
2. Les activités de passation de MFV sont conformes aux lois, aux politiques et aux lignes directrices pertinentes du Ministère et du GC.
3. Les activités de passation de MFV sont exécutées de manière efficiente et répondent aux besoins de l'organisation.

Les sous-critères détaillés de l'audit pour chacun de ces critères d'audit sont présentés à l'annexe A.

3. Résultats de l'audit

Deux thèmes sous-jacents ont émergé relativement aux défis et aux possibilités liés à la passation de MFV au Secrétariat :

1. nécessité d'un cadre de politiques ministérielles s'appliquant à la passation de MFV qui est soutenu par des pratiques de gestion de l'information (GI) cohérentes et suffisamment détaillées et qui sous-tende la conformité opérationnelle (champs d'enquête 1 et 2);

2. nécessité d'un cadre de surveillance ou de mesure du rendement systématique et formel et de processus qui intègrent la rétroaction en vue d'une amélioration continue (champs d'enquête 3).

3.1 Politiques, procédures, orientation et conformité opérationnelle ministérielles concernant la passation de MFV

3.1.1 Politiques, procédures et orientation propres aux ministères

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor établit l'orientation stratégique générale et les principes de la passation des marchés. Les ministères du gouvernement fédéral sont responsables d'élaborer des lignes directrices qui s'appliquent à leur environnement opérationnel.

Afin de faciliter la passation de MFV au Secrétariat, l'UAP (du Secteur des services ministériels du Secrétariat) a élaboré des outils, y compris des lignes directrices et de la formation, afin d'appuyer les activités de passation de MFV et de fournir des renseignements connexes. Par contre, le processus n'était pas soutenu par un cadre de politiques ministérielles propre à la passation de MFV qui décrit les principaux éléments fondamentaux pour les politiques, les procédures et l'orientation. Les éléments fondamentaux comprendraient les exigences opérationnelles pour les fonctions suivantes :

- a. procédures et processus de passation de MFV;
- b. rôles et responsabilités;
- c. administration des marchés;
- d. surveillance et production de rapports;
- e. gestion de l'information et des documents.

L'audit a permis de constater que les politiques, les procédures, l'orientation et la formation internes du Secrétariat sur la passation de MFV étaient insuffisantes, surtout dans le cas des autorités contractantes non spécialisées. Lors des entrevues, les autorités contractantes des secteurs ont indiqué que la quantité et la complexité des outils à l'appui de la passation de MFV étaient accablantes et que l'on ne donnait pas une orientation suffisante pour traiter certains marchés complexes. L'audit a

révélé, par exemple, qu'il y avait un manque d'orientation pour l'approbation préalable et la répartition des tâches. Les outils liés à la passation de MFV, qui comprenaient une formation et des lignes directrices écrites, avaient été élaborés par des spécialistes fonctionnels de l'UAP. Pour utiliser les outils avec succès, il faut une compréhension approfondie et élargie des concepts et des règles complexes de la passation de marchés.

Les entrevues d'audit et le sondage d'audit menés auprès des autorités contractantes des secteurs ont révélé que la formation était inadéquate pour répondre à leurs besoins. Bon nombre de secteurs continuaient de se fier à l'UAP pour s'assurer que leurs marchés répondaient aux exigences et étaient conformes aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

Le manque de clarté pour les autorités contractantes non spécialisées était aggravé par le taux de roulement élevé des employés de l'UAP, qui avait une incidence sur la capacité de l'UAP de soutenir les secteurs.

De l'avis de l'équipe d'audit, des améliorations aux politiques, aux procédures, à l'orientation et à la formation permettront d'aborder la majorité des enjeux liés à l'administration des marchés et à la conformité qui ont été relevés au cours de l'audit. Ces enjeux sont résumés à la sous-section 3.1.2.

3.1.2 Conformité de la passation des MFV

L'audit a révélé que la planification des marchés était généralement conforme, les exigences contractuelles étant définies et décrites de manière adéquate. Par contre, plusieurs points à améliorer ont été relevés en ce qui concerne l'approbation préalable et l'administration des marchés.

Les sept constatations décrites ci-dessous s'appliquent à la conformité opérationnelle des MFV, et elles illustrent la nécessité d'améliorer les politiques, les procédures, l'orientation et la formation à l'échelle ministérielle :

1. Justification insuffisante des marchés à fournisseur unique :

- a. D'après les dossiers échantillonnés des secteurs, deux marchés à fournisseur unique ont été émis sans justification écrite. De plus, la

justification de cinq autres marchés n'était pas suffisante. Ce manque de justification pourrait limiter la capacité de justifier les décisions et avoir une incidence négative sur la capacité des décisions de résister à l'examen rigoureux du public.

2. Incohérences dans la répartition des tâches au niveau sectoriel :

a. La même personne s'acquittait des tâches liées aux articles 34 et 41 dans plus de la moitié des 26 dossiers échantillonnés des secteurs. La répartition inappropriée des tâches accroît le risque de passation inappropriée des marchés, bien que l'on n'en ait pas trouvé au cours de l'audit.

3. Mise à jour insuffisante de la liste des autorités contractantes autorisées :

a. Sur les 26 dossiers échantillonnés des secteurs, 11 marchés et modifications n'ont pas été signés par un délégué autorisé. Les entrevues avec le personnel de l'UAP indiquent que la liste des autorités contractantes autorisées n'a pas été mise à jour. Cette situation pourrait conduire à une autorisation erronée ou faire en sorte que des marchés autorisés correctement soient jugés inappropriés.

4. Erreurs et incohérences dans la saisie des données :

a. Un nombre élevé de dossiers échantillonnés de l'UAP (11 sur 24) et des secteurs (24 sur 26) comportent des erreurs et des incohérences liées à la saisie des données. Les incohérences étaient surtout associées à la date d'attribution des marchés, tandis que les erreurs étaient souvent liées aux types de marchandises et aux méthodes de passation des marchés. Ce dernier cas était surtout présent dans les dossiers échantillonnés des secteurs. Ce type d'erreurs et d'incohérences contribuent à l'accroissement du risque de produire des rapports inexacts. Ce fait a été mis en évidence par l'examen d'un échantillon de divulgations proactives, où plusieurs incohérences ont été relevées.

5. Dans certains cas, les dossiers de marché et de paiement comportaient des documents incomplets et des autorisations inappropriées :

a. En ce qui concerne les dossiers de marché dirigés par l'UAP, il y avait 14 cas d'autorisation inadéquate aux termes des articles 32 et 41 de la LGFP.

- b. Il y a eu 29 constatations au niveau des secteurs qui comprennent l'autorisation inadéquate aux termes des articles 32 et 41 de la LGFP et la justification inadéquate des marchés à fournisseur unique.
- c. Dix dossiers de paiement administrés par la Direction de la gestion financière ne comportaient aucune preuve de facture.

Les constatations ci-dessus liées à l'administration des marchés et à la gestion des documents indiquent que le Secrétariat voit restreinte sa capacité d'offrir l'assurance que les principaux contrôles fonctionnent comme prévu ou d'en faire la vérification, surtout en ce qui concerne l'autorisation appropriée des opérations.

- 6. Les processus du Secrétariat renseignant les Services de sécurité sur l'accès au site ou à l'information n'avaient pas été suivis de façon cohérente :
 - a. Dans 10 des 26 cas analysés, il n'y avait aucune preuve de consultation ou d'approbation des Services de sécurité quant aux aspects de sécurité du marché. Un tel manque de preuves et de consultation limite la capacité du Secrétariat de valider que les personnes ne sont pas exposées à des renseignements qui dépassent leur niveau d'autorisation de sécurité.
- 7. Parfois, la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) ne figurait pas dans le dossier ou n'avait pas été remplie correctement :
 - a. Trois dossiers de marché dirigés par l'UAP ne comportaient pas de LVERS approuvée et signée conformément aux exigences, tandis que six dossiers de marché dirigés par les secteurs étaient incomplets ou n'avaient pas reçu l'approbation des Services de sécurité. Un tel manque d'approbations limite la capacité du Secrétariat de vérifier la sécurité des biens et des renseignements protégés et classifiés.

En raison du manque de documentation et des incohérences liées à la gestion de l'information qui ont conduit aux constatations énoncées ci-dessus, l'audit n'a pas permis de conclure que le processus de passation des MFV répondait aux exigences d'administration des marchés ou que les paiements avaient été vérifiés et approuvés correctement. L'audit a en outre permis de constater que les employés faisant partie de la passation des MFV ne suivaient pas de façon cohérente les processus

ministériels de validation de sécurité. L'amélioration de la clarté dans l'orientation et la formation ainsi que dans les pratiques de gestion de l'information permettrait de régler bon nombre des constatations.

En janvier 2016, la Direction de la gestion financière du Secteur des services ministériels du Secrétariat a mis en œuvre le cadre de vérification des comptes afin de favoriser l'amélioration du processus de paiement et des pratiques de gestion de l'information pour les paiements de marchés. La direction de l'UAP a exprimé son intention d'apporter des améliorations à la gestion de l'information et aux documents liés aux dossiers de marché.

Recommandation : Établir et mettre en œuvre un cadre de politiques sur les MFV propre au Secrétariat

- Le secrétaire adjoint du Secteur des services ministériels devrait élaborer et mettre en œuvre des politiques, des procédures, une orientation et une formation qui s'appliquent au Secrétariat dans le but de mettre au clair la passation des MFV (pour l'UAP et les secteurs). Les activités recommandées devraient remplir les fonctions suivantes :
 - préciser les rôles et les responsabilités et améliorer l'orientation pour tous les aspects du processus de passation des MFV;
 - veiller à ce que les activités de passation de marchés soient conformes aux politiques du GC à l'aide d'un processus approprié de surveillance continue;
 - préciser des pratiques de gestion de l'information cohérentes et suffisamment détaillées.

3.2 Mesure du rendement et surveillance

Dans le cadre de l'audit, on s'attendait à ce qu'une surveillance et une mesure du rendement soient réalisées à l'appui d'une passation de marchés efficace et efficiente, de l'orientation stratégique et d'une amélioration continue des processus de passation de marchés. La mesure du rendement permettrait de relever les principaux risques pour la passation de MFV et de définir les activités de mesure du rendement en fonction de leur valeur et de leur incidence potentielle, et ce, à l'appui de la surveillance et de l'analyse des tendances de la passation de MFV.

Aucun processus systématique de mesure du rendement ne soutient la surveillance stratégique et l'amélioration continue de la passation des MFV. Par exemple, le suivi de la répartition des marchés par l'utilisateur et les résultats des essais de conformité n'ont pas été présentés régulièrement. Ces types d'activités auraient permis à l'UAP d'analyser le rendement et de déterminer les forces et les faiblesses dans la passation de marchés au Secrétariat.

De plus, l'orientation ministérielle est limitée, ce qui a conduit à ce qui suit :

- confusion quant aux rôles et aux responsabilités en matière de surveillance de la passation de MFV;
- surveillance opérationnelle qui est communiquée et mise en œuvre de façon incohérente.

Deux sondages sur la satisfaction des clients ont été réalisés par l'UAP (en 2014 et en 2015). Par contre, rien ne prouvait que les résultats des sondages aient servi à apporter des améliorations aux processus. Bien que les normes de service liées à la passation de marchés qui figurent parmi les marchés traités par l'UAP soient publiées, les entrevues réalisées avec le personnel de l'UAP indiquent que ces normes ne servent pas à mesurer les services et que les activités existantes de production de rapports sur la mesure du rendement sont effectuées sur une base ponctuelle.

Recommandation : Améliorer la surveillance et la mesure du rendement dans la passation des MFV

- Le secrétaire adjoint du Secteur des services ministériels devrait définir une approche de la surveillance de la passation de MFV qui est éclairée par un processus de mesure du rendement formel, continu et documenté qui est proportionnel au risque, à la valeur et au volume des MFV.
- Le processus de mesure du rendement devrait :
 - cerner les principaux risques pour les activités de passation de MFV ainsi que définir les mesures du rendement, établir des bases de référence et élaborer une analyse des tendances pour ces risques;

- établir des mécanismes de rétroaction, de surveillance et de production de rapports à l'appui de la surveillance stratégique.

3.3 Conclusion globale

En raison des problèmes liés à la documentation et à la gestion de l'information, l'audit n'a pas pu conclure si le processus de passation de MFV répondait de manière appropriée aux exigences d'administration et de paiement des contrats. Afin d'assurer que les pouvoirs de passation de marchés et que la répartition des tâches soient respectés, il faut améliorer le processus de vérification des pouvoirs qui s'applique aux articles suivants de la LGFP :

- Article 32 (pouvoir d'engager des dépenses et des fonds)
- Article 34 (attestation d'exécution d'un marché)
- Article 41 (pouvoir de passation de marché)

En raison des capacités limitées de mesure du rendement et de surveillance stratégique, l'audit n'a pas permis de conclure que la gestion des MFV et les pratiques connexes sont efficaces et répondent aux besoins de l'organisation.

Pour favoriser les activités décentralisées de passation de MFV au Secrétariat, il faut améliorer les politiques, les procédures, l'orientation, la formation, la documentation et la gestion de l'information. Ces améliorations permettront de régler la plupart des problèmes liés à l'administration des marchés et à la conformité qui sont mentionnés dans le cadre de l'audit. Il faut aussi assurer une plus grande surveillance et mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement qui favorise une amélioration continue.

Des recommandations ont été fournies dans le rapport afin d'examiner les secteurs à améliorer.

Annexe A : Critères d'audit

Champ d'enquête 1 : Le Secrétariat a mis en place les éléments clés du cadre de contrôle de gestion au titre de l'approvisionnement et de la passation des marchés de faible valeur qui répondent aux exigences

Critères d'audit

- 1.1 Des contrôles ministériels relatifs à l'approvisionnement et à la passation des marchés de faible valeur, y compris des politiques, des guides, des processus et des procédures, ont été conçus, mis en œuvre et mis à jour conformément aux politiques du Conseil du Trésor et aux autorisations connexes.
- 1.2 Les responsabilisations, les rôles et les responsabilités sont clairement définis, documentés, communiqués et compris.
- 1.3 La formation, les outils et les ressources sont suffisants et appropriés pour aider les gestionnaires et les employés à remplir leurs rôles et responsabilités.
- 1.4 Il existe des mécanismes de surveillance, de contrôle, de production de rapports et de suivi visant à faire respecter les pratiques et les politiques liées à la passation de marchés ainsi qu'à contribuer à l'amélioration des mesures de surveillance.

Champ d'enquête 2 : Les activités de passation de marchés de faible valeur sont conformes aux lois, aux politiques et aux lignes directrices pertinentes du Ministère et du GC.

Critères d'audit

- 2.1 Planification de la passation de marchés : Les objectifs et les exigences sont définis clairement; des méthodes de passation de marchés appropriées sont sélectionnées, et la justification est documentée.
- 2.2 Approbation préalable : Les approbations appropriées sont en place pour chaque marché, et les fonds sont engagés.
- 2.3

Administration des marchés : Les dossiers relatifs aux marchés de biens et de services sont documentés conformément à la politique et aux exigences du Conseil du Trésor et du Secrétariat.

- 2.4 Paiements de marchés : Les factures soumises par les fournisseurs respectent les modalités du marché et fournissent des renseignements adéquats pour une attestation en vertu de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques.
- 2.5 Approbation de paiement : La vérification des factures en vertu de l'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques est conforme aux politiques et aux exigences du Conseil du Trésor et du Secrétariat.
- 2.6 Évaluation postérieure aux marchés : Les évaluations postérieures aux marchés sont exécutées conformément aux politiques et aux lignes directrices établies.
- 2.7 Divulgence proactive : La publication obligatoire des marchés qui s'appliquent (contrats ayant une valeur supérieure à 10 000 \$) et les modifications sont divulguées de façon proactive, au besoin.

Champ d'enquête 3 : Les activités de passation de marchés de faible valeur sont exécutées de manière efficiente, et elles répondent aux besoins de l'organisation.

Critères d'audit

- 3.1 La mesure du rendement est en place pour surveiller le processus décentralisé de la passation de marchés de faible valeur afin de veiller à ce qu'il continue de répondre à ses objectifs en matière d'efficience et d'adaptation aux besoins de l'organisation.
- 3.2 Les procédures et processus de passation de marchés de faible valeur sont efficaces et répondent aux besoins de l'organisation.³

Annexe B : Définitions

Piste de vérification

Les éléments qui permettent de suivre un processus intégral. Les éléments d'une piste de vérification incluent les matrices de délégation de pouvoirs, les profils d'utilisateurs ainsi que les données et les fichiers qui sont nécessaires pour reconstruire la séquence d'événements et les opérations traitées.

Pouvoir

Le droit de remplir certaines fonctions ou d'établir les règles auxquelles d'autres doivent se conformer. En général, dans un contexte de gestion équilibrée, le pouvoir administratif représente l'application de politiques ministérielles, et il comprend la responsabilité et la responsabilisation.

Marché concurrentiel

Marché soumis à un processus d'appel d'offres qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité et qui donne à un nombre raisonnable et représentatif de fournisseurs l'occasion de présenter des soumissions grâce aux options précisées dans la Politique sur les marchés du gouvernement du Canada.

Administration des marchés

Processus qui consiste à gérer de façon systématique et efficiente l'élaboration, l'exécution et l'administration des marchés afin d'optimiser le rendement financier et le rendement opérationnel ainsi que de gérer les risques inhérents. La gestion des marchés couvre le cycle de vie d'un marché auquel participent plusieurs intervenants, y compris mais sans s'y limiter, l'agent de négociation des marchés, le ministère client et le fournisseur.

Modification contractuelle

Ajout, suppression, correction ou modification autorisé d'un marché.

Autorité contractante

La personne ayant reçu l'autorisation ou la sous-délégation de conclure un marché au nom du Canada conformément à l'article 41 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Planification des marchés

La phase du cycle de vie de l'approvisionnement qui comprend les activités associées à l'identification, à la définition et à la planification d'un besoin, y compris

la détermination que l'approvisionnement constitue l'instrument approprié, l'élaboration des spécifications ou de l'énoncé des travaux ainsi que l'élaboration de la stratégie d'approvisionnement.

Fournisseur

Toute personne qui entreprend d'exécuter un travail ou de fournir des matériaux aux termes d'un marché.

Secteur des services ministériels

Le secteur au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada qui fournit des services ministériels internes au Secrétariat dans les domaines de la gestion financière, de la sécurité, de la gestion de l'information et de la technologie de l'information, de la gestion des installations et du matériel.

Pouvoir d'engager des dépenses

Le pouvoir, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, d'engager des dépenses ou de s'engager à obtenir des biens ou des services qui occasionneront des dépenses, notamment la décision d'embaucher du personnel, de commander des fournitures ou des services, d'autoriser un voyage ou une réinstallation ou une mesure d'accueil ou de conclure certains autres arrangements pour les besoins d'un programme.

Loi sur la gestion des finances publiques(LGFP)

Loi relative à la gestion des finances publiques, à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État. La LGFP présente les exigences législatives qui s'appliquent à la gestion financière au gouvernement du Canada.

Gestionnaire de centre de fonds

La personne responsable de toutes les opérations liées à un centre de fonds, conformément à la délégation des pouvoirs de signer des documents financiers.

Gestion de l'information

La gestion efficace et efficiente de l'information (y compris la garde et la documentation) au sein d'une organisation, tout au long du cycle de vie d'un projet ou d'un processus, ce qui comprend la planification, l'acquisition, le développement de systèmes, la diffusion et l'élimination ou la préservation à long terme.

Passation de marchés de faible valeur

Une initiative ministérielle de la haute direction visant à déléguer le pouvoir de passation de marchés de faible valeur et de marchés peu complexes pour des biens (de moins de 10 000 dollars) et des services (de moins de 25 000 dollars) aux gestionnaires de centre de fonds au Secrétariat (cela exclut les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement).

Autorité contractante pour les marchés de faible valeur (MFV)

Aux fins de cet audit, les groupes qui ont recours au processus de passation de MFV afin d'émettre un MFV.

Marché non concurrentiel

Tout marché conclu sans appel d'offres, ou, s'il y a eu appel d'offres, conclu sans que les conditions d'un marché concurrentiel soient remplies.

Autorités contractantes non spécialisées

Les autorités qui possèdent un faible niveau d'expérience dans le processus de passation de marchés. Il pourrait s'agir de nouveaux employés chargés de l'approvisionnement et de la passation des marchés qui ne possèdent pas d'expérience antérieure outre la formation ainsi que des autorités disposant d'un pouvoir délégué à l'extérieur de l'Unité d'approvisionnement et de passation de marchés (UAP) du Secrétariat.

Organisme de surveillance

Organisme qui surveille le rendement d'une organisation, y compris l'état d'avancement des plans liés à des projets ou à des initiatives et l'état d'avancement de toute autre attente fixée, qui apporte des ajustements et qui prend des mesures correctives pour s'assurer que l'on réponde aux attentes. La surveillance continue permet de veiller à ce que les décisions soient mises en œuvre comme prévu, que les stratégies soient respectées, que la délégation des pouvoirs soit appropriée afin d'assurer la prise de décisions efficaces et que le rendement réponde aux attentes.

Pouvoir de paiement

Pouvoir de faire des demandes de paiement en vertu de l'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS)

Formulaire qui sert à préciser les exigences relatives à la sécurité associées à un marché qui comporte des exigences de sécurité protégée ou classifiée.

Autorisation de tâches

Une méthode d'approvisionnement de services selon laquelle l'ensemble ou une partie des travaux seront réalisés selon la demande, dans des conditions préétablies. Les marchés comportant des autorisations de tâches sont utilisés dans les cas où un client a un besoin particulier d'accéder rapidement et à répétition à une ou à plusieurs catégories de consultants au cours de la période du marché.

Annexe C : Réponse de la direction et plan d'action

Observations générales du Secteur des services ministériels (SSM)

En 2012, le Secrétariat a commencé à mettre à l'essai la passation de marchés de faible valeur (MFV) décentralisés, où les secteurs ont reçu le pouvoir délégué de passer des MFV (jusqu'à 25 000 \$ pour les services et jusqu'à 10 000 \$ pour les biens) avec l'orientation et la surveillance de l'Unité d'approvisionnement et de passation de marchés (UAP) du SSM.

Cet audit a permis de démontrer les possibilités et les enjeux de la passation de MFV décentralisés, et le SSM a accepté les recommandations. La réponse de la direction qui figure ci-dessous fait état de l'adoption par le GC d'une approche plus centralisée au regard de la passation de MFV et de la contribution du Secrétariat au groupe de travail du GC qui élabore de nouvelles politiques d'approvisionnement pour les MFV.

Recommandation 1 : Établir et mettre en œuvre un cadre de politiques ministérielles pour les MFV

- Le secrétaire adjoint, Secteur des services ministériels, devrait élaborer et mettre en œuvre des politiques, des procédures, de l'orientation et de la formation afin de mettre au clair la passation des MFV (pour l'UAP et les secteurs). Parmi les activités, on compte les suivantes :
 - préciser les rôles et les responsabilités et améliorer l'orientation pour tous les aspects du processus de passation des MFV;

- s'assurer que les activités de passation de marchés sont conformes aux politiques du GC par un processus approprié de surveillance continue;
- préciser des pratiques de gestion de l'information cohérentes et suffisamment détaillées.

Classement des priorités : Élevées

Réponse de la direction

Le SSM accepte la recommandation.

Pour donner suite à cette recommandation, le SSM examinera les politiques, les procédures, l'orientation et la formation qui s'appliquent à la passation de MFV. En conséquence, il entreprendra les mesures de la direction énumérées dans le tableau qui suit.

Mesure de la direction	Date d'achèvement	Responsable
Mesure A : Préciser les rôles et les responsabilités, et améliorer l'orientation nécessaire pour tous les aspects du processus de passation de MFV		
1. En tenant compte des constatations de l'audit et des résultats du projet pilote, le Secrétariat réduira le seuil des MFV dirigés par les secteurs de 25 000 \$ à 9 999 \$, y compris les taxes. Cette mesure suit l'exemple des autres ministères ayant des MFV décentralisés.	Septembre 2017	Direction de l'administration ministérielle et de la sécurité (DAMS)

<p>2. Pour compenser la souplesse réduite (relative à la baisse du seuil de MFV à 9 999 \$) et pour permettre aux secteurs de rapidement passer des petits marchés tout en assurant la conformité de la passation des marchés aux politiques du GC, le SSM mettra en œuvre un service rapide centralisé à l'intention des clients pour la passation des marchés dont la valeur est inférieure à 25 000 \$ afin d'accélérer le processus de passation des marchés.</p>	Août 2017	DAMS
<p>3. En consultation avec les principaux intervenants, le SSM examinera et mettra à jour toutes les procédures et l'orientation liées à la passation de MFV afin de veiller à ce que a) les rôles et les responsabilités sont clairs, b) tous les renseignements fournis sur l'InfoSite du Secrétariat sont cohérents et mis à jour et reflètent les politiques du GC et le nouveau cadre pour les MFV.</p>	Décembre 2017	DAMS
<p>4. Le SSM élaborera et offrira de la formation aux secteurs concernés afin d'assurer une très bonne compréhension des procédures mises à jour.</p>	Décembre 2017	DAMS
<p>Mesure B : S'assurer que les activités de passation de marchés sont conformes aux politiques du GC par un processus de surveillance continue approprié</p>		
<p>Le SSM assumera les fonctions suivantes :</p> <p>1. Établir des indicateurs clés pour s'assurer que toutes les activités liées au MFV se fondent sur et se conforment aux politiques sur les marchés actuelles du GC.</p>	Août 2017	DAMS

2. Établir des mécanismes de présentation de rapports et élaborer et mettre en œuvre un plan de surveillance afin de surveiller, de vérifier, de suivre et de présenter des rapports sur tous les indicateurs cernés.	Octobre 2017	DAMS
3. Examiner les tendances et les leçons apprises afin de modifier les indicateurs de rendement et les services en conséquence.	Octobre 2018	DAMS
Mesure C : Préciser les pratiques de gestion de l'information cohérentes		
<p>Le SSM assumera les fonctions suivantes :</p> <p>1. Établir un système intégral (allant de l'approbation préalable au paiement) de classement des dossiers électroniques (dans GCDocs) qui se fonde sur les pratiques exemplaires de gestion de l'information afin de sauvegarder tous les renseignements liés à un marché. Ce système comprendra un processus sans papier pour gérer les factures et un mécanisme de renvoi au système ministériel de gestion financière (SAP).</p>	Juin 2017	Service de comptabilité, DAMS
2. Établir un processus efficient fondé sur le risque afin de vérifier et de surveiller l'exactitude des données dans GCDocs et SAP.	Juin 2017	Service de comptabilité, DAMS
3. Élaborer un outil de référence permettant d'assurer l'uniformité dans la terminologie et l'utilisation des champs de données dans SAP ainsi que d'assurer la surveillance et la présentation de rapports exacts.	Juin 2017	Service de comptabilité, DAMS

Recommandation 2 : Améliorer la surveillance et la mesure du rendement dans la passation des MFV

- Le secrétaire adjoint, Secteur des services ministériels, devrait définir une approche au regard de la surveillance de la passation des MFV qui est éclairée par un processus continu, officiel et documenté de mesure du rendement qui tient compte du risque, de la valeur et du volume de MFV.
- Le processus de mesure du rendement devrait remplir les fonctions suivantes :
 - cerner les principaux risques pour les activités de passation de MFV ainsi que définir les mesures du rendement, établir des bases de référence et élaborer une analyse des tendances pour ces risques;
 - établir des mécanismes de rétroaction, de surveillance et de production de rapports à l'appui de la surveillance stratégique.

Classement des priorités : Moyennes à élevées

Réponse de la direction

Le SSM accepte la recommandation.

Pour donner suite à cette recommandation, le SSM élaborera une approche au regard de la surveillance de la passation de MFV qui est éclairée par un processus continu, officiel et documenté de mesure du rendement qui tient compte du risque, de la valeur et du volume de MFV. En conséquence, il entreprendra les mesures de la direction énumérées dans le tableau qui suit.

Mesure de la direction	Date d'achèvement	Responsable
Mesure A : Cerner les principaux risques pour les activités de passation de MFV ainsi que définir les mesures du rendement, établir des bases de référence et élaborer une analyse des tendances pour ces risques		
Le SSM assumera les fonctions suivantes : 1. Cerner les principaux risques et appliquer des mesures d'atténuation pour les activités de passation de MFV.	Décembre 2017	DAMS

<p>2. Définir les indicateurs de rendement correspondants afin de mesurer l'efficacité et l'efficacité des mesures visant les dossiers de marché et les dossiers de comptabilité, d'assurer l'optimisation des opérations et de veiller à ce que les opérations répondent aux besoins des clients et de l'organisation.</p>	<p>Décembre 2017</p>	<p>DAMS</p>
<p>3. Établir des mesures de base pour la collecte et l'analyse des données.</p>	<p>Décembre 2017</p>	<p>DAMS</p>
<p>4. Élaborer une analyse des tendances afin de s'assurer que les mesures d'atténuation sont adéquates et qu'elles contribuent à l'amélioration de la prestation des services et à l'exactitude des dossiers.</p>	<p>Décembre 2017</p>	<p>DAMS</p>
<p>Mesure B : Établir des mécanismes de rétroaction, de surveillance et de production de rapports à l'appui de la surveillance stratégique</p>		
<p>Dans le cadre de l'examen des politiques, des procédures, de l'orientation et de la formation qui s'appliquent à la passation de MFV (consultez la Recommandation 1, Mesures B1, B2 et B3), le SSM remplira les fonctions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intégrer, suivant les politiques et l'orientation qui s'appliquent, les mécanismes de rétroaction, de surveillance et de production de rapports qui maintiennent l'intégrité du processus de passation de marchés et qui favorisent l'optimisation continue des opérations et des ressources. 	<p>Décembre 2017</p>	<p>DAMS</p>
<ol style="list-style-type: none"> 2. Examiner les résultats et apporter des modifications en conséquence un an après la mise en œuvre. 	<p>Décembre 2018</p>	<p>DAMS</p>

Notes en bas de page

- 1 Dans le présent rapport, les employés ayant ce pouvoir sont appelés ci-après les autorités contractantes des secteurs.
 - 2 Le rendement a été évalué en se fondant sur les données recueillies par diverses procédures d'audit.
 - 3 Un test de cheminement est un type d'essai d'audit exécuté lorsqu'une opération ou un cas fait l'objet d'un suivi du début à la fin pour jauger la fiabilité des contrôles internes.
-

Date de modification :

2017-05-25