



Bureau du surintendant des
institutions financières Canada

Office of the Superintendent of
Financial Institutions Canada

Achats et marchés

Novembre 2018 Rapport d'audit interne



Canada 

Glossaire et abréviations

Passation des marchés	Approvisionnement et marchés
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
Services administratifs	Groupe des Services administratifs
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
FPAM	Formulaire de planification et d'approbation de marché
LVERS	Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité
CCUA	Clauses et conditions uniformisées d'achat
AMA	Arrangement en matière d'approvisionnement

1. Contexte

Objectif

S'assurer que la Division de l'approvisionnement et des marchés (le service de passation des marchés) dispose d'un cadre approprié de contrôle de la gestion afin d'administrer et de surveiller les marchés et d'en faire rapport au nom de l'organisation, tel que l'exigent les règles et règlements du gouvernement du Canada.

Portée

L'audit a porté sur :

- Le cadre de contrôle de la gestion des marchés en place, notamment l'examen des principaux processus, procédures opérationnelles et pratiques suivis;
- Les activités de surveillance et de contrôle intégrés aux principaux processus pour s'assurer que les activités de passation des marchés font l'objet d'une surveillance adéquate et atteignent leurs objectifs;
- Certains contrats émis par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) au cours de la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017 ont permis d'évaluer si l'application des procédures ou pratiques de passation des marchés était uniforme et conforme aux exigences obligatoires du gouvernement du Canada en matière d'achats.

Déclaration de conformité

L'audit a été effectué conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes, à la Politique sur l'audit du SCT et aux Normes relatives à l'audit interne au sein du gouvernement du Canada, qui sont appuyés par les résultats du programme d'amélioration et d'assurance de la qualité.

Contexte

Les pouvoirs de passation des marchés du BSIF lui sont confiés par le ministre des Finances, qui est autorisé à acheter des biens par Services publics et Approvisionnement Canada en vertu de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* et à acheter des services par le Conseil du Trésor. Le BSIF doit respecter plusieurs lois et politiques, puis démontrer qu'il s'y conforme au moyen de rapports obligatoires afin de maintenir sa délégation.

Les deux groupes suivants, qui relèvent du surintendant auxiliaire, Secteur des services intégrés, ont le pouvoir de conclure des marchés au nom du BSIF :

- La **Division de l'approvisionnement et des marchés** (le point de mire de l'audit) est le principal groupe responsable de l'approvisionnement au BSIF;
- Le **groupe des Services administratifs** a le pouvoir délégué d'acheter des biens et des services restreints (dépenses liées aux installations, au mobilier, aux fournitures de bureau, etc.) d'une valeur maximale de 25 K\$.

Étant donné que l'audit portait sur les marchés émis par le BSIF dans son ensemble, un échantillon d'opérations traitées par les Services administratifs a été examiné au cours de cette mission.

Le service de passation des marchés a pour objectif opérationnel d'acquérir des biens et des services de manière transparente, ce qui procure le meilleur rapport qualité-prix et améliore la concurrence et l'équité en matière d'accès, c'est-à-dire :

- offrir des conseils et des directives à la direction, aux clients internes et aux collègues au sujet du *Règlement sur les marchés de l'État*, des directives du Conseil du Trésor, des accords commerciaux internationaux (p. ex. l'Accord de libre-échange nord-américain, etc.) et d'autres exigences de la politique sur les marchés;
- se conformer aux exigences externes en matière de rapports (p. ex. divulgation proactive trimestrielle des marchés, rapport annuel sur les activités d'approvisionnement, etc.);
- tenir à jour les dossiers contractuels du BSIF et toutes les exigences connexes en matière de rapports;
- former les intervenants internes du BSIF afin de s'assurer que les processus sont compris et respectés.

La passation des marchés à l'échelle du gouvernement demeure assujettie à l'examen du public; par conséquent, on s'attend toujours à ce que des systèmes et des pratiques de gestion appropriés soient en place pour l'attribution et l'administration des marchés, et la surveillance continue de leur conformité et de leur rendement.

Cet audit s'appuyait sur un échantillon dans les 604 dossiers d'approvisionnement pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, ce qui représente une valeur d'approvisionnement totale de 10,2 M\$. La mission consistait à examiner les principaux processus, procédures opérationnelles et pratiques suivies, ainsi que les mécanismes utilisés afin de s'assurer que le BSIF respecte les politiques et exigences en matière d'approvisionnement. L'audit ne portait pas sur le processus d'évaluation des soumissions pour la sélection des fournisseurs.

Un audit du service de passation des marchés a été recommandé par le Comité d'audit du BSIF et il a été approuvé par le surintendant aux fins d'inclusion dans le Plan d'audit interne 2018-2019 du BSIF.

2. Résultats de la mission

Sommaire

En se fondant sur des échantillons de dossiers d'approvisionnement, des examens des politiques et procédures pertinentes et des entrevues avec le personnel ministériel, il a été conclu que la Division de l'approvisionnement et des marchés se conforme généralement aux exigences obligatoires du gouvernement du Canada en matière d'approvisionnement. Toutefois, il convient de songer davantage à officialiser les diverses procédures et pratiques énoncées dans les observations 2, 3 et 4 qui suivent.

Les agents des contrats se servent d'outils d'orientation normalisés pour exécuter des activités de passation des marchés, et le service de passation des marchés dispose de divers mécanismes pour communiquer, éduquer et sensibiliser les gens aux objectifs d'approvisionnement dans les divisions et dans l'ensemble du BSIF.

Les activités d'approvisionnement du BSIF étant exécutées par deux groupes distincts, les Services administratifs doivent consulter la Division de l'approvisionnement et des marchés pour élaborer des directives officielles en matière d'approvisionnement afin de démontrer le respect des politiques et règlements en matière d'approvisionnement et de faciliter la formation et la supervision de la gestion, tel qu'il est indiqué à l'observation 1.

3. Réponse de la direction

Réponse de la direction

La direction tient à remercier la fonction d'audit interne pour son approche collaborative à l'égard de cet audit. Les recommandations aideront la Division de l'approvisionnement et des marchés, des Services des installations et des Services administratifs à renforcer leurs processus et contrôles pour garantir que le BSIF continue de se conformer aux exigences obligatoires du gouvernement du Canada en matière d'achats.

4. Observations et recommandations

Observation à
priorité
moyenne

- 1. Les Services des installations et les Services administratifs, en consultation avec la Division de l'approvisionnement et des marchés du BSIF, devraient élaborer des directives officielles en matière d'approvisionnement afin de démontrer le respect des règles et règlements en matière d'approvisionnement et de faciliter la formation et la supervision de la gestion.**

Bien que l'audit ait principalement porté sur les pratiques en matière d'approvisionnement et de passation des marchés, les Services administratifs représentaient 56 % (341 sur 604) des opérations effectuées en 2017 et environ 20 % (2,09 M\$) des dépenses totales. Un échantillon de dossiers administratifs d'approvisionnement a été examiné, ainsi que des processus mis en place pour s'assurer que des procédures ouvertes, équitables et transparentes sont appliquées de manière uniforme dans l'ensemble des activités d'approvisionnement du BSIF.

Gestion des dossiers et documentation

Les dossiers relatifs aux installations et à l'administration de l'approvisionnement ne semblaient pas être appuyés par des documents étayant une piste d'audit uniforme. Bien qu'un pourcentage élevé d'achats effectués par les Services administratifs relève des mécanismes d'approvisionnement de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), les dossiers ne contenaient pas de preuves démontrant la prise en considération de la stratégie d'approvisionnement à la lumière des règlements en matière d'approvisionnement du gouvernement du Canada, y compris la prise en compte des exigences en matière de sécurité ou des dispositions sur les conflits d'intérêts.

En outre, des écarts ont été constatés dans l'administration des dossiers où il y avait un manque de documentation : preuve de bons de commande originaux (bien que des modifications aient été incluses), origine de la demande, numéro de référence de l'AMA et respect de protocoles précis tel qu'il est inscrit dans l'AMA.

Ces écarts pourraient être attribuables au volume élevé d'opérations traitées sans directives officielles, y compris les outils, les modèles et les examens d'assurance de la qualité. Des attentes claires en matière de dossiers fondées sur une approche axée sur les risques ne semblent pas être pleinement définies.

Formation et directives

Il convient de noter qu'aucune formation formelle n'est prévue pour le personnel des achats des Services administratifs. On se fie plutôt à l'apprentissage entre pairs, qui peut varier selon l'interprétation et l'expérience des personnes, et qui ne comprend pas d'outils ni de modèles pour former les employés. Le transfert des connaissances est avantageux. Toutefois, en l'absence de formation structurée et formelle, il est difficile de déterminer si le personnel reçoit des renseignements cohérents et à jour sur les politiques et les procédures.

Surveillance et contrôle de la qualité

Dans deux des dossiers échantillonnés, nous avons constaté que même si les marchés avaient été annulés par la suite, l'un était toujours déclaré dans la liste de divulgation proactive publiée; et un autre était divulgué dans le rapport annuel sur l'activité d'approvisionnement présenté à SPAC sans l'écriture de correction correspondante indiquée au trimestre suivant. Les divulgations inexactes des activités

Suite à la page suivante

4. Observations et recommandations (suite)

Observation à priorité moyenne (suite)

Surveillance et assurance de la qualité (suite)

d'approvisionnement surcotent les engagements au regard du budget et présentent un risque que des décisions d'approvisionnement soient prises à partir de renseignements inexacts.

Recommandation

Les Services administratifs, en consultation avec la Division de l'approvisionnement et des marchés, devraient élaborer des directives officielles en matière d'approvisionnement qui démontrent le respect des règles et règlements connexes. Au moment d'élaborer les directives, il faudrait envisager de créer des outils qui contribuent à la gestion des dossiers, aux examens d'assurance de la qualité et à la formation des nouveaux employés. En outre, les consultations avec la Division de l'approvisionnement et des marchés devraient également porter sur les efforts de coordination visant à renforcer la surveillance des rapports afin de s'assurer que les renseignements exacts sont divulgués et utilisés pour la prise de décisions, et de veiller à ce que des modifications pertinentes soient apportées, au besoin.

Plan d'action de la direction

Gestion des dossiers et documentation

L'équipe des installations collabore avec la Division de l'approvisionnement et des marchés pour élaborer une liste de contrôle qui assurera l'intégralité des dossiers et atténuera le risque d'erreur humaine. Au premier trimestre de 2019-2020, l'équipe aura défini et mis à l'essai le processus de la liste de contrôle, et elle aura formé le personnel, afin que le processus soit pleinement opérationnel.

Formation et directives

Afin d'offrir une formation et des directives efficaces au personnel des installations, les mesures suivantes seront prises :

1. Les responsables des installations élaboreront une procédure opérationnelle normalisée d'approvisionnement d'ici le deuxième trimestre de 2019-2020 pour faciliter la saisie des connaissances et l'intégration des nouveaux employés (ou des nouveaux employés affectés à l'approvisionnement).
2. Tous les membres du personnel du Service des installations qui participent à l'approvisionnement utiliseront le formulaire « Introduction à l'approvisionnement (M718) » offert par l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) d'ici le quatrième trimestre de 2019-2020, sous réserve de sa disponibilité à l'EFPC.

Surveillance et contrôle de la qualité

L'équipe des installations assurera une surveillance et un contrôle de la qualité adéquats, notamment un examen par les pairs d'ici le premier trimestre de 2019-2020 dans le cadre de ses processus d'approvisionnement afin d'atténuer les risques d'erreur humaine et de s'assurer que les dossiers sont complets et exacts.

L'équipe des installations inclura dans ses procédures opérationnelles normalisées (qui seront mises en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2019-2020) un examen trimestriel pour s'assurer que les éléments sont exacts aux fins des rapports sur la divulgation proactive.

4. Observations et recommandations (suite)

Observation à faible priorité

2. Les dossiers examinés par les pairs ne contenaient pas de preuves de l'existence de documents d'approvisionnement clés, ce qui a nécessité un renforcement du processus d'administration des dossiers à l'appui des fonctions de contrôle de la qualité et de supervision.

Le service de passation des marchés a recours à un processus d'examen par les pairs quant aux dossiers de marchés qui sert de contrôle de la qualité pour veiller à ce que les dossiers soient complets et conformes aux règles du gouvernement du Canada et du BSIF en matière d'approvisionnement, ainsi qu'à un outil de supervision lorsque les dossiers doivent être approuvés par la haute direction. Pour procéder à l'examen par les pairs, les agents de négociation des marchés utilisent des outils, dont la liste de vérification de l'examen par les pairs et le FPAM, qui comprennent des considérations comme la stratégie d'approvisionnement, des accords commerciaux, des mécanismes obligatoires de passation des marchés et des documents obligatoires qui doivent faire partie du dossier du marché.

On a souligné que l'examen par les pairs porte principalement sur les dossiers imprimés, bien que les dossiers électroniques soient les dossiers officiels de marchés. Dans un certain nombre de dossiers examinés, il a été constaté que les dossiers de marchés ne contenaient pas ou contenaient très peu de preuves claires de la documentation obligatoire, comme une LVERS révisée et approuvée et les certifications des évaluateurs, ce qui est incompatible avec les mentions d'intégralité notées dans les listes de vérification des examens par les pairs. Plus particulièrement, lorsque la documentation clé à l'appui des examens par les pairs se trouvait dans les dossiers électroniques, elle n'était pas facilement accessible dans l'important volume de correspondance des dossiers. Étant donné que le processus d'examen par les pairs joue un rôle clé de contrôle de la qualité, les écarts entre la documentation dans les dossiers de marchés et les données probantes issues de l'examen peuvent entraîner une dépendance excessive au processus.

Recommandation

Le service de passation des marchés doit renforcer son administration des dossiers afin de faciliter l'établissement de liens clairs entre les éléments probants à l'appui des examens de contrôle de la qualité, ce qui permet de réaliser des gains d'efficacité dans le processus et de fournir des preuves claires d'un soutien documenté pour le maintien d'une piste d'audit et de la supervision de la direction.

Plan d'action de la direction

Afin d'assurer des liens clairs entre les données probantes à l'appui des examens de contrôle de la qualité, la Division de l'approvisionnement et des marchés renforcera son processus d'administration des dossiers et de contrôle de la qualité d'ici la fin du troisième trimestre de 2018-2019.

À cette fin, il faut :

- Inclure des hyperliens dans la liste de contrôle des examens par les pairs à chaque document déposé dans eSpace, le système de gestion des documents et des dossiers électroniques du BSIF. Cela permettra de s'assurer que la documentation pertinente appuie le processus de contrôle de la qualité et facilitera l'extraction des éléments de preuve, au besoin.
- Mettre à jour la liste de contrôle de l'examen par les pairs en y rajoutant une colonne pour les commentaires afin que les agents de négociation des marchés puissent noter les cas où une raison valable qui justifie l'absence de documents précis dans le dossier.

4. Observations et recommandations (suite)

Observation à faible priorité

3. Étant donné que les agents de négociation des marchés s'appuient sur les modèles du BSIF pour mener les activités d'approvisionnement, le service de passation des marchés doit établir un processus d'examen officiel pour s'assurer que les modèles du BSIF reflètent et respectent les politiques et les pratiques.

À défaut de procédures opérationnelles officielles, la Division de l'approvisionnement et des marchés utilise des modèles pour s'acquitter de ses fonctions. Ces modèles comprennent les formulaires d'approbation, les listes de contrôle, ainsi que les modèles de passation des marchés et de demande de propositions (y compris les notes de l'utilisateur pour les directives de mise en œuvre). Les modèles de passation des marchés et de demande de propositions comprennent les modèles de SPAC et ceux créés et tenus à jour par le BSIF. Les modèles possédés et gérés par SPAC ne sont pas mis à jour par le BSIF, et le service de passation des marchés a recours à un processus de récupération des modèles sur le site Web de SPAC pour s'assurer que la version la plus à jour est utilisée.

Il a été constaté que les documents du BSIF doivent être mis à jour périodiquement à la suite de changements de politiques, de révisions des procédures de l'équipe ou de mises à jour des consignes du SCT ou de SPAC. Les entrevues avec le personnel chargé de l'approvisionnement ont révélé que les agents de négociation des marchés se fient surtout à ces documents pour s'assurer que les dossiers sont complets et que les clauses appropriées sont incluses. Bien que le modèle d'approbation et la liste de contrôle de l'examen par les pairs soient fréquemment mis à jour, les modèles de passation des marchés et de demande de propositions du BSIF ne font pas l'objet d'un examen et d'une mise à jour officiels périodiques pour s'assurer que les clauses sont tenues à jour en ce qui concerne le Guide des CCUA et les modèles d'approvisionnement pertinents du gouvernement du Canada. Les modèles désuets présentent le risque que le BSIF soit lié par des clauses insuffisantes ou inexactes.

Recommandation

En se fondant sur les modèles du BSIF, le service de passation des marchés doit instaurer un cycle d'examen officiel pour veiller à ce que les modèles soient à jour et pertinents, et établir un processus pour s'assurer que les changements sont également saisis entre les examens.

Plan d'action de la direction

La direction reconnaît l'importance d'effectuer périodiquement un examen exhaustif et horizontal des modèles pour appuyer efficacement le BSIF dans ses relations contractuelles avec les fournisseurs externes. SPAC élabore des clauses nouvelles ou met à jour les clauses existantes chaque fois qu'il y a d'importants changements dans les lois, les politiques et les consignes, et la direction en tient compte dans les modèles pertinents pour éviter d'exposer le BSIF à des risques contractuels excessifs. La direction convient qu'il serait avantageux d'instaurer un cycle d'examen formel de ses modèles.

Suite à la page suivante

4. Observations et recommandations (suite)

Observation à faible priorité (suite)

Plan d'action de la direction (suite)

La Division de l'approvisionnement et des marchés s'engage à finaliser l'examen des modèles de passation des marchés et demande de propositions du BSIF et à rendre les versions révisées disponibles dans les deux langues officielles d'ici la fin du premier trimestre de 2019-2020.

La Division de l'approvisionnement et des marchés mettra également en œuvre un cycle bisannuel selon lequel les modèles de passation des marchés et de demande de propositions du BSIF sont passés en revue au premier trimestre tous les deux ans pour s'assurer qu'ils demeurent à jour et pertinents. Les modèles continueront d'être mis à jour entre les examens complets officiels. La Division de l'approvisionnement et des marchés ajoutera un point trimestriel à l'ordre du jour des réunions d'équipe bihebdomadaires à partir du deuxième trimestre de 2019-2020 afin de confirmer si des modifications ont été apportées aux politiques, si les directives du SCT ou de SPAC ont été mises à jour, ou si des révisions apportées aux procédures de l'équipe ont eu une incidence sur les modèles. Si des changements s'imposent, la Division de l'approvisionnement et des marchés mettra à jour les modèles d'ici la fin du trimestre suivant.

4. Observations et recommandations (suite)

Observation à faible priorité

4. Le service de passation des marchés doit examiner le processus actuel d'évaluation des fournisseurs pour en déterminer l'applicabilité, car il n'est pas encore entièrement mis en œuvre pour obtenir une rétroaction sur le rendement des fournisseurs.

Le Guide des marchés du BSIF décrit un processus d'évaluation du rendement des fournisseurs, conformément aux directives de la politique sur les marchés du SCT, indiquant qu'une fois les travaux terminés, l'autorité contractante (et les fonctionnaires compétents) doit évaluer le rendement de l'expert-conseil ou du professionnel, et qu'il doit recevoir la critique et avoir la possibilité d'y répondre. Les procédures d'audit ont révélé que le processus établi d'examen des fournisseurs n'est pas suivi à l'heure actuelle (après la passation des marchés), car il est difficile pour le service de passation des marchés de faciliter l'exécution des examens par les clients et il n'existe pas de système central de conservation pour faciliter l'analyse des stratégies d'approvisionnement futures.

Lors de discussions avec la direction, il a été mentionné qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de politique pangouvernementale de gestion du rendement des fournisseurs. Toutefois, dans le cadre de l'initiative de modernisation de l'approvisionnement, une politique et des moyens d'évaluer et d'aborder le rendement des fournisseurs sont en voie d'élaboration. Dans l'intervalle, le service de passation des marchés gère le risque d'un mauvais rendement des fournisseurs au moyen d'une mobilisation précoce, ce qui comprend un processus de signalement aux échelons supérieurs pour aviser le service d'un problème de fournisseur, ainsi que l'élaboration d'un plan d'action pour corriger les lacunes, et des dispositions intégrées aux clauses du marché pour résiliation, le cas échéant.

En l'absence d'évaluations documentées des fournisseurs, le BSIF risque de ne pas avoir l'occasion de fournir une rétroaction pertinente aux fournisseurs sur leur rendement à l'égard de la satisfaction des attentes du BSIF en matière d'approvisionnement, et d'aider à cerner les leçons éventuelles tirées de l'atténuation des risques pour les futurs approvisionnements futurs, c.-à-d., non-concordance des attentes, manque de produits livrables et d'échéanciers définis, manque de communication et de jalons établis, etc.

Recommandation

Le service de passation des marchés doit passer en revue le processus d'examen actuel des fournisseurs pour en déterminer l'applicabilité ou pour créer et communiquer un processus axé sur les risques afin d'obtenir une rétroaction sur le rendement des fournisseurs pendant que le BSIF attend la politique pangouvernementale de gestion des fournisseurs. En outre, le Guide des marchés doit être examiné et mis à jour en fonction des changements apportés au processus.

Plan d'action de la direction

Par l'entremise de SPAC et du SCT, l'initiative de modernisation de l'approvisionnement, une politique et des moyens d'évaluer et d'aborder le rendement des fournisseurs, est en voie d'élaboration et sera utilisée à l'échelle du gouvernement du Canada.

Suite à la page suivante

4. Observations et recommandations (suite)

Observation à faible priorité (suite)**Plan d'action de la direction (suite)**

Même si le BSIF attend l'achèvement et la mise en œuvre de la politique de gestion des fournisseurs à l'échelle du gouvernement, le service de passation des marchés examinera le processus d'examen des fournisseurs documenté en vigueur et mettra à jour le Guide des marchés d'ici la fin du troisième trimestre de 2019-2020 pour tenir compte des pratiques organisationnelles.

Lorsque la politique et les outils de gestion des fournisseurs à l'échelle du gouvernement auront été publiés par SPAC et le SCT, puis adoptés par le BSIF, le Guide des marchés sera mis à jour pour tenir compte des nouvelles exigences.

Annexe 1

Notation des observations

Les observations sont notées afin d'aider la direction à affecter les ressources nécessaires pour combler les lacunes relevées ou améliorer les contrôles internes ou l'efficacité opérationnelle. Ces notes ne sont fournies qu'à titre informatif. La direction doit les évaluer selon sa propre expérience et sa propension à prendre des risques.

Les observations sont notées conformément à ce qui suit :

Observation à priorité élevée — Observation liée à une situation exigeant une attention immédiate compte tenu d'une lacune importante sur le plan d'un contrôle (c.-à-d. qu'il n'y a pas de contrôle ou le contrôle est mal conçu ou ne fonctionne pas efficacement) ou d'une possibilité d'améliorer sensiblement les opérations.

Observation à priorité moyenne — Observation liée à une lacune à combler sur le plan d'un contrôle ou à une amélioration à apporter à court terme.

Observation à faible priorité — Observation non essentielle à laquelle on peut donner suite pour renforcer un contrôle interne ou en améliorer l'efficacité, normalement à peu de frais et d'efforts.

Les notes individuelles ne doivent pas être considérées seules et il faut tenir compte de leur effet sur d'autres objectifs.