

Audit de l'approvisionnement et de la gestion des contrats

Rapport final

Direction de la dirigeante principale de la
planification et de l'audit
Division de l'audit interne
Février 2025



elections.ca



Table des matières

Sommaire	4
Les éléments examinés.....	4
Leur importance	4
Nos constatations	5
Réponse de la direction	6
Déclaration d'assurance	7
1. Introduction	8
1.1. Pouvoirs d'audit.....	8
1.2. Contexte	8
1.3. Objectifs	10
1.4. Portée.....	10
1.5. Processus et méthode.....	10
2. Constatations et recommandations	12
Objectif 1 : Évaluer l'efficacité des contrôles du processus d'approvisionnement et de passation des contrats	12
2.1.1. Gouvernance	12
<i>Cadre de gouvernance</i>	<i>12</i>
<i>Recommandation 1</i>	<i>13</i>
<i>Surveillance.....</i>	<i>13</i>
<i>Comité de révision des contrats.....</i>	<i>13</i>
<i>Rapports sur les activités d'approvisionnement</i>	<i>14</i>
<i>Mesure du rendement.....</i>	<i>14</i>
<i>Recommandation 2.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. Formation et soutien.....	15
<i>Formation</i>	<i>15</i>
<i>Recommandation 3.....</i>	<i>15</i>
<i>Avis et conseils</i>	<i>16</i>
<i>Analyse du marché</i>	<i>16</i>
<i>Soutien aux entrepreneurs.....</i>	<i>16</i>
2.1.3. Gestion des documents.....	18
<i>Contenu des dossiers</i>	<i>18</i>
<i>Tenue des dossiers.....</i>	<i>18</i>
<i>Recommandation 4.....</i>	<i>19</i>

Objectif 2 : Évaluer si les responsables fonctionnels s’acquittent correctement de leurs responsabilités en matière de gestion de contrats	19
2.2.1. Pouvoirs délégués	19
2.2.2. Gestion des contrats	20
3. Conclusion	22
<i>Recommandation 5</i>	22
4. Remerciements et personnes-ressources	23
Annexe A : Critères d’audit	24
Annexe B : Recommandations et plans d’action de la direction	25

Sommaire

La principale responsabilité du Bureau du directeur général des élections (BDGE) est de préparer et de conduire les élections générales, les élections partielles et les référendums fédéraux conformément au cadre législatif, tout en assurant l'intégrité du processus électoral et en favorisant le respect de la réglementation.

Pour être en mesure de mener un scrutin à tout moment, le BDGE doit maintenir un certain niveau de préparation. Il doit notamment être prêt à fournir les biens et services nécessaires à la conduite d'une élection générale ou partielle.

Les Services de l'approvisionnement et des contrats (SAC) doivent veiller à l'application générale des politiques, des procédures et des exigences de diligence raisonnable en matière d'approvisionnement et de passation de contrats. Ils doivent notamment entretenir la collaboration avec les responsables fonctionnels afin d'établir des pratiques d'approvisionnement et de gestion des contrats conformes aux exigences opérationnelles dans le but d'obtenir la meilleure valeur globale, d'assurer une saine gestion et de maintenir l'intégrité du processus.

Les éléments examinés

Le premier objectif de l'audit était d'évaluer l'efficacité des contrôles et du cadre de gouvernance des activités d'approvisionnement et de passation de contrats. Le deuxième objectif, axé sur la gestion des contrats, était d'évaluer si les responsables fonctionnels s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion des contrats de manière efficace, efficiente et conforme.

L'audit a porté sur les rôles, les responsabilités, les obligations redditionnelles, les pouvoirs, les politiques, les procédures et les mécanismes de contrôle associés aux activités d'approvisionnement et de passation de contrats du BDGE. Il visait à la fois le champ d'activité de l'autorité contractante (conseillers en approvisionnement) et celui du responsable technique (responsables fonctionnels).

Une analyse d'un échantillon de contrats attribués entre avril 2020 et décembre 2022 a été effectuée. Cette analyse prévoyait aussi l'évaluation de la conformité à la Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière du BDGE et de l'observation du *Règlement sur les marchés de l'État*.

Leur importance

La *Loi électorale du Canada* (LEC) accorde au BDGE des pouvoirs précis et uniques, notamment le pouvoir du directeur général des élections de conclure des contrats de biens et de services indépendamment de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC). Malgré ces pouvoirs, le BDGE est considéré comme un « ministère » aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et des politiques et directives connexes du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Par conséquent, le BDGE est généralement assujetti

aux mêmes règles et politiques qui s'appliquent aux autres ministères en ce qui a trait aux activités d'approvisionnement et de passation de contrats, sauf lorsque ces règles entrent en conflit avec le statut et le mandat indépendants du directeur général des élections. À titre d'agent du Parlement, il incombe notamment au BDGE d'assurer sa surveillance et sa conformité entières avec les politiques du gouvernement du Canada et de prendre des mesures en cas de non-conformité.

Nos constatations

Pour ce qui est du premier objectif, un certain nombre de mécanismes de gouvernance et de contrôles généraux ont été évalués, et quatre recommandations en ont découlé. Il a été constaté que les activités d'approvisionnement et de passation de contrats ne sont pas toujours alignées sur la structure de gouvernance. La direction devrait établir de meilleures pratiques de gestion et de contrôle de la conformité dans ces activités. Plus précisément :

- Le cadre de gouvernance de l'approvisionnement et de la passation de contrats doit être mis à jour pour assurer la conformité avec les politiques et les directives du SCT.
- L'établissement d'un régime de surveillance complet aidera à faire appliquer le nouveau cadre et à assurer un suivi approprié des activités d'approvisionnement et de gestion des contrats.
- Il faut élaborer des programmes de formation supplémentaires pour les conseillers en approvisionnement et les responsables fonctionnels et s'assurer efficacement qu'ils suivent les formations obligatoires.
- De pratiques améliorées de tenue des documents doivent être mises en œuvre afin que les documents d'approvisionnement et de passation de contrats électroniques soient stockés et organisés adéquatement.

Le deuxième objectif concernait la bonne gestion des contrats. Il fallait notamment vérifier si les responsables fonctionnels avaient une compréhension suffisante des processus, des responsabilités, du contexte ainsi que des exigences des lois et des politiques applicables. Les observations suivantes ont été faites :

- Tous les responsables fonctionnels, sauf un, disposaient des pouvoirs délégués appropriés pour affecter des fonds aux contrats faisant partie de l'échantillon. En raison d'un changement de systèmes financiers survenu au cours de la période visée par l'audit, il n'a pas été possible de vérifier la conformité globale avec la Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière du BDGE dans les délais d'exécution de l'audit.
- Bien que les responsables fonctionnels contrôlent individuellement certains aspects de la gestion des contrats, les constatations relatives au premier objectif ont probablement contribué à des incohérences et à des inefficacités dans la gestion des contrats par les responsables fonctionnels.

Vu la nature des constatations relatives au premier objectif, il n'est pas nécessaire, pour l'instant, d'analyser davantage la gestion des contrats individuels. Nous envisagerons d'effectuer un autre audit de la gestion des contrats une fois que les recommandations auront été mises en œuvre.

Dans l'ensemble, cet audit a permis de constater que les processus d'approvisionnement et de passation de contrats du BDGE ne présentent pas les niveaux de contrôle interne requis pour assurer la conformité complète avec les politiques, les lignes directrices et les exigences législatives applicables. Bien que cet audit ait donné lieu à quatre recommandations visant à corriger les lacunes et à améliorer la gouvernance et les contrôles, une dernière recommandation générale a été formulée : envisager de créer dans la division des SAC une fonction de politique et de conformité qui s'ajoutera à sa fonction opérationnelle. Une fonction additionnelle axée sur le renforcement du régime de contrôle interne aidera le BDGE à respecter ses obligations en ce qui a trait à la surveillance de sa propre conformité avec les politiques et directives du SCT, et au renforcement de sa capacité de gestion des contrats.

Réponse de la direction

La direction reconnaît les conclusions de l'audit, est d'accord avec les recommandations présentées dans le rapport, et a préparé des plans d'action pour y donner suite. Les [plans d'action de la direction](#) sont intégrés au présent rapport.

Déclaration d'assurance

Selon le jugement professionnel de la dirigeante principale de l'audit, des procédures d'audit suffisantes et appropriées ont été suivies, et des éléments de preuve ont été recueillis pour étayer les conclusions de l'audit. Les constatations et les conclusions de l'audit s'appuient sur les conditions qui prévalaient au moment de l'audit, telles qu'elles sont décrites dans la portée de l'audit définie par des critères préalablement établis et approuvés par la direction. Les constatations et les conclusions de l'audit ne s'appliquent qu'aux activités examinées.

Cette mission d'audit a été planifiée et réalisée conformément à la *Politique sur l'audit interne* du gouvernement du Canada et aux instruments connexes.

1. Introduction

1.1. Pouvoirs d'audit

La fonction d'audit interne de la Direction du dirigeant principal de la planification et de l'audit vise à fournir des services d'assurance indépendants et objectifs. Ces services sont conçus pour apporter une valeur ajoutée aux activités d'Élections Canada (EC) et pour améliorer ces dernières. L'audit interne aide EC à accomplir ses objectifs par la mise en œuvre d'une approche systématique et rigoureuse d'évaluation et d'amélioration de l'efficacité de la gestion des risques, des contrôles et de la gouvernance. La [Charte d'audit interne](#) d'EC énonce les responsabilités et les obligations redditionnelles de la fonction d'audit interne et confère le pouvoir de réaliser les audits mentionnés dans le plan d'audit axé sur les risques.

L'audit de l'approvisionnement et de la gestion des contrats était prévu dans le *Plan d'audit axé sur les risques 2023-2025*. En mai 2023, le Comité d'audit a recommandé au directeur général des élections d'approuver le plan d'audit.

1.2. Contexte

Le BDGE a comme principale responsabilité de préparer et de conduire les élections partielles, les élections générales et les référendums fédéraux, et d'en faire rapport conformément au cadre législatif, tout en assurant l'intégrité du processus électoral et en favorisant le respect de la réglementation.

Pour être en mesure de mener un scrutin en tout temps, le BDGE doit maintenir un certain niveau de préparation. Il doit notamment se procurer les biens et les services nécessaires à la conduite d'une élection générale ou partielle.

Au sein de l'organisme, le Bureau du dirigeant principal des finances fournit des services d'approvisionnement et de gestion des contrats par l'entremise des Services de l'approvisionnement et des contrats (SAC). Les SAC relèvent du directeur principal, Approvisionnement, Installations et Innovation en milieu de travail.

Au moment de l'audit, les SAC comptaient 25 postes : 6 occupés par des employés nommés pour une période indéterminée, 12 occupés par des employés nommés pour une période déterminée et 7 postes vacants. Du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022, les employés des SAC ont contribué à l'achat de biens et de services d'une valeur de 381 millions de dollars et ont signé 619 contrats de plus de 10 000 \$ respectivement. Au cours de la même période, les SAC ont aidé 160 responsables techniques à mener diverses activités d'approvisionnement et de passation de contrats.

Rôles et responsabilités

Il y a trois principaux intervenants internes dans les activités d'approvisionnement et de passation de contrats : les SAC, les autorités contractantes (conseillers en approvisionnement) ainsi que les responsables techniques ou de projet (responsables fonctionnels).

Les **SAC** sont chargés d'acquérir des biens et des services et de maintenir l'intégrité des activités d'approvisionnement et de passation de contrats du BDGE en appliquant les principes d'approvisionnement concurrentiel, de consultation, d'équité, d'ouverture et de transparence. Ils doivent notamment assurer la conformité des activités d'approvisionnement et de passation de contrats avec les politiques, les procédures, les exigences opérationnelles et les conditions de diligence raisonnable applicables.

Les **conseillers en approvisionnement** des SAC sont chargés d'appuyer les responsables fonctionnels en leur fournissant des avis et des conseils adaptés au contexte et fondés sur une connaissance approfondie des politiques, des procédures et des règlements applicables du gouvernement du Canada et du BDGE. Ils doivent notamment élaborer des stratégies d'approvisionnement adaptées, flexibles et originales et veiller à ce que les pouvoirs de signature délégués soient établis et appliqués adéquatement. Comme le prévoit la Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière du BDGE, le directeur général des élections a délégué ses pouvoirs de passation des contrats aux conseillers en approvisionnement.

Les **responsables fonctionnels** sont chargés d'établir les exigences opérationnelles, d'évaluer les propositions reçues et de veiller à l'exécution du contrat. D'un point de vue financier, ils sont chargés d'obtenir et d'engager des fonds, d'attester que les biens et les services ont été reçus et de veiller à ce que les factures soient traitées et payées dans les délais appropriés.

Lois et politiques applicables

Le BDGE est régi par la *Loi électorale du Canada* (LEC). Cet audit concerne l'article 18.2 de la LEC ainsi que l'article 21, qui porte sur la délégation des pouvoirs.

Le paragraphe 18.2(4) autorise le BDGE à engager des activités d'approvisionnement de manière indépendante de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC). Ce pouvoir de passation de contrats indépendant reflète le mandat du BDGE, qui doit être prêt à tenir une élection à tout moment tout en maintenant son indépendance du Parlement. Ce pouvoir d'approvisionnement va de pair avec la capacité de l'organisme d'accéder au Trésor pour les dépenses électorales (article 553 de la LEC) sans autorisation parlementaire. Ces deux pouvoirs sont indispensables à l'indépendance du BDGE.

Même s'il peut engager des activités d'approvisionnement de manière indépendante de SPAC, le BDGE est considéré comme un « ministère » aux fins de la LGFP et des politiques et directives connexes du SCT, notamment la *Politique sur la planification et la gestion des investissements* (2021) et la *Directive sur la gestion de l'approvisionnement* (2021). Par conséquent, le BDGE est généralement assujéti aux mêmes règles et politiques qui s'appliquent aux autres ministères en ce qui a trait aux activités d'approvisionnement et de passation de contrats, sauf lorsque ces règles entrent en conflit avec le statut et le mandat indépendants du directeur général des élections.

À titre d'agent du Parlement, il incombe au BDGE d'assurer sa surveillance et sa conformité entières avec les politiques du gouvernement du Canada ainsi que de prendre des mesures en cas de non-conformité.

1.3. Objectifs

L'audit avait deux objectifs. Le premier était d'évaluer l'efficacité des contrôles et du cadre de gouvernance des activités d'approvisionnement et de passation de contrats, qui sont constituées d'un éventail de processus et de structures établis par la direction pour orienter, gérer et surveiller les activités d'approvisionnement de l'organisme. Ils comprennent des cadres, des politiques, des lignes directrices, des directives, un plan d'action, des descriptions de travail, des évaluations du rendement, des formations et un mécanisme de surveillance.

Le deuxième objectif était d'évaluer si les responsables fonctionnels s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion des contrats de manière efficace, efficiente et conforme. Pour ce faire, les responsables fonctionnels doivent avoir une compréhension suffisante des processus, des responsabilités, du contexte ainsi que des exigences découlant des lois et des politiques, et avoir accès à des avis et à des conseils de grande qualité de la part des conseillers en approvisionnement.

Plus précisément, les objectifs étaient les suivants :

1. évaluer l'efficacité des contrôles du processus d'approvisionnement et de passation des contrats;
2. évaluer si les responsables fonctionnels s'acquittent correctement de leurs responsabilités en matière de gestion des contrats.

1.4. Portée

L'audit a porté sur les rôles, les responsabilités, les obligations redditionnelles, les pouvoirs, les politiques, les procédures et les mécanismes de contrôle associés au cadre d'approvisionnement et de passation de contrats du BDGE. Il a porté plus précisément sur deux champs d'activités : celui de l'autorité contractante (conseiller en approvisionnement) et celui du responsable technique (responsable fonctionnel).

Un échantillon de contrats attribués entre avril 2020 et décembre 2022 a été analysé, y compris les délégations financières en vertu des articles 32 et 34 de la LGFP et l'observation du *Règlement sur les marchés de l'État*.

Les baux, les cartes d'achat ainsi que les contrats conclus par SPAC ou par Services partagés Canada au nom du directeur général des élections n'étaient pas visés par l'audit, pas plus que les activités ayant mené à la décision d'entreprendre une activité d'approvisionnement et le rapport qualité-prix des contrats individuels. Comme le processus d'approvisionnement de services juridiques externes est différent, il n'est pas visé par l'audit.

1.5. Processus et méthode

La méthode d'audit était fondée sur la *Politique sur l'audit interne* et les politiques connexes du gouvernement du Canada, selon lesquelles les audits doivent être menés conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne établies par l'Institut des auditeurs internes.

Les travaux de planification ont consisté à :

- discuter avec la haute direction de la portée de l'audit;
- examiner les informations organisationnelles et opérationnelles publiées dans l'intranet et fournies par la direction;
- déterminer les lois, les politiques, les directives et les autres instruments;
- évaluer les risques afin d'établir les objectifs et la portée de l'audit;
- établir les critères d'audit;
- valider le plan auprès de la direction;
- élaborer les procédures et une stratégie d'analyse.

L'audit a eu lieu de juin 2023 à janvier 2024 et a compris :

- un examen d'un échantillon de 28 contrats, choisis au hasard, de différents niveaux de complexité et de différentes valeurs;
- des entrevues avec 28 membres du personnel ayant participé à diverses activités d'approvisionnement et de passation de contrats :
 - 8 conseillers en approvisionnement représentant l'autorité contractante;
 - 16 responsables fonctionnels représentant le responsable technique;
 - 3 employés du Bureau du dirigeant principal des finances;
 - 1 membre du Comité de révision des contrats;
- l'observation de l'ouverture d'une soumission électronique;
- un sondage auprès de 26 fournisseurs ayant conclu des contrats de biens et de services avec le BDGE;
- une analyse des résultats de l'audit par rapport aux critères d'audit;
- la consignation des observations et des constatations.

Après l'audit en tant que tel, des recommandations à l'intention de la direction ont été formulées en vue d'améliorer les contrôles.

2. Constatations et recommandations

Objectif 1 : Évaluer l'efficacité des contrôles du processus d'approvisionnement et de passation des contrats

2.1.1. Gouvernance

Les activités d'approvisionnement et de passation de contrats doivent être encadrées par des pouvoirs clairs, des lignes directrices et un environnement de contrôle qui est adéquat, exhaustif et efficace. Cet environnement de contrôle repose notamment sur la définition des rôles et des responsabilités des intervenants, l'établissement d'obligations redditionnelles claires pour les délégataires, des systèmes, procédures et outils, ainsi qu'une surveillance exercée par la direction afin d'assurer la conformité aux exigences des lois et des politiques applicables ainsi que l'uniformité et la rigueur de l'ensemble des processus.

Cadre de gouvernance

Le cadre de gouvernance au BDGE est constitué principalement des quatre documents suivants, qui visent à orienter les employés et à définir les exigences auxquelles sont assujetties les activités d'approvisionnement et de passation des contrats :

- Le *Cadre de l'approvisionnement et de la passation des contrats* du BDGE (daté de 2016) : il donne un aperçu du processus d'approvisionnement et de passation des contrats à EC ainsi que des conseils pour mener efficacement une activité d'approvisionnement.
- Un document d'une page (daté d'août 2016) qui donne un aperçu de la gouvernance des contrats au BDGE : il résume les pouvoirs, les responsabilités et les obligations des intervenants, et fournit de l'information générale sur les procédures d'approvisionnement et de passation de contrats ainsi que les obligations prévues par la loi.
- La *Politique de l'approvisionnement et de la passation des contrats* (datée de juin 2020) : elle définit les rôles en matière d'approvisionnement et de passation de contrats, et décrit le cadre législatif et politique dans lequel ces rôles s'exercent; elle donne également un aperçu des pratiques exemplaires et des principes directeurs.
- Le *Guide de l'approvisionnement et de la passation des contrats* (daté d'août 2016) : il réunit les renseignements détaillés sur le contexte et les procédures dont les conseillers en approvisionnement et les responsables fonctionnels ont besoin pour s'acquitter adéquatement de leurs responsabilités en matière d'approvisionnement et de passation de contrats.

L'audit a révélé que le cadre de gouvernance du BDGE n'était plus à jour et n'était pas conforme à la section 4.1.2 de la *Directive sur la gestion de l'approvisionnement* du SCT. De plus, bien que la prochaine révision quinquennale obligatoire de la *Politique de l'approvisionnement et de la passation des contrats* du BDGE mentionnée dans le présent document ne soit prévue qu'en 2025, les changements apportés aux politiques du SCT en mai 2021 auraient dû déclencher une révision. Pour ce qui est du *Guide de*

l'approvisionnement et de la passation des contrats, la section 3 indique qu'il doit être révisé tous les deux ans. Non seulement le guide pourrait ne pas tenir compte des dernières politiques et directives du SCT, mais au moins trois révisions régulières n'ont pas été effectuées.

Recommandation 1

Il est recommandé que le cadre de gouvernance des activités d'approvisionnement et de passation de contrats soit revu et mis à jour pour assurer l'application complète des politiques et des directives du SCT, et soit communiqué de manière efficace à toutes les personnes concernées.

Surveillance

Les mécanismes de surveillance sont essentiels à une saine gestion de l'approvisionnement et des contrats et au respect des exigences du BDGE et du SCT par les conseillers en approvisionnement et les responsables fonctionnels.

Conformément à la politique du SCT, il incombe entièrement au directeur général des élections, à titre d'agent du Parlement, d'assurer et de surveiller la conformité avec la politique au sein de l'organisme, ainsi que de prendre des mesures en cas de non-conformité.

L'audit a permis de constater que le cadre de gouvernance, qui contient les quatre documents susmentionnés, ne prévoyait pas, comme l'exige la politique du SCT, la surveillance des activités d'approvisionnement et de passation de contrats, à l'exception de la surveillance de l'exécution des travaux par les entrepreneurs. Les mécanismes de surveillance existants au BDGE sont décrits ci-dessous.

Comité de révision des contrats

Le BDGE a créé le Comité de révision des contrats (CRC) en 2018. Celui-ci fournit des recommandations, des conseils et des orientations stratégiques au dirigeant principal des finances et aux responsables des secteurs, en plus de présenter des recommandations au directeur général des élections si nécessaire. La valeur totale des contrats est l'un des critères utilisés pour déterminer si un examen par le CRC est requis¹.

Nous avons constaté que le CRC convoque des réunions ou mène des consultations par courriel seulement deux ou trois fois par année, même si son mandat précise qu'il se réunit habituellement chaque mois, selon les besoins. Quatre dossiers d'approvisionnement qui nécessitaient l'approbation du CRC faisaient partie de l'échantillon. Après avoir minutieusement cherché les documents et discuté avec les principales personnes-ressources,

¹ Le seuil relatif à la valeur totale du contrat varie selon le type de stratégie d'approvisionnement (concurrentielle ou non concurrentielle).

nous n'avons trouvé qu'une seule note d'information et un seul courriel faisant état d'une décision. Aucun ordre du jour ou procès-verbal n'a été trouvé. Le CRC ne produit aucun des documents de gouvernance habituels, tels que des ordres du jour et des procès-verbaux, auxquels on pourrait s'attendre vu son mandat.

Rapports sur les activités d'approvisionnement

La production de rapports sur les activités d'approvisionnement est mentionnée à la fois dans les documents sur le cadre de gouvernance qui décrivent les exigences relatives aux activités d'approvisionnement et de passation de contrats et dans les descriptions de travail des conseillers en approvisionnement. Ces rapports trimestriels devraient comprendre une analyse des données sur les activités de passation de contrats qui met en lumière les tendances en approvisionnement. Ils devraient également comprendre des observations sur la surveillance, offrir une vue d'ensemble des plans d'approvisionnement de différentes divisions et indiquer si le plan d'investissement de l'organisme est respecté.

L'audit a révélé que le BDGE ne produit aucun rapport de ce type. Comme la collecte d'informations sur les besoins en approvisionnement n'est pas coordonnée, il y a un risque de dédoublement des efforts et des dépenses au sein de l'organisme.

Mesure du rendement

Même si les SAC ont des normes de service, les conseillers en approvisionnement interrogés ont mentionné que le processus de suivi du respect des normes, qui est en grande partie manuel, était inefficace et sujet aux erreurs. Comme aucun autre indicateur de rendement ne semble être utilisé pour évaluer les services d'approvisionnement, les SAC risquent de ne pas savoir exactement si les conseillers en approvisionnement sont capables de respecter les normes de service ou de ne pas savoir reconnaître les possibilités d'amélioration. Il convient de noter que nous n'avons pas évalué si les demandes de contrat étaient traitées dans les délais prescrits par les normes de service.

Nous avons aussi cherché à savoir si les ententes de gestion du rendement annuelles des conseillers en approvisionnement et des responsables fonctionnels comprenaient des objectifs liés aux activités d'approvisionnement. Le modèle d'évaluation des conseillers en approvisionnement était adéquat, mais les objectifs des responsables fonctionnels se résumaient à veiller à ce que les activités d'approvisionnement figurent dans le plan d'approvisionnement du secteur et à ce que les exigences financières correspondantes soient respectées.

Rien d'autre n'indique que les SAC ont vérifié si les dossiers d'approvisionnement et de passation de contrats existants étaient exacts et complets ou présentaient des possibilités d'amélioration. De plus amples renseignements sont présentés à la section [2.1.3 Gestion des documents](#).

Recommandation 2

Il est recommandé d'élaborer et de mettre en œuvre un régime de surveillance complet pour assurer le respect du cadre de gouvernance et un suivi approprié des activités d'approvisionnement et de gestion des contrats.

2.1.2. Formation et soutien

Formation

Les conseillers en approvisionnement et les responsables fonctionnels ont besoin de formation pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions et pour agir de manière éthique.

Le site intranet du BDGE contient de l'information, des documents, des formulaires et des modèles à l'intention des conseillers en approvisionnement et des responsables fonctionnels. L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) offre également une formation obligatoire sur la délégation des pouvoirs aux gestionnaires occupant un poste assorti d'un pouvoir de signature délégué.

Les conseillers en approvisionnement interrogés ont mentionné plusieurs lacunes du régime de formation des SAC : possibilités de formation variables d'une équipe à l'autre, manque d'encadrement et de formation axés sur le leadership à l'intention des chefs d'équipe et manque de clarté quant aux cours de l'EFPC et des SAC qui sont obligatoires. Par exemple, la direction a mentionné que plusieurs cours de l'EFPC étaient obligatoires, alors que les employés interrogés ont dit que la plupart de ces formations étaient facultatives. Les seuls cours que la plupart des répondants savaient obligatoires étaient ceux offerts par l'EFPC dans le cadre du programme de formation sur la délégation des pouvoirs.

Plusieurs responsables fonctionnels interrogés ont dit qu'une formation sur l'approvisionnement et la gestion des contrats leur serait utile, plus précisément une formation sur l'élaboration d'énoncés des travaux, ainsi que des avis et des conseils supplémentaires pour mieux s'acquitter de leurs fonctions, plus particulièrement dans les dossiers d'approvisionnement de grande envergure.

Recommandation 3

Il est recommandé d'élaborer d'autres programmes de formation à l'intention des conseillers en approvisionnement et des responsables fonctionnels afin de leur fournir les connaissances nécessaires et manquantes. La nature des cours (obligatoire ou facultatif) de chaque programme doit être clairement indiquée, et il faut assurer un suivi pour savoir qui a terminé les formations obligatoires.

Avis et conseils

Il est essentiel de fournir des avis et des conseils de qualité aux responsables fonctionnels tout au long du cycle de vie de l'approvisionnement et de la gestion des contrats.

Bien que la prestation d'avis et de conseils fasse partie intégrante des descriptions de travail² des conseillers en approvisionnement, les entrevues ont révélé que les conseils fournis aux responsables fonctionnels sont parfois incohérents et inadéquats, ce qui entraîne des anomalies dans les contrats et des retards d'exécution. Par exemple, les conseillers en approvisionnement ne sont parfois pas en mesure de fournir les informations requises ou ne savent pas où les trouver. Par conséquent, il est possible que les responsables fonctionnels n'aient pas tous les renseignements nécessaires à la prise de décisions éclairées satisfaisant à leurs besoins et à leurs objectifs.

Plusieurs personnes interrogées ont également dit qu'il y avait beaucoup de roulement parmi les conseillers en approvisionnement, ce qui pourrait avoir eu une incidence sur leur perception de la qualité. L'effectif semble s'être stabilisé dans les mois qui ont suivi l'audit.

Analyse du marché

Comme l'indique la *Directive sur la gestion de l'approvisionnement*, une analyse du marché est une étape importante de la planification d'un approvisionnement afin de mieux comprendre la capacité et la disponibilité de l'industrie, et est essentielle à la prestation d'avis et de conseils de qualité par les conseillers en approvisionnement. L'audit a révélé que le BDGE n'a aucune capacité d'analyse de marché pour obtenir des analyses de marché à intervalles réguliers et en temps utile.

Soutien aux entrepreneurs

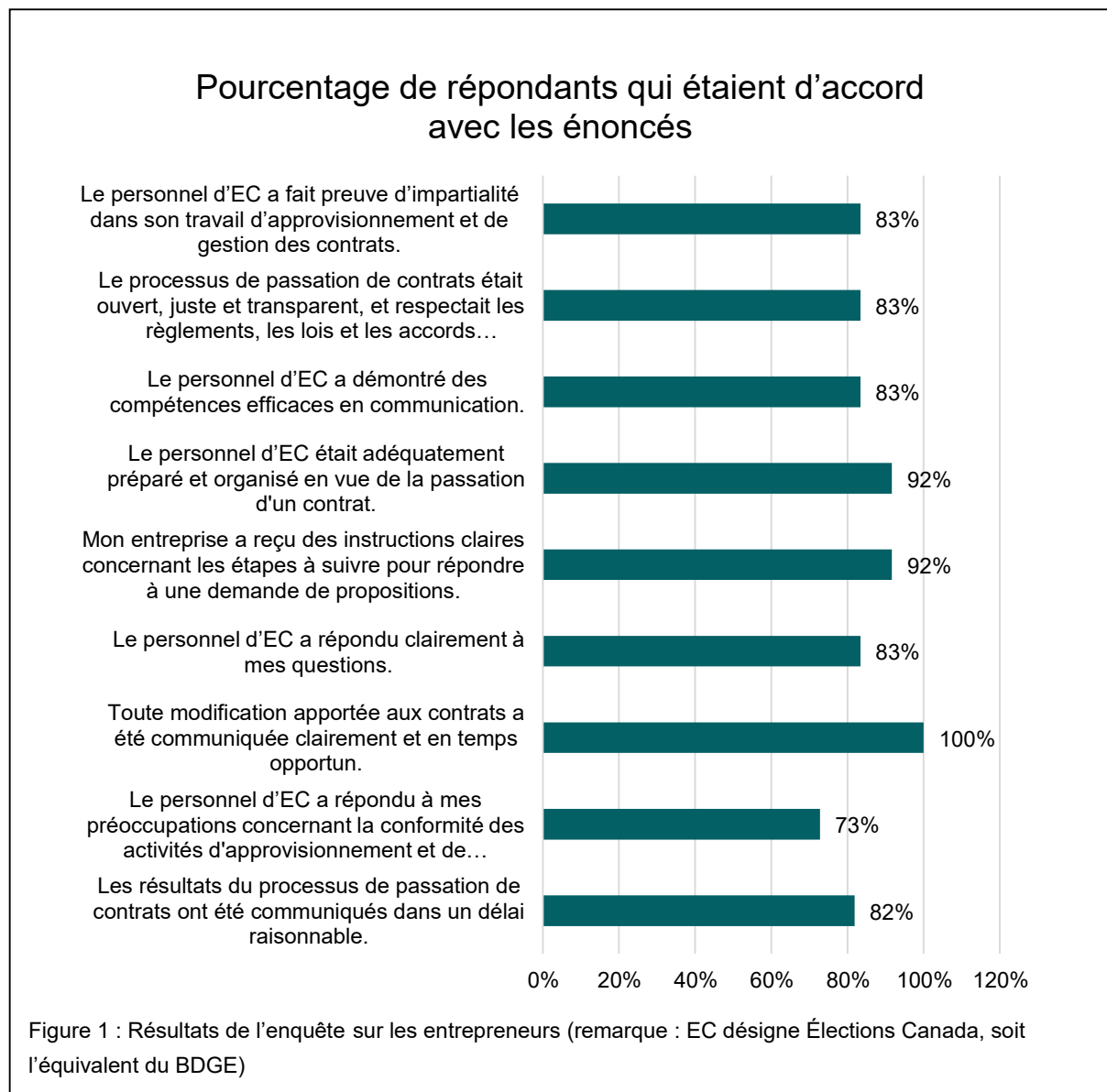
Les conseillers en approvisionnement appuient également les responsables fonctionnels en communiquant avec les entrepreneurs. Les entrepreneurs³ sondés se sont dits très satisfaits de leurs interactions avec les conseillers en approvisionnement. Dans l'ensemble, la majorité des répondants au sondage (83 %) trouvaient que les conseillers en approvisionnement étaient impartiaux et que les processus d'approvisionnement et de passation des contrats étaient ouverts, justes et transparents et respectaient les règlements, les lois et les accords commerciaux applicables. Ils étaient aussi d'avis (83 %) que le personnel du BDGE démontrait des aptitudes de communication efficaces, et que les instructions et les modifications apportées aux contrats étaient communiquées clairement et en temps opportun. Enfin, 92 % des répondants étaient d'accord pour dire que le personnel du BDGE était adéquatement

² Fait partie des descriptions de travail des postes PG-03, PG-04 et PG-05 datées de janvier 2017.

³ Parmi les 26 entrepreneurs sollicités, 12 ont répondu au sondage.

préparé et avait répondu clairement à leurs questions. Les résultats complets du sondage sont présentés dans la figure 1.

La mise en œuvre des recommandations énoncées dans le présent rapport renforcera la capacité des SAC de fournir des conseils et des avis de qualité, et améliorera l'expérience globale des responsables fonctionnels tout au long du cycle d'approvisionnement et de gestion des contrats. La recommandation 5, présentée ci-dessous, vise aussi à apporter des améliorations à cet égard.



2.1.3. Gestion des documents

Pour évaluer la conformité avec le *Guide de l'approvisionnement et de la passation des contrats* et les politiques du SCT, nous avons soumis un échantillon de 28 dossiers d'approvisionnement⁴, choisis aléatoirement par ordinateur, à un examen approfondi. Nous nous sommes concentrés sur les principaux documents, comme l'énoncé des travaux et le formulaire de demande d'approvisionnement, ainsi que les exigences relatives à la sécurité, les noms des signataires et les dates de signature. Nous avons aussi vérifié si les formulaires obligatoires, soit la liste de vérification pour l'évaluation des risques et le formulaire d'évaluation du rendement du fournisseur, avaient été remplis pour les approvisionnements en biens de plus de 25 000 \$ et les approvisionnements en services de plus de 40 000 \$.

Contenu des dossiers

La majorité des dossiers d'approvisionnement contenaient l'énoncé des travaux, le formulaire de demande d'approvisionnement et la liste des exigences relatives à la sécurité. Nous avons toutefois constaté des lacunes en ce qui concerne l'exhaustivité et le classement des documents contractuels. Par exemple, deux dossiers contenaient des copies des contrats qui n'étaient pas dûment signées par les deux parties. Dans un autre cas, le contrat ne se trouvait pas dans les documents fournis. Nous avons dû mener de vastes recherches pour évaluer la conformité, car bien des contrats ne se trouvaient pas là où ils auraient dû se trouver. Il est possible que des copies de ces contrats se trouvent en la possession d'autres employés, mais conformément aux bonnes pratiques de tenue des documents et à l'obligation de conserver des documents d'approvisionnement complets et exacts, les versions officielles des contrats devraient rester en la possession des SAC et être versées dans GCdocs.

De plus, d'autres documents ne se trouvaient pas systématiquement dans les dossiers; un seul dossier contenait une liste de vérification pour l'évaluation des risques dûment remplie et signée par le conseiller en approvisionnement, et aucun ne contenait le formulaire d'évaluation du rendement du fournisseur. Lorsque des documents de contrôle importants, tels que la liste de vérification pour l'évaluation des risques, ne sont pas utilisés, il y a un risque que les conseillers en approvisionnement ne gèrent pas leurs dossiers de manière cohérente, ce qui pourrait entraîner des manquements aux politiques en vigueur.

Tenue des dossiers

Le BDGE utilise la solution de gestion des dossiers et des documents électroniques du gouvernement du Canada, soit GCdocs. En plus des lacunes mentionnées précédemment, l'audit a également révélé des incohérences dans la nomenclature ou la structure de gestion des dossiers électroniques. La section 29.3.2 du *Guide de l'approvisionnement et de la passation des contrats* est pourtant formelle à ce sujet :

⁴ L'échantillon comprenait uniquement des contrats de plus de 10 000 \$ et incluait à la fois des contrats découlant de processus d'approvisionnement concurrentiels et non concurrentiels ainsi que des contrats découlant d'offres à commandes.

Le conseiller en approvisionnement gère, organise et conserve en lieu sûr le dossier d'approvisionnement. Il s'assure également que tous les documents y figurent et le tient à jour au moyen de la liste de vérification appropriée. Un dossier d'approvisionnement bien géré sera complet et organisé : il peut être nécessaire de le mettre à la disposition de membres d'autres secteurs d'Élections Canada ou de parties externes en cas de vérification, de demande présentée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ou de recours devant le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Au cours de l'audit, on a constaté qu'il est parfois difficile de repérer les documents et de déterminer s'il manque des documents ou si les documents sont simplement mal classés. Le contrôle global des fichiers d'approvisionnement électroniques n'a pas pu être établi.

Recommandation 4

Il est recommandé que les SAC mettent en œuvre des pratiques appropriées de tenue des dossiers d'approvisionnement et de passation de contrats qui permettent au BDGE de gérer et de protéger les informations relatives à l'approvisionnement et à la passation de contrats, ainsi que de faciliter la prise de décisions éclairées.

Objectif 2 : Évaluer si les responsables fonctionnels s'acquittent correctement de leurs responsabilités en matière de gestion de contrats

2.2.1. Pouvoirs délégués

La délégation des pouvoirs financiers est une mesure de contrôle interne importante dans le processus de gestion des dépenses.

Selon le guide sur la Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière du BDGE, (i) un paiement pour un contrat ne peut être effectué que si des fonds suffisants sont disponibles pour acquitter toutes les dettes contractées à cette occasion (pouvoir d'engagement), et (ii) tout paiement est subordonné à une attestation du directeur général des élections ou du délégataire de pouvoirs financiers compétent selon laquelle, d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés et, d'autre part, le prix demandé est conforme au contrat ou, à défaut, est raisonnable (pouvoir de certification).

Le BDGE a renouvelé sa *Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière* en avril 2022. Cette charte permet au directeur général des élections de déléguer les pouvoirs de signature susmentionnés à des employés, au besoin, pour les habilitier à agir en son nom à

l'égard de questions financières⁵. Elle prévoit des niveaux d'approbation précis pour le processus d'approvisionnement et de passation de contrats. Le Bureau du dirigeant principal des finances doit veiller à ce que le système de gestion financière de l'organisme comprenne un tableau précis et actualisé des pouvoirs délégués.

Les pouvoirs délégués des responsables fonctionnels ont été examinés au cours de l'analyse de l'échantillon de dossiers d'approvisionnement. Cette analyse a révélé que les responsables fonctionnels possédaient le niveau de pouvoir nécessaire pour gérer leur contrat, sauf un qui n'avait pas la délégation requise à la date du contrat. L'audit a révélé que certains responsables fonctionnels ne connaissaient pas leur niveau de pouvoir quant à la signature de documents financiers.

Pendant la période de laquelle provient l'échantillon, le BDGE a procédé à un changement de systèmes financiers. En raison de ce changement, il n'a pas été possible de valider certains aspects du pouvoir de signer des documents financiers dans les délais d'exécution de l'audit. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de confirmer si tous les responsables fonctionnels ont exécuté leurs fonctions conformément à la Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière et aux autres politiques applicables. Toutefois, dans son rapport de vérification pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2023, le Bureau du vérificateur général du Canada a mentionné qu'il y avait souvent des écarts dans la note relative aux états financiers et a constaté, dans les contrôles internes associés à la gestion d'un important contrat pluriannuel, des faiblesses qui ont entraîné un dépassement du montant approuvé.

2.2.2. Gestion des contrats

Pour bien gérer un contrat, le responsable fonctionnel doit avoir une compréhension suffisante des processus, des responsabilités, du contexte ainsi que des exigences découlant des lois et des politiques. Il doit aussi avoir accès à des avis et à des conseils de grande qualité de la part des conseillers en approvisionnement.

Comme il a été mentionné précédemment, les responsables fonctionnels reçoivent peu de formation, de sorte qu'il leur est difficile de parfaitement comprendre leurs responsabilités et leurs obligations redditionnelles. À preuve, la plupart des responsables fonctionnels interrogés ont dit qu'ils ne connaissaient pas le *Guide de l'approvisionnement et de la passation des contrats* et les documents associés.

De plus, rien ne prouve la tenue de réunions de travail régulières avec les entrepreneurs. À titre d'exemple, l'un des responsables fonctionnels interrogés n'a pas été en mesure de produire les ordres du jour, les procès-verbaux ou les comptes rendus des mesures à prendre des réunions bimensuelles organisées avec un entrepreneur au cours d'un contrat complexe

⁵ Le Bureau de la commissaire aux élections fédérales a sa propre charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière.

de grande envergure, bien que ces réunions aient été une stratégie d'atténuation de plusieurs risques liés au contrat.

Par ailleurs, il n'y a pas toujours eu de rencontres rétrospectives officielles entre les SAC et les responsables fonctionnels pour communiquer les résultats et les meilleures pratiques d'un projet d'approvisionnement et de passation de contrats et pour recommander des améliorations de procédure. Des participants aux entrevues ont mentionné que des évaluations rétrospectives ont parfois lieu, mais qu'elles ne faisaient pas partie d'un processus établi. Ces lacunes sont particulièrement préoccupantes dans le cas de contrats de grande valeur échelonnés sur de longues périodes et pourraient nuire à la gestion efficace des contrats.

L'absence de mécanismes officiels de contrôle des délais, des ressources, des coûts et des échéanciers des entrepreneurs peut causer des problèmes et des disparités sur le plan de la qualité de la gestion des contrats. Bien que chaque responsable fonctionnel assure un suivi individuel, l'absence de processus normalisés peut entraîner des incohérences et des inefficacités. Les ententes de gestion du rendement des responsables fonctionnels ne contiennent aucun objectif précis en matière d'approvisionnement et de passation de contrats, et ce, même s'ils gèrent des projets d'approvisionnement complexes et de grande envergure. Le seul mécanisme de responsabilisation trouvé : les responsabilités liées à la Charte de délégation des pouvoirs de signer en matière financière. Toutefois, il convient de noter que les responsables fonctionnels sont tenus d'inscrire les activités prévues d'approvisionnement et de passation de contrats dans les plans d'approvisionnement des secteurs. Le respect de cette exigence est un objectif de rendement des cadres.

Bien que les responsables fonctionnels contrôlent individuellement certains aspects de la gestion des contrats, le manque de formation, l'irrégularité des avis et des conseils ainsi que l'insuffisance des mécanismes de contrôle normalisés ont contribué à des incohérences et à des inefficacités dans la gestion des contrats. En effet, l'audit a permis de constater que des améliorations sont nécessaires pour que les responsables fonctionnels comprennent les pouvoirs, les responsabilités et les obligations qui leur incombent en vertu du cadre d'approvisionnement et de passation de contrats. D'autres audits de la gestion des contrats pourraient être nécessaires une fois que les recommandations auront été mises en œuvre.

3. Conclusion

Dans l'ensemble, cet audit a permis de constater que les processus d'approvisionnement et de passation de contrats du BDGE ne présentent pas les niveaux de contrôle interne requis pour assurer la pleine conformité avec les politiques, les lignes directrices et les exigences législatives applicables. Bien que cet audit ait donné lieu à quatre recommandations visant à corriger les lacunes en matière de gouvernance et de contrôle, une dernière recommandation générale doit être formulée : envisager de créer dans la division des SAC une fonction de politique et de conformité ou un centre d'expertise qui s'ajoutera à sa fonction opérationnelle. Une fonction additionnelle axée sur le renforcement du régime de contrôle interne permettra au BDGE de respecter ses obligations en ce qui a trait à la surveillance de sa propre conformité avec les politiques et directives du SCT, et au renforcement de sa capacité de gestion des contrats.

Recommandation 5

Il est recommandé que les SAC créent une fonction de politique et de conformité qui s'ajoutera à leur fonction opérationnelle.

4. Remerciements et personnes-ressources

Nous tenons à remercier les membres du personnel et de la direction des Services de l'approvisionnement et des contrats qui ont participé à l'audit, ainsi que les participants aux entrevues et au sondage.

Personne-ressource de l'audit :

Directrice adjointe, Audit interne

Personnes-ressources de la direction :

Directeur principal, Approvisionnement, Installations et Innovation en milieu de travail

Directeur adjoint, Services de l'approvisionnement et des contrats

Annexe A : Critères d'audit

Objectif n° 1 : Évaluer l'efficacité des contrôles du processus d'approvisionnement et de passation des contrats.

Critères

- 1.1. Le BDGE a établi un cadre d'approvisionnement et de passation de contrats qui définit les pouvoirs, les responsabilités et les obligations redditionnelles des autorités contractantes, des responsables techniques et des responsables de l'approvisionnement, et a communiqué ce cadre adéquatement.
- 1.2. Les activités d'approvisionnement et de passation de contrats sont menées conformément aux politiques, aux procédures, aux accords commerciaux, aux lois et aux règlements applicables.
- 1.3. Des mécanismes de surveillance efficaces sont en place pour assurer la conformité des activités d'approvisionnement et de passation de contrats.
- 1.4. Les conseillers en approvisionnement reçoivent les conseils, les outils et la formation nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions, et ils agissent de manière éthique.

Objectif n° 2 : Évaluer si les responsables fonctionnels s'acquittent correctement de leurs responsabilités en matière de gestion de contrats.

Critères

- 2.1. L'autorité technique comprend ses pouvoirs, ses responsabilités et ses obligations redditionnelles en matière de gestion de contrats.
- 2.2. L'autorité technique a reçu les informations nécessaires pour pouvoir exercer correctement ses responsabilités en matière de gestion de contrats.
- 2.3. Les responsables techniques accomplissent leurs tâches conformément aux articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, au *Règlement sur les marchés de l'État* et aux autres politiques applicables.

Annexe B : Recommandations et plans d'action de la direction

Recommandation	Plan d'action de la direction
1. Il est recommandé que le cadre de gouvernance des activités d'approvisionnement et de passation de contrats soit revu et mis à jour pour assurer l'application complète des politiques et des directives du SCT, et soit communiqué de manière efficace à toutes les personnes concernées.	La direction accepte la recommandation. Le directeur adjoint et le chef d'équipe des SAC mettront à jour le cadre d'approvisionnement ainsi que les rôles et les responsabilités en matière d'approvisionnement. Ils élaboreront et mettront en œuvre un plan d'action pour assurer la conformité avec les directives du SCT. Après tout changement nécessaire, ils élaboreront un plan de communication au personnel de l'organisme et aux fournisseurs. Toutes les mesures seront prises d'ici le 31 mars 2026.
2. Il est recommandé d'élaborer et de mettre en œuvre un régime de surveillance complet pour assurer le respect du cadre de gouvernance et un suivi approprié des activités d'approvisionnement et de gestion des contrats.	La direction accepte la recommandation. Le directeur adjoint des SAC veillera à ce que ces services soient alignés sur la structure de gouvernance de l'organisme, notamment en créant un comité d'examen des activités d'approvisionnement. Il révisera également la matrice de renvoi à un niveau supérieur pour l'approvisionnement, élaborera un cadre de gestion des risques en approvisionnement et améliorera le mécanisme de planification et de rapport. Ces mesures permettront d'améliorer la surveillance et les contrôles. Toutes les mesures seront prises d'ici le 31 décembre 2025.
3. Il est recommandé d'élaborer d'autres programmes de formation à l'intention des conseillers en approvisionnement et des responsables fonctionnels afin de leur fournir les connaissances nécessaires et manquantes. La nature des cours (obligatoire ou facultatif) de chaque programme doit être clairement	La direction accepte la recommandation. Pour améliorer la formation, le directeur principal et le directeur adjoint des SAC travailleront avec l'équipe de Ressources humaines pour que les plans d'apprentissage permettent d'acquérir les nouvelles compétences de la collectivité de l'approvisionnement du gouvernement du Canada. Ils veilleront aussi à ce que les

Recommandation	Plan d'action de la direction
indiquée, et il faut assurer un suivi pour savoir qui a terminé les formations obligatoires.	formations obligatoires soient suivies. Le directeur adjoint des SAC sera également chargé de mettre en œuvre un processus d'attestation pour les responsables fonctionnels et de sensibiliser les intervenants au risque de conflits d'intérêts tout au long du processus d'approvisionnement. Toutes les mesures seront prises d'ici le 31 mars 2025.
4. Il est recommandé que les SAC mettent en œuvre des pratiques appropriées de tenue des dossiers actifs et futurs d'approvisionnement et de passation de contrats qui permettent au BDGE de gérer et de protéger les informations relatives à l'approvisionnement et à la passation de contrats, ainsi que de faciliter la prise de décisions éclairées.	La direction accepte la recommandation. Le chef de l'équipe responsable de la modernisation de l'approvisionnement travaillera avec l'équipe de Services financiers pour mettre en œuvre un logiciel de gestion des cas. De plus, le directeur adjoint des SAC examinera et augmentera l'utilisation de GCdocs pour la gestion des dossiers, et collaborera avec l'équipe de Services financiers pour mieux utiliser la fonction de rapport du SAP. Enfin, nous tâcherons de répertorier les leçons tirées des projets d'approvisionnement complexes avec le Bureau de gestion des projets d'entreprise afin de trouver d'autres possibilités d'amélioration. Toutes les mesures seront prises d'ici le 30 juin 2025.
5. Il est recommandé que les SAC créent une fonction de politique et de conformité qui s'ajoutera à leur fonction opérationnelle.	La direction accepte la recommandation. Le directeur adjoint et le chef d'équipe des SAC y créeront une équipe de surveillance de l'approvisionnement qui se concentrera sur les politiques, les pratiques, les procédures, les normes et la formation. Ils confieront également à un tiers le mandat de réaliser des études et des analyses de marché. Toutes les mesures seront prises d'ici le 31 décembre 2025.