



Rapport final de vérification

VÉRIFICATION SUR LA PASSATION DE MARCHÉS

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Janvier 2008

Recommandé au sous-ministre pour approbation
Le 28 février 2008 par le CMV
Approuvé par le sous-ministre le 14 mars 2008

On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : 613-948-1554

Télé. : 613-947-7155

Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

1.0 Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-128/2008F-PDF

ISBN 978-0-662-08575-1

60450

Also available in English under the title *Audit of Contracting*

Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence.

Table des matières

1.0	Sommaire.....	2
1.1	Introduction.....	2
1.2	Principales constatations.....	2
	<i>Gouvernance</i>	2
	<i>Mécanismes de contrôle</i>	3
1.3	Recommandations.....	3
	<i>Gouvernance</i>	3
	<i>Mécanismes de contrôle</i>	4
1.4	Énoncé d’assurance.....	4
1.5	Opinion du vérificateur.....	4
2.0	À propos de la vérification.....	5
2.1	Contexte.....	5
2.2	Objectif.....	7
2.3	Portée.....	7
2.4	Méthode.....	7
3.0	Constatations et recommandations.....	9
3.1	Introduction.....	9
3.2	Gouvernance.....	9
	<i>Constatation n° 1 : Politique sur la passation de marchés d’Industrie Canada et documentation sur la</i> <i>procédure désuète</i>	9
	<i>Recommandation n° 1.1</i>	10
	<i>Recommandation n° 1.2</i>	10
	<i>Constatation n° 2 : Surveillance inefficace des activités de passation de marchés</i>	10
	<i>Recommandation n° 2</i>	11
	<i>Constatation n° 3 : Présentation d’information à la direction insuffisante</i>	11
	<i>Recommandation n° 3.1</i>	11
	<i>Recommandation n° 3.2</i>	11
3.3	Mécanismes de contrôle.....	12
	<i>Constatation n° 4 : Vérification insuffisante, par le Conseil des programmes et services – Examen des</i> <i>marchés, de l’approbation des marchés à fournisseur unique</i>	12
	<i>Recommandation n° 4</i>	13
	<i>Constatation n° 5 : Vérification insuffisante, par l’Agent principal de l’information, de l’approbation des</i> <i>marchés de développement de logiciels</i>	13
	<i>Recommandation n° 5</i>	14
	<i>Constatation n° 6 : Vérification insuffisante de la délégation du pouvoir de passer des marchés</i> ..	14
	<i>Recommandation n° 6.1</i>	14
	<i>Recommandation n° 6.2</i>	14
4.0	ANNEXE A : Dépenses d’Industrie Canada liées aux passations de marchés en 2006-2007.....	15
5.0	ANNEXE B : Critères de vérification détaillés.....	16
6.0	ANNEXE C : Plan d’action de la gestion.....	17



1.0 Sommaire

1.1 Introduction

En qualité de centre d'expertise en matière d'achats à Industrie Canada, la Division des contrats et de la gestion du matériel élabore des politiques et des procédures et donne une orientation. Le Guide du gestionnaire : La passation de marchés de biens et services, publié en septembre 2003, donne une orientation particulière concernant l'attribution de marchés pour répondre à des besoins précis. En outre, l'instrument de délégation du Ministère indique les pouvoirs de signature pour les activités de passation des marchés. Avec la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, ces politiques et lignes directrices constituent la pierre angulaire du cadre de contrôle de la gestion des marchés d'Industrie Canada.

Dans le cadre de la vérification, nous avons examiné le Cadre de contrôle de gestion (CCG) en place pour surveiller les achats et les activités de passation de marchés au sein du Ministère. La vérification, qui comprenait aussi un examen des documents d'achat et des marchés passés entre le 1^{er} avril 2006 et le 31 mars 2007, portait sur des échantillons provenant de l'Administration centrale (AC), des régions de l'Ontario et du Québec ainsi que de toutes les organisations semi-autonomes. Nous avons aussi réalisé des entrevues auprès d'intervenants clés du processus. Au cours de la période visée, Industrie Canada a passé plus de 13 000 marchés totalisant 123 millions de dollars.

La vérification avait pour objet de donner à la direction du Ministère une assurance raisonnable que le système de gestion des risques est efficace, que le système de contrôle interne est adéquat, efficient et efficace et que le processus de gouvernance définit et préserve les valeurs, fixe les objectifs, surveille les activités et le rendement et détermine les méthodes de reddition des comptes.

La vérification des achats et des activités de passation de marchés a été menée conformément au *Plan de vérification 2006-2007* dûment approuvé.

1.2 Principales constatations

Gouvernance

- 1 Aucun mécanisme n'a été mis en place pour élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices en matière de passation de marchés, les mettre à jour et les distribuer à tous les employés qui interviennent dans ce processus.
- 2 Les activités de passation de marchés ne sont soumises à aucune surveillance efficace et permanente au sein du Ministère.



- 3 La présentation de renseignements détaillés sur les activités de passation de marchés à Industrie Canada se limite à l’affichage dans le site Web du Ministère prévu par les exigences de divulgation proactive imposées par le Conseil du Trésor. Le rapport ne présente pas toute l’information exigée à cet égard.

Mécanismes de contrôle

- 4 L’utilisation des mécanismes de contrôle interne comporte des lacunes pour ce qui est de vérifier si le Conseil des programmes et des services – Examen des marchés (CPS-EM) a approuvé les marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 \$.
- 5 L’approbation, par l’Agent principal de l’information, des marchés de développement de logiciels ne fait l’objet d’aucune vérification systémique.
- 6 Dans l’un des principaux secteurs, une fonction du système permettait à des fonctionnaires n’ayant pas le pouvoir délégué voulu de passer des marchés sans obtenir l’autorisation à un niveau hiérarchique plus élevé.

1.3 Recommandations

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers, responsable de la Division des contrats et de la gestion du matériel, devrait :

Gouvernance

- 1.1 Veiller à ce que l’on mette à jour la *Politique sur les marchés de services d’Industrie Canada* et les procédures connexes.
- 1.2 Veiller à ce que l’on modifie le guide de formation sur la passation de marchés en fonction des politiques sur les marchés d’Industrie Canada et du Conseil du Trésor en mettant l’accent sur les domaines à risque élevé où l’activité est intense.
- 2 Élaborer un mécanisme efficace pour surveiller les cas de non-conformité aux politiques sur les marchés d’Industrie Canada et du Conseil du Trésor.
 - 3.1 Élaborer un système pour présenter régulièrement des renseignements détaillés résumant les activités ministérielles de passation de marchés (centre de coûts, division, direction et direction générale) et indiquant leur valeur.
 - 3.2 Élaborer un système pour assurer l’exactitude et l’exhaustivité de l’information publiée en vertu des exigences de divulgation proactive.

Mécanismes de contrôle

- 4 Élaborer un processus pour assurer la conformité à la politique régissant l'examen et l'approbation des marchés par le Conseil des programmes et services – Examen des marchés (CPS-EM).
- 5 Élaborer une procédure pour assurer que le développement d'applications externe soit approuvé par l'Agent principal de l'information avant que l'on traite ces demandes de marchés.
- 6.1 Élaborer une procédure pour assurer que les régions, les secteurs et les organisations semi-autonomes aient en place des mécanismes de contrôle assurant que les marchés soient approuvés uniquement par les fonctionnaires investis du pouvoir délégué voulu.
- 6.2 Élaborer une procédure pour mettre à jour au besoin le pouvoir délégué en matière de passation de marchés.

1.4 Énoncé d'assurance

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeant principal de la vérification, les procédures de vérification suivies et les données recueillies sont suffisantes et appropriées pour attester l'exactitude de l'opinion formulée dans le présent rapport. Cette opinion se fonde sur un examen des situations recensées en temps et lieu, en fonction des critères de vérification établis en accord avec la direction. Elle s'applique uniquement à l'entité vérifiée.

1.5 Opinion du vérificateur

À mon avis, les procédures de contrôle et de gouvernance de la passation de marchés comportent plusieurs secteurs de risque, ne présentant aucun danger grave, sur lesquels la direction devrait se pencher. Les méthodes et procédures de gestion des risques actuelles donnent à la direction une assurance raisonnable qu'Industrie Canada atteint les objectifs visés par la politique gouvernementale sur les marchés.

Peter Everson
*Dirigeant principal de la vérification,
Industrie Canada*

Date



2.0 À propos de la vérification

2.1 Contexte

Politique gouvernementale

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor a pour objet de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, de la manière la plus conforme aux intérêts de l'État et des Canadiens. Conformément à cette politique, les marchés publics du gouvernement doivent :

- Satisfaire aux critères publics de prudence et de probité; faciliter l'accès aux marchés, encourager la concurrence et faire preuve d'équité dans l'utilisation des fonds publics;
- Assurer la primauté des besoins de fonctionnement;
- Appuyer les objectifs de développement industriel et régional à long terme et d'autres objectifs nationaux appropriés, notamment le développement économique des Autochtones;
- Respecter les obligations incombant au gouvernement en vertu de *l'Accord de libre-échange nord-américain*, de *l'Accord sur les marchés publics* de l'Organisation mondiale du commerce ainsi que de *l'Accord sur le commerce intérieur*.

Par ailleurs, le gouvernement du Canada a remanié en profondeur le mode d'acquisition de biens et services en 2005 dans la foulée de son engagement à assurer les services de façon plus judicieuse, rapide et à coûts réduits. Les ministères doivent maintenant utiliser une offre à commandes de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour acquérir plusieurs biens et services.

Industrie Canada

Pour l'exercice financier 2006-2007, le budget d'Industrie Canada s'est chiffré à environ 1 358 millions de dollars, dont un peu plus de 123 millions ont été dépensés en vertu d'ententes contractuelles (voir l'annexe A pour obtenir plus de détails). En qualité de centre d'expertise en matière d'achats à Industrie Canada, la Division des contrats et de la gestion du matériel élabore des politiques et des procédures et donne une orientation. Il lui incombe notamment d'assurer la surveillance continue des achats et des activités de passation de marchés et de donner à la direction l'assurance que le mécanisme de passation de marchés fonctionne comme prévu et qu'il respecte le *Règlement sur les marchés de l'État*.

Le guide des marchés de biens ou de services publié en septembre 2003 à l'intention des gestionnaires donne une orientation particulière concernant l'attribution de marchés pour répondre à des besoins précis. En outre, l'instrument de délégation d'Industrie Canada indique les pouvoirs de signature pour les activités de passation de marchés. Ensemble, ces politiques et lignes directrices constituent la pierre angulaire du cadre de contrôle de la gestion de la passation de marchés.



En général, les agents administratifs de toutes les directions générales et de tous les secteurs d'Industrie Canada fournissent aux gestionnaires de centre de responsabilité ou aux autorités contractantes les services relatifs aux achats et aux marchés. Compte tenu de la décentralisation de cette fonction, il est d'autant plus important que la Division des contrats et de la gestion du matériel soit en mesure de surveiller efficacement les activités connexes.

Les gestionnaires et les autres employés sont tenus de suivre un cours d'initiation aux achats et aux marchés, d'une durée de deux jours, pour obtenir le pouvoir délégué de passer des marchés. Certains employés dédiés répartis au sein du Ministère s'occupent à plein temps des achats et des marchés, principalement dans les organisations semi-autonomes et les principales directions générales en raison de leurs besoins particuliers. Ces spécialistes des achats, qui travaillent en toute indépendance, participent à l'appui de programmes particuliers. Le principal centre d'expertise en la matière est la Division des contrats et de la gestion du matériel, où les agents d'approvisionnement interviennent dans tous les marchés de plus de 25 000 \$, sauf ceux dont le traitement est confié à TPSGC. La Division ne participe d'aucune façon à la passation de marchés dans les régions.

À Industrie Canada, les marchés de biens ou de services ont été décentralisés, c'est-à-dire qu'ils sont pris en charge au niveau des secteurs, des directions générales, des régions et des organisations semi-autonomes. Le processus commence lorsque le gestionnaire de centre de responsabilité détermine que l'on doit passer un marché de biens ou de services pour répondre aux besoins de fonctionnement. Les gestionnaires de centre de responsabilité doivent répondre de l'administration de chaque marché conclu à l'égard de leur centre de coûts. La demande initiale, en l'occurrence un énoncé des travaux ou la description des biens, est acheminée aux agents administratifs des divisions, généralement par courriel.

En consultation avec le gestionnaire de centre de responsabilité, l'agent administratif détermine la meilleure méthode pour acquérir les biens ou services visés. L'information nécessaire est entrée dans le Système intégré des finances et du matériel (SIFM) pour lancer le processus de passation du marché. Les utilisateurs sont guidés tout au long du processus en fait de choix de méthode et types de documents appropriés.

On peut créer dans le SIFM différents types d'activités en matière d'achats ou de marchés, par exemple :

- Services d'aide temporaire;
- Demande de biens et de services de TPSGC (9200);
- Bon de commande;
- Commande subséquente à une offre à commandes (942);
- Contrat de services;
- Lettre d'entente interministérielle (LEI);
- Protocole d'accord ou Protocole d'entente (PA/PE);



Industrie Canada a mis sur pied le Conseil des programmes et services – Examen des marchés (CPS-EM), sur lequel repose l'examen des marchés axé sur les risques. Au cours de la période visée par la vérification, ce conseil a examiné toutes les passations de marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 \$. Depuis peu, son mandat englobe aussi l'examen de toutes les passations de marchés concurrentiels de plus de 84 000 \$.

2.2 Objectif

Conformément au *Plan de vérification 2006-2007* dûment approuvé, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a effectué une vérification de la passation de marchés à l'échelle du Ministère. Cette vérification visait à évaluer le Cadre de contrôle de gestion actuel pour les activités de passation de marchés au sein d'Industrie Canada et à déterminer le degré de conformité aux politiques gouvernementales qui s'appliquent.

2.3 Portée

La vérification a été réalisée entre mai et décembre 2007. La portée de la vérification comprend les documents d'achat et les marchés passés entre le 1^{er} avril 2006 et le 31 mars 2007. Les échantillons provenaient de l'Administration centrale, des régions de l'Ontario et du Québec ainsi que de toutes les organisations semi-autonomes.

Les lettres d'entente interministérielles (LEI), les protocoles d'entente (PE ou PA) et les accords de collaboration conclus avec un ou plusieurs tiers travaillant ensemble à un projet sont exclus de cette vérification.

2.4 Méthode

Pour répondre aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor, nous avons établi des critères de vérification en faisant le lien avec chaque objectif de la vérification dans les catégories des mécanismes de contrôle interne, de la gouvernance et de la gestion des risques (voir l'annexe B pour connaître les critères de vérification détaillés).

Nous avons essentiellement terminé le travail de vérification pour ce projet le 30 novembre 2007. En plus d'examiner les pratiques de gestion, le système de contrôle interne ainsi que les politiques, procédures, lignes directrices et processus, nous avons réalisé des entrevues auprès des représentants du Ministère et examiné les dossiers des achats et des marchés de même que les bases de données sur les marchés et les bases de données financières.

Notre travail englobait une analyse documentaire et un examen des dossiers. Les entrevues ont été réalisées auprès d'employés participant directement à l'achat de biens et services, entre autres la gestionnaire de la Division des contrats et de la gestion du matériel, les gestionnaires de la



direction générale, les agents administratifs et le personnel affecté aux achats et aux passations de marchés.

L'échantillon de 302 dossiers comprenait des marchés choisis de façon aléatoire ou discrétionnaire pour fin d'examen en détail. Nous avons utilisé un échantillon discrétionnaire pour avoir l'assurance d'inclure des transactions à risque élevé.



3.0 Constatations et recommandations

3.1 Introduction

La présente section fait état de constatations détaillées issues de la vérification des passations de marchés à Industrie Canada. Ces constatations reposent sur les données recueillies et l'analyse effectuée dans le cadre de notre analyse des risques initiale et de la conduite de la vérification détaillée. Outre les constatations énoncées ci-après, les situations non systémiques, peu importantes et à faible risque observées ont été soumises à l'examen de la direction.

3.2 Gouvernance

Constatation n° 1 : Politique sur la passation de marchés d'Industrie Canada et documentation sur la procédure désuète

Aucun mécanisme n'a été mis en place pour élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices en matière de passation de marchés, les mettre à jour et les distribuer à tous les employés qui interviennent dans ce processus.

Non seulement les politiques, guides et manuels d'Industrie Canada doivent concorder avec les politiques gouvernementales régissant la passation de marchés, mais aussi on doit pouvoir compter en temps utile sur des communications et une formation suffisantes dans le domaine.

La *Politique sur les marchés de services d'Industrie Canada* est à la fois une politique et une procédure. Elle porte davantage sur des mécanismes comme le Préavis d'adjudication de contrat (PAC) que sur les méthodes utilisées fréquemment comme la demande de services d'aide temporaire. Cette politique, auquel tous les employés ont accès en ligne, reprend les éléments essentiels de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor.

On n'examine pas la politique régulièrement pour s'assurer qu'elle demeure pertinente. En fait, on ne l'a jamais mise à jour depuis 2003 pour refléter les modifications importantes apportées aux politiques et aux procédures d'achat (p. ex., l'utilisation des offres à commandes obligatoires et le rôle remanié du Conseil des programmes et des services – Examen des marchés). Les mises à jour de la *Politique et des procédures sur les marchés d'Industrie Canada* sont publiées de temps à autre dans le *Bulletin* et *Gardons contact*, mais elles n'ont pas été intégrées à la politique proprement dite.

Le nouveau système d'avertissement anticipé a été présenté par courriel aux cadres supérieurs du Ministère, qui devaient aviser eux-mêmes leur personnel respectif en février 2007. Or, l'information n'a pas été intégrée à la *Politique sur les marchés de services d'Industrie Canada* et personne n'a eu recours au *Bulletin* ni à *Gardons contact* pour faire connaître cette approche.



Le matériel de formation ne donne pas une orientation suffisante concernant la préparation d'un énoncé des travaux, le respect des dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État* régissant la passation de marchés à fournisseur unique; l'utilisation de services d'aide temporaire; et la tenue des dossiers des marchés (p. ex., affichage dans le système MERX ou le Service électronique d'appels d'offres, les évaluations signées et les lettres aux soumissionnaires non retenus).

Recommandation n° 1.1

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait veiller à ce que l'on mette à jour la Politique sur les marchés de services d'Industrie Canada et les procédures connexes.

Recommandation n° 1.2

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait veiller à ce que l'on modifie le guide de formation sur la passation de marchés en fonction des politiques sur les marchés d'Industrie Canada et du Conseil du Trésor en mettant l'accent sur les domaines à risque élevé où l'activité est intense.

Constatation n° 2 : Surveillance inefficace des activités de passation de marchés

Les activités de passation de marchés ne sont soumises à aucune surveillance efficace et permanente au sein du Ministère.

Selon un élément clé de l'administration efficace des marchés, il faut mettre en place des méthodes pour assurer que les pratiques de passation de marchés sont conformes aux exigences des politiques. La supervision exercée par la direction devrait aider à mettre en évidence les questions touchant la passation de marchés.

À l'interne, la Division des contrats et de la gestion du matériel examine chaque mois 15 p. 100 des marchés attribués par toutes les directions générales de l'AC d'Industrie Canada. Cette activité n'avait plus cours pendant la période visée par la vérification, mais elle a repris en septembre 2007 pour cesser de nouveau par la suite. Aucune surveillance n'est exercée dans les régions.

Les paramètres de l'examen de 15 p. 100 des marchés, qui ont été modifiés en septembre 2007, documentent la mesure corrective prévue pour les erreurs graves, mais ils font abstraction du risque et de l'importance. Rien n'indique que la mesure en question a été prise et les responsables transmettent généralement l'information à tous les utilisateurs au lieu de se concentrer sur les directions générales où le personnel commet beaucoup d'erreurs.

Les responsables n'assurent aucun suivi des résultats de l'examen pour s'assurer que l'on atténue le risque de non-conformité aux *Politiques sur les marchés d'Industrie Canada et du Conseil du Trésor*.



Recommandation n° 2

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un mécanisme efficace pour surveiller les cas de non-conformité aux politiques sur les marchés d'Industrie Canada et du Conseil du Trésor.

Constatation n° 3 : Présentation d'information à la direction insuffisante

La présentation de renseignements détaillés sur les activités de passation de marchés à Industrie Canada se limite à l'affichage dans le site Web du Ministère prévu par les exigences de divulgation proactive imposées par le Conseil du Trésor. Le rapport ne présente pas toute l'information exigée à cet égard.

Les pratiques de surveillance et les mécanismes de contrôle doivent être adéquats pour assurer la conformité aux politiques et aux pratiques du Conseil du Trésor. Les renseignements présentés doivent être suffisants, appropriés et uniformes.

Bien que le SIFM offre toutes les fonctions voulues pour fournir l'information sur les activités selon l'emplacement, le type d'activité et la valeur en dollars, les responsables ne préparent aucun rapport d'activité périodique qui serait soumis à l'examen de la haute direction.

La présentation de renseignements détaillés sur les activités d'Industrie Canada en matière de passation de marchés se limite aux exigences de divulgation proactive imposées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les ministères sont tenus de présenter dans leur site Web tous les marchés d'acquisition de 10 000 \$ ou plus (y compris la TPS et la TVH) passés par leur institution ou en son nom, y compris les marchés de TPSGC.

Notre examen des données destinées au rapport de divulgation proactive et une enquête portant sur 196 dossiers ont révélé que les responsables avaient omis de déclarer 32 marchés (15 p. 100) dont la valeur était supérieure à la limite établie pour la divulgation proactive. Ces omissions sont passées inaperçues et personne ne les a signalées.

Recommandation n° 3.1

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un système pour présenter régulièrement des renseignements détaillés résumant les activités ministérielles de passation de marchés (centre de coûts, division, direction et direction générale) et indiquant leur valeur.

Recommandation n° 3.2

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un système pour assurer l'exactitude et l'exhaustivité de l'information publiée en vertu des exigences de divulgation proactive.



3.3 Mécanismes de contrôle

Constatation n° 4 : Vérification insuffisante, par le Conseil des programmes et services – Examen des marchés, de l’approbation des marchés à fournisseur unique.

L’utilisation des mécanismes de contrôle interne comporte des lacunes pour ce qui est de vérifier si le Conseil des programmes et des services – Examen des marchés (CPS-EM) a approuvé les marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 \$.

Le Bulletin 003 de la Division des contrats et de la gestion du matériel précise qu’il incombe au Conseil des programmes et services – Examen des marchés (CPS-EM) de décider s’il y a lieu de recourir à un marché de services à fournisseur unique de plus de 25 000 \$ ou de modifier un marché de services à fournisseur unique de telle sorte que sa valeur totale dépasserait ce seuil. Les gestionnaires qui demandent ce type de marchés doivent produire les documents nécessaires, qui seront ensuite acheminés au CPS-EM par l’intermédiaire de la Division des contrats et de la gestion du matériel, laquelle s’assurera que les documents sont complets. Un représentant de l’organisation doit être disponible au moment de l’examen des marchés effectuées par le Conseil des programmes et services, afin de répondre aux questions sur place ou par téléconférence.

Il n’est pas nécessaire de soumettre au CPS-EM les marchés attribués par TPSGC, les commandes directes subséquentes à une offre à commandes (ne dépassant pas la limite de la valeur en dollars) et les marchés pour les bibliothèques du Ministère (valeur de moins de 100 000 \$).

Pour chaque organisation visée par la vérification, nous avons choisi des marchés de, ou plus de, 25 000 \$ attribués selon le processus d’approvisionnement traditionnel non concurrentiel. La Division des contrats et de la gestion du matériel nous a fourni une liste des 13 dossiers soumis au CPS-EM pour l’exercice 2006-2007. Sur les 10 dossiers examinés pour la présente vérification, six étaient conformes à la directive et quatre ne l’étaient pas, c’est-à-dire qu’ils n’avaient pas été approuvés par le CPS-EM comme l’exige la *Politique sur les marchés de services d’Industrie Canada*.

La classification de nombreux dossiers dans le système était erronée. Certaines marchés attribués par voie de concours étaient classés parmi ceux attribués selon le processus d’approvisionnement traditionnel non concurrentiel. En outre, on n’avait vérifié aucun marché de plus de 25 000 \$ classé parmi ceux attribués selon le processus d’approvisionnement traditionnel non concurrentiel pour s’assurer qu’il avait été autorisé comme il se doit.



Recommandation n° 4

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un processus pour assurer la conformité à la politique régissant l'examen et l'approbation des marchés par le Conseil des programmes et services – Examen des marchés (CPS-EM).

Constatation n° 5 : Vérification insuffisante, par l'Agent principal de l'information, de l'approbation des marchés de développement de logiciels

L'approbation, par l'Agent principal de l'information, des marchés de développement de logiciels ne fait l'objet d'aucune vérification systémique.

Pour assurer une harmonisation stratégique, évaluer la pertinence de l'investissement et éviter tout double emploi, le développement d'applications externe doit être soumis à l'approbation de l'Agent principal de l'information. La directive - Approvisionnement de biens et services TI - décrit comme suit le processus de demande pour l'approbation par l'Agent principal de l'information :

- Le gestionnaire de la GI/TI envoie l'énoncé des exigences accompagné du gabarit à la boîte de réception des demandes d'acquisition en TI, ainsi que tous les documents justificatifs.
- Le gestionnaire du Secteur de l'agent principal de l'information examinera et évaluera la demande en tenant compte des normes et des répercussions possibles sur la performance du réseau ministériel, des demandes de soutien en matière de TI ainsi que les lignes directrices relatives au cycle de remplacement en matière de TI.
- Le gestionnaire du Secteur de l'agent principal de l'information répondra de façon formelle au requérant en lui transmettant une autorisation d'achat ou la recommandation d'une mesure de rechange.

La Division des contrats et de la gestion du matériel a réitéré cette politique dans son communiqué interne en date d'août 2007 :

10. Approbation du Secteur de l'agent principal de l'information (SAPI) nécessaire pour l'acquisition de produits et services de technologies de l'information (TI) spécifiques : les bureaux sectoriels doivent recevoir l'autorisation du SAPI pour obtenir des produits et services de TI spécifiques. Cette autorisation doit toujours être incluse dans la note d'entête de la commande du SIFM ainsi que dans le dossier contractuel pour attester du respect de la directive.

Sur les six contrats demandés aux Services administratifs du Ministère, nous en avons reçu trois. Aucun ne renfermait une preuve de l'autorisation par l'Agent principal de l'information.



Recommandation n° 5

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer une procédure pour assurer que le développement d'applications externe soit approuvé par l'Agent principal de l'information avant que l'on traite ces demandes de marchés.

Constatation n° 6 : Vérification insuffisante de la délégation du pouvoir de passer des marchés

Dans l'un des principaux secteurs, une fonction du système permettait à des fonctionnaires n'ayant pas le pouvoir délégué voulu de passer des marchés sans obtenir l'autorisation à un niveau hiérarchique plus élevé.

Nous avons examiné la délégation de pouvoir pour nous assurer que les agents qui passent les marchés au nom du ministre ont l'autorisation voulue, ce qui s'est avéré dans la grande majorité des cas examinés. Chaque agent autorisé à signer les contrats au nom du ministre a un code d'identification unique. Pour la plupart des régions et des secteurs, ce code est requis pour créer un marché dans le système.

Cependant, dans l'un des principaux secteurs, les agents peuvent toutefois produire et signer les contrats sans avoir l'autorisation voulue. Cette faille est attribuable à une fonction du système qui permet à un employé de créer et d'imprimer un contrat sans entrer de code d'identification unique. Par conséquent, même si le pouvoir de signer les contrats n'a été délégué qu'à six employés, de nombreux autres ont pu le faire sans obtenir l'autorisation à un niveau hiérarchique plus élevé. D'autres mécanismes de contrôle en place au sein de la fonction des finances permettent d'atténuer les répercussions éventuelles de cette lacune du système, mais la situation comporte un risque appréciable.

Outre cette surveillance prévue par la procédure, il n'existe aucun processus officiel pour mettre à jour la liste des employés auxquels les pouvoirs ont été délégués.

Recommandation n° 6.1

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer une procédure pour assurer que les régions, les secteurs et les organisations semi-autonomes aient en place des mécanismes de contrôle assurant que les marchés soient approuvés uniquement par les fonctionnaires investis du pouvoir délégué voulu.

Recommandation n° 6.2

Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer une procédure pour mettre à jour au besoin le pouvoir délégué en matière de passation des marchés.



4.0 ANNEXE A : Dépenses d'Industrie Canada liées aux passations de marchés en 2006-2007

Les marchés attribués par Industrie Canada entre le 1^{er} avril 2006 et le 31 mars 2007, période visée par l'examen, se répartissent comme suit :

Achats d'Industrie Canada selon le type, du 1 ^{er} avril 2006 au 31 mars 2007		
Type de document	Valeur en dollars (%)	Valeur totale en dollars
9200 (par l'intermédiaire de TPSGC)	25 %	31 153 809
942G (Commande subséquente à une offre à commandes – Biens)	10 %	12 081 997
942S (Commande subséquente à une offre à commandes – Services)	12 %	14 571 339
TAS (Autorisation de travail pour des services)	7 %	8 625 283
Par l'intermédiaire de TPSGC	54 %	66 432 428
POG (Bon de commande – Biens)	2 %	2 534 802
POS (Bon de commande – Services)	5 %	5 720 730
SERV (Contrats de service) – Total	18 %	22 580 294
- Moins de 25 000 \$	13 %	15 856 266
- Plus de 25 000 \$	5 %	6 724 028
TH (Services d'aide temporaire)	9 %	10 513 682
AUTRE	12 %	15 380 139
Total	100 %	123 162 075

5.0 ANNEXE B : Critères de vérification détaillés

En ce qui a trait à la gestion des risques et à la gouvernance, le Cadre de contrôle de gestion (CCG) est adéquat et fonctionne comme prévu.

- **Évaluation ou gestion des risques** – Industrie Canada recense, évalue et gère les risques liés à la passation de marchés. L'évaluation des risques est documentée.
- **Cadre stratégique** – Les politiques, guides et manuels d'Industrie Canada concordent avec les politiques gouvernementales régissant la passation de marchés.
- **Rôles et responsabilités** – La structure organisationnelle d'Industrie Canada, les rôles et les responsabilités sont clairement définis, compris et documentés.
- **Communications et formation** – On peut compter en temps utile sur des communications et une formation suffisantes en ce qui a trait à la passation de marchés.
- **Surveillance et présentation d'information** – Les pratiques de surveillance et les mécanismes de contrôle sont adéquats pour assurer la conformité aux pratiques et aux politiques du Conseil du Trésor. Les renseignements présentés sont suffisants, appropriés et uniformes.

Les mécanismes de contrôle interne d'Industrie Canada pour les activités de passation de marchés assurent la conformité au *Règlement sur les marchés de l'État*, à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et à sa politique ministérielle sur la passation de marchés :

- **Planification des marchés** – Les activités de planification des marchés définissent clairement les exigences en prenant en compte les politiques applicables et les règles de concurrence équitables.
- **Activités de sollicitation** – Les activités de sollicitation sont conformes au processus concurrentiel de passation des marchés. Toutes les exceptions doivent être documentées et appuyées par le règlement applicable. Les activités de sollicitation prennent en compte les accords commerciaux s'il y a lieu.
- **Attribution des marchés** – Les marchés sont attribués sous réserve des limites d'approbation prévues dans le cadre de délégation financière des pouvoirs et de manière à protéger les intérêts du Canada tout en offrant le meilleur rapport qualité-prix.
- **Administration des marchés** – Les activités d'administration des marchés assurent que les biens et services sont fournis comme prévu par les contrats.
- **Clôture des marchés** – Les activités de clôture des marchés exigent que toutes les obligations contractuelles soient respectées et que tous les documents pertinents soient complets et dûment déposés pour assurer une piste de vérification claire.

6.0 ANNEXE C : Plan d'action de la gestion

Recommandation (Section et page)	Intervention prévue ou élément justifiant l'absence d'intervention par suite de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement révisée	État actuel
1.1 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait veiller à ce que l'on mette à jour la <i>Politique sur les marchés de services d'Industrie Canada</i> et les procédures connexes.	Le document de politique a été mis à jour par l'équipe de passation de marchés. En cours d'examen avant publication.	DG, O ET SF	Mars 2008		
1.2 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait veiller à ce que l'on modifie le guide de formation sur la passation de marchés en fonction des politiques sur les marchés d'Industrie Canada et du Conseil du Trésor en mettant l'accent sur les domaines à risque élevé où l'activité est intense	L'examen et la révision du manuel et du cours de formation en vue de s'assurer que la nouvelle politique sur les marchés d'IC y est bien exprimée seront entrepris dès la finalisation des documents de politique.	DG, O ET SF	Juin 2008		
2 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un mécanisme efficace pour surveiller les cas de non-conformité aux politiques sur les marchés d'Industrie Canada et du Conseil du Trésor.	La mise en œuvre d'un rôle d'assurance de la qualité à CGM est en cours. L'échantillonnage devrait reprendre lors de l'approbation et de la dotation de l'équipe chargée de l'assurance qualité.	DG, O ET SF	Septembre 2008		
3.1 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un système pour présenter régulièrement des renseignements détaillés résumant les activités ministérielles de passation de marchés (centre de coûts, division, direction et direction générale) et indiquant leur valeur.	Une analyse des besoins sera entreprise pour déterminer quels sont les rapports nécessaires. Suite aux résultats de l'analyse, CGM fera la mise en place des rapports recommandés par l'analyse des besoins.	DG, O ET SF	Juin 2008		
3.2 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un système pour assurer l'exactitude et l'exhaustivité de l'information publiée en vertu des exigences de divulgation proactive.	La révision de l'application et des processus de divulgation proactive est en cours. CGM coordonnera les modifications avec le groupe de l'application et de l'analyse (AA) et l'équipe de soutien du SIFM au sein du BI (API).	DG, O ET SF	Juin 2008		

Recommandation (Section et page)	Intervention prévue ou élément justifiant l'absence d'intervention par suite de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement révisée	État actuel
4 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer un processus pour assurer la conformité à la politique régissant l'examen et l'approbation des marchés par le Conseil des programmes et des services – Examen des marchés (CPS-EM).	Mise sur pied d'un examen visant à élaborer des processus et à s'assurer de la conformité au CPS-EM. Il se peut que ces modifications aient des incidences sur le SIFM qui, au besoin, devront être coordonnées en collaboration avec le groupe AA et le BI (API).	DG, O ET SF	Septembre 2008		
5 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer une procédure pour assurer que le développement d'applications externe soit approuvé par l'Agent principal de l'information avant que l'on traite ces demandes de marchés.	Le traitement a été mis en place pour les contrats approuvés par le CPS-EM. En ce qui concerne les contrats qui n'exige pas une approbation par le CPS-EM, le processus sera revu et simplifié afin de s'assurer que la passation de marchés pour le développement externe d'applications est approuvée par l'API.	DG, O ET SF	Avril 2008		
6.1 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer une procédure pour assurer que les régions, les secteurs et les organisations semi-autonomes aient en place des mécanismes de contrôle assurant que les marchés soient approuvés uniquement par les fonctionnaires investis du pouvoir délégué voulu.	La rationalisation de la délégation de pouvoirs en matière de passation des marchés a été effectuée en collaboration avec le CRC en décembre 2007. CGM élaborera des procédures et des directives pour la création de codes d'utilisateurs autorisant la délégation contractuelle dans le SIFM. Ces procédures et directives seront distribuées aux employés qui participent à la formation obligatoire sur la passation des marchés et permettra d'assurer que les employés ayant obtenu la délégation contractuelle communiquent avec l'agent responsable de la création des codes d'utilisateurs autorisant la délégation contractuelle au sein de CGM.	DG, O ET SF	Septembre 2008		



Recommandation (Section et page)	Intervention prévue ou élément justifiant l'absence d'intervention par suite de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement révisée	État actuel
	CGM travaillera avec le groupe de la sécurité du SIFM (BI) afin de s'assurer que seul l'agent des Communications, politiques et Formation (CGM) est autorisé à créer des codes d'utilisateurs pour la délégation contractuelle dans le SIFM.		Immédiatement		
6.2 Le directeur général des Opérations et systèmes financiers devrait élaborer une procédure pour mettre à jour au besoin le pouvoir délégué en matière de passation de marchés.	L'examen et la mise en œuvre des pouvoirs de délégation sont en cours; CGM tient compte de la structure de l'organisme, du personnel utilisant une carte d'achat et des exigences en matière de formation. CGM veut réduire le nombre d'employés ayant la délégation contractuelle au sein de chacun des secteurs, régions et organisations autonomes.	DG, O ET SF	Septembre 2008		