

Rapport de vérification préliminaire

Vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Août 2012

Recommandé pour l'approbation du sous-ministre par le Comité ministériel de vérification le 12 octobre, 2012.

Approuvé par le sous-ministre le 18 octobre, 2012.

Table des matières

1.0	SOMMAIRE.....	1
1.1	<i>INTRODUCTION.....</i>	<i>1</i>
1.2	<i>PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....</i>	<i>2</i>
1.3	<i>OPINION DE VÉRIFICATION.....</i>	<i>4</i>
1.4	<i>ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ.....</i>	<i>4</i>
2.0	À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	5
2.1	<i>CONTEXTE.....</i>	<i>5</i>
2.2	<i>OBJECTIF ET PORTÉE.....</i>	<i>6</i>
2.3	<i>APPROCHE DE VÉRIFICATION.....</i>	<i>7</i>
3.0	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	8
3.1	<i>INTRODUCTION.....</i>	<i>8</i>
3.2	<i>GOUVERNANCE.....</i>	<i>8</i>
3.3	<i>APPROCHE DE SURVEILLANCE DE LA DCGM.....</i>	<i>9</i>
3.4	<i>RÔLES ET RESPONSABILITÉS.....</i>	<i>11</i>
3.5	<i>PLANIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT.....</i>	<i>11</i>
3.6	<i>FORMATION, OUTILS ET SOUTIEN.....</i>	<i>13</i>
3.7	<i>COMMUNICATIONS.....</i>	<i>13</i>
3.8	<i>CONSERVATION DES DOCUMENTS AUX DOSSIERS.....</i>	<i>14</i>
3.9	<i>APPROBATION ET UTILISATION DE MÉCANISMES DE PASSATION DE MARCHÉS ET D'APPROVISIONNEMENT ADÉQUATS.....</i>	<i>15</i>
4.0	CONCLUSION GÉNÉRALE.....	17
	ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....	18
	ANNEXE B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	20

1.0 Sommaire

1.1 Introduction

Industrie Canada emploie un large éventail de mécanismes de passation de marchés et d'approvisionnement, notamment les marchés concurrentiels, les autorisations de travaux et commandes subséquentes à des offres à commandes, les marchés non concurrentiels, les marchés de services professionnels, les services de travail temporaire et les bons de commande portant sur des biens et services. Au cours de l'année civile 2011, le Ministère a attribué 5 854 marchés d'une valeur de 78,6 millions de dollars.

La Division des contrats et de la gestion du matériel (DCGM) est le centre d'expertise ministériel en matière d'approvisionnement. Elle relève du directeur général des Finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions au sein du Secteur de la fonction de contrôleur et de l'administration.

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et le Cadre de contrôle de la passation des marchés (CCPM) d'Industrie Canada constituent les fondements du cadre ministériel de contrôle de la gestion des marchés. Industrie Canada a décentralisé la passation de marchés et l'achat de produits et services, qui sont pris en charge au niveau des directions générales, des secteurs, des régions et des organisations semi-autonomes. Le Conseil des programmes et des services du Ministère assure la gouvernance et la surveillance du processus d'examen des marchés.

En 2008, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a effectué une vérification de la passation de marchés et relevé les secteurs à améliorer. En réponse aux recommandations découlant de la vérification, la DCGM a notamment élaboré son cadre de contrôle de la passation des marchés (CCPM), qui présente une approche ministérielle standard pour la passation de marchés et les achats. Ce cadre a été approuvé en février 2012.

Parallèlement à la mise en place du CCPM, la DCGM a amélioré ses activités de surveillance en vue d'accroître le degré d'assurance concernant les activités de passation de marchés et d'approvisionnement menées à bien par les agents d'approvisionnement et les conseillers en passation de marchés. Le Tableau récapitulatif des pouvoirs délégués de passation des marchés a été mis à jour en septembre 2011.

Conformément au Plan de vérification interne pluriannuel axé sur le risque pour 2012-2013 à 2014-2015 approuvé par Industrie Canada, la DGVE a entrepris une vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

La vérification avait pour objectif de fournir à la haute direction l'assurance :

1. qu'un cadre de contrôle de gestion adéquat est en place pour la gouvernance et le contrôle interne afin d'appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement; et

2. que les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont traitées d'une façon conforme aux politiques, procédures et règlements applicables.

La vérification a permis de démontrer que les contrôles en place au sein des directions générales, des secteurs, des régions et des organisations semi-autonomes d'Industrie Canada se rapportant à la passation de marchés et à la gestion des processus de passation de marchés et d'approvisionnement.

La vérification a constaté qu'Industrie Canada disposait, à quelques exceptions près, d'un cadre de contrôle de gestion adéquat pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement d'une manière conforme aux politiques, procédures et règlements applicables.

1.2 Principales constatations et recommandations

Au cours de la vérification sur le terrain, la DGVE a relevé des exemples de contrôles bien conçus et appliqués efficacement, ce qui a donné lieu aux constatations positives suivantes :

- **Gouvernance** : Des pratiques de gouvernance (comme le Conseil des programmes et des services) et des mécanismes de surveillance adéquats sont en place pour assurer la conformité aux politiques de gestion financière, de passation de marchés et d'approvisionnement.
- **Rôles et responsabilités** : Le pouvoir et la responsabilité concernant la passation de marchés sont définis clairement dans le Tableau récapitulatif des pouvoirs délégués de passation des marchés, et les rôles et les responsabilités sont clairement définis dans le CCPM. Les deux documents ont été largement diffusés aux employés du Ministère.
- **Formation, outils et soutien** : Les employés bénéficient d'une formation et reçoivent les outils requis pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de passation de marchés et d'approvisionnement. Les autorités contractantes bénéficient d'une formation offerte par la DCGM et des intervenants externes dans le cadre d'un programme structuré.
- **Communications** : De l'information pertinente et exacte sur les activités de passation de marchés et d'approvisionnement est produite et communiquée aux intervenants en temps utile. Des bulletins et communiqués publiés régulièrement fournissent de l'information sur les mises à jour des politiques, les changements aux procédures et les modifications au seuil établi en matière de délégation des pouvoirs financiers et de passation de marchés.

La DGVE a également relevé des cas où les processus et pratiques de gestion pourraient être améliorés, comme on le résume ci-après :

Approche de surveillance de la DCGM

Il est possible d'améliorer l'approche axée sur le risque de la DCGM pour la surveillance des dossiers de marchés.

- **Recommandation 1** : Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait réviser l'approche d'échantillonnage de surveillance en tenant compte des contrôles en place et déterminer le niveau optimal de surveillance requise pour les activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

Planification des approvisionnements

Il est possible de regrouper et d'analyser l'information sur les besoins en passation de marchés et en approvisionnement au niveau ministériel afin de déterminer les économies possibles (p. ex., approvisionnement stratégique).

- **Recommandation 2** : Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait veiller à ce qu'un examen continu de l'information sur les besoins en approvisionnement soit réalisé de sorte que, dans la mesure du possible, l'on détermine les secteurs où des économies pourraient être réalisées dans les activités ministérielles d'approvisionnement et les mesures requises soient mises en œuvre à cette fin.

Conservation de la documentation aux dossiers

Même si la plupart des dossiers de marchés sont documentés et administrés de façon à traiter les aspects clés des activités de passation de marchés et d'approvisionnement du Ministère, on a relevé des exceptions.

- **Recommandation 3** : Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait renforcer et communiquer les exigences relatives aux documents pertinents et déployer les outils (p. ex., listes de vérification) pour aider les employés à tenir à jour leurs dossiers de marchés.

Approbation et utilisation des mécanismes appropriés de passation de marchés et d'approvisionnement

Même si les pouvoirs officiels sont en place et que les pratiques d'approbation sont documentées, il est possible de renforcer la mise en œuvre adéquate de la délégation de ces approbations.

- **Recommandation 4** : Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait renforcer l'obligation d'approuver adéquatement et dans les délais les pouvoirs de passation de marchés et d'engagement des dépenses et l'utilisation de mécanismes adéquats de passation de marchés et d'approvisionnement.

1.3 Opinion de vérification

À mon avis, un cadre approprié de contrôle de la gestion des activités de passation de marchés et d'approvisionnement est en place à Industrie Canada pour la gouvernance et le contrôle interne et il ne présente aucune lacune importante. Des améliorations sont requises pour atténuer les risques faibles à moyens que l'on observe relativement à l'approche de surveillance des marchés, de planification des approvisionnements, de conservation des documents aux dossiers de marchés et d'approbation opportune de l'activité de passation de marchés.

1.4 Énoncé de conformité

La vérification a été menée conformément aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. Une inspection des pratiques professionnelles n'a pas été effectuée.

Susan Hart

Dirigeante principale de la vérification, Industrie Canada

2.0 À propos de la vérification

2.1 Contexte

Conformément au Plan de vérification interne pluriannuel axé sur le risque pour 2012-2013 à 2014-2015 approuvé par Industrie Canada, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a entrepris une vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

Industrie Canada emploie un large éventail de mécanismes de passation de marchés et d'approvisionnement, notamment les marchés concurrentiels, les autorisations de travaux et commandes subséquentes à des offres à commandes, les marchés non concurrentiels, les marchés de services professionnels, les services de travail temporaire et les bons de commande portant sur des biens et services. Au cours de l'année civile 2011, le Ministère a attribué 5 854 marchés d'une valeur de 78,6 millions de dollars.

La Division des contrats et de la gestion du matériel (DCGM) est le centre d'expertise ministériel en matière d'approvisionnement. Elle relève du directeur général des Finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions au sein du Secteur de la fonction de contrôleur et de l'administration.

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et le Cadre de contrôle de la passation des marchés (CCPM) d'Industrie Canada constituent les fondements du cadre ministériel de contrôle de la gestion des marchés. Industrie Canada a décentralisé la passation de marchés et l'achat de produits et services, qui sont pris en charge au niveau des directions générales, des secteurs, des régions et des organisations semi-autonomes. Le Conseil des programmes et des services du Ministère assure la gouvernance et la surveillance du processus d'examen des marchés.

En 2008, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a effectué une vérification de la passation de marchés et relevé les secteurs à améliorer. En réponse aux recommandations découlant de la vérification, la DCGM a notamment élaboré son cadre de contrôle de la passation des marchés (CCPM) en consultation avec d'autres secteurs d'Industrie Canada. Ce cadre, approuvé en février 2012, présente une approche ministérielle standard aux activités de la passation de marchés et d'approvisionnement. Ce cadre est conforme aux politiques et directives du Ministère et du Conseil du Trésor visant à établir des contrôles, une surveillance et des procédures d'établissement de rapports pour les activités de passation de marchés. Il vise également à orienter les employés de tous les niveaux détenant un pouvoir contractuel délégué et responsables d'actifs ministériels. La DCGM a commencé informellement la mise en œuvre de ce CCPM en 2011-2012 par anticipation à son approbation.

Parallèlement à la mise en place du CCPM, la DCGM a amélioré ses activités de surveillance, notamment l'échantillonnage détaillé des dossiers en vue d'en vérifier la conformité au CCPM et à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, en vue d'accroître le degré d'assurance concernant les activités de passation de marchés et d'approvisionnement menées à bien par les

agents d'approvisionnement et les conseillers en passation de marchés. De plus, le Tableau récapitulatif des pouvoirs délégués de passation des marchés, qui décrit clairement les rôles et les responsabilités en matière d'activités de passation de marchés et d'approvisionnement, a été mis à jour en septembre 2011.

Cadre de contrôle de la passation des marchés

Conformément au *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* du Conseil du Trésor, le ministre d'Industrie Canada est responsable en dernier ressort de toutes les activités de passation de marchés et de gestion des actifs au sein du Ministère. Ce pouvoir est délégué aux employés d'Industrie Canada en fonction du besoin, de la capacité et d'un régime efficace d'obligations redditionnelles et de responsabilités.

Les employés auxquels ce pouvoir a été délégué doivent l'exercer avec prudence et probité, conformément au *Règlement concernant les marchés de l'État*, la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et d'autres politiques et directives connexes.

Pour assurer la conformité au *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis*, le sous-ministre et le dirigeant principal des finances (DPF) sont tenus de mettre en œuvre un cadre de gestion efficace incluant des procédures, processus et systèmes ministériels.

Lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités, le sous-ministre et le DPF doivent pouvoir compter sur les agents, les gestionnaires et d'autres employés du Ministère investis du pouvoir de gérer les fonds publics et tenus d'exercer des pouvoirs contractuels pour mener à bien le mandat d'Industrie Canada, en leur en déléguant le pouvoir. La conduite et les décisions de ces employés doivent pouvoir résister à un examen minutieux du public, des médias, des comités parlementaires et d'organismes indépendants comme le Bureau du vérificateur général du Canada et le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement.

2.2 Objectif et portée

La vérification avait pour objectif de fournir à la haute direction l'assurance :

1. qu'un cadre de contrôle de gestion adéquat est en place pour la gouvernance et le contrôle interne afin d'appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement; et
2. que les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont traitées d'une façon conforme aux politiques, procédures et règlements applicables.

La vérification a examiné les contrôles au sein des directions générales, des secteurs, des régions et des organisations semi-autonomes (p. ex., Office de la propriété intellectuelle du Canada et Mesures Canada) d'Industrie Canada relativement à la passation de marchés et à la gestion des processus de passation de marchés et d'approvisionnement. La DGVE a sélectionné un échantillon de 60 dossiers de marchés entre janvier et décembre 2011.

Les cartes d'achat ont été exclues de la portée de la vérification car elles sont gérées par un secteur fonctionnel différent de la DCGM et suivent un processus différent.

2.3 Approche de vérification

La vérification interne a été menée conformément à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada.

La planification de cette vérification s'est déroulée de décembre 2011 à mars 2012. Une évaluation détaillée du risque a été réalisée afin de confirmer l'objectif de la vérification et les secteurs où un examen plus approfondi était requis pendant la phase de réalisation de la vérification. À la lumière des risques relevés, la DGVE a élaboré les critères de vérification en mettant l'accent sur les exigences du CCPM et des politiques, directives et guides connexes du Conseil du Trésor, en particulier la *Politique sur les marchés*. L'annexe A du présent rapport de vérification énumère les critères de vérification.

La phase d'exécution de la vérification s'est déroulée à l'Administration centrale d'Industrie Canada entre mars et juillet 2012. Un échantillon de dossiers des directions générales, des secteurs, des régions et des organisations semi-autonomes a été fourni à la DGVE aux fins d'analyse. La DGVE a examiné les documents et s'est entretenue avec des employés des Finances, des secteurs et des directions générales ainsi que des agents d'approvisionnement de la DCGM.

La DGVE a également sélectionné un échantillon de 60 dossiers de marchés qu'elle a analysés en vue d'en déterminer l'efficacité opérationnelle. Huit des dossiers ont été analysés uniquement en vue de reprendre les activités de surveillance financière assumées par le SFCA, telles qu'elles sont décrites dans le CCPM. Les 52 autres dossiers ont été analysés en vue de vérifier leur conformité au CCPM et aux politiques, directives et lignes directrices pertinentes du Conseil du Trésor.

La DGVE a vérifié les contrôles clés se rapportant au processus de passation de marchés et d'approvisionnement et à d'autres secteurs du CCPM du Ministère, dans le but d'évaluer dans quelle mesure Industrie Canada se conforme aux exigences du cadre et à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor.

En juillet 2012, la DGVE a rencontré la haute direction de la DCGM afin de valider l'exactitude des constatations figurant dans le présent rapport.

3.0 Constatations et recommandations

3.1 Introduction

Cette section présente les constatations détaillées de la vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement. Les constatations reposent sur des données probantes ainsi que sur l'analyse de l'évaluation initiale du risque et du travail de vérification détaillé.

En plus des constatations ci-dessous, la DGVE a fait part à la direction, oralement et dans une lettre de recommandations, des constatations relatives aux conditions non systémiques et présentant un faible risque, à des fins d'examen.

3.2 Gouvernance

Des pratiques de gouvernance (comme le Conseil des programmes et des services) et des mécanismes de surveillance adéquats sont en place pour assurer la conformité aux politiques de gestion financière, de passation de marchés et d'approvisionnement.

Des pratiques de supervision et de gouvernance devraient être en place pour assurer la conformité aux politiques et autorisations en matière de gestion financière et d'approvisionnement. La structure de gouvernance devrait assurer un équilibre optimal entre les connaissances et les compétences et comprendre des connaissances particulières des politiques sur la passation de marchés et l'approvisionnement.

À Industrie Canada, le Conseil des programmes et des services (CPS) sert de forum aux hauts dirigeants du ministère relativement aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement. Il est tenu :

- d'examiner des propositions d'approvisionnement et de modifications;
- de fournir des avis aux gestionnaires de programmes;
- de formuler des recommandations à l'intention de l'autorité approbatrice.

Le CCPM décrit les seuils de l'activité de passation de marchés qui requièrent l'examen du CPS. La DCGM est tenue d'établir les politiques et procédures afin d'aider à assurer que les activités ministérielles de passation de marchés et d'approvisionnement sont menées de manière uniforme. Elle est également responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie de surveillance de la conformité au CCPM.

Pendant la vérification, la DGVE a évalué si le CPS convenait comme mécanisme de gouvernance pour les activités de passation de marchés et d'approvisionnement et examiné si le rôle du CPS était assumé comme prévu. À cette fin, la DGVE s'est entretenue avec des employés clés de la DCGM et a examiné le mandat du CPS et un échantillon d'ordres du jour et de rapports de décision de réunions.

La vérification a constaté ce qui suit :

- Le CPS se réunit toutes les deux semaines pour discuter des propositions et modifications se rapportant à l’approvisionnement.
- Le quorum est atteint à chaque réunion.
- Le sous-ministre adjoint (SMA) et les membres du niveau du directeur général des secteurs et directions générales ainsi que des représentants des Services juridiques, des Finances et des régions sont membres du Conseil ou participent à ses réunions et donnent des points de vue et des opinions sur les activités de passation de marchés et d’approvisionnement.

La vérification a constaté que le CPS avait passé en revue au cours de l’année civile 2011 des marchés adjugés par Industrie Canada d’une valeur approximative de 45 millions de dollars sur une valeur totale de 78,6 millions de dollars (56 %).

En ce qui concerne la surveillance de la conformité au CCPM, la vérification a constaté que la DCGM avait mis en place un programme de surveillance et effectue un examen annuel des dossiers physiques des marchés ainsi qu’un examen mensuel des données saisies dans le Système intégré des finances et du matériel (SIFM) relativement aux marchés. La direction de la DCGM examine et suit de près les résultats de la surveillance et en rend compte à la haute direction.

3.3 Approche de surveillance de la DCGM

Il est possible d’améliorer l’approche axée sur le risque de la DCGM pour la surveillance des dossiers de marchés.

Comme on l’a observé dans le CCPM, le SFCA est responsable de la surveillance de la conformité au CCPM. Pour assurer que des contrôles efficaces sont en place pour la passation de marchés et l’approvisionnement et fonctionnent comme prévu, le CCPM détermine les activités de surveillance des marchés, qui sont assumées par la DCGM.

Pendant cette vérification, la DGVE a examiné l’approche de surveillance des marchés préconisée par le CCPM et les niveaux de risque des marchés, et interrogé la direction de la DCGM pour évaluer si les contrôles prévus par le CCPM étaient raisonnables (p. ex., obligation pour les marchés à risque élevé d’être examinés par le CPS et approche axée sur les risques pour la surveillance des marchés).

La vérification a constaté que chaque année, la DCGM sélectionne au hasard un échantillon de marchés qu’elle juge à risque moyen ou élevé. Les marchés à risque élevé sont entre autres les suivants :

- marchés de construction;
- bons de commande de services de plus de 25 000 \$;
- marchés de services supérieurs à 25 000 \$;

- documents de demande de biens et de services.

Les marchés à risque moyen sont entre autres les suivants :

- les bons de commande de services de 25 000 \$ ou moins;
- les marchés de services de 25 000 \$ ou moins;
- les autorisations de travaux;
- les services d'aide temporaire.

Il existe également des seuils pour l'examen, par le CPS, des propositions d'approvisionnement, par exemple :

- les intentions de marché supérieures à 100 000 \$;
- les autorisations de travaux et les commandes subséquentes à une offre à commandes de plus de 200 000 \$;
- tous les marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 \$.

Le CPS a, entre autre, comme mandat de formuler des recommandations aux autorités approbatrices concernant les activités ministérielles de passation de marchés et d'approvisionnement.

La vérification a constaté que l'approche actuelle d'échantillonnage et la taille des échantillons utilisés par la DCGM ne tenaient pas adéquatement compte d'autres contrôles de gestion, comme l'examen et les recommandations du CPS et les marchés de services fournis à l'externe par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

La DCGM peut maintenant sélectionner aux fins d'examen approfondi des marchés à risque plus élevé qui font déjà l'objet d'une surveillance plus étroite et d'un contrôle de gestion plus strict (p. ex., examen du CPS), même si l'existence d'autres contrôles de gouvernance fait que le risque de non-conformité est faible. Cette approche d'échantillonnage aléatoire ne permet pas à la DCGM de tenir compte adéquatement des tendances ou des problèmes antérieurs dans sa sélection des échantillons, ou d'assurer que les nouveaux risques pour les processus de passation de marchés et d'approvisionnement, comme ceux créés par les récents changements apportés aux processus et à l'organisation, sont suffisamment représentés dans l'échantillon sélectionné.

En outre, la vérification a constaté qu'un échantillon de 15 marchés est sélectionné parmi les types de marchés à risque moyen à élevé dans chaque direction générale ou secteur, peu importe le nombre total de marchés dans cette direction générale ou ce secteur. Il est possible de modifier la taille de l'échantillon en fonction des risques relevés ou du nombre total de marchés au sein de la population examinée.

Recommandation 1

Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait réviser l'approche d'échantillonnage de surveillance en tenant

compte des contrôles en place et déterminer le niveau optimal de surveillance requise pour les activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

3.4 Rôles et responsabilités

Le pouvoir et la responsabilité concernant la passation de marchés sont définis clairement dans le Tableau récapitulatifs des pouvoirs délégués de passation des marchés, et les rôles et les responsabilités sont clairement définis dans le CCPM. Les deux documents ont été largement communiqués aux employés du Ministère.

Grâce au Tableau récapitulatif des pouvoirs délégués de passation des marchés, Industrie Canada a établi les niveaux d'approbation pour le processus de passation de marchés. Les rôles et responsabilités des SMA, des chefs d'unités fonctionnelles, des gestionnaires de centres de responsabilité, des autorités contractantes, du Secteur de la fonction de contrôleur et de l'administration et de la DCGM sont clairement définis à la section 3 du CCPM.

Pendant la vérification, la DGVE a examiné les pouvoirs délégués en matière de finances et de passation de marchés et interrogé la direction pour confirmer que les rôles et responsabilités étaient en place, compris et communiqués relativement à l'engagement des dépenses, à l'engagement de fonds, à l'autorisation de passer des marchés, à la certification et à la vérification.

La vérification a constaté que le Tableau récapitulatif des pouvoirs délégués de passation des marchés avait été mis à jour en septembre 2011 en vue de réduire le nombre de pouvoirs délégués et de mieux apparier les niveaux des pouvoirs délégués avec les postes, les connaissances et le savoir-faire au sein du Ministère. Les niveaux de délégation ont été déterminés en fonction des tendances historiques. Les membres du personnel visés ont été avisés et ont suivi une formation de façon à pouvoir obtenir ou conserver ces pouvoirs.

La vérification a par ailleurs constaté que le CCPM définit clairement les rôles, responsabilités, pouvoirs et obligations redditionnelles en matière de passation de marchés et d'approvisionnement. Le cadre a été largement communiqué aux employés du Ministère et il est bien compris par les personnes interrogées.

3.5 Planification de l'approvisionnement

Il est possible de regrouper et d'analyser l'information sur les besoins en passation de marchés et en approvisionnement au niveau ministériel afin de déterminer les économies possibles (p. ex., approvisionnement stratégique).

Pendant la vérification, la DGVE a interrogé la direction afin de déterminer comment les besoins des secteurs et directions générales en matière de passation de marchés et d'approvisionnement

étaient regroupés dans les plans d'approvisionnement du Ministère (p. ex., plan d'activités annuel) et pris en charge par la DCGM pour gérer les activités de passation de marchés et d'approvisionnement à long terme.

La vérification a constaté qu'Industrie Canada avait recours à des mécanismes autres qu'un plan ministériel d'approvisionnement pour planifier les besoins en approvisionnement et en passation de marchés. À deux domaines (services de traduction et formation en langue seconde), des mécanismes d'approvisionnement ministériels ont été établis afin de répondre aux besoins communs d'approvisionnement. Ces mécanismes sont:

- Le plan annuel d'investissement d'Industrie Canada inclut des projets de passation de marchés, d'approvisionnement et d'investissement, mais seulement les projets quinquennaux ou de plus de 500 000 \$.
- Le CPS examine les mesures en matière de passation de marchés et d'approvisionnement afin de déterminer si les activités prévues assurent une utilisation optimale des ressources et un bon rapport qualité-prix. Toutefois, comme on l'a déjà mentionné, il n'examine pas toutes les mesures en matière de passation de marchés et d'approvisionnement, mais uniquement les intentions de marchés de plus de 100 000 \$, les autorisations de travaux et les commandes subséquentes aux offres à commandes de plus de 200 000 \$ et les marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 \$. La vérification a observé que le CPS examine environ la moitié de l'ensemble des activités de passation de marchés et d'approvisionnement.
- Enfin, la vérification a constaté que même si la DCGM, en tant que secrétariat du CPS, s'efforce d'examiner les demandes d'approvisionnement de façon aussi détaillée que possible, elle n'analyse pas officiellement toutes les demandes d'approvisionnement pour en évaluer l'efficacité, déterminer les possibilités d'économie ou planifier les besoins d'approvisionnement à long terme.

En l'absence d'une pratique visant à coordonner et à regrouper l'information sur les besoins en approvisionnement, il existe un risque que les secteurs, les directions générales et les organisations semi-autonomes obtiennent des produits ou services similaires sans qu'un effort concerté soit déployé pour cerner les secteurs où l'on pourrait réaliser des économies dans l'approvisionnement et planifier les besoins à long terme en matière d'approvisionnement.

Recommandation 2

Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait veiller à ce qu'un examen continu de l'information sur les besoins en approvisionnement soit réalisé de sorte que, dans la mesure du possible, l'on détermine les secteurs où des économies pourraient être réalisées dans les activités ministérielles d'approvisionnement et les mesures requises soient mises en œuvre à cette fin.

3.6 Formation, outils et soutien

Les employés bénéficient d'une formation et reçoivent les outils requis pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de passation de marchés et d'approvisionnement. Les autorités contractantes bénéficient d'une formation offerte par la DCGM et des intervenants externes dans le cadre d'un programme structuré.

Selon le CCPM, les employés assumant des pouvoirs de passation de marchés sont tenus de suivre avec succès une série de cours sur l'approvisionnement et la passation de marchés en fonction de leur poste et de leur niveau pour obtenir ou conserver les pouvoirs qui leur ont été délégués. Un programme de formation officiel (c'est-à-dire une liste des cours obligatoires pour les titulaires de poste auxquels on a délégué un pouvoir de passation de marchés) est décrit dans le CCPM.

Pendant cette vérification, la DGVE s'est entretenue avec la direction de la DCGM pour comprendre le processus de formation et relever les besoins et possibilités de formation. La vérification a également examiné des exemples d'outils (p. ex., listes de cours, contenu des cours, listes de vérification) utilisés pour renseigner les employés sur les activités d'approvisionnement et de passation de marchés.

La vérification a constaté que les personnes interrogées détenant des pouvoirs de passation de marchés étaient satisfaites de la formation et des outils fournis. Elles se sentaient à l'aise pour communiquer avec la DCGM directement quand elles avaient des questions concernant l'interprétation des politiques, des lignes directrices et des directives.

Par ailleurs, la vérification a conclu que la formation et le perfectionnement offerts par la DCGM aident à mener à bien le mandat de la Division, soit faire office d'organe de consultation fiable en matière de passation de marchés au sein du Ministère. La Division appuie également Industrie Canada en assurant un partage des connaissances et un apprentissage continu relativement aux politiques, lignes directrices et directives en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.

La formation prend la forme de cours structurés offerts par la DCGM et des intervenants externes. La vérification a observé que la DCGM tient un registre de tous les cours pris par les agents d'approvisionnement au sein de sa direction générale et des certifications obtenues et surveille la formation requise pour d'autres pouvoirs délégués en matière de passation de marchés ministériels. Les plans de formation pour les autorités contractantes sont en place et les activités de formation sur la passation de marchés et l'approvisionnement sont gérées et coordonnées par la DCGM.

3.7 Communications

De l'information pertinente et exacte sur les activités de passation de marchés et d'approvisionnement est produite et communiquée aux intervenants en temps utile. Des bulletins

et communiqués publiés régulièrement fournissent de l'information sur les mises à jour des politiques, les changements aux procédures et les modifications au seuil établi en matière de délégation des pouvoirs financiers et de passation de marchés.

Pendant cette vérification, la DGVE a demandé à la direction de la DCGM comment elle relève et analyse l'information sur la passation de marchés et l'approvisionnement et quelle information la DCGM fournit au CPS, aux personnes auxquelles un pouvoir de passation de marchés a été délégué au sein du secteur ou de la direction générale, aux agents de programmes et à la haute direction.

La vérification a relevé plusieurs exemples de rapports sur les activités de passation de marchés :

- le rapport annuel à l'intention du CPS, qui donne un aperçu statistique des marchés dont l'approbation est recommandée pendant l'année;
- le rapport mensuel de divulgation proactive à l'intention du sous-ministre, qui présente en détail tous les marchés de plus de 10 000 \$;
- les rapports annuels sur l'activité de surveillance assurée par la DCGM;
- les examens mensuels de l'intégrité des données du SIFM.

Grâce à l'examen d'échantillons de bulletins et communiqués produits régulièrement (p. ex., *CGM Gardons contact* et *Publication du SIFM*), la vérification a constaté que la DCGM utilisait plusieurs mécanismes de communication pour fournir aux employés du Ministère de l'information concernant la politique, les lignes directrices, les modifications aux procédures et les changements aux seuils des pouvoirs financiers. Ils ont conclu que ces moyens de communication fournissent de l'information pertinente sur la passation de marchés et l'approvisionnement.

3.8 Conservation des documents aux dossiers

Même si la plupart des dossiers de marchés sont documentés et administrés de façon à traiter les aspects clés des activités de passation de marchés et d'approvisionnement du Ministère, on a relevé des exceptions.

En février 2012, la DCGM a rendu public son Cadre de contrôle de la passation des marchés, qui régit les activités de passation de marchés et d'approvisionnement au sein du Ministère. Le CCPM, qui décrit les rôles et les responsabilités relatives aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement, était en place en 2011-2012.

L'annexe C du CCPM exige que la documentation pertinente soit conservée dans le dossier du marché à des fins de suivi interne, pour faciliter les vérifications internes et externes et pour se conformer au *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* du Conseil du Trésor, qui requiert que les données justificatives soient disponibles en cas de vérification.

Pendant la vérification, la DGVE a sélectionné un échantillon de dossiers de marchés en vue de vérifier la conformité générale au CCPM et de veiller à la présence de données probantes qui

confirment clairement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement tout au long du cycle de vie du marché.

En général, la vérification par sondages a conclu à l'existence de données probantes dans les dossiers de marchés qui confirment et démontrent la conformité au CCPM. Toutefois, pour certains des dossiers vérifiés, tous les documents requis n'étaient pas conservés adéquatement ou encore les documents n'ont pas été fournis à la DGVE. Les exceptions les plus courantes étaient les suivantes :

- L'énoncé de travail ou les détails requis étaient parfois absents du dossier.
- La preuve de la recommandation pour approbation du CPS (numéro de contrôle ou courriel) n'était pas toujours incluse dans le dossier.
- La preuve de livraison (accusé de réception des biens, facture) et la preuve de la surveillance manquaient parfois du dossier.
- Les modifications apportées au SIFM n'étaient pas toujours consignées dans le dossier du marché.

En outre, deux dossiers de marchés sélectionnés aux fins d'examen n'ont pu être trouvés et n'ont donc pas été remis à la DGVE.

En l'absence de documents adéquats à l'appui des recommandations, des décisions, des approbations et de la surveillance dans le dossier du marché, le Ministère risque de ne pas se conformer au CCPM et au *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* du Conseil du Trésor.

Recommandation 3

Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait renforcer et communiquer les exigences relatives aux documents pertinents et déployer les outils (p. ex., listes de vérification) pour aider les employés à tenir à jour leurs dossiers de marchés.

3.9 Approbation et utilisation de mécanismes de passation de marchés et d'approvisionnement adéquats

Même si les pouvoirs officiels sont en place et que les pratiques d'approbation sont documentées, il est possible de renforcer la mise en œuvre adéquate de la délégation de ces approbations.

Les données à l'appui de l'approbation par un pouvoir délégué doivent être conservées pour assurer la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et au Tableau récapitulatif des pouvoirs délégués de passation des marchés. L'approbation de la personne ayant le pouvoir délégué d'approbation doit être accordée en temps opportun pour assurer que l'on fait

preuve de diligence raisonnable avant le début d'un marché ou d'une activité d'approvisionnement.

Le CCPM décrit les seuils à partir desquels le CPS examine les propositions d'approvisionnement et les produits pour lesquels le recours à des offres à commandes est obligatoire.

Au cours de la vérification, la DGVE a examiné un échantillon de 60 dossiers de marchés pour s'assurer de l'existence de données probantes qui confirment clairement les approbations pertinentes des personnes ayant le pouvoir délégué d'approbation. L'analyse a relevé les exceptions suivantes :

- L'approbation ou l'autorisation de l'engagement en vertu d'un pouvoir délégué (article 32 de la LGFP) n'était pas toujours signée.
- La délégation du pouvoir de passation de marchés (article 41 de la LGFP) n'était pas toujours signée ou datée ou encore était signée après le début des travaux. Dans quelques cas, les marchés ont été signés dans les deux semaines suivant le début des travaux; dans un cas, la délégation du pouvoir de passation de marchés en vertu de l'article 41 de la Loi avait été signée plus de sept mois après le début des travaux.

La vérification par sondages a mis au jour deux cas où une méthode inadéquate d'appel d'offres avait été utilisée. La direction a fait remarquer que les orientations fournies à ce moment-là avaient peut-être été mal comprises par le personnel d'Industrie Canada.

La vérification par sondages a également mis au jour deux cas (sur un total possible de 10) où la recommandation pour approbation du CPS n'avait pas été obtenue.

Sans une approbation adéquate conformément aux pouvoirs délégués et à la politique d'Industrie Canada, il existe un risque de non-conformité à la LGFP et un risque accru de non-conformité des activités de passation de marchés et d'approvisionnement à la politique d'Industrie Canada.

Recommandation 4

Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait renforcer l'obligation d'approuver adéquatement et dans les délais les pouvoirs de passation de marchés et d'engagement des dépenses et l'utilisation de mécanismes adéquats de passation de marchés et d'approvisionnement.

4.0 Conclusion générale

La vérification a constaté qu'Industrie Canada était doté, à quelques exceptions près, d'un cadre de contrôle de gestion adéquat pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement et que ces activités étaient traitées d'une manière conforme aux politiques, procédures et règlements applicables.

Annexe A : Critères de vérification

Critères	Satisfait /Non satisfait/ Satisfait à quelques exceptions près
Gouvernance, orientation stratégique et reddition de comptes	
1.1 Une gouvernance ou supervision adéquate est exercée sur les activités se rapportant aux marchés et à l’approvisionnement.	Satisfait
1.2 Le Cadre de contrôle de la passation des marchés en place a été clairement communiqué et il établit des contrôles adéquats pour les activités relatives aux marchés et à l’approvisionnement.	Satisfait à quelques exceptions près
1.3 Le pouvoir, la responsabilité et la reddition de comptes concernant le processus d’approvisionnement sont clairement définis et communiqués.	Satisfait
1.4 Les activités de planification de l’approvisionnement établissent adéquatement les besoins et les exigences du Ministère et donnent lieu à un plan d’approvisionnement à long terme.	Satisfait à quelques exceptions près
Gens	
2.1 Les employés bénéficient de la formation et des outils nécessaires à l’appui de leurs responsabilités en matière de passation de marchés et d’approvisionnement.	Satisfait
Résultats et mesures du rendement	
3.1 De l’information pertinente et exacte sur les activités de passation de marchés et d’approvisionnement est produite et communiquée aux intervenants en temps opportun.	Satisfait
3.2 Des mécanismes de surveillance sont en place pour assurer la conformité aux politiques et autorisations en matière de gestion financière et d’approvisionnement.	Satisfait
Gérance	
4.1 Les exigences sont clairement définies et l’engagement des dépenses est approuvé comme il se doit.	Satisfait à quelques exceptions près
4.2 Les achats se font uniquement en cas de demandes approuvées lorsque les fonds disponibles sont suffisants (articles 32 et 41 de la LGFP).	Satisfait à quelques exceptions près
4.3 L’appel d’offres et la sélection des offres se font conformément aux exigences prescrites du gouvernement et sont bien documentés.	Satisfait à quelques exceptions près
4.4 Les marchés sont bien documentés et font état de tous les documents requis, des tâches et des coûts se rapportant à l’activité impartie.	Satisfait à quelques exceptions près

4.5 Les marchés sont administrés adéquatement, ce qui inclut la surveillance de l'exécution du marché, la réception et l'acceptation des produits, le suivi du rendement financier et la résolution des points litigieux avec le fournisseur.	Satisfait à quelques exceptions près
4.6 La quantité de produits et de services obtenus est exacte et approuvée par le titulaire d'un pouvoir délégué.	Satisfait à quelques exceptions près

Annexe B : Plan d'action de la direction

Recommandation	Mesure prévue découlant de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement cible	Situation actuelle
<p>Recommandation 1: Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait réviser l'approche d'échantillonnage de surveillance en tenant compte des contrôles en place et déterminer le niveau optimal de surveillance requise pour les activités de passation de marchés et d'approvisionnement.</p>	<p>Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions (DGFMSA) révisera l'approche d'échantillonnage de surveillance afin de tenir compte des contrôles en place et déterminera le niveau optimal de surveillance requise pour les activités de passation de marchés et d'approvisionnement en prenant les mesures suivantes.</p> <p>La DCGM examinera la méthode de surveillance annuelle et mensuelle décrite dans le Cadre de contrôle de la passation des marchés (CCPM) pour tenir compte des facteurs suivants lorsqu'elle détermine le niveau de surveillance approprié :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ montant des contrats; ○ risque associé au type de contrats octroyés; ○ complexité des opérations; ○ résultats de la surveillance antérieure (le cas échéant); ○ contrôles actuellement en place (p. ex., examen par le CPS). 	DG, DGFMSA	Décembre 2012	

Recommandation	Mesure prévue découlant de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement cible	Situation actuelle
<p>Recommandation 2 :</p> <p>Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait veiller à ce qu'un examen continu de l'information sur les besoins en approvisionnement soit réalisé de sorte que, dans la mesure du possible, l'on détermine les secteurs où des économies pourraient être réalisées dans les activités ministérielles d'approvisionnement et les mesures requises soient mises en œuvre à cette fin.</p>	<p>Le directeur général de la DGFMSA ajoutera un nouveau point permanent portant sur l'examen des approvisionnements à l'ordre du jour de la réunion bimensuelle de l'équipe des marchés de la DCGM pour veiller à ce que les nouvelles exigences et les exigences actuelles soient passées en revue en vue d'identifier les efficiences potentielles dans les activités ministérielles d'approvisionnement.</p>	<p>DG, DGFMSA</p>	<p>Octobre 2012</p>	

Recommandation	Mesure prévue découlant de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement cible	Situation actuelle
<p>Recommandation 3 :</p> <p>Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait renforcer et communiquer les exigences relatives aux documents pertinents et déployer les outils (p. ex., listes de vérification) pour aider les employés à tenir à jour leurs dossiers de marchés.</p>	<p>Le directeur général de la DGFMSA renforcera et communiquera les exigences relatives aux documents pertinents pour aider les employés à tenir à jour leurs dossiers de marchés en prenant les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ inclusion de nouveaux outils de passation de marchés, comme les organigrammes généraux, les comptes rendus et les listes de vérification des dossiers lors de la prochaine révision du CCPM; ○ relancement de l'outil de communication <i>Gardons contact</i> pour inclure des éléments d'information se rapportant à une administration et tenue à jour adéquates des dossiers de marchés. 	DG, DGFMSA	<p>Décembre 2012</p> <p>Menée à bien et en cours : (Le relancement officiel de <i>Gardons contact</i> a eu lieu en 2012 et le bulletin est maintenant publié tous les trois mois.)</p>	

Recommandation	Mesure prévue découlant de la recommandation	Responsable	Date d'achèvement cible	Situation actuelle
<p>Recommandation 4 :</p> <p>Le directeur général de la Direction générale des finances ministérielles, des systèmes et des acquisitions devrait renforcer l'obligation d'approuver adéquatement et dans les délais les pouvoirs de passation de marchés et d'engagement des dépenses et l'utilisation de mécanismes adéquats de passation de marchés et d'approvisionnement.</p>	<p>Le directeur général de la DGFMSA renforcera l'obligation d'approuver adéquatement et dans les délais les pouvoirs de passation de marchés et d'engagement des dépenses et l'utilisation de mécanismes adéquats d'approvisionnement en prenant les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La DCGM examinera le CCPM pour renforcer les renseignements d'orientation se rapportant au pouvoir de passation de marchés et d'engagement. ○ Les organigrammes et les comptes rendus seront inclus dans la révision prochaine du CCPM pour : <ul style="list-style-type: none"> a) aider les autorités contractantes à déterminer les mécanismes d'approvisionnement pertinents; et b) indiquer l'ordre approprié des pouvoirs d'approbation. 	<p>DG, DGFMSA</p>	<p>Décembre 2012</p> <p>Décembre 2012</p>	