



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada



Audit des opérations d'acquisitions et de marchés

Bureau de la dirigeante principale de la vérification

Février 2016



This publication is also available in English.

Cette publication est disponible en format PDF accessible à l'adresse Internet suivante : <http://www.pch.gc.ca/fra/1341323450886>

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2016.

N° de cat. : CH6-36/2016F-PDF

ISBN: 978-0-660-04861-1

Table des matières

Liste des sigles	i
Sommaire	ii
Énoncé de conformité	iv
1. Contexte.....	1
2. Objectif.....	3
3. Portée	3
4. Approche et méthodologie	3
5. Constatations et recommandations.....	4
5.1 Gouvernance.....	4
5.2 Gestion des risques.....	6
5.3 Contrôles internes	8
Annexe A – Critères d'audit.....	12
Annexe B – Plan d'action de la direction	15

Liste des sigles

CE	Comité exécutif
DGMM	Direction de la gestion des marchés et du matériel
DGR	Directions de gestion des ressources
PCH	Patrimoine canadien
SM	Sous-ministre
TPSGC	Travaux public et Services gouvernementaux Canada

Sommaire

Les activités d'acquisitions et de marchés dans la fonction publique peuvent être exigeantes, étant donné la complexité des politiques et des règlements établis par les organismes centraux, comme peut l'être aussi la surveillance exercée par de multiples intervenants, dont le public, les fournisseurs potentiels, les médias, les tribunaux de surveillance et le Parlement. Par conséquent, l'audit visait à fournir l'assurance qu'il existe un cadre de gestion pour les acquisitions et les marchés et que les marchés sont traités conformément aux lois, aux politiques et aux lignes directrices pertinentes.

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH, ou le Ministère) utilise divers mécanismes d'acquisitions et de marchés, notamment des marchés concurrentiels, des commandes et des autorisations de tâches subséquentes à des offres à commande, des marchés non concurrentiels, des marchés de services professionnels, des services d'aide temporaire, et des commandes de biens et de services. Pour offrir une aide spécialisée et gérer les activités d'acquisitions et de marchés conformément à un ensemble d'instruments stratégiques du Conseil du Trésor et d'initiatives pangouvernementales relatives à l'approvisionnement, le Ministère s'en remet à la Direction de la gestion des marchés et du matériel (DGMM), qui relève de la Direction générale de la gestion financière. À PCH, plusieurs intervenants peuvent prendre part au processus d'acquisitions étant donné que les pouvoirs en la matière ont été délégués à divers postes au sein des différentes directions générales. Parmi ces intervenants, les directions de gestion des ressources (DGR) fournissent aux secteurs et aux rapports directs un soutien en matière d'acquisitions. Le pouvoir de conclure un marché a été délégué aux DGR pour les biens et services de moins de 10 000 \$, à moins qu'ils puissent être obtenus au moyen d'une offre à commandes ou d'une entente de services, qui sont alors gérées par la DGMM.

Chaque année, le Ministère acquiert des biens et des services dont la valeur totale se situe entre 30 M\$ et 70 M\$, selon l'occurrence d'événements spéciaux non récurrents (p. ex. visites royales, Jeux olympiques et paralympiques). La DGMM a indiqué que, d'avril 2014 à mars 2015, 1 710 marchés ont été attribués, pour un total de 34,03 millions de dollars.

L'audit avait pour but d'évaluer l'efficacité du cadre de gouvernance, des pratiques de gestion du risque et du cadre de contrôle interne au chapitre de la passation et de l'administration des marchés et de la gestion des acquisitions. La portée de l'audit couvre la période du 1^{er} avril 2014 au 31 juillet 2015 et rend compte des pratiques qui avaient cours jusqu'à l'achèvement des travaux d'audit sur place, en septembre 2015.

L'équipe d'audit a observé plusieurs exemples de contrôles et de pratiques de gestion de projet efficaces dans le cadre des processus d'acquisitions, entre autres les suivants :

- Conformité et harmonisation avec les politiques fédérales : Pour la gestion de ses activités d'acquisitions et de marchés, PCH a adopté et respecte les politiques et les directives du Conseil du Trésor et de Travaux publics et services gouvernementaux Canada.
- Transparence, efficacité et efficience du processus : Des lignes directrices et des documents de référence sont disponibles et communiqués. De plus, la délégation des pouvoirs est clairement définie. L'Équipe d'assurance de la qualité soumet toutes les propositions de marchés de plus de 10 000 \$ à un processus de contestation et de surveillance officiel.
- Gestion des risques : Les activités d'acquisitions présentant un risque élevé (selon un seuil monétaire ou le mécanisme de passation de marchés utilisé) doivent être soumises à l'Équipe d'assurance de la qualité (pour un examen plus poussé).
- Surveillance : Tous les mois, la DGMM effectue une surveillance des opérations d'acquisitions, tandis que les Opérations comptables vérifient les codes financiers utilisés. Les corrections requises sont signalées aux intervenants.

L'équipe d'audit a relevé des possibilités d'amélioration visant des pratiques et des processus de gestion bien précis, et elles sont indiquées dans les recommandations qui figurent dans le corps du rapport.

Opinion et conclusion de l'audit

À notre avis, les opérations d'acquisitions et de marchés du Ministère s'accompagnent de processus de gouvernance et de gestion des risques efficaces permettant de garantir l'efficacité des contrôles et des pratiques de gestion. Quelques améliorations sont nécessaires, notamment l'adoption de mesures du rendement, la formation obligatoire et un guide des acquisitions et des marchés à l'intention des employés.

Énoncé de conformité

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeante principale de la vérification, cet audit a été mené conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes et aux normes d'audit interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. Les procédés d'audit appliqués et les éléments de preuve recueillis sont suffisants et appropriés pour appuyer l'exactitude des constatations et la conclusion formulée dans le présent rapport. Les constatations et la conclusion reposent sur une comparaison entre les conditions qui existaient au moment de l'audit et les critères d'audit préétablis convenus avec la direction et s'appliquent uniquement à l'entité examinée ainsi qu'à la portée et à la période visées par l'audit.

Original signé par

Natalie M. Lalonde

Dirigeante principale de la vérification
Bureau de la dirigeante principale de la vérification
Ministère du Patrimoine canadien

Membres de l'équipe d'audit

Dylan Edgar, gestionnaire de l'audit
Catherine Yan, auditrice subalterne
Avec l'aide de ressources externes

1. Contexte

L'autorisation de mener le projet d'audit découle du Plan de vérification pluriannuel axé sur les risques de 2015-2016 à 2017-2018, qui a été recommandé par le Comité ministériel de vérification et approuvé par le sous-ministre en mars 2015.

Les activités d'acquisitions et de marchés au sein du gouvernement ont pour but l'acquisition de biens et de services d'une façon qui améliore l'accès, la concurrence et l'équité et conduit à une optimisation des ressources ou, le cas échéant, à un équilibre optimal des avantages pour l'État et la population canadienne. Ces activités peuvent être exigeantes, étant donné la complexité des politiques et des règlements établis par les organismes centraux, comme peut l'être aussi la surveillance exercée par de multiples intervenants, dont le public, les fournisseurs potentiels, les médias, les tribunaux de surveillance et le Parlement. L'approvisionnement en biens et services au gouvernement est régi par plusieurs politiques, lois et règlements, notamment la *Loi sur la concurrence*, la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, le *Règlement sur les marchés de l'État*, le *Code de conduite pour l'approvisionnement* et le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH, ou le Ministère) utilise divers mécanismes d'acquisitions et de marchés, notamment des marchés concurrentiels, des commandes et des autorisations de tâches subséquentes à des offres à commande, des marchés non concurrentiels, des marchés de services professionnels, des services d'aide temporaire, et des commandes de biens et de services. Pour offrir une aide spécialisée et gérer les activités d'acquisitions et de marchés conformément à un ensemble d'instruments stratégiques du Conseil du Trésor et d'initiatives pangouvernementales relatives à l'approvisionnement, le Ministère s'en remet à la Direction de la gestion des marchés et du matériel (DGMM), qui relève de la Direction générale de la gestion financière.

À la DGMM, le groupe des opérations d'acquisitions et de marchés est chargé de veiller à l'intégrité du processus d'approvisionnement du Ministère. Il mène notamment les activités suivantes :

- fournit une aide spécialisée à chaque étape du cycle d'acquisition et propose des outils;
- aide à identifier les besoins;
- choix de la méthode d'acquisition la plus efficace;
- élabore des documents d'invitation à soumissionner;
- évalue les soumissions;
- fournit un support lors des séances de compte rendu pour les soumissionnaires non retenus;
- attribue et administre les marchés.

Les directions de gestion des ressources (DGR) fournissent aux secteurs et aux rapports directs un soutien intégré pour les services administratifs et financiers, ainsi que les services d'approvisionnement et de ressources humaines. Ces DGR sont chargées de diriger et de surveiller la planification des ressources opérationnelles et les pratiques qui ont trait aux activités d'acquisitions, et elles interviennent dans les questions ministérielles qui concernent les marchés et le renouvellement des ressources. Le pouvoir de conclure un marché a été délégué aux DGR pour les biens et services de moins de 10 000 \$, à moins qu'ils puissent être obtenus au moyen d'une offre à commandes ou d'une entente de services, qui sont alors gérées par la DGMM.

Le processus d'approvisionnement à PCH est un processus opérationnel commun qui débute par l'identification d'un besoin en approvisionnement et se termine avec l'émission d'un paiement. Chaque année, le Ministère acquiert des biens et des services dont la valeur totale se situe entre 30 M\$ et 70 M\$, selon l'occurrence d'événements spéciaux non récurrents (p. ex. visites royales, Jeux olympiques et paralympiques).

La DGMM a indiqué que, pour la période d'avril 2014 à mars 2015, 1 710 marchés ont été attribués, pour un total de 34,03 millions de dollars. La majorité des opérations d'acquisitions sont de faible valeur. Selon les données fournies, sur les 1 710 marchés, 79,5 % avaient une valeur inférieure à 10 000 \$. La valeur moyenne de ces opérations était de 2 700 \$.

Le tableau suivant présente la répartition des mécanismes d'acquisitions utilisés par PCH au cours de l'exercice 2014-2015.

		Aide temporaire	Services professionnels > 10 k\$	Services professionnels < 10 k\$	Commande subséquente à une offre à commandes	Bon de commande	Bon de commande TPSGC	Total
Exercice 2014-2015	Nombre de marchés	12	143	588	357	505	105	1 710
	Valeur en dollars	0,19 M\$	5,07 M\$	1,93 M\$	3,13 M\$	1,92 M\$	21,79 M\$	34,03 M\$

Selon les données sur les marchés pour l'exercice 2014-2015 que l'équipe d'audit a examinées, les 701 transactions traitées par la DGMM se répartissaient ainsi : bons de commande (BC) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) (106); commandes subséquentes à des offres à commandes (367); BC (72); services professionnels de plus de 10 000 \$ (144); et services d'aide temporaire (SAT) (12). Les autres transactions (1 009) ont été traitées par les DGR.

2. Objectif

L'audit avait pour but d'évaluer l'efficacité du cadre de gouvernance, des pratiques de gestion du risque et du cadre de contrôle interne au chapitre de la passation et de l'administration des acquisitions et des marchés.

Plus précisément, l'audit a déterminé si :

1. PCH s'est doté de politiques, de systèmes et de procédures favorisant des activités d'acquisitions transparentes, efficientes et efficaces qui tiennent compte des lois et des politiques fédérales pertinentes;
2. des mécanismes sont en place pour assurer la conformité avec les politiques et les pratiques en matière d'acquisitions de PCH;
3. des processus pour identifier et atténuer les risques liés aux activités de gestion des marchés et des acquisitions ont été mis en place et fonctionnent efficacement;
4. des mécanismes efficaces de surveillance et de production de rapports ont été mis en place afin de fournir à la direction des renseignements exacts, pertinents et fiables aux fins de la prise de décisions.

3. Portée

La portée de l'audit englobait les opérations réalisées au cours de l'exercice 2014-2015 jusqu'à l'achèvement substantiel des travaux d'audit, en septembre 2015. L'équipe d'audit a examiné les activités de la DGMM, ainsi que les activités liées à la gestion des marchés et aux pratiques d'acquisitions des DGR.

4. Approche et méthodologie

Les méthodes d'audit comprenaient les activités suivantes :

- examen de la documentation relative aux lignes directrices et aux procédures de la DGMM, à son mandat, aux politiques et aux lois pertinentes;
- collecte de données dans le cadre d'entretiens et d'observations avec la DGMM;
- entretiens avec le personnel des DGR et certains intervenants au sein du Ministère;
- examen d'un échantillon de transactions d'approvisionnement traitées par la DGMM et les DGR, choisies parce qu'elles avaient tendance à représenter un risque plus élevé, notamment parce que leur valeur se situait juste sous le seuil établi, parce qu'elles avaient subi des modifications répétées ou parce que de multiples marchés avaient été adjugés au même fournisseur.

5. Constatations et recommandations

Cette section présente les constatations détaillées et les recommandations connexes de l'audit. Les constatations se fondent sur une combinaison de preuves recueillies au cours de l'examen des documents, des analyses, et des entrevues effectuées pour chacun des critères d'audit. L'annexe A présente un résumé de toutes les constatations et conclusions pour chacun des critères évalués par l'équipe d'audit.

5.1 Gouvernance

Les résultats de la vérification indiquent que des structures de gouvernance efficaces ont été établies pour surveiller les pratiques d'acquisitions et de marchés à PCH.

À PCH, la structure de gouvernance et de surveillance de l'approvisionnement comprend la DGMM et l'Équipe d'assurance de la qualité (EAQ). Les termes de référence de l'EAQ décrit ses responsabilités : examiner les exigences en matière de marchés et servir de mécanisme de contestation pour les transactions liées aux acquisitions et aux marchés. Les membres de l'équipe comprennent le directeur et le directeur adjoint de la DGMM ainsi qu'un agent principal des approvisionnements et des marchés, qui se réunissent toutes les semaines pour discuter des marchés nécessitant l'approbation de l'équipe.

Le mandat de l'EAQ comprend l'examen des demandes suivantes :

Demande	Soumission électronique (000 \$)	Marché concurrentiel traditionnel (000 \$)	Marché non concurrentiel (000 \$)
Services	Tous	Tous	>10 k\$
Biens (y compris impression)	>10 k\$	>10 k\$	>10 k\$
Arrangements en matière d'approvisionnement (AMA)		>50 k\$	>10 k\$
Commandes subséquentes à des offres à commandes		>50 k\$	>10 k\$
Préavis d'adjudication de contrat (PAC)		Tous	
Ancien fonctionnaire touchant une pension		Tous	
Plaintes des fournisseurs		Tous	
Réquisition traitée par TPSGC (9200)		Selon la nature du besoin	

L'examen par l'équipe d'audit d'un échantillon des ordres du jour et des comptes rendus de décisions de l'EAQ a démontré que les marchés avaient fait l'objet de discussions, de questionnements et de contestations, et que la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor avait été respectée.

En plus de la fonction de contestation de la DGMM, toutes les transactions de plus de 25 000 \$ doivent être signalées dans le *Rapport d'activités* hebdomadaire, qui est examiné et recommandé pour approbation par la sous-ministre adjointe de Politique stratégique, planification et affaires ministérielles, puis approuvé par le sous-ministre (SM). Ce rapport est aussi un mécanisme de communication en ce qui a trait à la transparence et à la divulgation proactive.

Mesure du rendement et rapports

Il n'existe pas de mesures du rendement ni de normes de service officielles, ni aucun mécanisme pour la production régulière de rapports consolidés à l'intention de la haute direction à propos des résultats des activités d'acquisitions et de passation de marchés ou des principales tendances.

Mesure du rendement

Les normes de service représentent un élément important de l'excellence en matière de gestion des services. Elles aident à préciser les attentes, à gérer le rendement et à satisfaire la clientèle. Elles contribuent à l'efficacité générale des processus d'acquisitions à répondre aux besoins, et elles ont un effet positif sur la capacité à planifier et à réaliser des activités d'acquisitions.

L'équipe d'audit a noté qu'aucune stratégie de mesure du rendement n'avait pas été élaborée, que les normes de service n'avaient pas été définies et qu'il n'y avait pas d'indicateurs de rendement pour les activités d'acquisitions.

Rapports

La production de rapports sur les activités d'acquisitions et de marchés sur une base régulière et de façon officielle et consolidée, permet à la direction de surveiller les nouveaux enjeux et les problèmes systémiques et d'y réagir de manière proactive. Les entités qui ont des pratiques exemplaires intègrent les rapports sur les activités liées aux marchés dans les rapports de gestion qu'elles produisent régulièrement afin de souligner l'importance de bonnes pratiques en matière de marchés, de la diligence raisonnable, de la gestion efficace des fonds publics, ce qui permet à la direction de cerner rapidement les domaines prioritaires et d'intervenir de manière à optimiser l'affectation des ressources et l'orientation des efforts.

L'équipe d'audit n'a rien trouvé qui indiquerait que l'on ait présenté à la direction des rapports consolidés en fonction d'indicateurs de rendement prédéfinis sur les progrès, les tendances et les résultats des activités d'acquisitions et de marchés du Ministère. L'absence de rapports consolidés est attribuable en partie aux outils limités qui sont en place pour consigner les données sur les acquisitions. Actuellement, le module de l'approvisionnement du système financier du Ministère ne fournit pas suffisamment de détails pour donner à la DGMM des mesures du rendement significatives.

Recommandation

1. Le dirigeant principal des finances devrait établir une série de normes de service et d'indicateurs de rendement pour mesurer les résultats des activités d'acquisitions.
2. Le dirigeant principal des finances devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes et des processus afin de surveiller régulièrement le rendement réel en fonction des indicateurs et des normes et produire des rapports réguliers à cet égard à l'intention de la haute direction.

5.2 Gestion des risques

L'audit a confirmé que des mécanismes efficaces sont en place pour déterminer, évaluer et atténuer les risques liés à la gestion des acquisitions et des marchés.

Des processus et des mécanismes de contrôle sont en place pour garantir que les activités d'acquisitions sont transparentes et conformes aux lois, règlements, politiques et directives. Comme il a été mentionné précédemment, les marchés qui représentent un risque élevé sont examinés par l'EAQ, et les transactions de plus de 25 000 \$ sont signalées dans le *Rapport d'activités*. Les marchés attribués dont la valeur dépasse 10 000 \$ sont affichés, de façon proactive sur le site internet du Ministère tous les trois mois.

Les DGR se limitent à traiter les transactions pour des biens ou des services dont la valeur est inférieure à 10 000 \$. Tous les autres types de transactions d'approvisionnement doivent être traités par la DGMM. C'est notamment le cas pour les modifications apportées aux marchés, lorsque la valeur totale du marché révisé dépasse le seuil de 10 000 \$. Les transactions visées par les outils d'approvisionnement de TPSGC, comme les offres à commandes, les arrangements en matière d'approvisionnement ou les services d'aide temporaire, doivent être traitées par la DGMM. L'analyse des données sur les marchés pour la période visée par l'audit a confirmé que ces mécanismes étaient en place et qu'ils fonctionnaient efficacement.

À l'échelle de la direction, la DGMM a déterminé, évalué et atténué les risques de nature opérationnelle. Ces risques sont consignés dans un inventaire des risques documentés et sont intégrés au profil de risque ministériel par la Direction générale de la gestion financière. Chaque année, dans le cadre du processus de planification intégrée des activités qui se déroule dans l'ensemble du Ministère, la DGMM détermine et évalue les risques et elle élabore des stratégies d'atténuation correspondantes.

5.3 Contrôles internes

Les résultats de l'audit indiquent que des mesures de contrôle en matière de communication, de partage de l'information et de surveillance sont en place et qu'elles garantissent la conformité aux politiques et pratiques d'acquisition de PCH.

Communication et partage de l'information

Comme la plupart des activités d'acquisitions et de marchés du Ministère sont de faible valeur (moins de 10 000 \$), les DGR sont responsables de près de 80 % de toutes ces activités au Ministère. La DGMM (spécialistes des marchés du Ministère) a élaboré plusieurs outils, processus et procédures pour aider les DGR et les gestionnaires hiérarchiques. Ces outils, processus et procédures servent à garantir la conformité aux politiques et pratiques d'acquisition de PCH et à définir les rôles et les responsabilités des intervenants. La DGMM a également élaboré des résumés de processus, des diagrammes du déroulement du travail et des listes de vérification, et elle les a publiés sur le site intranet de PCH. Ces documents fournissent des indications sur les mécanismes d'approvisionnement disponibles, ainsi que sur les renseignements et les pouvoirs requis pour les opérations d'acquisitions et de marchés.

Il s'agit entre autres des documents suivants :

- 1) Passation de marchés concernant des services d'une valeur inférieure à 10 000 \$;
- 2) Passation de marchés concernant des biens d'une valeur inférieure à 10 000 \$;
- 3) Diagramme du processus d'achat;
- 4) Guide de référence pour les outils d'acquisition de services professionnels.

Des communications constantes sont maintenues entre la DGMM et les DGR grâce aux réunions bihebdomadaires et aux communiqués, qui comprennent des avis de TPSGC au sujet des nouvelles règles et des faits nouveaux, et grâce à la communication et à la transmission de listes de vérification et de rappels concernant la documentation requise pour les opérations d'acquisitions et de marchés. La DGMM offre régulièrement des séances d'information, qui comprennent des présentations sur les processus d'acquisitions et de marchés et sur la gestion à PCH.

Surveillance

Les activités de surveillance des opérations sont réalisées chaque mois par un agent de l'approvisionnement et des marchés (de la DGMM). Les résultats et les corrections requises sont communiqués aux DGR. Les anomalies sont classées en trois catégories :

- 1.) point à améliorer (vert);
- 2.) erreurs à corriger si possible (jaune);
- 3.) des corrections immédiates s'imposent (rouge).

En examinant les rapports de surveillance des DGR produits sur une période de trois mois, l'équipe d'audit a noté que, sur un total de 465 opérations effectuées, 30 (6 %) étaient classées dans la catégorie « vert », une dans la catégorie « jaune », et une dans la catégorie « rouge ».

En plus des modèles normalisés pour les divers mécanismes de passation de marchés, des lignes directrices sur l'évaluation ont été établies à l'intention des évaluateurs des soumissions/propositions, qui doivent confirmer avoir compris et accepté ces lignes directrices. Celles-ci visent à faire en sorte que le processus d'évaluation des soumissions se déroule de manière objective et équitable, et ce, afin que le Ministère obtienne le meilleur rapport qualité-prix. La DGMM a exigé que la compréhension et l'acceptation documentées des évaluations des soumissions/propositions soient une procédure opérationnelle normalisée, ce que le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement considère comme une pratique exemplaire que les ministères devraient adopter pour se conformer à la *Politique sur les marchés*.

Guide documenté des acquisitions et des marchés

Il n'existe pas actuellement de guide documenté des acquisitions et des marchés fournissant des précisions sur les divers types de mécanismes d'approvisionnement, les exigences connexes et les attentes en matière de rendement.

Tel qu'indiqué précédemment dans le présent rapport, la DGMM a créé plusieurs documents de référence, ordinogrammes et listes de vérification. L'équipe d'audit a cependant noté qu'il n'existe pas de guide des acquisitions et des marchés contenant des lignes directrices et de la documentation qui fourniraient des renseignements détaillés sur les exigences, les responsabilités et les échéances prévues selon le type de mécanismes d'approvisionnement. Ce guide servirait de document de référence complet; il expliquerait les rôles et les responsabilités, et décrirait les attentes en matière de rendement à l'égard des utilisateurs et de la DGMM selon le type d'approvisionnement. Le fait d'avoir un tel guide est considéré comme une pratique exemplaire.

Il ressort des entrevues avec divers fonctionnaires du Ministère que des retards ont pu se produire parce que les DGR ont une compréhension déficiente des exigences relatives aux acquisitions et aux marchés. Plus précisément, il a été noté que certaines DGR choisissaient le mauvais mécanisme d'approvisionnement, ce qui entraînait des retards dans le processus.

Recommandation

3. Le dirigeant principal des finances devrait élaborer, communiquer et mettre en application un guide ou un manuel des acquisitions et des marchés afin d'assurer une compréhension uniforme des mécanismes et des exigences en matière d'approvisionnement ainsi que des échéanciers connexes.

Formation des employés

Il n'existe aucune formation officielle obligatoire à l'intention des employés ayant des responsabilités en matière d'approvisionnement à l'extérieur de la DGMM.

La non-conformité aux exigences de la loi peut résulter d'une compréhension déficiente des exigences relatives aux acquisitions et aux marchés et du manque de formation des employés qui ont des responsabilités à ce chapitre.

Un cours de formation sur l'approvisionnement et la passation de marchés a été offert en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada. Le cours faisait un survol de la passation de marchés, des énoncés des travaux et de la gestion des marchés. Les gestionnaires devaient suivre ce cours dans un délai de deux ans pour conserver leurs pouvoirs délégues. Toutefois, l'École de la fonction publique du Canada n'offre plus ce cours, et aucun nouveau cours n'a été préparé. Par conséquent, les nouveaux gestionnaires n'ont reçu aucune formation officielle liée à l'approvisionnement et à la passation de marchés.

L'équipe d'audit a noté que, en ce qui concerne les dossiers dont les DGR sont responsables, la documentation justificative variait considérablement. Par exemple, l'équipe a constaté que la version finale du marché ou de l'énoncé des travaux pouvait manquer, qu'il y avait de multiples copies de marchés et différentes pièces justificatives pour supporter l'approbation prévue à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les dossiers d'achat devraient contenir suffisamment de renseignements pour faciliter la reddition de comptes et la transparence, selon le niveau de risque, l'importance et l'ampleur du dossier. Il peut exister un lien entre ces incohérences et l'absence de formation en matière d'approvisionnement au Ministère.

Recommandation

4. Le dirigeant principal des finances devrait trouver ou élaborer des programmes de formation en bonne et due forme et les rendre obligatoires pour tous les employés qui ont des tâches et des responsabilités en matière d'approvisionnement, ou faire appel à un fournisseur pour la prestation de tels programmes.

Conclusion générale

L'audit avait pour but d'évaluer l'efficacité du cadre de gouvernance, des pratiques de gestion du risque et du cadre de contrôle interne au chapitre de la passation et de l'administration des marchés et de la gestion des acquisitions. À partir des constatations de l'audit, nous estimons que les opérations d'acquisitions et de marchés du Ministère s'accompagnent de processus de gouvernance et de gestion du risque efficaces permettant de garantir l'efficacité des contrôles et des pratiques de gestion. Des améliorations devraient cependant être apportées en établissant des mesures du rendement et des normes de service, et en produisant des rapports consolidés sur les résultats des activités d'acquisitions et de marchés et les tendances décelées. Il faudrait offrir une formation obligatoire aux employés qui ont des responsabilités en matière d'approvisionnement à l'extérieur de la DGMM, et il faudrait élaborer et mettre à la disposition de ces employés un guide sur les acquisitions et les marchés.

Annexe A – Critères d'audit

Les conclusions énoncées pour chacun des critères d'audit utilisés dans l'audit ont été élaborées selon les définitions suivantes.

Catégorisation numérique	Conclusion fondée sur les critères d'audit	Définition de la conclusion
1	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none">• Bien géré, aucune faiblesse importante constatée, et efficace.
2	Contrôlé	<ul style="list-style-type: none">• Bien géré et efficace, mais certaines améliorations mineures sont nécessaires.
3	Problèmes modérés	<p>Certains problèmes mineurs nécessitent l'attention de la direction (satisfaire à au moins un des deux critères suivants) :</p> <ul style="list-style-type: none">• faiblesses en matière de contrôle, mais l'exposition au risque est limitée, car la probabilité d'occurrence du risque n'est pas élevée;• faiblesses en matière de contrôle, mais l'exposition au risque est limitée, car l'incidence du risque n'est pas grande.
4	Améliorations importantes requises	<p>Il est nécessaire d'apporter des améliorations importantes (satisfaire à au moins un des trois critères suivants) :</p> <ul style="list-style-type: none">• des redressements financiers s'imposent à l'égard de certains postes ou domaines ou pour le Ministère;• des lacunes en matière de contrôle entraînent une exposition grave au risque;• des lacunes importantes dans la structure de contrôle globale. <p>Remarque : Chaque critère d'audit qui est classé « 4 » doit immédiatement être communiqué à la DPV et au directeur général concerné ou à un niveau plus élevé pour la prise de mesures correctives.</p>

Sous-objectif d'audit 1 : PCH s'est doté de politiques, de systèmes et de procédures favorisant des activités d'acquisitions transparentes, efficientes et efficaces qui sont conformes aux lois et aux politiques fédérales pertinentes.

Numéro du critère	Critère d'audit	Conclusion
1.1	Les politiques et procédures de PCH relatives aux acquisitions satisfont aux exigences ministérielles et fédérales pertinentes.	1
1.2	Les politiques et procédures relatives aux acquisitions sont communiquées en temps opportun aux intervenants clés.	1
1.3	Des mécanismes de surveillance sont en place pour assurer la conformité aux lois, politiques et pouvoirs en matière de gestion financière et d'approvisionnement.	2
1.4	Les exigences sont clairement énoncées et définies et l'engagement des dépenses est approuvé adéquatement. [Les personnes responsables de l'émission (article 32 de la LGFP – engagement) ou de l'approbation des paiements (article 34 de la LGFP) liés aux opérations ne sont pas les mêmes que celles qui sont responsables des paiements (article 33 de la LGFP – demande de paiement).]	1

Sous-objectif d'audit 2 : Des mécanismes ont été mis en place afin d'assurer la conformité avec les politiques et les pratiques de PCH en matière d'acquisitions.

Numéro du critère	Critère d'audit	Conclusion
2.1	Les organismes de surveillance se réunissent régulièrement (c.-à-d. au moins quatre fois par année) et reçoivent des renseignements clés leur permettant de surveiller efficacement les objectifs, stratégies et résultats en matière de gestion.	2
2.2	Il existe une gouvernance et une surveillance adéquates en ce qui concerne les activités liées aux acquisitions et aux marchés.	2
2.3	Les responsabilités et les attentes en matière de rendement dont sont tenus responsables les cadres et les superviseurs sont définies officiellement et clairement communiquées. Des descriptions de travail ou des ententes de rendement devraient exister à cette fin et être tenues à jour.	2
2.4	Le pouvoir est officiellement délégué et le pouvoir délégué est lié aux responsabilités individuelles.	1

Sous-objectif d'audit 3 : Des processus efficaces ont été mis en place afin de déceler et d'atténuer les risques liés aux activités de gestion des marchés et des acquisitions, et ils fonctionnent efficacement.

Numéro du critère	Critère d'audit	Conclusion
3.1	Les responsables de la fonction d'approvisionnement cernent et analysent les risques pouvant entraver la réalisation des objectifs relatifs à l'approvisionnement de manière périodique afin de déterminer la façon dont les risques devraient être gérés.	2
3.2	Des plans d'action ont été établis afin de gérer les risques cernés.	2
3.3	La planification des ressources humaines est effectuée de manière à ce que suffisamment de ressources qualifiées	2

	soient en place pour l'atteinte des objectifs de PCH en matière d'approvisionnement.	
3.4	Il existe des processus pour offrir aux employés la formation, les outils et les ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.	3
3.5	Des mécanismes et des mesures de contrôle sont en place pour gérer de manière efficace et efficiente les risques associés aux acquisitions et aux marchés.	2

Sous-objectif d'audit 4 : Des mécanismes efficaces de surveillance et de production de rapports ont été mis en place afin de fournir à la direction des renseignements exacts, pertinents et fiables aux fins de la prise de décisions.

Numéro du critère	Critère d'audit	Conclusion
4.1	Il existe des priorités et des objectifs opérationnels pour les principales activités d'acquisitions, qui sont documentés et liés aux objectifs et aux priorités stratégiques.	2
4.2	Des renseignements pertinents et fiables sur les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont créés et communiqués aux intervenants en temps opportun. Il y a une communication permanente et transparente entre l'organisme de surveillance et la direction.	2
4.3	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.	1
4.4	Il existe un processus officiel permettant de tenir compte de la rétroaction et des répercussions sur les objectifs à court et à long terme.	2
4.5	Les rapports produits sont examinés afin de vérifier qu'ils sont complets, exacts, pertinents, opportuns, appropriés et raisonnables.	2
4.6	Des mécanismes efficaces de surveillance et de production de rapports ont été mis en place afin de fournir à la direction des renseignements exacts, pertinents et fiables aux fins de la prise de décisions et d'assurer le respect des politiques et des lois (c.-à-d. divulgation proactive).	2
4.7	Des mesures du rendement sont en place afin de cerner les améliorations continues à apporter au processus d'approvisionnement et de les mettre en œuvre. Les mesures du rendement sont examinées de façon périodique, sont mises à jour au besoin et sont liées aux résultats attendus.	3
4.8	La responsabilité relative à la surveillance et à la mise à jour des mesures du rendement est claire et a été communiquée. Les résultats de la mesure du rendement sont documentés, communiqués aux échelons appropriés et pris en compte dans la prise de décisions.	3

Annexe B – Plan d'action de la direction

Recommandation	Mesures	Responsabilité	Échéance
1. Le dirigeant principal des finances devrait établir une série de normes de service et d'indicateurs de rendement pour mesurer les résultats des activités d'acquisitions.	<p>Recommandation acceptée</p> <p>Des indicateurs de rendement seront établis, et les résultats seront mesurés en fonction des normes de service et des indicateurs de rendement utilisés par les autres ministères. La mise en œuvre sera conforme aux exigences des organismes centraux.</p>	Directeur, DGMM	31 mars 2017
2. Le dirigeant principal des finances devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes et des processus afin de surveiller régulièrement le rendement réel en fonction des indicateurs et des normes et produire des rapports réguliers à cet égard à l'intention de la haute direction.	<p>Recommandation acceptée</p> <p>Un cadre et une approche pour surveiller les indicateurs de rendement et produire des rapports seront élaborés.</p>	Directeur, DGMM	31 mars 2017
3. Le dirigeant principal des finances devrait élaborer, communiquer et mettre en application un guide ou un manuel des acquisitions et des marchés afin d'assurer une compréhension uniforme des mécanismes et des exigences en matière d'approvisionnement ainsi que des échéanciers connexes.	<p>Recommandation acceptée</p> <p>Un guide ou un manuel des marchés sera élaboré pour permettre aux DGR et aux clients de mieux comprendre le processus de passation de marchés à PCH. Les rôles, les responsabilités et les échéances seront établis pour faciliter le processus de planification des acquisitions.</p>	Directeur, DGMM	31 octobre 2017

<p>4. Le dirigeant principal des finances devrait trouver ou élaborer des programmes de formation en bonne et due forme et les rendre obligatoires pour tous les employés qui ont des tâches et des responsabilités en matière d'approvisionnement, ou faire appel à un fournisseur pour la prestation de tels programmes.</p>	<p>Recommandation acceptée</p> <p>Le programme de formation obligatoire pour tous les employés de PCH concernés par le processus d'acquisition sera réinstauré et la formation sera mise à jour.</p>	<p>Directeur, DGMM</p>	<p>31 octobre 2017</p>
--	--	------------------------	------------------------