



Vérification des processus de passation de marchés

Bureau de la vérification et de l'éthique

*Présenté pour approbation par le Comité de vérification le 19 novembre 2012
Approuvé par le président le 5 juin 2013*



Tables des matières

Résumé	1
1. Introduction	3
1.1. Contexte.....	3
1.2. Objectif et portée.....	3
1.3. Analyse de risques.....	4
1.4. Critères de vérification	4
1.5. Approche et méthode.....	4
1.6. Énoncé d'assurance.....	5
2. Conclusions et recommandations	7
2.1. Planification de la passation de marchés et de l'approvisionnement	7
2.2. Administration des contrats.....	9
3. Conclusion	17
Annexe A – Critères de vérification détaillés.....	18
Annexe B – Aperçu des recommandations de la vérification et des plans d'actions de la direction	20
Annexe C – Glossaire.....	24

Résumé

Contexte

Les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont essentielles pour permettre à la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) d'atteindre ses objectifs. Elles font aussi l'objet d'un examen public minutieux à l'échelle du gouvernement fédéral. Un des défis importants pour la CCSN consiste à mettre en place des politiques et des pratiques en matière de passation de marchés et d'approvisionnement dont la flexibilité permet de répondre aux besoins organisationnels tout en assurant l'équité, l'ouverture et la transparence des processus.

La Division des contrats et de l'administration (DCA) de la CCSN relève de la Direction générale des services de gestion (DGSG). Cette division, qui gère les activités de passation de marchés et d'approvisionnement de la CCSN, compte parmi ses responsabilités la création des stratégies de passation de marchés; l'élaboration d'outils, comme de la formation ou des lignes directrices pour les gestionnaires de programmes; ainsi que la gestion et le traitement de tous les contrats et commandes d'achat de la CCSN.

Une vérification de suivi de la passation de marchés et de l'approvisionnement a été approuvée dans le *Plan de vérification axé sur le risque* de 2011-2012 de la CCSN et réalisée en 2011. À partir des conclusions de cette vérification, on a conclu qu'un autre examen des processus de passation de marchés de la CCSN serait effectué.

Objectifs et portée

L'objectif de la vérification consistait à déterminer si les mesures de contrôle de gestion en place sont efficaces pour garantir la conformité avec les politiques, les directives et les procédures de la CCSN en matière de passation de marchés.

La vérification était axée sur les activités de passation de marchés et d'approvisionnement pendant la période du 1^{er} septembre 2010 au 31 août 2011.

Méthode

La vérification comprenait un examen des procédures de la CCSN régissant l'administration des activités de passation de marchés, des entrevues avec divers employés de la CCSN qui participent aux activités de passation de marchés, et un examen des dossiers de contrats pour vérifier l'existence des mesures de contrôle.

Constatations de la vérification

La vérification a permis de conclure que des mesures de contrôle efficaces sont en place pour protéger la CCSN contre l'établissement d'une relation employeur-employé avec les entrepreneurs. Cette conclusion est fondée sur l'examen des dossiers de contrats de services, les entrevues menées, les clauses standards d'entrepreneurs utilisées dans les contrats ainsi que la formation et les lignes directrices disponibles.

Dans le cas de contrats octroyés à d'anciens fonctionnaires, le Bureau des valeurs et de l'éthique a également effectué un examen indépendant des contrats, ce qui atténue le risque de parti pris à l'égard d'anciens fonctionnaires.

Les examens ont également révélé que les pratiques de la CCSN en matière d'administration et d'exercice des pouvoirs délégués en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) étaient conformes aux lois, aux politiques et aux directives applicables. De plus, il n'existe aucune indication de fractionnement de marchés.

Toutefois, la documentation et la justification de la méthode de sélection nécessitent une attention plus particulière en ce qui concerne la passation de marchés non concurrentiels. De plus, l'examen a révélé qu'il faut apporter des améliorations aux processus et aux mesures de contrôle pour gérer la modification des contrats. En dernier lieu, la supervision du choix des fournisseurs et des processus de surveillance par la DCA devrait être renforcée.

Conclusion

La vérification a permis de conclure que les exigences relatives à l'administration des contrats de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor sont respectées. Ces exigences ont trait aux relations employeur-employé, aux anciens fonctionnaires, au fractionnement des marchés et aux dispositions de l'article 34 de la LGFP.

Toutefois, la vérification a également permis de conclure que toutes les parties intéressées (la DCA, les gestionnaires de la CCSN) doivent renforcer l'application générale du processus de passation de marchés. Les éléments nécessitant une amélioration sont la modification des contrats et le choix des fournisseurs ainsi que la documentation de la justification des marchés non concurrentiels.

1. Introduction

1.1. Contexte

Les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont essentielles pour permettre à la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) d'atteindre ses objectifs. Elles font aussi l'objet d'un examen public minutieux à l'échelle du gouvernement fédéral. Un des défis importants de la CCSN consiste à mettre en place des politiques et des pratiques en matière de passation de marchés et d'approvisionnement dont la flexibilité permet de répondre aux besoins organisationnels tout en assurant l'équité, l'ouverture et la transparence des processus. La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor recommande fortement une supervision indépendante périodique et permanente.

La Division des contrats et de l'administration (DCA) relève de la Direction générale des services de gestion (DGSG) de la CCSN. Cette division gère les activités de passation de marchés et d'approvisionnement de la CCSN. Ces activités comprennent les stratégies de passation de marchés; l'élaboration d'outils, comme de la formation ou des lignes directrices pour les gestionnaires de programmes; ainsi que la gestion et le traitement de tous les contrats et commandes d'achat de la CCSN.

Une vérification de suivi de la passation de marchés et de l'approvisionnement a été approuvée dans le *Plan de vérification axé sur le risque* de 2011-2012 de la CCSN et réalisée en 2011. À partir des conclusions de cette vérification, on a conclu qu'un autre examen des processus de passation de marchés de la CCSN serait effectué.

1.2. Objectif et portée

L'objectif de la vérification consistait à déterminer si les mesures de contrôle de gestion en place sont efficaces pour garantir la conformité avec les politiques, les directives et les procédures de la CCSN en matière de passation de marchés.

La vérification était axée sur les activités de passation de marchés et d'approvisionnement pendant la période du 1^{er} septembre 2010 au 31 août 2011. La CCSN a octroyé des contrats en biens et services d'une valeur de 24,7 millions de dollars pendant cette période d'examen.

1.3. Analyse de risques

L'analyse des risques effectuée à l'étape de la planification, les exigences *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et la *Politique sur les marchés de la CCSN* nous ont permis de déterminer un certain nombre de risques possibles associés au processus de passation de marchés :

- Pratiques de justifications incohérentes concernant l'utilisation des marchés non concurrentiels, et à source unique.
- Non-conformité avec les pratiques d'appels d'offres ou les normes associées aux pouvoirs de conclure des marchés concurrentiels. Les marchés peuvent être fractionnés en plusieurs petits contrats de faibles montants, avec un seul fournisseur, pour éviter de dépasser certaines limites contraignantes (fractionnement des marchés).
- Situations de conflit d'intérêts dans lesquelles des gestionnaires peuvent décider d'octroyer des contrats qui servent leurs intérêts personnels.

Par conséquent, les critères de vérification ont été établis pour évaluer la pertinence des mesures de contrôle qui ont été mises en place en vue d'atténuer ces risques.

1.4. Critères de vérification

Les critères de vérification des processus de passation de marchés sont fondés sur les principales mesures de contrôle de gestion qui ont été mises en place pour garantir la conformité avec les politiques, les directives et les procédures en matière de passation de marchés du CT et de la CCSN. Les processus et les mesures de contrôle de l'administration et de la planification des activités de passation de marchés font l'objet de cette vérification. L'annexe A fournit une description des critères de vérification par secteur d'intérêt.

1.5. Approche et méthode

La vérification consistait en un examen des procédures de la CCSN régissant l'administration des activités de passation de marchés. Des entrevues ont été menées avec divers employés de la CCSN qui participent aux activités de passation de marchés. Des dossiers de contrats ont également été examinés pour vérifier s'il y a des mesures de contrôle en place. Les étapes de la vérification englobaient ce qui suit :

- la tenue d'entrevues avec des personnes sélectionnées de la Direction générale des services de gestion

- l'examen des processus, des politiques, des normes et des procédures nouvellement mis en œuvre en matière de passation de marchés et d'approvisionnement
- l'examen d'un échantillon de dossiers de contrats pour vérifier que la documentation est adéquate
- l'évaluation de la documentation à l'appui, de l'analyse des tendances et des examens analytiques concernant les activités de passation de marchés
- l'évaluation de la pertinence des processus et des mesures de contrôle internes en place.

Aux fins de la vérification, 110 dossiers de contrats s'élevant à 6,4 millions de dollars et octroyés pendant la période d'examen (soit entre le 1^{er} septembre 2010 et le 31 août 2011) ont été choisis en fonction de l'analyse des risques. Ces contrats représentent 9 % du total des contrats (1 235 dossiers de contrats) et 26 % de la valeur totale des contrats (24,7 millions de dollars en biens et services) pour la même période. Notre échantillon comportait des dossiers de passation de marchés concurrentiels (29) et non concurrentiels (81).

Les dossiers de contrats ont été évalués en fonction des critères suivants :

- justification de l'utilisation d'une source unique pour les contrats non concurrentiels (33 contrats)
- justification de la modification des contrats (26 contrats)
- preuve que les marchés n'ont pas été fractionnés (37 contrats)
- mesures de contrôle lors de passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires (5 dossiers)
- mesures de contrôle pour empêcher une relation employeur-employé (6 dossiers)
- approbations ou pouvoirs appropriés en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (25 dossiers)

La vérification a été réalisée conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*. Il n'y a pas eu d'inspection des pratiques.

1.6. Énoncé d'assurance

Des procédures de vérification ont été effectuées et des preuves suffisantes et appropriées ont été recueillies pour attester de l'exactitude des constatations et des conclusions tirées dans le présent rapport et pour donner une assurance

suffisante en matière de vérification. Les constatations et les conclusions sont fondées sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient au moment de la vérification et des critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'organisation examinée ainsi qu'à l'étendue et à la période visées par la vérification.

2. Conclusions et recommandations

Des mesures de contrôle de gestion sont en place et demeurent efficaces pour garantir la conformité avec les politiques, les directives et les procédures de la CCSN en matière de passation.

Dans ses activités d'approvisionnement, la CCSN est tenue, conformément aux politiques et aux règlements du Conseil du Trésor, d'avoir des mécanismes de protection appropriés pour garantir que les mesures de contrôle de gestion jugées importantes sont en place et fonctionnent efficacement. Notre évaluation des risques liés aux processus de passation de marchés a révélé qu'il existe certains risques possibles dans ces processus, plus particulièrement au niveau de la planification et de l'administration des activités de passation de marchés.

Dans le cadre de cette évaluation, les processus et les mesures de contrôle de passation de marchés ci-dessous ont été examinés :

- les contrats sont conformes aux exigences des politiques sur les marchés de la CCSN et du CT, particulièrement en ce qui concerne les relations employeur-employé, le fractionnement des marchés, l'octroi de contrats à d'anciens fonctionnaires et l'équité dans le choix des fournisseurs
- la preuve justifiant le recours à une seule source pour les contrats non concurrentiels existe et les seuils financiers ont été respectés;
- la modification des contrats est justifiée et documentée
- dans le cadre d'une entente contractuelle, l'énoncé de travail ou la description des exigences énonce clairement le travail à effectuer et les échéances à respecter

2.1. Planification de la passation de marchés et de l'approvisionnement

Critère de vérification : Planification de la passation de marchés et de l'approvisionnement pour les contrats non concurrentiels

Ce critère vise à garantir que tous les éléments du processus contractuel, allant de l'établissement du besoin au paiement du contrat, sont complètement et adéquatement documentés dans les dossiers d'approvisionnement. Ainsi, toutes les décisions prises pendant le processus d'approvisionnement sont bien documentées et le recours à des processus non concurrentiels est justifiée.

Constatations :

La *Politique sur les marchés* du CT et le *Règlement sur les marchés de l'État* exigent que les processus d'appel d'offres et de sélection respectent des approches concurrentielles. Toutefois, des exceptions sont définies dans la Politique du CT selon lesquelles le processus concurrentiel pour solliciter des soumissions peut être mis de côté. En voici quelques-unes :

- une urgence dans l'intérêt du public
- l'estimation des dépenses ne dépasse pas 25 000 \$
- la nature du travail est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public
- le contrat ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise

La Politique du CT exige également que le dossier du contrat comporte une justification complète expliquant l'absence de sollicitation dans le cadre d'un processus concurrentiel.

Pendant le processus de demande, les gestionnaires de la CCSN sont tenus de remplir un formulaire de demande de contrats dans lequel il faut justifier en détail l'utilisation d'une seule source pour les contrats non concurrentiels de moins de 25 000 \$. Il comporte également une liste de questions pour les contrats non concurrentiels d'une valeur supérieure à 25 000 \$.

Durant la vérification, on a examiné 33 dossiers de contrats non concurrentiels de moins de 25 000 \$ pour lesquels une des exceptions de la *Politique sur les marchés* a été invoquée. Six des 33 dossiers de contrats non concurrentiels examinés ne comportaient pas de justification adéquate pour le choix d'une approche non concurrentielle. La justification contenue dans le dossier indiquait soit que l'entrepreneur était « unique », soit que le contrat était de « faible valeur », sans raison détaillée. De plus, 4 des 33 dossiers de contrats ne comportaient pas d'exigences du demandeur (formulaire de demande de contrats ou courriel).

Bref, nous avons constaté un manque de preuve documentée dans 6 (18 %) des 33 dossiers de contrats non concurrentiels examinés.

Recommandation 1 :

Le directeur de la DCA devrait s'assurer qu'une documentation et une justification appropriées sont fournies lors du choix d'une stratégie d'approvisionnement (non concurrentielle) d'une seule source et qu'une preuve est conservée dans le dossier du contrat.

Réponse et plan d'action de la direction :

Les Services de gestion des contrats (SGC) ont adopté un rôle plus actif depuis la période couverte par la vérification. Les SGC ont remis en question les stratégies d'approvisionnement de certains gestionnaires en raison des préoccupations soulevées par le Comité d'examen des contrats. Les agents de négociation des marchés doivent maintenant examiner plusieurs questions avec leurs gestionnaires qui demandent des contrats, notamment la justification de la stratégie d'approvisionnement choisie. Ces discussions et justifications seront conservées dans le dossier du contrat.

2.2. Administration des contrats

Critère de vérification : administration des contrats

Les activités d'administration des contrats sont effectuées dans le respect des politiques et des règlements applicables, ainsi que pour garantir que le contrat est exécuté selon ses modalités.

Pendant l'étape de planification de cette vérification, le risque de non-conformité avec les politiques sur les marchés du CT et de la CCSN a été indiqué dans les contrats de services. L'évaluation de la pertinence des mesures de contrôle a été axée sur les domaines de risque des contrats suivants : a) la relation employeur-employé; b) les contrats octroyés à d'anciens fonctionnaires; c) la modification des contrats; d) le fractionnement des marchés; e) l'équité lors du choix des fournisseurs; f) le respect de l'article 34 de la LGFP et g) la vérification du fournisseur.

Constatations :

a) Relation employeur-employé

Le paragraphe 4.1.9 b) de la *Politique sur les marchés* du CT indique qu'en ce qui concerne les marchés de services, l'autorité contractante doit « s'assurer que les marchés de services passés avec des particuliers n'entraîneront pas de relations d'employeur à employé, selon les critères établis par l'Agence des douanes et du revenu du Canada et par les jugements des tribunaux en la matière ».

Avec le temps, un marché de services passé avec un entrepreneur pourrait devenir une situation de travail qui pourrait constituer une entente en matière d'emploi et une « relation employeur-employé » selon la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou la common law.

Voici certains indicateurs d'une relation employeur-employé : le paiement d'avantages sociaux à l'entrepreneur; le remboursement d'outils et de matériel à l'entrepreneur; l'absence de pouvoir de l'entrepreneur de sous-contracter ou d'embaucher d'autres personnes.

Les lignes directrices de la CCSN concernant la passation de marchés et l'approvisionnement indiquent clairement que les contrats ne peuvent être utilisés comme moyen d'embaucher du personnel supplémentaire. Elles traitent aussi du risque d'établir une relation employeur-employé.

Le cadre de gestion des risques applicable à l'approvisionnement et à la passation de marchés de la CCSN indique que la relation employeur-employé (entre la CCSN et les entrepreneurs) est un domaine à faible risque. Les mesures de contrôle clés englobent les clauses types concernant l'entrepreneur pour tous les accords de services et l'examen par l'agent des contrats de services conclus avec de petites entreprises dans les cas de modalités de travail qui pourraient entraîner une relation employeur-employé. Enfin, la DCA a récemment créé une liste de vérification pour évaluer les risques de relation employeur-employé qui doit être remplie par les agents de négociation des marchés et conservée dans le dossier du contrat.

Les entrevues avec la direction et les agents de la DCA ont permis de confirmer que des mesures de contrôle efficaces sont en place pour atténuer le risque d'établissement de relations employeur-employé. Les gestionnaires reçoivent de la formation sur les critères régissant une relation employeur-employé par l'entremise du module de formation sur les activités de passation de marchés des Notions fondamentales de gestion de la CCSN. La DCA respecte également les critères établis par l'Agence des douanes et du revenu du Canada et les jugements des tribunaux en la matière. Ces exigences sont comprises dans les procédures de fonctionnement et les lignes directrices en matière de passation de marchés et d'approvisionnement de la CCSN.

L'équipe de vérification a également mis à l'essai un échantillon de six dossiers parmi 17 contrats de services d'aide temporaire identifiés dans l'ensemble pour déterminer si la CCSN a octroyé des contrats de services qui pourraient créer un risque de relation potentielle employeur-employé. Plus précisément, elle a examiné les modalités de contrat, comme les modalités financières, la durée, la nature et l'énoncé de travail, qui pourraient être perçues comme une relation employeur-employé.

Selon les dossiers de contrats de services examinés et les entrevues effectuées, l'équipe de vérification a conclu que la CCSN dispose de mesures de contrôle permettant d'empêcher l'établissement d'une relation employeur-employé.

b) Passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires

La passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires est considérée comme un domaine de risque où des mesures de protection et des procédures appropriées sont nécessaires pour garantir que les règles applicables sont respectées.

On doit faire preuve de célérité pour s'assurer que le public ne perçoive pas de parti pris dans la passation de marchés avec ces particuliers.

La *Politique sur les marchés* du CT comporte des règles applicables à la passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires. Les éléments clés englobent l'exigence de faire approuver les marchés concurrentiels de plus de 100 000 \$ et les marchés non concurrentiels de plus de 25 000 \$ par le Conseil du Trésor.

Les entrevues menées avec les agents et les gestionnaires de la passation de marchés ont révélé que la DCA respecte la politique *Marchés conclus avec des anciens fonctionnaires* du CT. Les mesures de contrôle clés englobent l'utilisation d'une clause type que les entrepreneurs doivent respecter pour garantir la conformité avec les politiques du CT, un examen indépendant de tous les contrats accordés à d'anciens fonctionnaires par l'agent d'éthique, ainsi que l'utilisation d'une liste d'exigences que la DCA doit respecter pour tous les dossiers.

Nous avons remarqué que l'application de cette politique du CT comme mode de fonctionnement est bien documentée dans les lignes directrices en matière de passation de marchés et d'approvisionnement de la CCSN.

Enfin, l'équipe de la vérification a examiné 5 des 26 contrats conclus avec d'anciens fonctionnaires pendant la période d'examen. Nous avons discuté avec l'agent d'éthique de ses consultations avec les agents de négociation des marchés et avons remarqué que ces consultations n'étaient pas toujours notées dans les dossiers.

Il semble toutefois que lorsque la CCSN passe un marché avec des anciens fonctionnaires, les exigences de sa politique sont efficaces, comprises et respectées.

c) Modifications aux marchés

La *Politique sur les marchés* du CT stipule que les contrats doivent être administrés de façon à éviter les modifications imprévues. Les modifications à la portée des travaux ne sont pas comprises dans cette directive. La Politique exige que tous les efforts soient faits pour éviter un financement initial et une pré-planification qui ne sont pas adéquats, car cela entraîne des changements ultérieurs aux paramètres, aux spécifications et aux quantités de livrables. Selon la Politique du CT, même si les directives sur les marchés permettent des modifications, ces modifications ne doivent être faites que si cela est dans le meilleur intérêt du gouvernement.

Les processus des Services de gestion des contrats (SGC) de la CCSN indiquent clairement que les modifications aux marchés doivent être justifiées et défendables selon les termes des politiques sur les marchés de la CCSN et du

CT. Le chef des SGC doit également approuver toutes les modifications qui s'élèvent à plus de 50 % de la valeur initiale du contrat.

Au cours de la phase d'évaluation des risques de cette vérification, il a été déterminé que les processus de modification des marchés étaient un des secteurs qui posaient le plus de risques. Les vérificateurs ont vérifié si les modifications étaient pleinement justifiées par les bonnes autorités et si le dossier du marché était bien documenté. La Direction des finances et de l'administration doit aussi divulguer de façon proactive sur le site Web de la CCSN tous les contrats qui ont des modifications de plus de 10 000 \$. Ces modifications font l'objet d'un rapport trimestriel et sont présentées au Comité d'examen des marchés et au président de la CCSN.

Dans le cadre de la vérification, on a également examiné un échantillon de 26 dossiers de contrats avec modifications, ce qui représentait 7 % des 427 processus de modifications réalisés pendant la période vérifiée. Ces modifications étaient catégorisées en modifications financières et en modifications administratives. Les modifications administratives englobent les changements apportés aux produits livrables (report des échéances). Les modifications financières sont celles qui changent la valeur financière d'un contrat.

Les résultats de la vérification sont les suivants :

- **Justification insuffisante** : 5 des 26 dossiers (19 %) de modifications de contrats n'étaient pas suffisamment documentés pour justifier la modification.
- **Dépassement de la directive des 50 %** : 5 des 26 (19 %) modifications ne respectaient pas la directive de ne pas dépasser les 50 % de la valeur originale du contrat. Nous avons constaté cependant que les pouvoirs financiers étaient respectés et que la haute direction exerçait les bons pouvoirs lorsque les modifications dépassaient les autorisations des projets.
- **Les modifications changent la catégorie du marché** : 6 des 26 (23 %) modifications ont changé la catégorie originale du contrat de moins de 25 000 \$ à plus de 25 000 \$. Même si les lignes directrices de la CCSN sur la délégation des pouvoirs financiers et de passation de marchés permettent des modifications pouvant s'élever jusqu'à 10 000 \$ pour les contrats non concurrentiels, ces contrats modifiés peuvent être perçus comme des contrats conçus de façon à éviter les processus concurrentiels. Aucun fait indiquant que des contrats ont contourné le processus concurrentiel n'a été trouvé.

En résumé, les dossiers des contrats manquent régulièrement d'étoffement.

Recommandation 2 :

Le directeur de la DCA devrait :

- sensibiliser les gestionnaires de programmes à l'importance de bien planifier et de bien documenter leur stratégie d'approvisionnement et leurs justifications des contrats et des modifications.
- surveiller étroitement les modifications apportées aux contrats pour s'assurer qu'elles sont pleinement justifiées et bien documentées par les demandeurs et qu'elles respectent les exigences de la *Politique sur les marchés* du CT.

Réponse de la direction et plan d'action :

La planification de l'approvisionnement fait partie du programme des notions fondamentales de gestion. De plus, cette question est sans cesse soulevée et examinée avec la direction pendant de nombreux forums, dans des présentations spéciales et des réunions de directions ou de divisions à la grandeur de la CCSN. Les SGC continueront à faire de la promotion et de la sensibilisation à la grandeur de la CCSN afin d'améliorer l'ensemble du régime d'approvisionnement et de contrats.

Depuis l'introduction du Cadre de gestion des risques (CGR) pour les contrats en mai 2011, les modifications sont étroitement surveillées par les SGC. Les SGC ont également élaboré un formulaire de demande de modification dans lequel les gestionnaires doivent fournir une justification. Outre ces améliorations, nous allons modifier notre processus pour nous assurer que les modifications sont pleinement justifiées et bien documentées, en mettant en place la structure d'examen suivante :

- 1) Le chef, SGC, examinera toutes les modifications qui augmentent la valeur du contrat de 25 % ou plus.
- 2) Le directeur de la DCA examinera toutes les modifications qui augmentent la valeur du contrat de 50 % ou plus.

d) Fractionnement des marchés

La *Politique sur les marchés* du CT stipule que les « autorités contractantes doivent s'abstenir de fractionner des marchés, ou des modifications apportées à des marchés, pour se soustraire à l'obligation d'obtenir soit l'approbation exigée par la Loi ou par la *Directive du Conseil du Trésor sur les marchés*, ou l'approbation des cadres compétents du ministère ou de l'organisme ».

Selon les directives sur les marchés et les achats de la DCA, il est strictement interdit de fractionner une demande de services en deux ou plusieurs parties dans le but de contourner les procédures contractuelles.

Pendant la phase d'évaluation des risques, le fractionnement des marchés a été considéré comme un élément de risque qui exigeait des mesures de surveillance appropriées.

Des entrevues avec les agents et les gestionnaires de la passation des marchés ont permis de constater que la DCA respecte les lignes directrices des contrats et de l'approvisionnement de la CCSN au sujet du fractionnement des marchés. De plus, le Comité d'examen des contrats (CEC) et la DCA ont examiné les activités de passation de marchés, notamment les rapports trimestriels sur les contrats et les modifications aux contrats.

Dans le cadre de la vérification, les dossiers des contrats où les fournisseurs reviennent de façon récurrente ont été examinés. En excluant les offres permanentes pour des biens et services par l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), il s'agissait d'environ 350 contrats, et 10 % d'entre eux ont été sélectionnés pour vérifier les risques de fractionnement des marchés. Les 37 dossiers examinés ne comportaient aucune indication de fractionnement des marchés.

Sur la foi des entrevues faites auprès des représentants de la DCA, l'examen de la politique et des lignes directrices sur les contrats et l'approvisionnement, ainsi que les dossiers examinés, les vérificateurs n'ont trouvé aucun indice de fractionnement des marchés.

e) Équité dans le choix des fournisseurs (favoritisme)

La *Politique sur les marchés* du CT a pour fondement l'amélioration de l'accès, de la concurrence et de l'équité dans la passation des marchés et l'obtention de la meilleure valeur pour le gouvernement. De même, voici ce que dit la section qui traite de la consultation et des services professionnels : « On devrait éviter le recours répété à une entreprise ou à un particulier sans procéder à un nouveau concours, même si la valeur du marché est inférieure au seuil au-delà duquel un appel d'offres est obligatoire ».

Pour évaluer ce critère, des catégories de dépenses ont été choisies, comme la formation linguistique, les services d'imprimerie, l'équipement informatique, les consultations en gestion et les fournitures de bureau, qui couvrent différents types de dépenses dans 1 235 dossiers de contrats. Ces dossiers ont été examinés afin de détecter toute possibilité de favoritisme.

Notre analyse a révélé que la majorité des contrats concernant des services d'imprimerie, de formation linguistique, de consultation en gestion, d'équipement informatique, de pièces informatiques et de fournitures de bureau ont été octroyés par l'entremise des systèmes d'approvisionnement obligatoires de TPSGC pour les soumissions concurrentielles (p. ex. Offres permanentes de TPSGC [OP] et Accords d'approvisionnement [AA]). L'utilisation de ces systèmes

d'approvisionnement pour faire appel à des fournisseurs permet de respecter les exigences de TPSGC.

Cependant, les contrats de services de formation linguistique octroyés pendant la période de vérification ont été examinés, et on a déterminé que 86 % des contrats avaient été donnés à trois fournisseurs. Le premier fournisseur a reçu 35 % des contrats de formation linguistique, le deuxième en a reçu 25 %, et le troisième, 26 %. Il est à noter que le comité d'examen des contrats (CEC) s'est également dit préoccupé par le fait qu'environ 75 % des contrats de formation linguistique étaient répartis entre trois fournisseurs. Le CEC a recommandé la mise en place d'un processus concurrentiel pour l'octroi d'une ou de plusieurs offres permanentes de formation linguistique. Jusqu'à ce que la CCSN ait mis au point le processus concurrentiel, le CEC recommande qu'aucun fournisseur unique ne reçoive plus de 25 % de la valeur totale.

Recommandation 3 :

Le directeur de la DCA devrait :

- renforcer les contrôles et la supervision du choix des fournisseurs
- s'assurer que les dossiers de contrats non concurrentiels (source unique) contiennent suffisamment de documentation sur le processus de sélection des fournisseurs qui a été utilisé

Réponse de la direction et plan d'action :

Comme c'est le cas pour la recommandation n° 1, les SGC ont adopté un rôle plus actif depuis la période couverte par la vérification. Les SGC vérifient maintenant l'historique des contrats adjugés au fournisseur proposé. De même, le CEC a examiné les activités de la dernière année, fournisseur par fournisseur. Aux termes des nouvelles règles de passation des marchés, les dossiers doivent comprendre une justification du choix des fournisseurs pour les demandes de plus de 10 000 \$ et se conformer à l'*Avis sur la Politique des marchés 2007-04* du CT (répondre à 7 questions et conserver les réponses dans le dossier) pour les fournisseurs uniques qui ont des contrats de plus de 25 000 \$. Pour respecter cette exigence, la DCA est en train de modifier le formulaire de demande de contrats de façon à ce que les gestionnaires aient à justifier le choix du fournisseur, quelle que soit la valeur du contrat. Ainsi, la justification sera toujours bien documentée.

f) Les paiements de contrat sont faits selon les modalités des contrats et l'article 34 de la LGFP

Selon l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et la *Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel* du Conseil du Trésor (CT), les pouvoirs de signature sont délégués à la CCSN et à différents niveaux de direction afin de leur permettre d'administrer et de gérer leurs dépenses (contrats).

L'administration de l'article 34 de la LGFP a été bien documentée dans la *Délégation des pouvoirs de signer des documents financiers et des contrats* de la CCSN.

Nous avons constaté que le Programme de formation sur les notions fondamentales de gestion est disponible et offert aux gestionnaires qui ont obtenu des délégations de pouvoirs et qui s'occupent d'approvisionnement, de contrats et de pouvoirs financiers.

Nous avons également examiné 25 des 110 dossiers de contrats concurrentiels et non concurrentiels à la recherche des factures originales, des signatures exigées en vertu de l'article 34 et des preuves d'approbation des factures conformément aux modalités des contrats.

Nous avons constaté que les dossiers des contrats et les factures comportaient les bons codes financiers, y compris le bon numéro d'engagement et le bon numéro de contrat associés au centre de responsabilité où ont été engagées les dépenses. Nous avons également noté que les factures avaient été approuvées par les bonnes autorités. Finalement, les documents des spécimens de signature étaient bien remplis, mis à jour et signés par le gestionnaire ayant les pouvoirs délégués.

En résumé, les pratiques d'administration et l'exercice des délégations des pouvoirs de signature de la CCSN (aux termes de l'article 34 de la LGFP) étaient conformes aux lois, aux politiques et aux directives applicables.

g) Vérification des vendeurs et des fournisseurs

Selon l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les gestionnaires des centres de responsabilité qui ont des pouvoirs délégués doivent effectuer une vérification et une certification confirmant que les biens et services donnés par les fournisseurs sont conformes aux conditions et aux exigences de rendement des contrats avant que les services financiers ne fassent les paiements.

Pour ce critère, l'équipe de vérification, avec l'aide des employés de la DCA, a sélectionné cinq fournisseurs afin de vérifier le caractère complet et la validité des transactions liées à l'exécution de leur contrat. Une analyse des écarts a été faite en examinant les dossiers de la CCSN et en les comparant à ceux des fournisseurs. Les analyses des dossiers des fournisseurs a inclus les factures et les feuilles de temps qui ont été soumises par les fournisseurs et qui ont été approuvées par les gestionnaires de la CCSN.

L'analyse a également inclus un examen des dossiers de comptabilité des fournisseurs en relation avec les contrats choisis. La documentation fournie par les fournisseurs correspond aux opérations, aux modalités des contrats et aux

conditions financières et des paiements des contrats choisis. Dans les dossiers examinés, les factures étaient autorisées de façon appropriée par les gestionnaires de la CCSN, et les agents des finances de la CCSN avaient fait leur validation avant que les paiements ne soient faits.

En somme, aucune lacune sur le plan de la certification, selon les termes de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, n'a été observée.

3. Conclusion

La vérification a permis de démontrer que les exigences en matière d'administration des contrats de la *Politique sur les marchés* du CT étaient respectées sur le plan des relations employeur-employé, des anciens fonctionnaires, du fractionnement des contrats et de l'article 34 de la LGFP. Cependant, il a été constaté que l'application des processus des marchés par les parties intéressées (Division des contrats et de l'administration, gestionnaires) doit être améliorée, en particulier dans les domaines de la modification des contrats, de la sélection des fournisseurs, de la documentation et de la justification des contrats non concurrentiels.

Annexe A – Critères de vérification détaillés

Secteur d'intérêt : Une vérification de la passation des marchés et de l'approvisionnement est effectuée pour vérifier que les marchés peuvent résister à l'examen du public et se conformer à la <i>Politique sur les marchés</i> du CT et à la politique sur les marchés de la CCSN.	
Critères de vérification	Sous-critères de vérification
2.1 Planification de la passation de marché et de l'approvisionnement pour les marchés non concurrentiels et concurrentiels	<p>La raison de l'utilisation des processus non concurrentiels est expliquée et bien documentée.</p> <p>La passation des marchés respecte le processus d'appel concurrentiel.</p>
2.2 Administration des contrats – Les activités d'administration des contrats sont faites de façon à assurer la conformité avec les politiques et les règlements du gouvernement.	<p>Relations employeur-employé. Existence démontrée des lignes directrices, de la formation et des outils pour atténuer les risques.</p>
	<p>Passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires. Le Bureau des valeurs et de l'éthique fait un examen indépendant de tous les marchés adjugés à d'anciens fonctionnaires. La Division des contrats et de l'administration (DCA) doit remplir une liste de vérification des exigences et des mesures de contrôle pour tous les dossiers.</p>
	<p>Modifications aux marchés. Les contrôles qui sont faits permettent de vérifier si les modifications effectuées ont été pleinement justifiées par la bonne autorité et bien documentée dans le dossier du marché.</p>
	<p>Fractionnement des marchés. La DCA respecte les directives sur les marchés et les achats de la DCA de la CCSN en ce qui concerne le fractionnement des marchés. Le Comité d'examen des contrats (CEC) et la DCA surveillent les activités de passation des marchés, et rédigent les rapports trimestriels sur les marchés et les modifications aux marchés.</p>
	<p>Équité dans le choix des fournisseurs</p>

<p>Secteur d'intérêt : Une vérification de la passation des marchés et de l'approvisionnement est effectuée pour vérifier que les marchés peuvent résister à l'examen du public et se conformer à la <i>Politique sur les marchés</i> du CT et à la politique sur les marchés de la CCSN.</p>	
Critères de vérification	Sous-critères de vérification
	<p>(favoritisme). La DCA et le CEC surveillent constamment le choix des fournisseurs et les contrats renouvelables.</p>
	<p>Les paiements de contrats sont faits selon les modalités des contrats et de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP). Le respect de l'article 34 de la LGFP concernant la délégation des pouvoirs de signer des documents financiers ou contractuels à la CCSN est suffisamment documenté. Les factures ont été approuvées par les bonnes autorités. Enfin, les documents des spécimens de signature étaient bien remplis.</p>
	<p>Vérification des vendeurs et des fournisseurs. La documentation fournie par les vendeurs décrit le rendement, les modalités du contrat et les modalités financières des contrats sélectionnés. Les factures sont bien autorisées par les gestionnaires de la CCSN et les agents des finances de la CCSN ont donné leur validation.</p>

Annexe B – Aperçu des recommandations de la vérification et des plans d'actions de la direction

Recommandation 1 : Le directeur de la Division des contrats et de l'administration (DCA) devrait s'assurer que la documentation et les justifications sont fournies lorsque l'on adopte une stratégie d'approvisionnement à fournisseur unique (non concurrentielle) et que les preuves sont conservées dans le dossier du contrat.		
Unité responsable	Réponse de la direction	Échéancier
DCA	Les Services de gestion des contrats (SGC) adoptent un rôle plus actif depuis la période couverte par la vérification. Le personnel des SGC ont remis en question les stratégies d'approvisionnement de certains gestionnaires en raison des préoccupations du Comité d'examen des contrats. Les agents de négociation des marchés doivent maintenant examiner plusieurs questions avec leur gestionnaire, notamment la justification de la stratégie d'approvisionnement choisie. Ces discussions et justifications seront conservées dans le dossier du contrat.	

Recommandation 2 : Le directeur de la DCA devrait :

- Sensibiliser les gestionnaires de programmes à l'importance de bien planifier et bien documenter leur stratégie d'approvisionnement et leurs justifications des contrats et des modifications.
- Surveiller étroitement les modifications apportées aux contrats pour s'assurer qu'elles sont pleinement justifiées et bien documentées par les demandeurs et qu'elles respectent les exigences de la *Politique sur les marchés* du CT.

Unité responsable	Réponse de la direction	Échéancier
DCA	<p>La planification de l'approvisionnement fait partie du programme des notions fondamentales de gestion. De plus, cette question est sans cesse soulevée et examinée avec la direction pendant de nombreux forums, dans des présentations spéciales et des réunions de directions ou de divisions à la grandeur de la CCSN. Les SGC continueront à faire de la promotion et de la sensibilisation à la grandeur de la CCSN afin d'améliorer l'ensemble du régime d'approvisionnement et de contrats.</p> <p>Depuis l'introduction du Cadre de gestion des risques (CGR) pour les contrats en mai 2011, les modifications sont étroitement surveillées par les SGC. Les SGC ont également élaboré un formulaire de demande de modification dans lequel les gestionnaires doivent fournir une justification. Outre ces améliorations, nous allons modifier notre processus pour nous assurer que les modifications sont pleinement justifiées et bien documentées, en mettant en place la structure d'examen suivante :</p>	

	<p>1) Le chef, SGC, examinera toutes les modifications qui augmentent la valeur du contrat de 25 % ou plus 2) Le directeur de la DCA examinera toutes les modifications qui augmentent la valeur du contrat de 50 % ou plus</p>	
<p>Recommandation 3 : Le directeur de la DCA devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer la surveillance et le contrôle de la sélection des fournisseurs • s'assurer que les dossiers des contrats non concurrentiels (source unique) contiennent suffisamment de documentation sur le processus de sélection des fournisseurs 		
Unité responsable	Réponse de la direction	Échéancier
DCA	<p>Comme c'est le cas pour la recommandation n° 1, les SGC ont adopté un rôle plus actif depuis la période couverte par la vérification. Les SGC vérifient maintenant l'historique des contrats adjugés au fournisseur proposé. De même, le CEC a examiné les activités de la dernière année, fournisseur par fournisseur. Aux termes des nouvelles règles de passation des marchés, les dossiers doivent comprendre une justification du choix des fournisseurs pour les demandes de plus de 10 000 \$ et se conformer à l'<i>Avis sur la Politique des marchés 2007-04</i> du CT (répondre à 7 questions et conserver les réponses dans le dossier) pour les fournisseurs uniques qui ont des contrats de plus de 25 000 \$. Pour respecter cette exigence, la DCA est en train de modifier le formulaire de demande de contrats de façon à ce que les</p>	

	gestionnaires aient à justifier le choix du fournisseur, quelle que soit la valeur du contrat. Ainsi, la justification sera toujours bien documentée.	
--	---	--

Annexe C – Glossaire

Ancien fonctionnaire

Signifie tout ancien employé d'un ministère au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, un ancien membre des Forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada.

Contrat concurrentiel

Contrat soumis à un processus de demandes de soumissions qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, et qui donne à un nombre raisonnable et représentatif de fournisseurs l'occasion de présenter des soumissions.

Contrat non concurrentiel

Contrat conclu sans qu'aucun appel d'offres n'ait été lancé, ou dans le cas contraire, pour lequel les conditions d'un contrat concurrentiel n'ont pas été respectées.

Fractionnement d'un marché

Le fractionnement d'un marché est le fait de diviser inutilement un besoin global en plusieurs marchés plus modestes, contournant ainsi les limites de durée des engagements ou la nécessité de faire approuver le marché.

Marché

Accord entre une autorité contractante et une personne ou une entreprise pour fournir un bien ou un service, la construction d'un ouvrage ou la location d'un bien immobilier en échange d'une contrepartie appropriée.

Modification de marché

Ajouts, suppressions, corrections ou modifications convenus apportés à un contrat.

Offre à commandes

Offre reçue d'un fournisseur potentiel en vue de la fourniture de produits, de services ou des deux sur une base d'établissement des prix et selon les conditions énoncées dans l'offre à commandes.

Relation employeur-employé

Relation de travail, entre un demandeur de service et un fournisseur de service liés par un marché, qui s'apparente à la relation habituelle entre un employeur et un employé. L'autorité contractante doit s'assurer que les marchés de services passés avec des particuliers n'entraîneront pas de relations employeur-employé, selon les critères établis par l'Agence des douanes et du revenu du Canada et par les jugements des tribunaux en la matière. Si une telle relation est créée, le ministère peut être responsable d'assumer des demandes de pensions et d'autres avantages.