Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ)

Vérification de la conformité aux pratiques d'approvisionnement et de passation de marché

Le 11 janvier 2013
Date

_____
Approuvé par M. Daniel Gosselin
Administrateur en chef
Service administratif des tribunaux judiciaires

TABLE DES MATIÈRES

1. SOMMAIRE 3

1.1. Contexte 3

1.2. Objectifs et portée de la vérification 3

1.3. Constatations de la vérification et recommandations 4

1.4. Réponse de la gestion 6

1.5. Conclusion 6

1.6. Énoncé de conformité 7

2. RAPPORT DE VÉRIFICATION DÉTAILLÉ 8

2.1. Contexte 8

2.2. Objectifs de la vérification 8

2.3. Portée 9

2.4. Méthodologie 9

3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA GESTION 11

3.1. Introduction 11

3.2. Gouvernance 11

3.3. Contrôles internes 16

ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION 19

ANNEXE B – RÉSUMÉ DE LA SÉLECTION DES ÉCHANTILLONS DE VÉRIFICATION DES MARCHÉS 20

1. SOMMAIRE

1.1. Contexte

Comme il est mentionné dans la *Loi sur le Service administratif des tribunaux judiciaires*, le Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ) a pour mandat de fournir des services de greffe, des services judiciaires et des services ministériels à quatre (4) cours supérieures d'archives fédérales distinctes et indépendantes : la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt. Grâce à cette loi et au mandat du SATJ, on maintient l'indépendance judiciaire en isolant les cours du gouvernement fédéral tout en assurant une responsabilisation à l'égard de l'utilisation des deniers publics.

Doté d'un budget de fonctionnement de moins de 300 millions de dollars, le SATJ est considéré comme un petit ministère et organisme (PMO). Pour l'exercice 2011-2012, le SATJ a dépensé 15,39 M$ en biens et en services[1].

Le SATJ est un secteur de la fonction publique fédérale selon l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et, à ce titre, il est assujetti au cadre législatif et politique du gouvernement du Canada en matière d'approvisionnement et de passation de marché. Par conséquent, les pratiques du SATJ en matière d'approvisionnement et de passation de marché sont régies par un cadre législatif et politique, qui comprend la LGFP, le *Règlement sur les marchés de l'État*, la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et les Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés du SCT.

Les activités d'approvisionnement et de passation de marché relèvent de la Section des contrats et de la gestion du matériel (SCGM), une fonction centralisée au bureau principal. Les marchés de biens et de services, à l'exception de certaines transactions de faible valeur effectuées au moyen de cartes d'achat et en vertu d'ententes interministérielles, doivent être préparés par les SCGM et, depuis 2009[2], approuvés par l'une des quatre (4) autorités contractantes suivantes : l'administrateur en chef, l'administrateur en chef adjoint des services ministériels, l'administrateur en chef adjoint des services de greffe et l'administrateur en chef adjoint des services judiciaires[3]. De plus, le cas échéant, les membres du Comité de revue des contrats (CRC) devraient exercer une fonction de surveillance et d'analyse critique avant l'attribution d'un marché.

Selon un plan de vérification interne pluriannuel pour les exercices 2012-2013 à 2018-2019, les risques liés à l'approvisionnement et à la passation de marché ont été jugés modérés. Les services du cabinet Raymond Chabot Grant Thornton Consulting Inc. (RCGT) ont donc été retenus pour mener une vérification de la conformité aux pratiques d'approvisionnement et de passation de marché.

1.2. Objectifs et portée de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer les éléments suivants :

[1] États financiers 2011-2012 du SATJ : Résumé des services professionnels et spéciaux, du transport et des télécommunications, du matériel et des fournitures, des locations, de la machinerie et de l'équipement, des réparations et de l'entretien, et de l'information.
[2] SATJ, Note de service de R. P. Guenette, administrateur en chef, 5 mars 2009.
[3] Les postes d'administrateur en chef adjoint des Services de greffe et d'administrateur en chef adjoint des Services judiciaires sont occupés par la même personne.

- Le cadre de contrôle du SATJ est suffisant pour assurer que les achats et l'attribution des marchés sont effectués conformément aux règlements, aux politiques et aux procédures du gouvernement du Canada.

- Des mesures sont entreprises pour appuyer un processus efficace d'approvisionnement et de passation de marché.

- Des normes et pratiques appropriées sont en place pour assurer la saine gestion de l'approvisionnement et de la passation de marché.

Notre vérification a porté sur le cadre de contrôle de gestion et les activités liées à l'approvisionnement et à la passation de marché au SATJ. La vérification portait entre autres sur les activités de la Division des finances et des services des contrats et d'autres directions générales de l'administration centrale et des régions.

La vérification a couvert la période allant du 1er avril 2011 au 30 juin 2012 et a porté sur les processus d'approvisionnement et de passation de marché suivis pour faire l'acquisition de biens et de services. La vérification n'a pas porté sur les marchés visés par les pouvoirs spéciaux de passation de marché qui sont gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), les cartes d'achat et les achats relatifs aux déplacements et à l'accueil. Nous n'avons pas non plus examiné la conformité aux Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés du SCT au cours de la vérification.

Au total, nous avons sélectionné un échantillon de 25 dossiers de façon discrétionnaire, et les marchés ont été examinés en détail. Les marchés ont été choisis à dessein pour que les divers types d'approvisionnement soient inclus dans l'échantillon (voir l'annexe B).

1.3. Constatations de la vérification et recommandations

Au total, sept (7) principales recommandations sont présentées en ordre numérique et concordent avec la section 1.4 – Réponse de la gestion, et la section 2 – Rapport de vérification détaillé.

Gouvernance

Principales constatations

Les rôles et les responsabilités en matière d'approvisionnement et de passation de marché au sein du groupe de la Section des contrats et de la gestion du matériel (SCGM) et des gestionnaires de centre de responsabilité qui s'occupent de l'acquisition des biens et des services sont bien compris. Toutefois, les descriptions de travail mises à jour pour les personnes faisant partie du groupe des SCGM étaient parfois anciennes ou inexactes, les procédures et les lignes directrices en matière d'approvisionnement et de passation de marché ne sont pas publiées, et la formation donnée au personnel du groupe de la SCGM est limitée aux nouveaux outils d'approvisionnement de TPSGC, dont SPICT, SPICS, AA-SPSV, SAT, SPTS, etc. Par ailleurs, en raison de la disponibilité limitée du personnel de la SCGM, la formation a été donnée de façon sporadique aux gestionnaires de centre de responsabilité qui exercent des fonctions d'approvisionnement et de passation de marché.

Des pratiques de surveillance et d'assurance de la qualité sont en place, comme le montrent les procédures d'examen de la qualité de la SCGM et le fait que la haute direction participe à l'ensemble du processus d'approvisionnement, et elles aident à assurer la conformité aux politiques et aux pratiques du Conseil du Trésor (CT). Cependant, en certains cas, nous avons constaté l'absence de documentation concernant les examens faits par la SCGM et le Comité de revue des contrats (CRC), des notes d'information inexactes

fournies à l'autorité contractante, et des pratiques redondantes ou inefficaces au long du processus d'approvisionnement ; cela donnant lieu parfois à un long processus d'approvisionnement. En outre, l'existence d'un rapport de synthèse sur les activités d'approvisionnement permettrait à la haute direction d'exercer plus facilement un rôle proactif en matière de surveillance.

Recommandations

Nous recommandons que le directeur général des finances et des services des contrats et, pour la recommandation nº 5, que l'administrateur en chef :

1. Précise, dans le mandat du Comité de revue des contrats (CRC), que le rôle de ce Comité consiste à effectuer des examens juridiques et à fournir des conseils juridiques à l'égard des marchés, à établir des contrôles pour permettre un examen juridique approprié des marchés du SATJ qui comportent des modalités applicables aux fournisseurs et à étudier la possibilité de revoir le seuil applicable et le choix du moment pour ce qui est de l'intervention du CRC dans le processus d'approvisionnement.

2. Mette sur pied un programme de formation et des documents d'orientation à l'intention du personnel qui exerce les fonctions d'approvisionnement et de passation de marché.

3. Mette à jour les descriptions de travail du gestionnaire, Gestion du matériel, et du gestionnaire, Services des contrats, pour refléter les liens hiérarchiques existants et garantir que les descriptions de travail font état, à titre de bonnes pratiques, de la reconnaissance de l'importance des valeurs et de l'éthique.

4. S'assure que les dossiers des contrats qui doivent faire l'objet d'une surveillance par le CRC sont examinés, que les listes de contrôle sont remplies et signées par les personnes effectuant l'examen, que les notes d'information reflètent avec exactitude le type d'approvisionnement (p. ex., fournisseur unique, concurrentiel) et qu'un rapport de synthèse sur les activités de passation de marché soit rédigé et présenté à la haute direction périodiquement.

5. Envisage de rétablir le pouvoir d'approbation des contrats conformément à la délégation du pouvoir d'approbation des contrats ou de modifier les restrictions en vigueur actuellement, alors que le directeur général des finances et des services des contrats réduise la redondance dans l'ensemble du processus d'approvisionnement et établisse des normes de service dans le groupe des SCGM permettant la mesure du rendement, particulièrement pour ce qui est de l'efficacité.

Contrôles internes

Principales constatations

Les activités liées aux appels d'offres sont conformes à la Politique sur les marchés du CT et aux directives et aux procédures internes. Cependant, la documentation dans les dossiers des contrats n'était pas toujours suffisante pour établir si chacun des membres de l'équipe d'évaluation avait effectué une évaluation, ou si les cotes de sécurité et les prix dans les offres à commandes avaient été vérifiés et les modifications apportées aux contrats étaient justifiées. Même si les contrats à fournisseur unique étaient justifiés de façon appropriée, dans un (1) cas, on n'a pas prêté suffisamment attention à l'établissement des exigences obligatoires, ce qui a donné lieu à une exception qui n'a pas été justifiée de façon appropriée dans la note d'information à l'autorité contractante.

Les approbations appropriées ont été obtenues conformément à la LGFP et à la Politique sur les marchés du CT et les contrats ont été attribués dans les limites d'approbation énoncées dans la délégation des pouvoirs

financiers. Aucune lacune n'a été constatée relativement à l'exercice de la délégation du pouvoir d'engager des dépenses (demande d'achat), à l'article 32 (attestation que des crédits sont disponibles) et à l'article 41 (approbation du marché). Nous avons cependant constaté deux (2) cas où des services avaient été rendus avant la signature du marché. L'un de ces cas avait trait à une situation urgente pour laquelle on avait obtenu une autorisation verbale de l'administrateur en chef. Cependant, le processus suivi pour obtenir une telle autorisation n'était pas suffisamment documenté et la preuve était insuffisante.

Recommandations

Nous recommandons que le directeur général des finances et des services des contrats :

6. Élabore des normes pour le contenu des dossiers des contrats et vérifie que ces normes soient appliquées.

7. S'assure que l'attestation relative à l'article 32 soit signée avant que le processus d'approvisionnement ne soit entrepris et souligne l'importance de ne pas obtenir les services avant la signature du marché. Lorsqu'il y a urgence, l'approbation de l'administrateur en chef devrait être obtenue et dûment consignée dans le dossier du marché.

1.4. Réponse de la gestion

La direction souscrit à toutes les recommandations formulées dans le présent rapport. Un plan d'action a été élaboré pour donner suite aux recommandations. La haute direction s'attend à ce qu'il soit donné suite aux recommandations d'ici le 31 mars 2014.

1.5. Conclusion

Dans l'ensemble, le cadre de contrôle du SATJ permet de garantir que l'approvisionnement et la passation des marchés respectent les règles, les politiques et les procédures du gouvernement du Canada. Les résultats de notre vérification indiquent que des normes et des pratiques appropriées sont en place, que les rôles et les responsabilités sont bien compris, que les règles applicables à la délégation des pouvoirs financiers sont respectées et que des mesures de surveillance et d'assurance de la qualité sont en place, la haute direction prenant part à tous les aspects du processus d'approvisionnement. Nous avons néanmoins relevé des possibilités d'amélioration quant au cadre de politique interne, à l'efficacité du processus d'approvisionnement et de passation de marché, et de la documentation relative aux dossiers contractuels.

1.6. Énoncé de conformité

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeante de la vérification, des procédures de vérification suffisantes et pertinentes ont été suivies et des éléments de preuve ont été recueillis à l'appui des conclusions énoncées dans le présent rapport. La conclusion de la vérification est fondée sur une comparaison des conditions, telles qu'elles étaient au moment de la vérification, par rapport aux critères de vérification préétablis et approuvés par la direction. La conclusion s'applique seulement à l'entité examinée. Les éléments de preuve ont été recueillis en conformité avec la politique, les directives et les normes sur la vérification interne du Conseil du Trésor, et sont conformes aux normes du gouvernement du Canada en ce domaine. Les éléments de preuve recueillis sont suffisants pour fournir à la haute direction une preuve des constatations de la vérification interne. Une inspection professionnelle n'a pas été effectuée.

Pauline Blais, CPA auditrice
Dirigeante principale de la vérification
Division de la vérification interne, Service administratif des tribunaux judiciaires

2. RAPPORT DE VÉRIFICATION DÉTAILLÉ

2.1. Contexte

Comme il est mentionné dans la *Loi sur le Service administratif des tribunaux judiciaires*, le Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ) a pour mandat de fournir des services de greffe et des services généraux et judiciaires et à quatre (4) cours supérieures d'archives fédérales distinctes et indépendantes : la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt. Grâce à cette loi et au mandat du SATJ, on maintient l'indépendance judiciaire en isolant les cours du gouvernement fédéral tout en assurant une responsabilisation à l'égard de l'utilisation des deniers publics.

Doté d'un budget de fonctionnement de moins de 300 millions de dollars, le SATJ est considéré comme un petit ministère et organisme (PMO). Pour l'exercice 2011-2012, le SATJ a dépensé 15,39 M$ en biens et en services[4].

Le SATJ est un secteur de la fonction publique fédérale selon l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et, à ce titre, il est assujetti au cadre politique et législatif du gouvernement du Canada en matière d'approvisionnement et de passation de marché. Par conséquent, les pratiques du SATJ en matière d'approvisionnement et de passation de marché sont régies par un cadre législatif et politique, qui comprend la LGFP, le *Règlement sur les marchés de l'État*, la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et les Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés du SCT.

Pour le SATJ, les activités d'approvisionnement et de passation de marché relèvent de la Section des contrats et de la gestion du matériel (SCGM), une fonction centralisée au bureau principal. Les marchés de biens et de services, à l'exception de certaines transactions de faible valeur effectuées au moyen de cartes d'achat et en vertu d'ententes interministérielles, doivent être préparés par la SCGM et, depuis 2009[5], approuvés par l'une des quatre (4) autorités contractantes suivantes : l'administrateur en chef, l'administrateur en chef adjoint des Services ministériels, l'administrateur en chef adjoint des Services de greffe et l'administrateur en chef adjoint des Services judiciaires[6]. De plus, le cas échéant, les membres du Comité de revue des contrats (CRC) doivent exercer une fonction de surveillance et d'analyse critique avant l'attribution d'un marché.

Selon un plan de vérification interne pluriannuel pour les exercices 2012-2013 à 2018-2019, les risques liés à l'approvisionnement et à la passation de marché ont été jugés modérés. Les services du cabinet Raymond Chabot Grant Thornton Consulting Inc. (RCGT) ont donc été retenus pour mener une vérification de la conformité aux pratiques d'approvisionnement et de passation de marché.

2.2. Objectifs de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer les éléments suivants :

- Le cadre de contrôle du SATJ est suffisant pour assurer que les achats et l'attribution des contrats sont effectués conformément aux règlements, aux politiques et aux procédures du gouvernement du Canada.

[4] États financiers 2011-2012 du SATJ : Résumé des services professionnels et spéciaux, du transport et des télécommunications, du matériel et des fournitures, des locations, de la machinerie et de l'équipement, des réparations et de l'entretien, et de l'information.
[5] SATJ, Note de service de R. P. Guenette, administrateur en chef, 5 mars 2009.
[6] Les postes d'administrateur en chef adjoint des Services de greffe et d'administrateur en chef adjoint des Services judiciaires sont occupés par la même personne.

- Des mesures sont entreprises pour appuyer un processus efficace d'approvisionnement et de passation de marché.

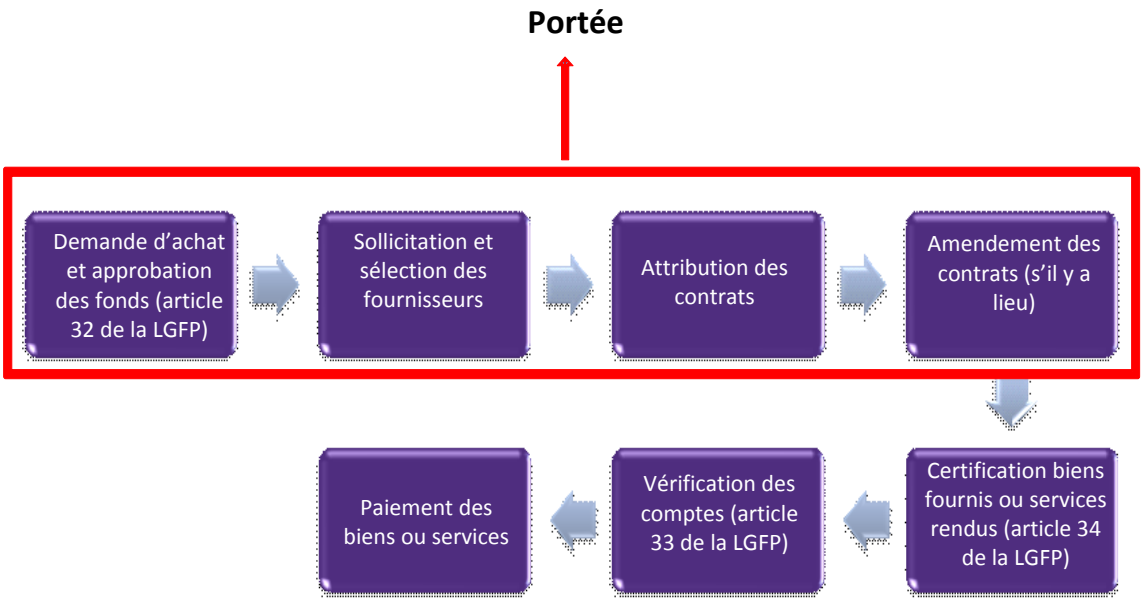
- Des normes et des pratiques appropriées sont en place pour assurer la saine gestion de l'approvisionnement et de la passation de marché.

2.3. Portée

Notre vérification a porté sur le cadre de contrôle de gestion et les activités liées à l'approvisionnement et à la passation de marché au SATJ. La vérification portait entre autres sur les activités de la Division des finances et des services des contrats et d'autres directions générales de l'administration centrale et des régions.

La vérification a couvert la période allant du 1er avril 2011 au 30 juin 2012 et a porté sur les processus d'approvisionnement et de passation de marché suivis pour faire l'acquisition de biens et de services. La vérification n'a pas porté sur les contrats visés par les pouvoirs spéciaux de passation de marché qui sont gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), les cartes d'achat et les achats relatifs aux déplacements et à l'accueil. Nous n'avons pas non plus examiné la conformité aux Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés du SCT au cours de la vérification.

Un résumé du processus d'approvisionnement jusqu'au paiement est présenté ci-dessous pour faire ressortir la portée de notre vérification.



version texte

2.4. Méthodologie

Conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du CT, des critères de vérification ont été établis et associés à chacun des objectifs de vérification dans les catégories de la gouvernance et des contrôles internes (voir l'annexe A pour les critères de vérification détaillés).

Le travail de vérification pour le projet a essentiellement été achevé le 30 novembre 2012. Dans le cadre de notre vérification, nous avons : examiné les pratiques de gestion, le système de contrôles internes, ainsi que les politiques, les procédures, les lignes directrices et les processus connexes ; mené des entrevues auprès de fonctionnaires de l'organisation ; examiné des dossiers d'approvisionnement et de passation de marché ; examiné le mandat du Comité de revue des contrats, les descriptions de travail et le matériel de formation.

Des entrevues ont été menées avec le personnel participant directement au processus d'approvisionnement des biens et des services, y compris le directeur de la Section des contrats et de la gestion du matériel, les directeurs généraux régionaux, les agents administratifs et le personnel responsable de l'approvisionnement et de la passation de marché.

Au total, nous avons sélectionné un échantillon de 25 dossiers de façon discrétionnaire, et les contrats ont été examinés en détail. Les contrats ont été choisis à dessein pour que les divers types d'approvisionnement soient inclus dans l'échantillon (voir l'annexe B).

3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA GESTION

3.1. Introduction

Dans cette section, nous présentons les conclusions détaillées de la vérification de l'approvisionnement et de la gestion des marchés menée auprès du Service administratif des tribunaux fédéraux. Les conclusions sont fondées sur les éléments de preuve et l'analyse découlant de notre propre analyse initiale des risques et de la vérification détaillée.

3.2. Gouvernance

3.2.1. Rôles et responsabilités

Le groupe de la Section des contrats et de la gestion du matériel (SCGM) aide les gestionnaires de centre de responsabilité[7] à faire l'acquisition de biens et de services. Nous avons constaté que les rôles et les responsabilités des personnes faisant partie du groupe de la SCGM et des gestionnaires de centre de responsabilité qui font l'acquisition de biens et de services sont bien compris. Le groupe de la SCGM et les gestionnaires de centre de responsabilité sont conscients de l'importance d'avoir recours à un processus concurrentiel lorsque cela est possible, et sinon, qu'il faut justifier de façon appropriée le recours à un marché à fournisseur unique. Nous avons constaté que le recours à un marché à fournisseur unique avait été justifié de façon appropriée dans les (8) cas de ce recours que nous avons examinés.

Le Comité de revue des contrats (CRC) s'assure que les contrats du SATJ de plus de 5 000 $ sont conformes à la Politique sur les marchés du SCT et au Règlement sur les marchés de l'État. Il intervient à la fin du processus de passation de marché, avant la présentation du marché aux fins d'approbation par les autorités contractantes. Les rôles et les responsabilités du CRC sont énoncés dans le mandat.

Le CRC, qui compte parmi ses membres des avocats du SATJ, examine également les contrats d'un point de vue juridique parce que le SATJ n'a plus de conseiller juridique dédié qui travaille pour le compte de l'organisme. La fourniture de conseils juridiques à l'égard des marchés ne figure pas dans le mandat du CRC. De plus, nous avons constaté que, des vingt cinq (25) contrats, deux (2) comportaient des modalités applicables aux fournisseurs. Pour ces deux (2) contrats, nous n'avons trouvé aucune preuve que le CRC avait examiné les modalités applicables aux fournisseurs d'un point de vue juridique.

Le fait que le CRC ait fourni des conseils juridiques sans que cela ne soit dûment mentionné dans son mandat et l'absence de documents indiquant que le CRC avait examiné le marché pour voir s'il comportait des risques de nature juridique, pourraient exposer le SATJ à des imprévus juridiques.

L'intervention tardive du CRC dans le processus de passation de marché ne permet pas au Comité de recommander le recours à un processus différent pour une activité d'approvisionnement donnée, étant donné que cela retarderait encore davantage le processus d'approvisionnement.

Recommandation :

1. Le directeur général des finances et des services des contrats devrait :

[7] Personnes du SATJ qui ont besoin d'un bien ou d'un service.

a. Préciser, dans le mandat du Comité de revue des contrats, le rôle de ce Comité pour ce qui est de la prestation de conseils juridiques et de la réalisation d'examens juridiques à l'égard des contrats.

b. Établir des contrôles pour garantir l'examen juridique approprié des contrats du SATJ comportant des modalités applicables aux fournisseurs.

c. Étudier la possibilité d'examiner le seuil applicable et le choix du moment pour ce qui est de l'intervention du CRC dans le processus d'approvisionnement.

Réponse et plan d'action de la gestion
En accord – Le directeur général des finances et des services des contrats prendra les mesures nécessaires pour examiner le mandat du Comité de revue des contrats et améliorer certains des contrôles en place dans le processus d'approvisionnement. Ces mesures seront prises d'ici le 31 décembre 2013.

3.2.2. Outils et appuis pour l'approvisionnement et la gestion des marchés

Les documents d'orientation, comme les politiques, les procédures et les directives, fournissent un point de repère pour les personnes qui font l'acquisition de biens et de services. Les politiques, les procédures et les directives aident également à assurer la conformité aux politiques pertinentes des organismes centraux, comme la Politique sur les marchés du CT. Le site intranet du SATJ comporte une foire aux questions sur des sujets allant du lancement du processus d'achat aux types d'appels d'offres.

Le SATJ se fonde sur la Politique sur les marchés du CT pour orienter ses activités d'approvisionnement et de passation de marché. Aucun cadre de politique propre au SATJ n'a été mis au point pour sous-tendre les fonctions d'approvisionnement et de passation de marché relatives aux processus d'approvisionnement et de passation de marché, et aux rôles et aux responsabilités du SATJ. Un ensemble de documents donnant un aperçu des processus d'approvisionnement et de passation de marché, et des rôles et responsabilités à cet égard, y compris un guide de passation de marché et une présentation sur la gestion des marchés aux fins de formation, ont été conçus mais n'ont jamais été mis au point.

Nous avons constaté qu'aucune formation sur l'approvisionnement et la passation de marché n'a été donnée aux gestionnaires du SATJ depuis 2006, et qu'aucun outil ou appui courant n'était utilisé pour exercer les fonctions d'approvisionnement et de passation de marché au SATJ. L'absence d'un ensemble d'outils et d'outils habilitants en matière d'approvisionnement et de passation de marché pourrait avoir des répercussions sur l'efficacité du processus d'approvisionnement. Le manque de formation pourrait également donner lieu à des pratiques incohérentes dans l'ensemble de l'organisation.

En outre, nous avons constaté que la formation donnée au personnel du groupe de la SCGM était insuffisante. Par exemple, la plupart des formations suivies par le personnel de la SCGM au cours des deux dernières années portaient sur les nouveaux outils d'approvisionnement de TPSGC, dont SPICT, SPICS, AA-SPSV, SAT, SPTS, etc.

Recommandation :

2. Le directeur général de finances et des services des contrats devrait mettre sur pied un programme de formation et élaborer des documents d'orientation à l'intention du personnel qui exerce des fonctions d'approvisionnement et de passation de marché.

Réponse et plan d'action de la gestion

En accord – Le directeur général des finances et des services des contrats s'assurera que le

personnel chargé de l'approvisionnement et les autres employés participant au processus d'approvisionnement reçoivent la formation dont ils ont besoin effectuer des achats d'ici le 31 mars 2014.

3.2.3. Descriptions de travail pour la Section des contrats et la gestion du matériel

Faute de formation courante, il est raisonnable de s'attendre à ce que les descriptions de travail et le matériel de référence soient suffisamment détaillés pour guider le gestionnaire de centre de responsabilité dans l'exercice de ses activités d'approvisionnement et de passation de marché.

Les descriptions de travail du directeur, Section des contrats et de la gestion du matériel, du gestionnaire, Gestion du matériel, et du gestionnaire, Services des contrats, ont été fournies ; celles-ci comportaient des rôles et des responsabilités en matière d'approvisionnement et d'acquisition. Les aspects suivants pourraient être améliorés :

- Les descriptions de travail du gestionnaire, Gestion du matériel, et du gestionnaire, Services des contrats, ne sont pas à jour et ont été établies avant la création du SATJ ;
- La description de travail du gestionnaire, Gestion du matériel, ne reflète pas la structure hiérarchique actuelle. La description de travail, établie avant la création du SATJ, indique que ce poste relève de l'administrateur en chef, alors que l'organigramme actuel du SATJ indique qu'il relève du directeur, Section des contrats et de la gestion du matériel.
- Les descriptions de travail ne font pas état de l'importance des valeurs et de l'éthique, comme le fait de déclarer les conflits d'intérêts, de ne pas avoir de lien de dépendance avec les fournisseurs et d'avoir des protocoles de communication avec les fournisseurs.

Sans description de travail à jour, il se peut que les personnes occupant les postes exercent des fonctions qui ne font pas partie de leurs responsabilités ou qui ne sont pas conformes à la politique des organismes centraux. Cela est d'autant plus important parce qu'aucune formation n'a été offerte depuis 2006 en matière d'approvisionnement et de passation de marché.

Pour appliquer de bonnes pratiques, il est important de faire valoir les valeurs et l'éthique, comme le fait de déclarer les conflits d'intérêts, de ne pas avoir de lien de dépendance avec les fournisseurs et d'avoir des protocoles de communication avec les fournisseurs. Si on ne les fait pas valoir, cela pourrait exposer l'organisation à des risques juridiques ou nuire à sa réputation.

Recommandation :

3. Le directeur général des finances et des services des contrats devrait :
   a. mettre à jour les descriptions de travail du gestionnaire, Gestion du matériel, et du gestionnaire, Services des contrats, pour refléter les liens hiérarchiques existants ;
   b. s'assurer que les descriptions de travail fassent état, à titre de bonnes pratiques, de la reconnaissance de l'importance des valeurs et de l'éthique.

Réponse et plan d'action de la gestion

En accord – Le directeur général des finances et des services des contrats examinera et mettra à jour les descriptions de travail d'ici le 31 décembre 2013.

3.2.4. Surveillance et assurance de la qualité

Le CRC examine les marchés de plus de 5 000 $, ainsi que les modifications, et présente des recommandations au gestionnaire de centre de responsabilité et à l'autorité contractante sur des questions d'approvisionnement. Les marchés de moins de 5 000 $, les marchés établis au moyen de commandes subséquentes à des offres à commandes ou les arrangements en matière d'approvisionnement au moyen de mécanismes d'approvisionnement de TPSGC ne sont pas examinés par le CRC.

En sus de l'examen du CRC, le directeur, Section des contrats et de la gestion du matériel, examine le dossier du marché avant qu'il soit examiné par le CRC. Il procède à un tel examen en remplissant le formulaire d'une liste de contrôle pour contribuer à garantir le respect des pouvoirs délégués et vérifier si le dossier du marché renferme les documents appropriés. Avant que le marché ne soit signé par l'autorité contractante, le CRC doit examiner le marché et en recommander l'approbation. Une note d'information est rédigée et jointe au marché et fait état des renseignements pertinents sur le marché et du type d'approvisionnement. Voici ce qui a été constaté :

- Dans deux (2) cas, le dossier du marché ne comprenait pas de preuve que le CRC avait effectué un examen (p. ex., un courriel, un compte-rendu de réunion et une note d'information) et montrant qu'il avait exercé une fonction de surveillance et d'analyse critique.
- Dans trois (3) cas, le dossier avait une liste de contrôle de l'assurance de la qualité ; cependant, la liste de contrôle n'était pas signée par le directeur de la Section des contrats et de la gestion du matériel.
- Dans deux (2) cas, les notes d'information fournies à l'autorité contractante n'indiquaient pas la bonne méthode d'approvisionnement.

Si les mesures d'assurance de la qualité en place ne donnent pas les résultats prévus, dans certains cas, le dossier du marché ne répond peut-être pas aux exigences internes ou des organismes centraux. De plus, les notes d'information inexactes induisent en erreur l'autorité contractante, étant donné qu'elle se fonde sur la note d'information avant de signer un marché. Même s'il existe des mesures de contrôle compensatoire grâce à la participation de la haute direction à de nombreuses étapes du processus d'approvisionnement, ce qui permet de réduire les effets négatifs des faiblesses constatées, cette situation révèle l'existence de pratiques inefficaces dans le processus d'approvisionnement.

Le SATJ a mis en œuvre de nombreuses activités de contrôle dans son processus de passation de marché, mais il n'a pas de rapport de synthèse sur les activités de passation de marché. Un tel rapport permettrait d'identifier de façon détaillée le nombre de marchés concurrentiels et non concurrentiels, et de rendre compte des principales questions soulevées par la SCGM et le CRC. Si un tel rapport était présenté à la haute direction chaque trimestre ou semestre, le processus de passation de marché pourrait être encore plus rationalisé, étant donné que la haute direction serait informée en temps opportun et pourrait jouer un rôle proactif en matière de surveillance.

Recommandation :

4. Le directeur général des finances et des services des contrats devrait renforcer les normes de qualité et s'assurer que :
    a. les dossiers des marchés qui doivent faire l'objet d'une surveillance par le CRC, soient examinés ;
    b. les listes de contrôle de l'assurance de la qualité soient remplies et signées par la personne ayant effectué l'examen ;
    c. les notes d'information reflètent avec exactitude le type d'approvisionnement entrepris (p. ex., fournisseur unique, concurrentiel) ;

d. un rapport de synthèse sur les activités de passation de marché soit rédigé et présenté à la haute direction périodiquement.

Réponse et plan d'action de la gestion

En accord – Le directeur général des finances et des services des contrats renforcera les normes de qualité d'ici le 31 décembre 2013.

3.2.5. Efficacité du processus

En 2007, lorsque l'on a retiré à la plupart des fonctionnaires du SATJ le pouvoir d'approbation des marchés, des mesures supplémentaires ont été établies pour s'assurer qu'il y ait exercice de diligence raisonnable avant la signature des marchés. Voici les mesures supplémentaires qui ont été prises :

- Une note d'information détaillée est annexée à chaque marché avant son approbation.
- Le gestionnaire de centre de responsabilité et l'agent de négociation des marchés signent le marché avant son approbation.
- Un bordereau d'acheminement doit être rempli avant la signature du marché et comporter les initiales des personnes suivantes :
    - Président du CRC
    - Représentant des Finances
    - Gestionnaire de centre de responsabilité
    - Autorité contractante
    - Agent de négociation des marchés
    - Fondé de pouvoir d'approbation des marchés

Lors de la vérification, nous avons constaté qu'il y avait de la redondance et des pratiques non efficaces dans l'ensemble du processus d'approvisionnement. Comme il n'y a que trois (3) personnes dans l'organisation à qui l'on a délégué le pouvoir de conclure des marchés de plus de 5 000 $, le bordereau d'acheminement retarde parfois le processus de passation de marché, étant donné les mesures supplémentaires qui sont nécessaires.

Nous avons également constaté qu'il y avait de la redondance pour ce qui est des signataires. Les mêmes personnes sont tenues de signer le bordereau d'acheminement interne, la note d'information et le marché avant qu'ils ne soient signés par l'autorité contractante. Chacune de ces signatures est apposée à différentes étapes du processus d'approvisionnement, ce qui donne parfois lieu à un long processus d'approvisionnement. Une telle redondance pourrait être diminuée grâce à la mise en œuvre d'un rapport de synthèse, comme nous l'avons mentionné dans la section précédente.

L'absence de normes de services par la SCGM ne favorise également pas l'établissement d'un processus d'approvisionnement efficace. L'incapacité de fournir des biens et des services en temps opportun peut donner lieu à ce qui suit :

- des changements importants apportés aux plans de projet établis par les gestionnaires de centre de responsabilité ;

- nombre accru de modifications apportées aux marchés en raison du chevauchement des exercices financiers ;
- péremption des crédits lorsque les marchés ne sont pas exécutés et la fourniture des biens et des services n'est pas effectuée avant la fin de l'exercice.

Recommandation :

5. L'administrateur en chef devrait :
   a. envisager le rétablissement du pouvoir d'approbation des marchés conformément à la délégation du pouvoir d'approbation des marchés ou la modification des restrictions en vigueur actuellement.

   Le directeur général des finances et des services des contrats devrait :

   b. examiner et réviser, s'il y a lieu, les éléments redondants dans l'ensemble du processus d'approvisionnement ;
   c. établir, au sein du groupe de la SCGM, des normes de service permettant la mesure du rendement, particulièrement pour ce qui est de l'efficacité.

Réponse et plan d'action de la gestion

En accord – L'administrateur en chef étudiera la possibilité de rétablir le pouvoir d'approbation des marchés ou de modifier les restrictions en vigueur actuellement, alors que le directeur général des finances et des services des contrats, examinera le processus d'approvisionnement afin de rationaliser et de simplifier le processus, et veillera à l'établissement de normes de service d'ici le 31 décembre 2013.

3.3. Contrôles internes

3.3.1. Examen des dossiers des marchés

Les dossiers des marchés, qui ont été choisis aux fins d'analyse, ont été fournis en temps opportun, étaient généralement bien organisés et comprenaient tous les marchés et toutes les modifications apportées aux marchés.

Un processus concurrentiel constituerait une demande de propositions ou de prix, ou une commande subséquente à une offre à commandes, ou un arrangement en matière d'approvisionnement au moyen de mécanismes d'approvisionnement de TPSGC. Nos procédures de vérification nous ont permis d'évaluer si le processus et les contrôles étaient en place au moment où l'appel d'offres avait été lancé et de savoir si les dossiers des marchés renfermaient suffisamment de documents à l'appui du processus d'appel d'offres. Nous avons noté certaines faiblesses mineures pour ce qui est des documents :

- Dans un (1) cas, les prix proposés ne figuraient pas dans le dossier du marché.
- Dans un (1) cas, rien n'indiquait dans les documents que trois (3) des quatre (4) membres de l'équipe d'évaluation avaient examiné les propositions ;
- Dans trois (3) cas, il n'y avait pas d'extrait de l'offre à commandes pour justifier les prix et les limitations financières pour les commandes subséquentes ;

- Dans quatre (4) cas, le dossier du marché ne faisait pas état du fait qu'on avait vérifié si les personnes proposées détenaient les cotes de sécurité appropriées avant l'attribution du marché.

L'absence de documentation n'a pas conduit à des cas de non-conformité ou à des lacunes liées au contrôle interne.

Recommandation :

6. Le directeur général des finances et des services des contrats devrait élaborer des normes pour le contenu des dossiers des marchés et vérifier que ces normes soient appliquées.

Réponse et plan d'action de la gestion

En accord – Le directeur général des finances et des services des contrats examinera les documents et les normes révisées d'ici le 31 mars 2014.

3.3.2. Délégation des pouvoirs financiers

Les pouvoirs délégués qui sont liés à l'attribution et à la gestion des marchés découlent de la LGFP et sont précisés dans l'instrument de délégation des pouvoirs financiers. Ces pouvoirs sont notamment le pouvoir d'engager des dépenses, d'attester que des crédits sont disponibles (article 32 de la LGFP) et d'approuver des marchés (article 41 de la LGFP).

Même si aucune lacune n'a été constatée relativement à l'exercice de la délégation du pouvoir d'engager des dépenses (demande d'achat), à l'article 32 (attestation que des crédits sont disponibles) et à l'article 41 (approbation des marchés), nous avons constaté que l'attestation relative à l'article 32 était obtenue le jour-même de l'approbation (signature de l'autorité contractante du SATJ) ou le jour précédant. Une telle pratique pourrait faire en sorte que l'absence de fonds disponibles ne serait constatée qu'à la fin d'un long processus de demande de propositions. Cela pourrait nuire à la réputation du SATJ, étant donné que des fournisseurs auraient répondu à des propositions alors que les fonds nécessaires n'étaient pas disponibles.

Notre examen du dossier nous a permis de constater que, dans deux (2) cas, les services ont été rendus avant la signature du marché. L'un de ces cas avait trait à une situation urgente pour laquelle on avait obtenu une autorisation verbale de l'administrateur en chef. Cependant, la procédure à suivre pour obtenir une telle autorisation n'était pas suffisamment documentée et la preuve était insuffisante. L'achat de biens ou la fourniture de services avant la signature d'un marché peut entraîner des risques additionnels pour ce qui est des finances de l'organisation ou de sa réputation si le SATJ ne dispose pas des fonds nécessaires ou si le les attentes du SATJ et du fournisseur ne concordent pas.

Recommandation :

7. Le directeur général des finances et des services des contrats devrait :
   a. s'assurer que l'attestation relative à l'article 32 de la LGFP soit signée avant que le processus d'approvisionnement ne soit entrepris ;
   b. souligner l'importance de ne pas obtenir les services avant la signature du marché et le fait que lorsqu'il y a urgence, l'approbation de l'administrateur en chef doit être obtenue et dûment consignée dans le dossier du marché.

Réponse et plan d'action de la gestion

En accord – Le directeur général des finances et des services des contrats vérifiera le moment où l'attestation relative à l'article 32 de la LGFP est obtenue et rappellera aux employés de ne pas commencer les travaux avant l'approbation du marché et que, pour les situations urgentes, l'approbation de l'administrateur en chef doit être dûment consignée dans le dossier du marché. Cela sera mis en œuvre d'ici le 31 mars 2014.

ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Critère de vérification – 1.0 Gouvernance

1.1	Les rôles et les responsabilités en matière d'approvisionnement et de passation de marché sont clairement définis, bien compris et dûment documentés.
1.2	Les pratiques de surveillance et d'assurance de la qualité sont appropriées et efficaces et permettent d'assurer la conformité aux politiques et aux pratiques du Conseil du Trésor.
1.2.1	Les détails des marchés sont examinés par la personne ou le comité désigné conformément à la politique du SATJ.

Critère de vérification – 2.0 Contrôles internes

2.1	Les activités liées aux appels d'offres sont conformes à la Politique sur les marchés du CT et aux directives et aux procédures internes du SATJ. Toutes les exceptions sont documentées et corroborées par les règlements applicables.
2.1.1	Les approbations appropriées sont obtenues conformément à la LGFP et à la politique du CT, et la documentation à l'appui de toutes les approbations est conservée.
2.2	Les marchés sont attribués dans les limites d'approbation indiquées dans la délégation des pouvoirs financiers et avant que les services soient rendus.

ANNEXE B – RÉSUMÉ DE LA SÉLECTION DES ÉCHANTILLONS DE VÉRIFICATION DES MARCHÉS

Marchés, 1er avril 2011 – 30 juin 2012[8]

Catégorie	Population		Échantillon de vérification			
	Marchés	Valeur de la population (000 $)	Échantillon de vérification (#)	Échantillon de vérification (% de population)	Valeur de l'échantillon de vérification (000 $)	Échantillon de vérification (% de la valeur de la population)
Concurrentiel <25 000 $	7	91 $	1	14 %	25 $	27 %
Concurrentiel 25 000 $ - 200 000 $	16	1 119 $	2	13 %	207 $	18 %
Concurrentiel 200 000 $+	5	2 079 $	3	60 %	1 288 $	62 %
Non-concurrentiel <25 000 $	85	927 $	4	5 %	103 $	11 %
Non-concurrentiel >25 000 $	4	282 $	4	100 %	282 $	100 %
Bons de commande <5 000 $	856	743 $	1	0,1 %	4 $	0,5 %
Bons de commande >5 000 $	54	615 $	5	9 %	85 $	14 %
Offres à commande <5 000 $	618	515 $	0	0	0 $	0
Offres à commande >5 000 $	119	9 423 $	3	3 %	1 160 $	12 %
Aide temporaire <25 000 $	13	87 $	1	8 %	5 $	6 %
Aide temporaire >25 000 $	1	71 $	1	100 %	71 $	100 %
Total	889	15 978 $	25	3 %	3 231 $	20 %

Définitions :

Marché concurrentiel : marché soumis à un processus d'appel d'offres 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 (p. ex., MERX, AA-SPSV, DDP, etc.)

Marché non concurrentiel : marché qui n'a pas été précédé d'un appel d'offres ou marché qui a été précédé d'un appel d'offres mais qui ne remplit pas les conditions d'un marché concurrentiel.

Offre à commandes : offre faite par un fournisseur éventuel pour la fourniture de biens ou de services, au prix établi et selon les modalités énoncées dans l'accord sous-jacent préparé par TPSGC.

Bon de commande : demande non concurrentielle utilisée pour l'achat de biens et de services dont la valeur ne dépasse pas 25 000 $.

[8] Sélection de l'échantillon par le groupe de la Section des contrats et de la Gestion du matériel.