



**Passation des marchés
de biens et de services**
Territoires du Nord-Ouest



Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

*This document is also available in English.
Ce document est également publié en anglais.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009
N° de catalogue FA3-50/1-2009-PDF
ISBN 978-1-100-91773-3





Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

L'honorable Paul Delorey
Président
Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest
C.P. 1320
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
X1A 2L9

À l'honorable Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport de vérification sur la *Passation des marchés de biens et de services — Territoires du Nord-Ouest* à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, conformément aux dispositions du paragraphe 30 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser, FCA

Ottawa, le 2 juin 2009

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Objet de la vérification	4
Observations et recommandations	5
Cadre des politiques sur les marchés	5
Le cadre des politiques sur les marchés donne des orientations et des directives adéquates, mais il doit être mis à jour et consolidé	5
Délégation de pouvoir	7
Les délégations des pouvoirs des ministères exigent des mesures supplémentaires pour respecter les exigences législatives	7
Le gouvernement doit renforcer le mécanisme de règlement des différends pour les fournisseurs	9
Passation de marchés	10
La plupart des marchés à fournisseur unique ont été attribués conformément aux règlements sur la passation de marchés	11
La plupart des marchés concurrentiels ont été attribués conformément aux règlements sur la passation de marchés	13
Gestion des marchés	16
Les ministères violent les contrôles de base dans la gestion des marchés	16
Processus d'assurance de la qualité	21
Le processus d'assurance de la qualité visant la passation de marchés doit être renforcé	21
Conclusion	23
À propos de la vérification	25
Annexe	
Liste des recommandations	28



Passation des marchés de biens et de services — Territoires du Nord-Ouest

Points saillants

Objet

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) conclut souvent des marchés avec des particuliers et des organisations du secteur privé pour utiliser des compétences ou faire des économies d'échelle dont il ne pourrait pas bénéficier autrement. Ces marchés permettent au gouvernement d'exécuter ses programmes et d'assurer ses services avec efficacité et efficacie, et d'atteindre ses objectifs. Chaque ministère est en grande partie responsable de son approvisionnement et de ses marchés.

Nous avons examiné un échantillon, sélectionné de manière aléatoire, de 40 marchés conclus dans chacun des trois ministères qui octroient le plus de marchés au sein du GTNO — ministère des Travaux et des Services publics, ministère de la Santé et des Services sociaux, et ministère des Transports — afin de déterminer si ces ministères pouvaient démontrer qu'ils avaient conclu des marchés de biens et de services de manière ouverte et équitable, et qu'ils avaient administré ces marchés selon les lois, les règlements et les politiques applicables. Nous avons aussi vérifié si le GTNO avait mis en place un cadre pour la passation de marchés et un mécanisme d'assurance de la qualité adéquats pour veiller à ce que les ministères et les sociétés territoriales accordent et administrent leurs marchés de biens et de services conformément aux politiques et aux règlements du gouvernement.

Pertinence

Les ministères consacrent tous les ans de plus en plus d'argent à des marchés de biens et de services de plus de 5 000 \$. En 2007-2008, ils y ont consacré un total de 163 millions de dollars. En concluant des marchés, le gouvernement vise à acquérir des biens et des services tout en améliorant l'accès aux marchés pour les fournisseurs et en favorisant la concurrence, de manière à refléter l'équité, la transparence et la probité des dépenses publiques. Pour atteindre ces objectifs, il est important que les marchés soient attribués conformément aux politiques et aux règlements établis.

Constatation

- Le GTNO a établi un cadre des politiques sur les marchés qui comporte les éléments nécessaires pour régir l'approvisionnement en biens et en services. Ce cadre, s'il est respecté, vise à garantir que

les marchés sont octroyés de manière équitable, ouverte et transparente. Cependant, il manque à ce cadre certains éléments qui le solidifieraient — par exemple, un mécanisme indépendant de règlement des différends pour les fournisseurs. De plus, il est difficile pour les fonctionnaires de connaître tous les éléments du processus de passation de marchés, étant donné que la politique et les directives sur la passation de marchés sont disséminées dans de nombreux documents et sources.

- Dans le cas des ministères que nous avons vérifiés, nous avons constaté qu'entre 78 et 93 % des marchés avaient été attribués de manière équitable et ouverte, conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. Cependant, ni le gouvernement ni les ministères n'ont encore établi de seuils de tolérance à l'égard des risques — soit les taux d'erreurs maximums qui peuvent être acceptés ou tolérés lors de la passation de marchés. Il est donc difficile pour la direction de déterminer si des contrôles plus rigoureux ou des formations supplémentaires sont nécessaires.
- Lors de notre vérification, nous avons relevé certaines lacunes ou faiblesses dans la gestion de la majorité des marchés après leur attribution. Par exemple, des biens et des services ont été reçus avant la conclusion de marchés et des autorisations de modification de marché ont été accordées sans respecter la politique du GTNO; il y a eu des dépassements des pouvoirs de dépenser; et des paiements ont été approuvés avant d'obtenir les attestations requises. Même si aucune des erreurs relevées n'était généralisée au sein d'un ministère ou dans l'ensemble des ministères, nous avons trouvé une ou plusieurs erreurs de ce genre dans 57 % des marchés de nos échantillons.

Le GTNO doit renforcer son mécanisme d'assurance de la qualité visant ses activités de gestion des marchés. Nous avons constaté que même si chacun des ministères vérifiés menait certaines activités d'assurance de la qualité, les résultats des travaux dans ce domaine n'étaient pas résumés de manière à permettre à la direction de connaître la nature et la fréquence des erreurs relevées — ce qui est essentiel pour déterminer si des processus de gestion plus rigoureux ou des formations supplémentaires s'imposent.

Réaction des ministères. *Le ministère des Finances, le contrôleur général, le ministère des Travaux et des Services publics, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Transports ont tous accepté nos recommandations. Leurs réponses détaillées sont intégrées après chaque recommandation tout au long du rapport.*

Introduction

1. La passation de marché constitue une manière efficace pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) d'obtenir les compétences et les ressources dont il a besoin pour appuyer la mise en œuvre de ses programmes.
2. Le cadre des politiques sur les marchés du gouvernement vise à donner aux ministères des directives sur la passation des marchés de biens et de services. Les diverses lois, règlements et politiques applicables à la passation de marchés contribuent à garantir que les marchés sont octroyés de manière équitable, ouverte et transparente. La Politique d'encouragement aux entreprises du gouvernement accorde un traitement préférentiel aux entreprises enregistrées dans les Territoires du Nord-Ouest.
3. Même si les ministères du GTNO doivent eux-mêmes conclure leurs marchés de biens et de services, ils peuvent solliciter l'avis du ministère des Travaux et des Services publics et du ministère de la Justice pour toute question concernant les marchés. Un bureau, au sein du ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement, administre le système d'enregistrement des marchés et de rapports qui contient la liste de tous les marchés concurrentiels ou non, de plus de 5 000 \$, accordés par le GTNO. La pièce 1 décrit les principaux rôles et responsabilités en matière de passation de marchés au sein du GTNO.

Pièce 1 Rôles et responsabilités en matière de passation des marchés de biens et de services

Entité	Description des responsabilités
Ministère des Finances	<ul style="list-style-type: none"> • Définir une politique de passation de marchés en se servant du guide de l'administration financière
Ministère des Travaux et des Services publics	<ul style="list-style-type: none"> • Donner des avis et des directives aux autres ministères sur l'approvisionnement en biens et en services
Ministère de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> • Autoriser tous les marchés atypiques de plus de 50 000 \$ • Agir à titre d'autorité contractante pour tous les marchés de services juridiques, sauf si les marchés visent un enfant qui est placé sous la protection du directeur des services à la famille et des services sociaux et qui a été inculpé d'un méfait

Pièce 1 Rôles et responsabilités en matière de passation des marchés de biens et de services (suite)

Entité	Description des responsabilités
Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement (gestionnaire de la Politique d'approvisionnement)	<ul style="list-style-type: none"> • Administrer le système d'enregistrement des marchés et de rapports • Administrer la Politique d'encouragement aux entreprises

4. Au cours de l'exercice 2007-2008, les ministères du GTNO ont consacré 163 millions de dollars à la passation de 1 782 marchés d'une valeur de plus de 5 000 \$. Soixante-six pour cent de ces marchés ont été octroyés par voie concurrentielle. Les 34 % qui restent n'ont pas été attribués par le biais d'un processus concurrentiel.

Objet de la vérification

5. Nous avons examiné le cadre des politiques sur les marchés du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) afin de déterminer s'il a été conçu pour garantir que les marchés de biens et de services sont octroyés de manière ouverte et équitable et qu'ils sont administrés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

6. Pour évaluer la façon dont les marchés sont attribués et administrés, nous avons choisi, de manière aléatoire, un échantillon de 40 marchés dans chacun des trois ministères suivants — ministère des Travaux et des Services publics, ministère de la Santé et des Services sociaux, et ministère des Transports — pour l'exercice 2007-2008. Ces trois ministères ont octroyé des marchés de biens et de services de plus de 5 000 \$ qui représentaient 77 % de la valeur totale — et 45 % du nombre total — des marchés conclus par tous les ministères du GTNO en 2007-2008.

7. Nous avons vérifié si ces ministères pouvaient démontrer que les marchés de biens et de services ont été octroyés de manière équitable, ouverte et transparente, conformément aux politiques du GTNO. De même, nous avons vérifié si les ministères pouvaient démontrer qu'ils avaient administré les marchés de biens et de services conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

8. En dernier lieu, nous avons examiné si les ministères disposaient d'un mécanisme d'assurance de la qualité pour s'assurer de respecter les lois, les règlements et les politiques applicables à la passation des marchés de biens et de services.

9. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Cadre des politiques sur les marchés

10. Nous avons examiné le cadre des politiques du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) qui régit la passation et la gestion des marchés. Un tel cadre vise à garantir que les marchés de biens et de services sont octroyés de manière ouverte et équitable et qu'ils sont gérés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. Il vise également à faire en sorte que les fonctionnaires comprennent clairement leurs rôles et leurs responsabilités.

Le cadre des politiques sur les marchés donne des orientations et des directives adéquates, mais il doit être mis à jour et consolidé

11. Le cadre des politiques sur les marchés du GTNO est régi par la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), le *Règlement sur les marchés de l'État*, le guide de l'administration financière — gestion de l'approvisionnement et des marchés, la Politique d'encouragement aux entreprises, la Politique sur les marchés négociés et l'Accord sur le commerce intérieur.

12. Nous avons examiné ce cadre afin de déterminer s'il visait toutes les étapes de la passation et de la gestion des marchés et s'il fournissait aux fonctionnaires des directives claires.

13. Nous avons constaté que le cadre des politiques sur les marchés du GTNO renferme les éléments clés qui sont nécessaires pour acquérir des biens et des services de manière ouverte et équitable et pour gérer comme il se doit les marchés. Nous avons, en particulier, constaté ce qui suit :

- Des lignes directrices des politiques ont été instaurées sur les responsabilités de l'autorité contractante à l'égard de la publication d'appels d'offres ou de demandes de propositions (DP);
- Des énoncés de politiques portent sur l'attribution de marchés négociés;

- Le *Règlement sur les marchés de l'État* précise clairement que seule l'autorité contractante peut passer un marché au nom du gouvernement;
- Les conditions qui régissent les autorisations de modification de marché sont décrites dans le guide de l'administration financière — gestion de l'approvisionnement et des marchés;
- La *Loi sur la gestion des finances publiques* renferme des lignes directrices sur les responsabilités des agents des dépenses et des agents comptables pour ce qui est d'engager les dépenses et d'autoriser les paiements aux fournisseurs. La *Loi* exige également une séparation adéquate des tâches entre les agents des dépenses et les agents comptables pour ce qui est de l'initiation et du paiement d'une opération.

14. Par ailleurs, nous avons relevé certains secteurs où il y aurait lieu de renforcer le cadre des politiques. Plus précisément, nous avons constaté que la politique régissant les autorisations de modification de marché ne précisait pas que l'autorité contractante devait approuver une autorisation de modification, en vertu du *Règlement sur les marchés de l'État*, et que le cadre des politiques sur les marchés du GTNO ne prévoyait pas de mécanisme indépendant de règlement des différends pour les fournisseurs.

15. À l'heure actuelle, les orientations et les directives dont les fonctionnaires ont besoin pour attribuer et administrer les marchés sont disséminées dans divers documents et sources. Il est donc plus difficile pour les fonctionnaires de connaître tous les éléments du processus de passation de marchés et d'accéder facilement aux documents qui contiennent les directives sur ce processus.

16. **Recommandation.** Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait mettre à jour et améliorer l'accessibilité et la disponibilité de ses politiques et de ses directives sur la passation de marchés en vue de faciliter leur utilisation par ses fonctionnaires.

Réponse du gouvernement. *Recommandation acceptée. Les directives des politiques sur la passation de marchés du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) se trouvent actuellement dans le Règlement sur les marchés de l'État et dans des sections du guide de l'administration financière. À l'heure actuelle, les règles sur la passation de marchés ne sont pas regroupées de manière concise en un seul guide ou dans une seule source. Le regroupement de ces règles aiderait les employés à respecter les exigences établies par le GTNO. De plus, l'implantation d'un nouveau système*

financier aidera à uniformiser quelques-uns des processus administratifs relatifs à la passation des marchés de biens et de services.

Délégation de pouvoir

17. Nous avons vérifié si les trois ministères inclus dans notre vérification avaient clairement établi la délégation des pouvoirs conformément aux dispositions législatives du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) sur la gestion et l'exécution du processus de passation de marchés. Nous avons plus précisément évalué si l'autorité contractante, les agents des dépenses et les agents comptables avaient reçu les pouvoirs nécessaires, comme l'exigent les dispositions législatives du GTNO.

Les délégations des pouvoirs des ministères exigent des mesures supplémentaires pour respecter les exigences législatives

18. Le pouvoir d'agir au nom du gouvernement est délégué au ministre d'un ministère donné. Comme il est impossible que les ministres lancent eux-mêmes toutes les opérations au sein de leur ministère, certains de leurs pouvoirs sont délégués aux fonctionnaires de leurs ministères. Ceux qui se sont vu confier un pouvoir délégué doivent agir uniquement dans les limites de ce pouvoir. Il s'agit là d'un principe fondamental. C'est donc dire que si le ministre n'a pas délégué ses pouvoirs, personne n'a le pouvoir d'agir.

19. Conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), un ministre peut déléguer ses pouvoirs aux agents des dépenses et aux agents comptables désignés, à un sous-ministre ou à d'autres fonctionnaires. De plus, l'article 5 du *Règlement sur les marchés de l'État* prévoit que le ministre ou le sous-ministre peuvent déléguer leurs pouvoirs et fonctions à titre d'autorités contractantes.

20. Pour qu'un marché puisse être engagé, exécuté et payé comme il se doit, la LGFP prévoit trois délégations de pouvoirs et fonctions distinctes :

- l'autorité contractante est autorisée à lancer un marché;
- l'agent des dépenses est responsable de surveiller l'exécution du marché et de confirmer que celui-ci a été exécuté conformément aux modalités et au prix du marché;
- l'agent comptable est chargé d'approuver le paiement.

21. Nous avons examiné les délégations de pouvoir établies par chacun des trois ministères inclus dans notre vérification afin de déterminer si elles avaient été correctement exécutées. Nous avons constaté que celles-ci n'avaient pas toujours été exécutées comme il se doit.

22. Délégation du pouvoir de passation de marchés. Plus précisément, nous avons constaté que les pouvoirs concernant les marchés avaient été correctement délégués au sein de deux ministères — Santé et Services sociaux, et Transports. Le ministère des Travaux et des Services publics n'a pas été en mesure, quant à lui, de nous transmettre des documents prouvant que soit le ministre, soit le sous-ministre avait délégué des pouvoirs concernant les marchés à quiconque au sein du Ministère. En conséquence, tous les marchés conclus par le Ministère qui n'ont pas été signés par le ministre ou le sous-ministre contreviennent au *Règlement sur les marchés de l'État*. Le ministère des Travaux et des Services publics a établi des cartes de spécimens de signature pour divers postes pour lesquels le pouvoir de conclure des marchés a été délégué au Ministère, mais le processus suivi ne respecte pas les exigences de la législation du GTNO. En conséquence, au ministère des Travaux et des Services publics, seuls le ministre et le sous-ministre ont véritablement le pouvoir de passer des marchés.

23. Délégation de pouvoir aux agents comptables et aux agents des dépenses. Aux termes du paragraphe 40(1) de la LGFP, le ministre est tenu de désigner des fonctionnaires aux postes d'agent comptable et d'agent des dépenses au sein du ministère. Afin de permettre au sous-ministre de désigner ces agents, le ministre doit lui déléguer ce pouvoir. Si le ministre omet de déléguer ce pouvoir à son sous-ministre, les exigences de la LGFP ne sont pas respectées. Pour les trois ministères vérifiés, nous avons constaté que le sous-ministre avait désigné des fonctionnaires comme agents des dépenses et agents comptables et établi un système de cartes de spécimens de signature qui indiquait les programmes pour lesquels les divers fonctionnaires possédaient un pouvoir de signature. Nous avons cependant constaté que rien ne permettait de croire que les ministres responsables avaient délégué un tel pouvoir aux sous-ministres afin qu'ils puissent procéder à cette subdélégation.

24. Nous avons constaté que personne, hormis les ministres, ne s'était vu déléguer comme il se doit les pouvoirs d'agent des dépenses et d'agent comptable. Or, ce sont les seules personnes qui peuvent dépenser et autoriser les paiements dans le cadre de la passation de marchés ou certifier que les modalités des marchés ont été respectées. Par conséquent, les paiements versés pour la conclusion des marchés n'ont pas été approuvés comme il se doit.

25. Recommandation. Le ministère des Finances devrait renforcer les exigences concernant la délégation des pouvoirs en matière de passation de marchés et mieux les faire connaître. Il devrait aussi

améliorer la surveillance pour obtenir l'assurance que les pouvoirs sont délégués conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Réponse du gouvernement. *Recommandation acceptée. Les chapitres 1801 et 1802 du guide de l'administration financière décrivent les pouvoirs et les exigences relatives à la délégation des pouvoirs. Ces exigences doivent être renforcées par une sensibilisation plus grande du personnel des ministères et une surveillance plus rigoureuse de la part du Bureau du contrôleur général. Nous prenons des mesures pour garantir que les pouvoirs seront toujours délégués aux sous-ministres par les ministres. Lors de la mise en œuvre du nouveau processus du système financier, les chapitres 1801 et 1802 du guide de l'administration financière seront révisés pour préciser les exigences relatives à la délégation des pouvoirs et pour renforcer les mécanismes de surveillance du contrôleur général.*

Le gouvernement doit renforcer le mécanisme de règlement des différends pour les fournisseurs

26. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les mécanismes établis par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) et ses ministères pour résoudre, le cas échéant, les différends qui pourraient survenir au cours du processus de passation de marchés. Nous nous attendions à ce que la politique sur la passation de marchés du GTNO oblige expressément les ministères à instaurer des mécanismes de règlement des différends entre les soumissionnaires et les ministères.

27. Nous nous attendions aussi à ce que le GTNO ait établi un mécanisme indépendant de règlement des différends, comme l'exigent les articles 512 et 513 de l'Accord sur le commerce intérieur. En effet, ces articles de l'Accord obligent, respectivement, les gouvernements à désigner un point de liaison pour recevoir et examiner les plaintes déposées par les fournisseurs au sujet d'un marché, et à déterminer s'ils doivent agir au nom du fournisseur.

28. Nous avons constaté que chaque ministère vérifié avait instauré des mécanismes et des procédures pour donner suite aux questions ou aux préoccupations qui pourraient être soulevées par des soumissionnaires ou des fournisseurs éventuels pendant ou après un processus de passation de marchés. Ces procédures prévoient notamment la nomination d'une personne-ressource pour recevoir les plaintes et un mécanisme permettant de transmettre au directeur des finances du ministère les plaintes qui ne sont pas réglées au premier niveau. La politique du GTNO prévoit également des mécanismes

pour transmettre au contrôleur général les plaintes qui ne sont pas résolues à l'échelon ministériel. La méthode de règlement des plaintes et des différends, pendant cette étape, est fonction des modalités du marché et peut comporter des procédures de conciliation, d'arbitrage ou des procédures juridiques.

29. Les plaignants peuvent également avoir recours aux dispositions relatives au règlement des différends prévues dans l'Accord sur le commerce intérieur. Nous avons constaté que le GTNO n'avait pas établi un processus clair en vue de se conformer à cette exigence de l'Accord sur le commerce intérieur. Or, un mécanisme indépendant de règlement des différends pour les fournisseurs qui ont le sentiment qu'un marché a été octroyé injustement constitue un contrôle efficace pour garantir l'ouverture et l'équité en matière de passation de marchés et inciter les deux parties à s'acquitter de leurs responsabilités aux termes du marché.

30. Recommandation. Le ministère des Finances devrait instaurer un mécanisme indépendant de règlement des différends pour les marchés, conformément aux exigences de l'Accord sur le commerce intérieur, qui permettrait de donner suite aux plaintes qui ne sont pas réglées dans le cadre des processus ministériels existants.

Réponse du gouvernement. Recommandation acceptée. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est signataire de l'Accord sur le commerce intérieur. Les documents sur les marchés seront modifiés et désigneront cette personne-ressource, comme l'exige l'article 513 (Procédures de contestation des offres — provinces), pour la transmission des griefs ou des plaintes liés à l'application de l'Accord sur le commerce intérieur.

Passation de marchés

31. Nous avons examiné la passation de 120 marchés de biens et de services qui constituaient notre échantillon pour l'exercice de 2007-2008 (40 marchés par ministère).

32. Nous avons exécuté des tests en vue de déterminer si ces marchés avaient été octroyés conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, au *Règlement sur les marchés de l'État*, à l'Accord sur le commerce intérieur, à la Politique d'encouragement aux entreprises et au guide de l'administration financière — gestion de l'approvisionnement et des marchés.

33. Il importe que les marchés de biens et de services soient octroyés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables de sorte que les ministères puissent démontrer qu'ils ont conclu les marchés de manière ouverte et équitable.

34. Nous avons vérifié si les étapes clés du processus d'approvisionnement avaient été correctement suivies :

- Le ministère a défini un énoncé des besoins avant de lancer un appel d'offres et d'octroyer un marché;
- Les exigences contractuelles, notamment les conditions environnementales s'il y a lieu, ont été rédigées de manière suffisamment détaillée pour permettre à des fournisseurs éventuels de comprendre les besoins du gouvernement;
- Le marché a été annoncé publiquement dans les cas où il devait faire l'objet d'un appel d'offres;
- Si une demande de propositions était lancée, le processus et les critères d'évaluation ont été clairement expliqués;
- La stratégie d'approvisionnement respectait la Politique d'encouragement aux entreprises, l'Accord sur le commerce intérieur et tout autre accord applicable;
- Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) a été en mesure de démontrer que les propositions reçues à la suite d'une demande de propositions ont été évaluées selon les critères d'évaluation préétablis qui avaient été diffusés;
- Le soumissionnaire retenu respectait toutes les exigences obligatoires pour le marché.

35. Par ailleurs, pour les marchés à fournisseur unique ou négociés, nous avons vérifié si les raisons données pour opter pour cette façon de faire étaient conformes à la politique du GTNO, si elles étaient correctement consignées en dossier et si elles avaient été approuvées comme il se doit.

36. Dès qu'un marché ne respectait pas l'un ou l'autre de ces critères, nous avons conclu qu'il n'avait pas été octroyé de manière équitable.

La plupart des marchés à fournisseur unique ont été attribués conformément aux règlements sur la passation de marchés

37. Dans la mesure du possible, les marchés de biens et de services sont octroyés par voie concurrentielle. Parfois, un appel d'offres n'est pas possible ou ne constitue pas le processus le plus avantageux pour le gouvernement. Lorsqu'un ministère décide d'octroyer un marché non concurrentiel (à fournisseur unique), l'autorité contractante doit, selon la politique gouvernementale, expliquer et justifier sa décision.

38. Le *Règlement sur les marchés de l'État* permet à l'autorité contractante de conclure un marché sans lancer d'appel d'offres dans trois cas d'exception bien précis :

- L'exécution du marché est urgente et un délai porterait atteinte à l'intérêt public;
- Une seule partie est disponible et en mesure d'exécuter le marché;
- Le montant estimatif du marché ne dépassera pas 5 000 \$ en tout ou, dans le cas des marchés de services d'experts-conseils ou de services juridiques, il n'excédera pas 25 000 \$ au total.

39. L'Accord sur le commerce intérieur renferme également des dispositions qui permettent de passer des marchés sans lancer d'appel d'offres.

40. Notre échantillon de 120 marchés renfermait 53 marchés à fournisseur unique, d'une valeur de 14,1 millions de dollars. Dix-sept de ces marchés avaient été conclus par le ministère des Travaux et des Services publics, 20 par le ministère de la Santé et des Services sociaux et 16 par le ministère des Transports. Nous avons examiné ces marchés en vue de déterminer s'ils avaient été octroyés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. Les marchés à fournisseur unique conclus devraient correspondre à l'une des trois exemptions définies par le *Règlement sur les marchés de l'État*, et la justification devrait être consignée en dossier et approuvée par l'autorité contractante. Les marchés à fournisseur unique devaient également être conformes à toutes les exigences applicables de la Politique d'encouragement aux entreprises et de l'Accord sur le commerce intérieur.

41. Nous avons observé que la plupart des marchés à fournisseur unique avaient été conclus conformément aux exigences du *Règlement sur les marchés de l'État* :

- Le ministère des Travaux et des Services publics a conclu correctement 12 des 17 marchés (71 %);
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux a octroyé correctement 17 des 20 marchés (85 %);
- Le ministère des Transports a octroyé correctement 14 des 16 marchés (88 %).

42. Pour chacun de ces marchés, nous avons été en mesure de conclure que les ministères avaient justifié le recours à un marché à fournisseur unique. Nous avons aussi constaté que les dossiers des

ministères prouvaient que les marchés à fournisseur unique avaient été octroyés conformément aux politiques du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

43. Pour les 10 marchés qui n'ont pas été octroyés selon les règles, les ministères n'ont pas réussi à prouver que les conditions relatives aux marchés correspondaient à au moins un des critères établis par la politique gouvernementale pour permettre l'octroi d'un marché à fournisseur unique. Ainsi,

- Le ministère des Travaux et des Services publics a renouvelé pour deux ans un marché d'une valeur annuelle de 60 000 \$ pour des services d'experts-conseils sans lancer d'appel d'offres et sans consigner en dossier les informations prouvant que le fournisseur retenu était le seul à pouvoir fournir ces services;
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas réussi à démontrer qu'un seul fournisseur était disponible pour s'acquitter de la tâche ou capable d'assurer la gestion de trois programmes de prestations médicales. La valeur de ces trois marchés s'élevait à 5,5 millions de dollars — la majeure partie de ce montant a été consacrée au paiement de prestations médicales, mais une petite portion visait les frais de gestion qui ont été versés au fournisseur;
- Le ministère des Transports a acheté un pont mobile pour la somme de 48 000 \$. Il avait d'abord loué ce pont auprès du même fournisseur et il n'a pas lancé d'appel d'offres auprès d'autres fournisseurs de ponts mobiles avant de procéder à l'achat du pont.

La plupart des marchés concurrentiels ont été attribués conformément aux règlements sur la passation de marchés

44. Selon la politique du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), les marchés de biens et de services doivent être conclus dans le cadre d'un processus concurrentiel, sauf pour les trois cas d'exception bien précis qui permettent de conclure un marché à fournisseur unique. Notre échantillon de 120 marchés renfermait 67 marchés concurrentiels d'une valeur de 11,4 millions de dollars. Vingt-trois de ces marchés ont été conclus par le ministère des Travaux et des Services publics, 20 par le ministère de la Santé et des Services sociaux, et 24 par le ministère des Transports. Sur les 67 marchés concurrentiels, 20 ont été octroyés à la suite d'une demande de propositions (DP) et les 47 autres ont été octroyés par appel d'offres. Nous avons examiné ces marchés en vue de déterminer s'ils avaient été octroyés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

45. Nous avons noté que la plupart des marchés concurrentiels avaient été conclus conformément aux exigences du *Règlement sur les marchés de l'État*. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- Le ministère des Travaux et des Services publics a octroyé correctement 19 des 23 marchés (83 %);
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux a octroyé correctement 15 des 20 marchés (75 %);
- Le ministère des Transports a octroyé correctement 23 des 24 marchés (96 %).

46. Dans le cas des marchés concurrentiels qui ne respectaient pas les règles, nous avons constaté que les erreurs commises concernaient généralement l'un ou l'autre des éléments suivants :

- Les exigences contractuelles n'avaient pas été clairement définies, ni approuvées;
- Les propositions n'avaient pas été correctement évaluées.

47. **Exigences contractuelles.** Nous avons examiné plus en détail les 67 marchés concurrentiels dans les trois ministères (23 pour le ministère des Travaux et des Services publics, 20 pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, et 24 pour le ministère des Transports) afin de déterminer si l'on avait clairement défini les énoncés des besoins, en donnant suffisamment de détails, avant de lancer des appels d'offres et de signer les marchés. Il est primordial de définir clairement les besoins avant de conclure un marché concurrentiel ou non concurrentiel, car cela permet de garantir que les marchés sont octroyés de manière ouverte et équitable à des fournisseurs qui possèdent les compétences requises.

48. Nous nous attendions à ce que, conformément aux exigences des politiques du GTNO, les ministères aient approuvé les exigences contractuelles de manière suffisamment détaillée pour permettre aux soumissionnaires éventuels de comprendre la nature et l'étendue des travaux à exécuter aux termes du marché. Nous nous attendions aussi à ce que les exigences soient diffusées afin que tous les soumissionnaires possibles aient l'occasion de répondre aux besoins du gouvernement.

49. Nous avons observé que le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que le ministère des Transports avaient tous deux établi des énoncés des besoins suffisamment détaillés et obtenu l'approbation de la direction avant de faire un appel d'offres ou d'octroyer des marchés pour chacun des marchés concurrentiels de notre échantillon.

50. Pour ce qui est du ministère des Travaux et des Services publics, nous avons constaté que pour 22 des 23 marchés concurrentiels que nous avons examinés, les énoncés avaient été établis de manière suffisamment détaillée et approuvés avant le lancement des appels d'offres ou l'attribution des marchés. Pour ce qui est du seul marché pour lequel cela n'a pas été le cas, les exigences contractuelles étaient trop spécifiques, ce qui a limité le processus d'appel d'offres en permettant à un seul soumissionnaire de répondre à la demande.

51. Évaluation des propositions. La politique du GTNO exige que les propositions soient évaluées selon une formule prédéterminée. La formule tient compte du prix et d'au moins un autre critère, comme une expérience pertinente ou la disponibilité pour effectuer les travaux dans les délais spécifiés dans la demande de propositions (DP). Il est impératif d'appliquer un processus clairement établi pour évaluer les propositions et octroyer les marchés de manière ouverte et équitable.

52. Vingt des 67 marchés concurrentiels que nous avons examinés ont été octroyés à la suite d'une DP. Parmi ces marchés, 7 ont été octroyés par le ministère des Travaux et des Services publics, 11 par le ministère de la Santé et des Services sociaux et 2 par le ministère des Transports.

53. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les processus appliqués par les ministères pour évaluer les propositions reçues à la suite d'une DP. Nous avons constaté que le ministère des Travaux et des Services publics avait correctement évalué les propositions dans 5 cas sur 7; le ministère de la Santé et des Services sociaux dans 7 cas sur 11; et le ministère des Transports dans les 2 cas. La passation de marchés a donc été exécutée de manière ouverte et équitable, conformément aux politiques du GTNO.

54. Dans le cas des six marchés pour lesquels les propositions n'ont pas été correctement évaluées, nous avons constaté, par exemple, que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'avait pas été en mesure de nous remettre des documents pour justifier les évaluations effectuées par son équipe pour quatre marchés de services juridiques. À notre avis, en l'absence de documents suffisants pour justifier les facteurs pris en considération par l'équipe d'évaluation afin de déterminer la cote des propositions, le Ministère n'est pas en mesure de démontrer qu'il avait accordé ces marchés de manière ouverte et équitable.

Gestion des marchés

55. La gestion des marchés passe par la mise en œuvre de contrôles de base qui devraient comprendre, entre autres, les mesures suivantes : certifier qu'il y a des fonds disponibles avant la signature d'un marché; attendre la conclusion du marché avant de débiter les travaux ou de livrer des biens; obtenir l'assurance que l'autorisation de dépenser n'est pas dépassée; et approuver les paiements uniquement lorsqu'il est prouvé que les biens et services ont été reçus conformément aux modalités du marché.

Les ministères violent les contrôles de base dans la gestion des marchés

56. Nous avons examiné la manière dont les marchés de biens et de services étaient administrés pour les 120 marchés (40 marchés choisis de chacun des trois ministères) pour 2007-2008.

57. Nous avons vérifié les contrôles de base qui sont essentiels pour gérer les marchés comme il se doit. Lorsqu'un marché ne respectait pas l'un des critères établis, nous avons conclu qu'il n'était pas administré conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. Notre examen a démontré que la plupart des marchés de l'échantillon n'avaient pas été administrés conformément aux exigences du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO).

58. Les erreurs que nous avons relevées concernaient, en général, l'un ou l'autre des éléments suivants :

- Les marchés et les autorisations de modification n'ont pas été inscrits dans le système d'enregistrement des marchés et de rapports;
- Les marchés ont été octroyés sans obtenir la confirmation qu'il y avait suffisamment de fonds disponibles;
- Les travaux ont commencé avant l'attribution du marché;
- Les autorisations de modification n'ont pas été données comme il se doit;
- Les paiements ont été versés aux fournisseurs avant que la livraison des biens et des services n'ait été confirmée.

59. Inscription des marchés et des autorisations de modification.

La politique du GTNO exige que les détails de tous les marchés octroyés et de toutes les autorisations de modification soient inscrits dans le système d'enregistrement des marchés et de rapports du GTNO. Il s'agit d'une base de données publique, qui renferme les renseignements sur tous les marchés concurrentiels ou non de plus de 5 000 \$. Ce système vise à améliorer la capacité du gouvernement de

recueillir de l'information, de surveiller et d'évaluer les activités d'approvisionnement, et de faire rapport à cet égard. Il favorise également la reddition de comptes et la transparence dans les marchés publics, conformément à l'intérêt public et aux exigences de l'Accord sur le commerce intérieur.

60. Nous avons examiné les renseignements consignés dans le système d'enregistrement des marchés et de rapports pour l'ensemble des 120 marchés vérifiés et toutes les autorisations de modification ultérieures se rattachant à ces marchés. Nous avons constaté que chaque marché original octroyé avait été affiché comme il se doit dans le système. Sur les 120 marchés vérifiés, 23 d'entre eux avaient subi des modifications. Pour cinq de ces modifications, nous avons constaté que les détails exigés visant les autorisations de modification n'avaient pas été inscrits dans le système. Les omissions les plus importantes concernaient trois autorisations de modification d'une valeur de 216 000 \$ pour des services juridiques complémentaires (une hausse de la valeur du marché original de 292 %).

61. Confirmation de la disponibilité de fonds suffisants. Pour assurer une bonne gestion des marchés, il importe de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de fonds non engagés dans un budget approuvé pour régler la facture d'un marché avant de le conclure. Cette exigence est énoncée dans le paragraphe 44(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), qui interdit de conclure un marché à moins qu'un agent des dépenses et un agent comptable n'attestent qu'un solde non engagé suffisamment important existe pour faire la dépense.

62. Nous avons vérifié si les agents des dépenses et les agents comptables ministériels avaient approuvé les états sommaires des marchés et le formulaire d'engagement avant la conclusion d'un marché.

63. Nous avons constaté que, dans la majorité des cas, les approbations et les engagements nécessaires étaient en place avant la conclusion des marchés. Cependant, pour 32 des 120 marchés de nos échantillons (12 du ministère des Travaux et des Services publics, 7 du ministère de la Santé et des Services sociaux et 13 du ministère des Transports), les états sommaires des marchés et le formulaire d'engagement avaient été approuvés après la conclusion du marché. Les fonctionnaires nous ont certes indiqué qu'ils avaient vérifié si les fonds étaient suffisants avant la passation du marché, mais les dossiers ne contenaient aucun document prouvant que cela avait été fait. Dans ces cas-là, les ministères augmentent le risque de dépasser les limites des budgets approuvés.

64. Date de début des travaux. Disposer d'un marché avant que les travaux ne débutent constitue une protection juridique importante qui a été conçue pour garantir que les parties ont convenu des modalités des travaux (fourniture des biens et des services). Nous avons vérifié si les ministères avaient instauré des contrôles internes pour garantir qu'un marché a été attribué avant la prestation des biens et des services.

65. Dans deux ministères, Travaux et Services publics, et Transports, nous avons constaté que la plupart des marchés avaient été conclus avant le début des travaux, conformément aux politiques du gouvernement. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- au ministère des Travaux et des Services publics, 31 des 40 marchés ont été octroyés avant le début des travaux;
- au ministère des Transports, 32 des 40 marchés ont été octroyés avant le début des travaux.

66. Au ministère de la Santé et des Services sociaux, nous avons constaté que seulement 16 des 40 marchés examinés avaient été octroyés avant le début des travaux. Sur les 24 marchés pour lesquels les travaux avaient débuté avant la signature du marché, 10 étaient des marchés à fournisseur unique de soins spécialisés qui devaient être renouvelés. Même si la direction avait décidé de renouveler ces marchés, le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait améliorer ses processus pour garantir que les marchés sont renouvelés avant leur échéance. À notre avis, étant donné que les dates de renouvellement des marchés étaient bien connues, une bonne planification aurait permis d'éviter cette situation.

67. Si les pratiques des ministères n'empêchent pas les travaux de commencer avant la signature du marché, cela accroît le risque que les soumissionnaires ne puissent pas respecter toutes les conditions du marché et que les ministères ne reçoivent pas les biens et services dont ils ont besoin pour mettre en œuvre efficacement leurs programmes.

68. Autorisations de modification. Selon la politique du GTNO, les autorisations de modification concernant le prix d'un marché ou d'autres aspects importants de celui-ci pendant sa durée ne sont accordées que dans des circonstances particulières. L'autorisation de modification devrait clairement indiquer les raisons pour lesquelles la modification est nécessaire. Cependant, en vertu de la politique du gouvernement, une autorisation de modification ne devrait pas élargir la portée et la valeur du marché, pas plus qu'elle ne devrait permettre de dépasser le plafond monétaire des pouvoirs de dépenser de l'agent financier signataire.

69. Nous avons examiné les dossiers des ministères afin de déterminer si les autorisations de modification de marché respectaient les politiques sur la passation de marchés du gouvernement. Nous avons constaté que la portée originale des travaux de la plupart des marchés n'avait pas été modifiée et que les hausses de prix avaient été approuvées, conformément aux politiques sur la passation de marchés du gouvernement.

70. Sur les 120 marchés de notre échantillon, 23 comportaient une autorisation de modification : 6 par le ministère des Travaux et des Services publics, 8 par le ministère des Transports et 9 par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour 14 de ces 23 marchés, nous avons constaté que les autorisations de modification n'avaient pas été accordés conformément à la politique du GTNO : 2 par le ministère des Travaux et des Services publics, 9 par le ministère des Transports, et 3 par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

71. Parmi les lacunes relevées dans l'approbation des modifications, nous avons noté des cas où :

- les gestionnaires de programmes avaient approuvé verbalement les modifications, sans toutefois consigner en dossier les éléments probants requis;
- les modifications approuvées outrepassaient les pouvoirs qui avaient été délégués à la personne chargée d'approuver les modifications;
- les paiements dépassaient les limites des marchés sans que l'autorisation de modification n'ait été approuvée.

72. Un des cas que nous avons relevé au sein du ministère des Transports concernait un marché autoroutier qui s'élevait à l'origine à 66 140 \$. Nous avons constaté que des ordres de travaux supplémentaires d'une valeur de 258 608 \$ avaient augmenté la portée des travaux du marché original. À notre avis, compte tenu de l'importance du changement apporté à l'étendue des travaux et à la valeur du marché, le Ministère aurait dû octroyer les travaux supplémentaires dans le cadre d'un appel d'offres. Nous avons aussi constaté que, pour cette opération, seulement 100 000 \$ sur les 258 608 \$ au titre du paiement supplémentaire avaient été approuvés par une autorisation de modification.

73. Si les ministères ne respectent pas les exigences relatives aux autorisations de modification de la politique sur la passation de marchés du gouvernement, le GTNO risque de dépasser la portée des travaux et les prix approuvés pour un marché.

74. Paiements versés avant attestation. La LGFP exige qu'un agent des dépenses atteste que les biens et services ont été fournis, conformément aux modalités du marché, avant d'effectuer un paiement. Par la suite, un agent comptable doit attester que le montant du paiement est exact et que le paiement doit être effectué. Les paiements ne doivent pas être versés aux fournisseurs avant que l'agent des dépenses et l'agent comptable aient tous deux signé et daté, ou attesté, le formulaire de demande de chèque.

75. Nous avons examiné les pratiques mises en œuvre par les ministères pour payer les fournisseurs. Nous avons constaté que, pour la majorité des marchés de notre échantillon, les agents des dépenses et les agents comptables avaient approuvé la réception des biens et des services et autorisé les paiements, conformément aux exigences du gouvernement.

76. Cependant, pour 13 des marchés que nous avons examinés, nous avons constaté que les paiements avaient été effectués, même s'il manquait au moins une des autorisations requises. Il s'agissait, notamment, de marchés pour lesquels les montants approuvés excédaient les pouvoirs de signature de l'agent des dépenses ou de l'agent comptable, et de marchés pour lesquels l'agent des dépenses et l'agent comptable n'avaient pas été en mesure de démontrer que les biens et les services avaient été reçus avant l'approbation des paiements.

77. Les ministères du GTNO qui payent les fournisseurs avant d'obtenir les attestations requises augmentent les risques de payer des biens qu'ils n'ont pas reçus ou des services qui n'ont pas été rendus.

78. Recommandation. Les ministères devraient renforcer leurs processus et leurs pratiques pour obtenir l'assurance que tous les marchés de biens et de services sont gérés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

***Réponse du gouvernement.** Recommandation acceptée. La direction croit qu'une meilleure communication de ces exigences par un ensemble plus concis de règles (conformément à la réponse à une recommandation précédente) ainsi qu'une surveillance accrue de la délégation des pouvoirs amélioreront le respect des lois, des règlements et des politiques applicables. Nous envisagerons d'offrir une formation et une orientation plus poussées au personnel chargé des approvisionnements et aux gestionnaires qui passent des marchés concurrentiels.*

Processus d'assurance de la qualité

79. Il est primordial de disposer d'un mécanisme d'assurance de la qualité pour surveiller si les ministères octroient les marchés de manière ouverte et équitable et s'ils les administrent conformément aux politiques et aux règlements sur la passation de marchés. Cela est particulièrement important au sein du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), car chaque ministère est responsable de la passation de ses propres marchés.

80. Un mécanisme d'assurance de la qualité efficace répond à deux grands objectifs. D'abord, il permet à chaque agent de négociation des marchés de recueillir des renseignements sur les aspects qu'il est susceptible d'améliorer. Ensuite, il fournit à la direction de l'information générale sur les types d'erreurs relevées au cours du processus d'assurance de la qualité et leur fréquence.

81. Dans ce contexte, il importe que la direction ait fixé des seuils de tolérance à l'égard des risques — taux d'erreurs maximums — acceptables ou tolérables. Les seuils de tolérance à l'égard des risques constituent des points de référence qui permettent à la direction de surveiller les résultats obtenus. Si les taux d'erreurs sont supérieurs aux seuils de tolérance établis par la direction, cela indique qu'il faut donner d'autres cours de formation ou resserrer les contrôles visant les processus administratifs.

Le processus d'assurance de la qualité visant la passation de marchés doit être renforcé

82. Le ministère des Travaux et des Services publics, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Transports possèdent tous un service central de passation de marchés. Des représentants de ces services nous ont affirmé qu'ils examinaient bon nombre de marchés, ou dans certains cas tous les marchés, conclus par leur ministère. Nous avons constaté que les ministères ne faisaient pas tous le même usage des résultats de ces contrôles d'assurance de la qualité. Parfois, les résultats sont transmis aux agents de négociation des marchés pour qu'ils en tirent des leçons. Nous avons cependant constaté que les ministères qui faisaient partie de notre échantillon ne résumaient pas systématiquement les résultats de ces contrôles en vue de déterminer les mesures correctives nécessaires, le cas échéant, au sein d'un ministère ou de l'ensemble du gouvernement. Faute de tels rapports, et compte tenu du grand nombre d'écarts que nous avons relevés, les ministères n'ont pas été en mesure de démontrer que les marchés avaient été octroyés et administrés comme il se doit ou que les problèmes avaient été recensés et réglés. Le contrôle de gestion exercé grâce à l'examen effectué par les services de passation de marchés ne

suffit pas à lui seul à donner au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) l'assurance que les ministères ont respecté ses lois, règlements et politiques.

83. Nous avons rencontré le contrôleur général, le directeur du Bureau de vérification et d'autres fonctionnaires afin de déterminer la mesure dans laquelle les procédures de surveillance et d'évaluation appliquées par chacun de leurs services étaient suffisantes pour leur permettre d'obtenir une assurance de la qualité de l'ensemble des activités de passation de marchés au sein du GTNO. Ils nous ont indiqué que, même si leurs services jouaient un rôle déterminant dans le processus de passation de marchés publics, ils ne croyaient pas que leurs procédures de surveillance et d'évaluation leur permettaient d'assurer une couverture suffisante des ministères et des sociétés territoriales pour obtenir une assurance générale à l'égard des activités de passation de marchés du GTNO. Nous acceptons cette évaluation.

84. Dans le cadre de notre vérification, nous voulions déterminer si le GTNO ou les ministères individuellement visés par notre vérification avaient fixé des seuils de tolérance à l'égard des risques — ou des taux d'erreurs maximums — jugés acceptables. Il importe de fixer de tels seuils, car si les taux d'erreurs venaient à dépasser les seuils établis, le gouvernement ou les ministères auraient alors un motif suffisant pour renforcer les contrôles visant les processus administratifs. On nous a fait savoir que de tels seuils n'avaient pas été établis.

85. Recommandation. Le contrôleur général ainsi que les ministères des Travaux et des Services publics, de la Santé et des Services sociaux, et des Transports devraient renforcer leurs mécanismes d'assurance de la qualité afin de pouvoir mieux surveiller le respect des lois, des règlements et des politiques applicables en matière de passation et de gestion des marchés. Pour ce faire, il faudrait, notamment, établir des seuils de tolérance à l'égard des risques qui serviront à mesurer les résultats obtenus.

Réponse du gouvernement. *Recommandation acceptée. Il est nécessaire d'améliorer la surveillance et l'assurance de la qualité pour réduire le risque de non-conformité dans la gestion des marchés. Nous effectuerons un examen des pouvoirs et des responsabilités afin d'assurer la mise en place de mécanismes appropriés et d'évaluer les ressources nécessaires pour renforcer les processus de surveillance et d'assurance de la qualité.*

Conclusion

86. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) a démontré qu'il disposait d'un cadre de politiques renfermant les éléments nécessaires pour régir l'approvisionnement en biens et en services. Son cadre de politiques est conçu pour garantir que les marchés sont octroyés de manière équitable, ouverte et transparente, s'il est respecté. Nous avons constaté que ce cadre pourrait être amélioré en y ajoutant notamment un mécanisme indépendant de règlement des différends et en rendant les directives des politiques plus accessibles.

87. Nous avons constaté qu'entre 78 et 93 % des marchés conclus par les trois ministères visés par notre vérification avaient été octroyés de manière équitable et ouverte, conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. De même, nous avons constaté que ni le gouvernement, ni les ministères n'avaient encore établi de niveaux de rendement pour le processus global de passation de marchés. En conséquence, les ministères n'ont pas été en mesure de démontrer qu'ils avaient respecté les seuils de tolérance établis pour le GTNO lors de la passation des marchés de biens et de services, de manière ouverte et équitable, conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

88. Dans le cadre nos travaux de vérification, nous avons relevé certaines lacunes ou faiblesses dans la gestion de la majorité des marchés après leur attribution. Par exemple, personne n'a attesté qu'il y avait des fonds disponibles avant de conclure certains marchés; des biens et des services ont été reçus avant la conclusion des marchés; des autorisations de modification de marché ont été accordées sans respecter la politique du GTNO; il y a eu des dépassements des pouvoirs de dépenser; et des paiements ont été approuvés sans les attestations requises. Même si aucune des erreurs relevées n'était généralisée au sein d'un ministère ou dans l'ensemble des ministères, nous avons trouvé une ou plusieurs erreurs de ce genre dans 57 % des marchés de nos échantillons. Nous avons donc conclu que les ministères vérifiés n'étaient pas en mesure de démontrer qu'ils géraient les marchés dans le respect des exigences du gouvernement.

89. Le GTNO doit renforcer son mécanisme d'assurance de la qualité visant ses activités de gestion des marchés. Nous avons constaté que chacun des ministères vérifiés menait certaines activités d'assurance de la qualité, même si les résultats des travaux dans ce domaine n'étaient pas résumés de manière à permettre à la direction

de déterminer la nature et la fréquence des erreurs relevées, ni de servir de catalyseur pour accroître la formation ou renforcer les contrôles, au besoin. Nous avons conclu que le GTNO n'avait pas été en mesure de démontrer qu'il exerçait un contrôle adéquat en matière d'assurance de la qualité pour ce qui est de ses activités de passation de marchés.

À propos de la vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

La présente vérification visait à déterminer si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) peut démontrer qu'il octroie et gère ses marchés de biens et de services de manière ouverte et équitable et qu'il les administre conformément aux autorisations établies. Pour atteindre cet objectif, nous avons évalué ce qui suit :

- Le cadre des politiques sur les marchés du GTNO est conçu pour fournir l'assurance que les marchés de biens et de services sont octroyés de manière ouverte et équitable et qu'ils sont administrés comme il se doit, dans le respect des lois, des règlements et des politiques applicables;
- Le ministère des Travaux et des Services publics, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Transports peuvent démontrer qu'ils octroient des marchés de biens et de services de manière ouverte et équitable, dans le respect des lois, des règlements et des politiques applicables;
- Le ministère des Travaux et des Services publics, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Transports peuvent démontrer qu'ils administrent correctement les marchés de biens et de services, conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables;
- Le GTNO dispose d'un mécanisme d'assurance de la qualité pour surveiller si chaque ministère ou entité respecte les lois, les règlements et les politiques applicables à la passation des marchés de biens et de services.

Étendue et méthode

Nous avons examiné un échantillon de 120 marchés de biens et de services (40 marchés sélectionnés de manière aléatoire dans chacun des trois ministères suivants : ministère des Travaux et des Services publics, ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère des Transports) pour l'exercice 2007-2008. Ces trois ministères ont conclu 77 % de la valeur totale et 45 % du nombre total des marchés de biens et de services octroyés par l'ensemble des ministères, selon le système d'enregistrement des marchés et de rapports des ministères du GTNO en 2007-2008. Nous avons vérifié ces marchés pour déterminer s'ils avaient été octroyés et administrés en conformité avec les lois, les règlements et les politiques applicables.

Nous avons examiné les dossiers contenant les marchés et les paiements en vue de déterminer ce qui suit :

- Les exigences contractuelles ont été clairement définies;
- Les raisons qui sous-tendent la sélection d'une stratégie d'approvisionnement donnée ont été consignées en dossier et étaient conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, à la Politique d'encouragement aux entreprises, à l'Accord sur le commerce intérieur et à tout autre accord du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest applicable;

- Dans le cadre de l’octroi d’un marché par appel d’offres, le marché avait été annoncé de manière ouverte et équitable et les critères d’évaluation avaient été clairement définis et précisés dans les documents d’invitation à soumissionner;
- Dans le cadre de l’octroi d’un marché concurrentiel, les soumissions ont été évaluées, de manière équitable, en fonction des critères d’évaluation diffusés;
- Les marchés ont été octroyés et approuvés par des fonctionnaires qui possédaient les pouvoirs appropriés;
- La gestion des marchés prévoyait notamment une surveillance adéquate des activités de passation de marchés et l’approbation des autorisations de modification de marché, au besoin;
- Les paiements ont été autorisés par les personnes qui possédaient les pouvoirs nécessaires et des éléments probants prouvaient la réception des biens et des services.

Nous avons examiné les lois, les règlements et les politiques du GTNO en matière de passation de marchés afin de déterminer si son cadre des politiques sur les marchés a été conçu de manière adéquate pour fournir l’assurance que les marchés de biens et de services sont octroyés de manière ouverte et équitable et administrés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

Par ailleurs, nous avons mené des entrevues avec des fonctionnaires de chacun des trois ministères retenus pour notre échantillon, et avec le directeur du Bureau de surveillance de la Politique d’encouragement aux entreprises, le directeur du Bureau de vérification interne et le contrôleur général en vue de déterminer si le gouvernement disposait d’une fonction d’assurance de la qualité adéquate et s’il avait fixé des seuils de tolérance maximums à l’égard du non-respect des lois, des règlements et des politiques applicables à la passation des marchés de biens et de services.

Critères

Voici la liste des critères de vérification utilisés ainsi que leurs sources.

Critères	Sources
Les ministères devraient être en mesure de démontrer qu’ils octroient les marchés de biens et de services de manière ouverte et équitable, conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Règlement sur les marchés de l’État</i> (2006) • Guide de l’administration financière, Partie VII — gestion de l’approvisionnement et des marchés (2006)
Les ministères devraient être en mesure de prouver que les marchés de biens et de services sont correctement gérés, en conformité avec les lois, les règlements et les politiques applicables.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>, Partie IV • Guide de l’administration financière, Partie VII — gestion de l’approvisionnement et des marchés (2006)

Critères	Sources
Le cadre des politiques et les processus de passation de marchés du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devraient être conçus de manière à garantir que les marchés de biens et de services sont octroyés de façon ouverte et équitable et administrés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>, Partie IV • <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> (2006) • Guide de l'administration financière, Partie VII — gestion de l'approvisionnement et des marchés (2006) • Politique d'encouragement aux entreprises (2006) • Politique sur les marchés négociés (2007) • Accord sur le commerce intérieur, chapitre 5 (2007)
Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait disposer d'un mécanisme d'assurance de la qualité pour surveiller si chaque ministère et entité respecte les lois, les règlements et les politiques applicables à la passation des marchés de biens et de services.	<ul style="list-style-type: none"> • Guide de l'administration financière, Partie VII — gestion de l'approvisionnement et des marchés (2006)

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent rapport ont été pour l'essentiel terminés le 30 octobre 2008.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox
Directeurs principaux : Guy LeGras, Bruce Sloan
Directeurs : Lawrence Taylor, Gibby Armstrong

Stéphanie Nelson
Cheryl Pereira
Andrew Ross

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Liste des recommandations

Les recommandations formulées dans le présent rapport sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du gouvernement
Cadre des politiques sur les marchés	
<p>16. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait mettre à jour et améliorer l'accessibilité et la disponibilité de ses politiques et de ses directives sur la passation de marchés en vue de faciliter leur utilisation par ses fonctionnaires. (11-15)</p>	<p>Recommandation acceptée. Les directives des politiques sur la passation de marchés du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) se trouvent actuellement dans le <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> et dans des sections du guide de l'administration financière. À l'heure actuelle, les règles sur la passation de marchés ne sont pas regroupées de manière concise en un seul guide ou dans une seule source. Le regroupement de ces règles aiderait les employés à respecter les exigences établies par le GTNO. De plus, l'implantation d'un nouveau système financier aidera à uniformiser quelques-uns des processus administratifs relatifs à la passation des marchés de biens et de services.</p>
Délégation du pouvoir de passation de marchés	
<p>25. Le ministère des Finances devrait renforcer les exigences concernant la délégation des pouvoirs en matière de passation de marchés et mieux les faire connaître. Il devrait aussi améliorer la surveillance pour obtenir l'assurance que les pouvoirs sont délégués conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. (18-24)</p>	<p>Recommandation acceptée. Les chapitres 1801 et 1802 du guide de l'administration financière décrivent les pouvoirs et les exigences relatives à la délégation des pouvoirs. Ces exigences doivent être renforcées par une sensibilisation plus grande du personnel des ministères et une surveillance plus rigoureuse de la part du Bureau du contrôleur général. Nous prenons des mesures pour garantir que les pouvoirs seront toujours délégués aux sous-ministres par les ministres. Lors de la mise en œuvre du nouveau processus du système financier, les chapitres 1801 et 1802 du guide de l'administration financière seront révisés pour préciser les exigences relatives à la délégation des pouvoirs et pour renforcer les mécanismes de surveillance du contrôleur général.</p>

Recommandation	Réponse du gouvernement
<p>30. Le ministère des Finances devrait instaurer un mécanisme indépendant de règlement des différends pour les marchés, conformément aux exigences de l'Accord sur le commerce intérieur, qui permettrait de donner suite aux plaintes qui ne sont pas réglées dans le cadre des processus ministériels existants. (26-29)</p>	<p>Recommandation acceptée. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est signataire de l'Accord sur le commerce intérieur. Les documents sur les marchés seront modifiés et désigneront cette personne-ressource, comme l'exige l'article 513 (Procédures de contestation des offres — provinces), pour la transmission des griefs ou des plaintes liés à l'application de l'Accord sur le commerce intérieur.</p>
<hr/> <p>Gestion des marchés</p>	
<p>78. Les ministères devraient renforcer leurs processus et leurs pratiques pour obtenir l'assurance que tous les marchés de biens et de services sont gérés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. (56-77)</p>	<p>Recommandation acceptée. La direction croit qu'une meilleure communication de ces exigences par un ensemble plus concis de règles (conformément à la réponse à une recommandation précédente) ainsi qu'une surveillance accrue de la délégation des pouvoirs amélioreront le respect des lois, des règlements et des politiques applicables. Nous envisagerons d'offrir une formation et une orientation plus poussées au personnel chargé des approvisionnements et aux gestionnaires qui passent des marchés concurrentiels.</p>
<hr/> <p>Processus d'assurance de la qualité</p>	
<p>85. Le contrôleur général ainsi que les ministères des Travaux et des Services publics, de la Santé et des Services sociaux, et des Transports devraient renforcer leurs mécanismes d'assurance de la qualité afin de pouvoir mieux surveiller le respect des lois, des règlements et des politiques applicables en matière de passation et de gestion des marchés. Pour ce faire, il faudrait, notamment, établir des seuils de tolérance à l'égard des risques qui serviront à mesurer les résultats obtenus. (82-84)</p>	<p>Recommandation acceptée. Il est nécessaire d'améliorer la surveillance et l'assurance de la qualité pour réduire le risque de non-conformité dans la gestion des marchés. Nous effectuerons un examen des pouvoirs et des responsabilités afin d'assurer la mise en place de mécanismes appropriés et d'évaluer les ressources nécessaires pour renforcer les processus de surveillance et d'assurance de la qualité.</p>

