



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



CHAPITRE 1

EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

FONCTION DE SURVEILLANCE ET DE REMISE EN QUESTION DE L'APPROVISIONNEMENT

TABLES DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
HISTORIQUE	1
CONTEXTE	1
POURQUOI EST-CE IMPORTANT?.....	1
BUT DE LA VÉRIFICATION	2
OBJECTIFS	2
PORTÉE ET PÉRIODE VISÉE PAR L'EXAMEN.....	2
MÉTHODE	3
CONSTATATIONS	4
CONSTATATIONS GÉNÉRALES.....	4
CRITÈRE A: CADRES DE RÉFÉRENCE DES COMITÉS SUPÉRIEURS D'EXAMEN DE L'APPROVISIONNEMENT	6
CRITÈRE B: LES MEMBRES DES COMITÉS	8
CRITÈRE C : RENSEIGNEMENTS APPROPRIÉS POUR LA PRISE DE DÉCISIONS.....	10
CRITÈRE D : EFFICACITÉ DES COMITÉS SUPÉRIEURS D'EXAMEN DE L'APPROVISIONNEMENT	11
LES COMITÉS DES MINISTÈRES PRÉSENTEMENT EN DÉVELOPPEMENT OU RENFORCÉS	14
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.....	14
Justice Canada	15
Industrie Canada.....	16
L'Agence canadienne de développement international.....	17
Sécurité publique et Protection civile Canada.....	18
CONCLUSION	19
RECOMMANDATIONS	20
PRATIQUES EFFICACES	20
GLOSSAIRE DES ACRONYMES	APPENDICE

Résumé

Selon le rapport annuel sur les activités d'achat 2007, les ministères et organismes du gouvernement du Canada ont dépensé 14 257 457 000 \$ pour l'attribution de 339 401 contrats portant sur des biens, des services et des services de construction requis pour offrir des programmes à la population canadienne.

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT) précise clairement que les ministères et les organismes, sauf dans le cas d'exclusions expresses par décret, doivent veiller à ce que des cadres de contrôle adéquats pour la diligence raisonnable et qu'une intendance efficace des fonds publics soient en place et fonctionnent. Plus particulièrement, la Politique encourage les autorités contractantes à établir et à maintenir un mécanisme formel de remise en question pour toutes les propositions contractuelles et reconnaît qu'il pourrait s'agir de comités de révision centraux formels, ou encore, de groupes consultatifs régionaux ou divisionnaires, selon l'organisation et l'ampleur de la passation de marchés.

La fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement est un élément essentiel d'un ensemble plus vaste de contrôles de la gestion, utilisés pour assurer la saine gestion des approvisionnements fédéraux. Dans plusieurs ministères, les principes d'équité, d'ouverture et de transparence des approvisionnements sont protégés par un comité supérieur d'examen de l'approvisionnement, lequel assure la surveillance, les activités de suivi et la vérification des processus d'approvisionnement. Selon le mandat confié à ce comité, ce dernier peut veiller à ce que toutes les activités ministérielles ayant trait aux processus d'approvisionnement, y compris la sélection d'une stratégie d'approvisionnement (p. ex., l'utilisation des préavis d'adjudication de contrat [PAC]), les critères d'évaluation, les différends contractuels, les débriefages à l'intention des soumissionnaires et le rendement des fournisseurs, soient réalisées conformément aux exigences politiques et juridiques.

La fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement est très importante, et ce, pour deux raisons principales. Premièrement, les comités qui assument cette fonction ont un rôle à jouer dans l'évaluation des risques ministériels, y compris de veiller à ce que toutes les activités d'approvisionnement soient conformes aux lois, règlements, accords commerciaux et politiques applicables et de s'assurer que le gouvernement respecte ses engagements en matière d'équité, d'ouverture et de transparence des processus contractuels. Deuxièmement, ces mêmes comités doivent veiller à ce que toutes les dépenses contractuelles soient justifiées sur le plan financier et qu'elles permettent d'offrir un bon rapport qualité-prix à la population canadienne.

Le présent examen visait à étudier les pratiques ministérielles relatives aux comités responsables de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement, au niveau de la haute gestion. Dans le cadre de notre examen, nous souhaitons aussi déterminer les pratiques efficaces qui pourraient être diffusées parmi tous les ministères et organismes fédéraux.

Nous avons sélectionné neuf ministères et organismes aux fins de cet examen. Parmi ces organisations, huit sont assujetties aux exigences susmentionnées des politiques

du CT. Quant à l'autre organisation, l'Agence du revenu du Canada (ARC), elle détient des pouvoirs uniques en vertu de sa loi habilitante, et n'est pas assujetties à ces politiques du CT.

Nous avons axé notre examen sur l'organisation et les processus utilisés par le comité supérieur chargé de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement au sein de chaque organisation. Nous avons réalisé des entrevues auprès des cadres supérieurs des ministères et nous avons examiné les documents justificatifs, comme le mandat des comités et des échantillons des projets de marchés, étudiés par ces comités du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008.

Les neuf ministères et organismes visés par notre examen assument la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement par l'entremise d'un comité ou d'un conseil supérieur ministériel en combinaison avec d'autres comités et des mesures de contrôle contractuel connexes. Nous avons constatés que ces comités, ainsi que leur stade de développement, variaient grandement et leur manière de réaliser leurs activités différaient considérablement. Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) recommande certains principes essentiels dans la création et le fonctionnement des comités ministériels. Nous aborderons ces principes plus en détail plus loin dans le présent résumé.

Nos constatations démontrent que les comités supérieurs d'examen qui assument la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), d'Environnement Canada (EC) et de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sont bien établis. En outre, ces comités utilisent des mesures de rendement pour évaluer leur efficacité et ils déploient continuellement des efforts afin d'améliorer la fonction de surveillance et de remise en question au sein de leurs organisations respectives.

De même, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), un organisme beaucoup plus petit, dispose d'un cadre sain de contrôle de la gestion des contrats, bien qu'il utilise un modèle entièrement différent, approprié pour un organisme de cette taille. Selon ce modèle, le comité supérieur d'examen de l'approvisionnement doit fournir une orientation et l'appui nécessaire à l'établissement du cadre d'approvisionnement des IRSC. Les projets de marchés au niveau transactionnel sont examinés par le gestionnaire des approvisionnements et son personnel, alors que toutes les transactions dont la valeur est supérieur à 1 M\$ sont étudiées par le chef des finances.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI), Industrie Canada (IC) et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) disposent de comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement conformes à leurs mandats existants. TPSGC et IC ont activement déployés des efforts en vue de renforcer la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement de leurs comités supérieurs d'examen. En outre, TPSGC et l'ACDI ont précisé qu'ils prévoient utiliser les résultats de l'examen du BOA pour traiter les secteurs à améliorer et intégreront les pratiques exemplaires dans leurs cadres de contrôle et de gestion des approvisionnements.

Enfin, le ministère de la Justice (MJ) et celui de la Sécurité publique et protection civile Canada (SPPCC), tous deux aux premiers stades de la mise sur pied de comités d'examen de l'approvisionnement, semblent être en bonne voie d'obtenir une solide fonction centrale de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement. Lorsque nous avons procédé à notre examen, les deux organisations avaient récemment élaboré le mandat de leurs comités d'examen. Le MJ nous a informé que peu de temps après notre travail son comité supérieur d'examen est entré en fonction. Le comité supérieur de SPPCC doit être entièrement opérationnel en mai 2009, dès l'achèvement de la formation de ses membres.

Les neuf organismes visés par l'examen ont tous établi les cadres de référence de leurs comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement. Des huit comités responsables de la vérification des projets de marchés individuels, six réalisent les vérifications au moment de la planification de l'approvisionnement. Un des comités réalise la vérification à différentes étapes du processus d'approvisionnement, de la planification à la période précédant l'attribution du contrat en fonction des risques éventuels, comme déterminé par le directeur de la passation de marchés. Un autre comité effectue la vérification à l'étape précédant l'attribution du contrat. Nous croyons que la vérification effectuée à l'étape de la planification est une pratique efficace qui peut aider les ministères à réduire les risques contractuels avant la publication des documents d'invitation à soumissionner qui reflètent les intentions du gouvernement.

Notre examen a permis de constater que les critères de soumissions de certains approvisionnements aux fins de vérification varient selon le profil de risque de l'organisation et l'existence d'autres mesures de contrôles, comme les comités d'examen des investissements, la vérification interne ou des fonctions de contrôle de la conformité. Les critères d'examen comprennent : les seuils monétaires, les types d'approvisionnement (biens par rapport aux services, concurrentiels ou fournisseur unique), les facteurs de risque comme les modifications de la portée, l'éventualité de différends et les ratifications contractuelles. On a noté que certaines organisations définissaient les critères d'examen en utilisant des termes comme « plans significatifs » ou « PAC significatif ». Nous croyons que ces critères ne sont pas clairs et devraient être étayés par des explications des facteurs de risque connexes.

À la suite de notre examen, nous avons déterminé qu'en général, les comités sont formés de cadres supérieurs et sont multidisciplinaires. Des représentants des Services juridiques, et des cadres supérieurs des finances sont aussi des membres réguliers de la plupart des comités. Grâce à la participation de ces cadres supérieurs, les ministères s'assurent que les projets de marchés font l'objet d'examen rigoureux que seuls les cadres supérieurs ayant de l'expérience et une vision à l'échelle du ministère peuvent réaliser.

Selon l'examen approfondi des renseignements soumis à des fins décisionnelles dans six des neuf organisations, nous avons conclu qu'en règle générale, les comités recevaient des renseignements pertinents. Ces six organisations exigent qu'un modèle ou une liste de vérification soit rempli par la direction générale ou la direction qui soumet un projet de marché, afin de veiller à ce que le projet présenté aux fins

d'examen traite des risques ministériels et soit recommandé par la partie demanderesse.

Nous avons remarqué des enjeux particuliers aux approvisionnements qui pourraient bénéficier d'une attention accrue de ces comités afin d'aider à atténuer les risques contractuels. Selon notre examen des échantillons des projets de marchés, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de vérification du rendement des fournisseurs avant l'attribution de contrats subséquents. De plus, dans notre vérification des procès-verbaux et des registres des décisions des réunions des comités, nous n'avons pas remarqué d'élément se rapportant au rendement antérieur d'un fournisseur pendant les périodes des contrats.

Le cadre de référence du comité supérieur d'examen de l'ARC précise que le comité doit examiner les rapports des contrats précédents pour analyser le rendement du fournisseur.

De plus, nous avons aussi constaté que lorsque le mauvais rendement du fournisseur a été confirmé, la Politique sur le rendement des fournisseurs de TPSGC (présentement en révision) exige que des mesures raisonnables soient prises afin d'éviter tout problème éventuel. En outre, la Politique précise que les soumissions adressées par des fournisseurs dont le privilège de faire affaire avec TPSGC a été radié ou suspendu en raison d'un mauvais rendement ne seront pas évaluées. Selon nous, le comité supérieur d'examen devrait s'assurer que les modalités de cette politique, ou de toute autre politique relative au rendement des fournisseurs, soient mises en œuvre. Plus particulièrement, le comité devrait recevoir l'assurance que les documents de l'appel d'offres et les procédures d'évaluation connexes permettent de veiller à ce que les modalités de toute restriction ou condition imposée à un fournisseur en raison d'un mauvais rendement soient respectées, et ce, pour tous les soumissionnaires qui répondent à l'appel d'offres.

En outre, seul un des projets de marchés étudiés touchant plusieurs ministères a été dûment signé par tous les représentants des ministères concernés. Nous croyons que lorsque plusieurs ministères participent au processus d'approvisionnement, il est important de déterminer si les mesures d'approvisionnement proposées ont été appuyées par tous les ministères concernés.

De plus, nous avons constaté que bien que la majorité des comités exigent l'examen des projets de marchés où l'on propose de recourir aux PAC, certains ne l'exigent pas. Nous croyons que ce type d'approvisionnement pose un risque particulier et que tous les ministères devraient établir des indicateurs de risque selon l'importance et la complexité, et exiger que tous les approvisionnements qui répondent au profil de risques, particulièrement ceux ayant recours aux PAC, soient examinés par le comité.

En conclusion, nous sommes assez satisfaits dans l'ensemble des progrès réalisés en vue d'établir des comités efficaces d'examen des approvisionnements. Par l'entremise de leurs membres et de leurs activités, ces comités travaillent à garantir l'ouverture, l'équité et la transparence du système d'approvisionnement et ainsi, renforcer la

confiance de la population canadienne dans le processus d'approvisionnement du gouvernement.

En améliorant la surveillance dans les ministères, les pratiques suivantes sont perçues comme des moyens efficaces visant à renforcer la confiance de la population canadienne dans le processus d'approvisionnement. Le BOA recommande que les principes suivants prévalent dans la création et le fonctionnement des comités ministériels :

- Les cadres de références des comités devraient être complets et objectifs.
- Les membres des comités devraient être multidisciplinaires et comprendre les processus d'approvisionnement et les risques connexes.
- Les ministères devraient établir des indicateurs de risques fondés sur l'importance et la complexité, et exiger que tous les approvisionnements correspondant au profil de risque, particulièrement ceux ayant recours aux PAC, soient examinés par le comité.
- Les comités devraient réaliser leurs examens au début du processus d'approvisionnement, à l'étape de la planification.
- Les renseignements soumis à ces comités devraient permettre la prise de décisions efficace et saine.
- Les projets de marchés auxquels participent plus d'un ministère devraient être dûment signés par tous les ministères concernés.
- Les comités devraient recevoir l'assurance que tous les documents de l'appel d'offres et les procédures d'évaluation connexes permettent de veiller à ce que les modalités des restrictions ou des conditions imposées à un fournisseur en raison d'un mauvais rendement soient respectées pour tous les soumissionnaires qui répondent à l'appel d'offres.
- Les comités devraient disposer de moyens pour s'assurer de recevoir toutes les soumissions de marchés comprises dans leurs mandats.
- Les comités devraient surveiller les résultats de leurs décisions.
- Les comités devraient disposer des moyens nécessaires pour déterminer s'ils opèrent de manière efficace.

Notre examen nous a aussi permis d'observer des pratiques efficaces additionnelles, qui pourraient aider les ministères à renforcer leur propre fonction de surveillance. Nous avons indiqué entre parenthèses le nom des ministères où l'utilisation de ces pratiques a été constatée.

- Mettre régulièrement à jour les cadres de référence, pour s'assurer que les informations sont toujours actuelles. (AAC, IRSC, ARC, EC, IC et TPSGC);

- Utiliser une liste de vérification ou un modèle contractuel afin de veiller à ce que les projets de marchés présentés aux fins d'examen traitent des principaux risques ministériels. (AAC, ACDI, ARC, EC, IC et TPSGC);
- Utiliser une série de questions, comme celles posées par le comité d'AAC, pour s'assurer que les projets de marchés sont complets et que les représentants qui les présentent ont tenu compte de toutes les considérations. Ces questions s'ajoutent à celles du modèle des projets de marchés;
- Un processus de révision simplifié pour les soumissions de marchés à faibles risques. Il s'agit d'un élément très important qui intègre les processus d'une saine gestion des risques et l'utilisation appropriés des ressources. (EC, ARC et IC);
- Le comité est appuyé par un système informatisé qui assure une fonction de suivi, afin de déterminer l'état des décisions prises. (AAC, ARC et EC);
- Le comité dispose de moyens pour repérer les contrats devant être bientôt renouvelés afin de veiller à ce que le renouvellement ne soit pas automatique, et que les options soient exercées selon les principes de la diligence raisonnable. (AAC, ACDI, ARC et EC);
- Le comité détermine s'il y a une amélioration ou une détérioration des activités d'approvisionnement de l'organisation causée par ses mesures. (AAC, ARC et EC);
- Le comité vérifie l'état d'avancement des projets de marchés par rapport aux processus d'examen des approvisionnements, afin d'aviser les clients de l'état de leurs besoins. (ARC)

Nous avons offert à tous les ministères et organismes concernés par cet examen l'occasion de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la rédaction de la version définitive.

Historique

Contexte

1.1 Selon le rapport annuel sur les activités d'achat 2007, les ministères et organismes fédéraux ont dépensé 14 257 457 000 \$ pour l'attribution de 339 401 contrats, y compris les modifications nettes portant sur des biens, des services et des services de construction, et excluant les commandes subséquentes passées dans le cadre d'offres à commandes (OC). Mis à part les salaires, les subventions, les transferts de paiements et les crédits législatifs, la grande majorité des fonds publics sont dépensés dans le cadre des processus d'approvisionnement. Les dépenses pour des biens, des services et des projets de constructions visent à appuyer les programmes offerts à la population canadienne.

1.2 Dans l'élaboration de ces contrats, les ministères doivent satisfaire aux lois et aux politiques établies par le gouvernement du Canada, sauf dans le cas d'exclusions expresses par décret. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT) précise clairement que les ministères et les organismes doivent veiller à ce que des cadres de contrôle adéquats pour la diligence raisonnable et qu'une intendance efficace des fonds publics soient en place et fonctionnent. Plus particulièrement, la Politique encourage les autorités contractantes à établir et à maintenir un mécanisme formel de remise en question pour toutes les propositions contractuelles et reconnaît qu'il pourrait s'agir de comités de révision centraux formels, ou encore, de groupes consultatifs régionaux ou divisionnaires, selon l'organisation et l'ampleur de la passation de marchés.

1.3 La fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement est un élément essentiel d'un ensemble plus vaste de contrôles de la gestion, utilisés pour assurer la saine gestion des approvisionnements fédéraux. Dans plusieurs ministères, les principes d'équité, d'ouverture et de transparence des approvisionnements sont protégés par un comité supérieur d'examen de l'approvisionnement, lequel assure la surveillance, les activités de suivi et la vérification des processus d'approvisionnement. Selon le mandat confié à ce comité, ce dernier peut veiller à ce que toutes les activités ministérielles ayant trait aux processus d'approvisionnement, y compris la sélection d'une stratégie d'approvisionnement (p. ex., l'utilisation des préavis d'adjudication de contrat [PAC]), les critères d'évaluation, les différends contractuels, les débriefages à l'intention des soumissionnaires et le rendement des fournisseurs, soient réalisées conformément aux exigences politiques et juridiques.

1.4 Le processus d'approvisionnement est complexe, et le cadre de contrôle connexe comprend plusieurs éléments. Dans ce rapport, nous vous présenterons les résultats de notre examen des pratiques relatives à un de ces éléments, soit les comités supérieurs d'examen, lesquels assument la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement.

Pourquoi est-ce important?

1.5 La fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement est très importante, et ce, pour deux principales raisons. Premièrement, les comités qui

assument cette fonction ont un rôle à jouer dans l'évaluation des risques ministériels, y compris de veiller à ce que toutes les activités d'approvisionnement soient conformes aux lois, règlements, accords commerciaux et politique applicables et s'assurer que le gouvernement respecte ses engagements en matière d'équité, d'ouverture et de transparence des processus contractuels. Deuxièmement, ces mêmes comités doivent veiller à ce que toutes les dépenses contractuelles soient justifiées sur le plan financier et qu'elles réalisent un bon rapport qualité-prix pour la population canadienne.

But de la vérification

Objectifs

1.6 Le présent examen visait à étudier les pratiques ministérielles relatives aux comités responsables de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement, au niveau de la haute gestion. Dans le cadre de notre examen, nous souhaitons aussi déterminer les pratiques efficaces qui pourraient être partagées avec tous les ministères et organismes fédéraux. Nous avons concentré nos efforts sur les plus importants comités responsables de la fonction au sein de chaque organisation.

1.7 Nous nous attendions à ce que ces comités disposent des mandats, des membres et de processus en place pour assumer efficacement la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement.

Portée et période visée par l'examen

1.8 Nous avons sélectionné neuf ministères et organismes aux fins de cet examen. Parmi ces organisations, huit sont assujetties aux exigences susmentionnées des politiques du CT. Quant à l'autre organisation, l'Agence du revenu du Canada (ARC), elle détient des pouvoirs uniques, en vertu de sa loi habilitante et de l'article 41(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et n'est pas assujettie à ces politiques du CT.

1.9 Nous avons axé notre examen sur l'organisation et les processus utilisés par le comité supérieur chargé de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement au sein de chaque organisation. Nous avons étudié les comités d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), de l'Agence du revenu du Canada (ARC), du ministère de la Justice (MJ), d'Environnement Canada (EC), d'Industrie Canada (IC), de Sécurité publique et protection civile Canada (SPPCC) et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Nous avons réalisé des entrevues auprès des cadres supérieurs des ministères et nous avons examiné les documents justificatifs, comme le mandat des comités et des échantillons des projets de marchés étudiés par ces comités du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008.

1.10 Tel que prévu, les grands ministères et organismes (GMO)¹ ont un volume d'activités contractuelles supérieur à celui des petits ministères et organismes (PMO). Par définition, les GMO sont les organisations qui emploient 500 personnes ou plus, et dont les dépenses annuelles sont supérieures à 300 M\$. Une seule des organisations sélectionnées pour l'examen répondait à la définition d'un PMO, soit les Instituts de recherche en santé du Canada. Nous ne nous n'attendions pas à ce que ce PMO dispose d'un cadre de contrôle de la gestion aussi complet que les GMO. Toutefois, nous avons prévu que toutes les organisations possèderaient un comité supérieur ou d'autres moyens d'assumer une fonction efficace de surveillance et d'interrogation de l'approvisionnement.

1.11 Nous voulions en apprendre davantage sur les pratiques ministérielles, et plus particulièrement, répondre aux questions suivantes :

- a. Quels sont les mandats de ces comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement?
- b. Les membres de ces comités ont-ils l'expérience et les connaissances adéquates, ou ont-ils accès aux bons experts en la matière pour assumer les responsabilités mandatées du comité?
- c. Est-ce que les comités disposent de suffisamment d'informations pour approuver ou recommander les projets de marchés?
- d. Les comités surveillent-ils les résultats de leur travail pour en évaluer l'efficacité?

1.12 La portée de notre examen ne comprenait pas une vérification technique de la documentation accompagnant les projets de marchés reçus par ces comités. Par exemple, nous n'avons pas validé les détails de l'ébauche des énoncés des besoins, des demandes de propositions, des énoncés des travaux, des énoncés des besoins techniques ou des justifications de recours à un fournisseur unique. Nous souhaitions déterminer si les comités reçoivent suffisamment d'information, et si ces renseignements étaient dûment signés par les gestionnaires des programmes.

Méthode

1.13 Nous avons interrogé les représentants des ministères et des organismes qui sont le plus étroitement associés au travail des comités et nous avons obtenu des documents qui éclaircissent les questions posées. Par exemple, nous avons mené des entrevues auprès des présidents et des membres des comités, ainsi que du personnel qui travaille au sein des secrétariats appuyant les comités.

1.14 Nous avons obtenu les cadres de référence de ces comités et nous avons pu identifier leurs membres. De plus, nous avons aussi obtenu les comptes rendus des décisions des comités qui en préparent, pour la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars

¹ 1. Définition du Bureau du contrôleur général : GMO - 500 employés et un budget supérieur à 300 M\$; PMO - tout ce qui est moindre.

2008. Le cas échéant, nous avons sélectionné un échantillon de 5 à 10 décisions et en avons réalisé un examen détaillé. Les échantillons ont été choisis pour refléter la variété des types de décisions rendues par les comités.

1.15 Finalement, en utilisant les résultats de notre étude des échantillons et des critères de nos quatre principaux secteurs d'intérêts, nous avons évalué l'efficacité de ces comités selon les critères suivants, qui sont également détaillés dans la section constatations de ce rapport.

- Critère a – Cadres de référence des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement ;
- Critère b – Les membres des comités ;
- Critère c – Renseignements appropriés pour la prise de décisions ; et,
- Critère d – Efficacité des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement.

Constatations

Constatations générales

1.16 Nous profitons de l'occasion ci-après pour décrire de manière plus approfondie quatre différents comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement qui démontrent un certain niveau de maturité. Nous souhaitons illustrer leur fonctionnement et la variété des modèles utilisés.

1.17 À Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), le Comité d'examen des contrats (CEC) est le forum d'approbation et d'examen de la gestion pour l'acquisition de biens, de services ou de services de construction de grande valeur, à haut risque ou nécessitant une importante planification. Le CEC met particulièrement l'accent sur la manière dont l'approvisionnement planifié doit être mis en œuvre. Toutes les soumissions doivent être préapprouvées par les chefs d'équipe respectifs et/ou par les comités de direction, en ce qui a trait au contenu, aux programmes prioritaires, à la disponibilité des fonds et à l'harmonisation avec les plans ministériels. Le Comité d'examen des contrats est tenu de rendre des comptes au Conseil exécutif par l'entremise du Conseil de direction chargé des services et des systèmes intégrés. Le Conseil exécutif doit être informé trimestriellement des activités d'approvisionnement. Le CEC examine les projets de marchés au début du processus d'approvisionnement et formule ses recommandations au Conseil de direction chargé des services et des systèmes intégrés, lequel est chargé d'approuver les projets. Dans presque tous les cas, le Conseil de direction chargé des services et des systèmes intégrés tient compte des recommandations du Comité d'examen des contrats.

1.18 Le CEC d'Environnement Canada (EC) joue le rôle d'un comité formel d'examen de l'approvisionnement et assume les fonctions suivantes :

- veille au respect des politiques financières, contractuelles et administratives, des disciplines d'approvisionnement, des accords commerciaux, des lois et des délégations;
- s'assure que les investissements proposés appuient l'orientation des programmes et des politiques du Ministère, telle qu'établie par le Comité exécutif de gestion, le rapport sur les plans et les priorités, etc.;
- établit un cadre de responsabilité pour appuyer la gestion efficace des processus d'approvisionnement;
- veille à ce que des plans efficaces de communication et de production de rapports soient en place pour ces activités.

1.19 Le CEC examine les projets de marchés, y compris les demandes de propositions, les besoins de justifications et les énoncés des travaux, dès le début du processus d'approvisionnement, et rend une décision sur ceux-ci. L'information est consignée et transmise aux unités d'approvisionnement régionales appropriées, lesquelles retransmettent les décisions au gestionnaire du secteur parrain. Le Comité exécutif de gestion reçoit des mises à jour annuelles des décisions prises par le CEC.

1.20 À l'Agence du revenu du Canada (ARC), il y a deux comités supérieurs qui assument certains éléments de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement. Parmi eux, le Comité sur la stratégie d'acquisition en TI prend des décisions stratégiques d'approvisionnement relativement aux projets d'infotechnologie. Le deuxième comité est le Comité de gestion de la Direction générale, lequel prend les décisions pour tous les approvisionnements non liés à l'infotechnologie. Nous avons décidé d'inclure le Comité sur la stratégie d'acquisition en TI dans notre examen, car nous n'avons pas examiné l'approvisionnement de la technologie de l'information des autres ministères.

1.21 Le client parrain (celui qui propose l'acquisition de technologie de l'information) et les agents de l'approvisionnement de la Direction administrative doivent présenter des documents afin de satisfaire aux spécifications du formulaire de demande d'approbation du Comité sur la stratégie d'acquisition en TI. Le formulaire identifie le parrain (dont la signature indique l'approbation), l'agent de l'approvisionnement, le besoin, la quantité nécessaire, la valeur approximative, une description, une évaluation des risques, la méthode d'approvisionnement proposée et une justification de préavis d'adjudication de contrat (PAC), le cas échéant, et il comprend les signatures des fonctionnaires qui autorisent le projet au nom du Comité et de son président. L'examen et l'approbation par le Comité sur la stratégie d'acquisition en TI sont réalisés dès le début du processus d'approvisionnement. Par conséquent, le Comité peut recommander, avec ou sans conditions, ou même ne pas recommander la stratégie d'approvisionnement. Le Comité approuve spécifiquement la stratégie d'approvisionnement. Le client parrain et l'agent d'approvisionnement doivent par la suite commencer l'élaboration de l'appel d'offres et des documents du contrat subséquent pour cette même stratégie. À ces fins, une équipe responsable de la demande de propositions est mise sur pied. L'équipe est formée de représentants de différents domaines de spécialité. Par exemple, la Direction générale de la technologie de l'information fournit une expertise du point de vue de la

sécurité et de la compatibilité. La fonction de conformité est assurée par la Division des services de gestion de projets et des activités, qui doit veiller à la conformité avec les décisions du Comité sur la stratégie d'acquisition en TI.

1.22 Le mandat du comité supérieur d'examen des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), le Comité de révision des contrats (CRC), est de favoriser l'orientation et l'appui pour l'établissement du cadre d'approvisionnement des IRSC. Cela comprend de la formation pour les gestionnaires, des pouvoirs délégués, des outils et des politiques d'approvisionnement. En outre, cela comprend de la surveillance régulière de toutes les activités contractuelles afin de veiller à la conformité et à un bon rapport qualité-prix. Les IRSC préparent aussi un rapport annuel à l'intention du Comité de gestion exécutif élargi (CGEE) dans lequel il résume ses évaluations de l'efficacité de son cadre d'approvisionnement et de ses politiques contractuelles. De plus, dans ce rapport les IRSC formulent des recommandations à des fins d'amélioration.

1.23 Le mandat du CRC ne comprend pas l'examen des projets de marché au niveau transactionnel. Toutefois, dès le début du processus d'approvisionnement, toutes les acquisitions de biens et de services font l'objet d'une remise en question et sont examinées par le gestionnaire de l'approvisionnement et son personnel. Toutes les transactions de plus de 1 M\$ sont portées à l'attention du chef des finances à des fins d'examen et d'approbation. Tout point saillant est signalé au CRC, avec des recommandations pour l'examen et l'approbation. Le Comité permanent sur la mesure du rendement et l'évaluation exerce aussi une surveillance au moyen de son suivi des plans d'action de la gestion en réponse aux vérifications internes.

1.24 Ce qui suit résume les résultats de l'examen des critères.

Critère a: Cadres de référence des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement

1.25 Dans notre examen des neuf ministères et organismes, nous nous attendions à ce que les comités supérieurs d'examen aient des cadres de référence qui intègrent la vérification des éléments précisés ci-après. Les cadres de référence définiraient ce que font les comités et leurs manières de procéder. Par exemple, les cadres de référence devraient définir la fonction des membres, leurs rôles et responsabilités, la fréquence des réunions, le type de projet de marchés qu'ils doivent examiner, en plus d'indiquer à qui les personnes doivent rendre des comptes et l'étendu de leurs pouvoirs.

Le **Tableau 1** ci-après résume les résultats de notre examen des cadres de références des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement.

Résumé des constatations

Cadres de référence des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement

Ministère ou organisme	AAC	ACDI (Note 1)	IRSC	ARC	MJ	EC	IC (Note 2)	SPPCC	TPSGC (Note 3)
Les pouvoirs des comités sont indiqués									
Le mandat du comité est précisé									
Les rôles et les responsabilités des membres du comité sont précisés									
Les membres sont identifiés									
La fréquence des réunions est précisée									
Tous les processus de PAC au-delà d'un certain seuil sont présentés aux fins d'examen			N/A						

Légende:  Critère satisfait  Critère non satisfait

Note1 : Les renseignements fournis dans ce tableau sont fondés sur un examen du cadre de référence du comité supérieur d'examen de l'ACDI et sur de l'information supplémentaire du Guide contractuel pour les gestionnaires de l'ACDI.

Note2 : Les renseignements fournis dans ce tableau sont fondés sur un examen du cadre de référence du comité supérieur d'examen d'IC en vigueur pendant la période visée par l'examen. Un nouveau cadre de référence pour le Conseil des programmes et services - Examen des marchés est en cours de rédaction, mais il n'est pas terminé et prêt à être diffusé.

Note3 : Au moment de procéder à notre examen, TPSGC fusionnait son Comité d'examen stratégique (CES) et son Comité des examens des achats (CEA) pour former le Comité des affaires opérationnelles (CAO). Le mandat et le cadre de référence du CEA faisait aussi l'objet d'un examen. Les renseignements fournis dans ce tableau sont fondés sur un examen du cadre de référence du CEA en vigueur lors de la période visée par l'examen.

1.26 Comme démontré dans le tableau ci-dessus, les cadres de référence étudiés répondent à la plupart de nos critères d'examen. Nous avons noté certains secteurs où il serait possible de renforcer le cadre de référence de certains comités supérieurs d'examen des contrats.

1.27 Dans un des cas, les examens des approvisionnements ont été réalisés à la fin du processus de sélection concurrentiel. Nous croyons qu'effectuer les vérifications pendant l'étape de la planification est une pratique efficace qui peut aider les ministères à atténuer les risques contractuels avant de publier les documents de l'invitation à soumissionner reflétant les intentions du gouvernement.

1.28 Dans certains ministères, les cadres de référence des comités supérieurs d'examen ainsi que les autres communications et documents ministériels ne sont pas uniformes. Cela pourrait donner lieu à de l'incertitude concernant les rôles, les responsabilités et les pratiques des comités. L'ensemble des documents et des communications relatives aux comités supérieurs d'examen devraient être harmonisées aux cadres de référence connexes.

1.29 Nous avons constaté que les critères d'examen des approvisionnements compris dans les cadres de références définissaient les critères d'examen en utilisant des termes comme « jugés importants » ou « de portée considérable ». Nous croyons que ces critères ne sont pas clairs et devraient être étayés par des explications des facteurs de risque connexes.

1.30 Dans un des ministères, les critères d'examen clés des projets de marchés sont axés uniquement sur l'approvisionnement en services. Dans un autre ministère, seuls les processus concurrentiels font l'objet d'un examen. Nous croyons que les justifications ou les critères de risques pertinents qui limitent l'examen de ces catégories d'approvisionnement devraient être clairement communiqués afin d'atténuer les risques déterminés.

1.31 En outre, la section sur les préavis d'adjudication des contrats (PAC) du rapport annuel du BOA précise les risques particuliers relatifs aux contrats traités par PAC. Notre examen a révélé que certains ministères n'ont pas établi de critères d'examen des contrats utilisant le PAC par les comités supérieurs d'examen. Ainsi, rien ne garantit que les contrats sensibles traités au moyen de PAC soient compris dans leurs examens.

Critère b: Les membres des comités

1.32 Lorsque nous avons étudié les membres des comités, nous nous attendions à constater que les membres des comités supérieurs disposaient des compétences et de l'expertise nécessaires pour s'assurer que les projets de marchés fassent l'objet d'un examen rigoureux, pouvant être réalisés uniquement par les cadres supérieurs ayant de l'expérience et une vision à l'échelle du ministère. En outre, nous nous attendions à ce que les comités disposent de membres conseillers, ayant des compétences particulières dans les domaines financiers, juridiques, de la communication et des systèmes informatiques.

Le **Tableau 2** résume les résultats de notre examen des membres des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement.

Resumé des constatations

Membres des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement

Ministère ou organisme	AAC	ACDI	IRSC	ARC	MJ	EC	IC (Note 1)	SPPCC	TPSGC (Note 2)
Preuve que les membres du comité occupent des postes cadres au sein de l'organisation									
Preuve que le dirigeant principal ou le directeur des finances est un membre du comité									
Preuve que le comité comprend des représentants cadres des Services juridiques									
Preuve que le comité comprend des cadres de l'approvisionnement, de la technologie de l'information, des ressources humaines, de la gestion des risques ou d'autres secteurs pertinents									

Légende: Critère satisfait Critère non satisfait

Note1 : Les renseignements fournis dans ce tableau sont fondés sur un examen du cadre de référence du comité supérieur d'examen d'IC en vigueur pendant la période visée par l'examen. Un nouveau cadre de référence pour le Conseil des programmes et services - Examen des marchés est en cours de rédaction, mais il n'est pas terminé et prêt à être diffusé.

Note2 : Au moment de procéder à notre examen, TPSGC fusionnait son Comité d'examen stratégique (CES) et son Comité des examens des achats (CEA) pour former le Comité des affaires opérationnelles (CAO). Le mandat et le cadre de référence du CEA faisait aussi l'objet d'un examen. Les renseignements fournis dans ce tableau sont fondés sur un examen du cadre de référence du CEA en vigueur lors de la période visée par l'examen.

1.33 À la suite de notre examen, nous avons déterminé qu'en général, les membres des comités sont des cadres supérieurs multidisciplinaires. Grâce à ces cadres supérieurs qui participent aux comités, les ministères s'assurent que les projets de marchés font l'objet d'examens rigoureux, pouvant être réalisés uniquement par les cadres supérieurs ayant de l'expérience et une vision à l'échelle du ministère.

Critère c : Renseignements appropriés pour la prise de décisions

1.34 Lors de notre examen de la pertinence des renseignements soumis par les directions générales et par les directions à des fins décisionnelles, nous nous attendions à constater que les projets de marchés fournissent une base sur laquelle fonder des décisions efficaces. Par exemple, nous avons examiné les éléments suivants :

- si les projets de marchés présentés aux comités étaient complets, y compris les documents qui indiquent que les projets de marchés ont été approuvés par les responsables autorisés.
- si le projet de marché comprenait une justification de fournisseur unique, dans le cas d'un processus non concurrentiel ou de la diffusion d'un PAC.
- si un suivi a été effectué, dans le cas d'approbations conditionnelles et/ou restrictives, pour veiller à ce que les comités reçoivent des preuves que la restriction ou la condition a été respectée.
- s'il y a des preuves que des mécanismes sont en place pour vérifier le rendement antérieur des fournisseurs avant l'attribution de contrats subséquents à ces mêmes fournisseurs.

1.35 Nous avons réalisé un examen détaillé des renseignements soumis à des fins décisionnelles aux comités supérieurs de six ministères et organismes : AAC, l'ACDI, l'ARC, EC, IC et TPSGC.

1.36 Nous n'avons pas été en mesure de réaliser un examen détaillé des échantillons dans les trois autres organisations, car :

- Le MJ et SPPCC ont récemment établi leurs comités supérieurs d'examen ainsi que leurs cadres de référence respectifs. Lors de notre examen, les comités supérieurs n'avaient pas encore réalisé d'examen des projets de marchés.
- Aux IRSC, le comité supérieur d'examen ne réalise pas d'examen des projets de marchés au niveau transactionnel.

1.37 Les six organisations visées par notre examen exigent qu'un modèle ou une liste de vérification soit rempli par la direction générale ou la direction qui soumet un projet de marché, afin de veiller à ce que le projet présenté aux fins d'examen traite des risques ministériels et soit recommandé. À la suite de notre examen des échantillons, nous avons constaté que les comités supérieurs de ces organisations examinaient généralement les renseignements appropriés aux fins décisionnelles.

1.38 Selon notre examen des échantillons des projets de marchés, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de vérification du rendement des fournisseurs avant l'attribution de contrats importants. De plus, dans notre vérification des procès-verbaux et des registres des décisions des réunions des comités, nous n'avons pas remarqué d'éléments se rapportant au rendement antérieur d'un fournisseur pendant les périodes des contrats.

1.39 Le cadre de référence du comité supérieur d'examen de l'ARC précise que le comité doit examiner les rapports des contrats précédents pour analyser le rendement du fournisseur.

1.40 De plus, nous avons aussi constaté que la Politique sur le rendement des fournisseurs de TPSGC (présentement en révision) requiert que les agents de l'approvisionnement prennent des mesures correctives du rendement d'un fournisseur dans les cas où, le rendement est insatisfaisant de façon chronique, une personne avisée agissant pour son propre compte cesserait de faire affaire avec ce fournisseur ou ne continuerait pas de traiter avec lui sans imposer des conditions particulières. De plus, la Politique précise que le fournisseur radié ou suspendu ne peut présenter de soumission ni se faire attribuer de marchés pour certains types d'achat. Selon la Politique, les soumissions adressées par des fournisseurs dont le privilège de faire affaire avec TPSGC a été radié ou suspendu ne seront pas évaluées. Selon nous, le comité supérieur d'examen devrait s'assurer que les modalités de cette politique, ou de toute autre politique relative au rendement des fournisseurs, soient mises en œuvre. Plus particulièrement, le comité devrait recevoir l'assurance que les documents de l'appel d'offres et les procédures d'évaluation connexes permettent de veiller à ce que les modalités de toute restriction ou condition imposée à un fournisseur en raison d'un mauvais rendement soient respectées, et ce, pour tous les soumissionnaires qui répondent à l'appel d'offres.

1.41 En outre, seul un de projets de marchés étudiés touchant plusieurs ministères a été dûment signé par tous les représentants des ministères concernés. Nous croyons que lorsque plusieurs ministères participent au processus d'approvisionnement, il est important de déterminer si les mesures d'approvisionnement proposées ont été appuyées par tous les ministères concernés.

Critère d : Efficacité des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement

1.42 Dans le cadre de notre examen de l'efficacité des fonctions de surveillance assumées par les comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement, nous nous attendions à ce que les cadres de référence soient bien communiqués à l'échelle des ministères. Un cadre de référence bien communiqué aiderait les comités à garantir une bonne compréhension de leurs rôles et responsabilités à l'échelle des ministères, ainsi que le respect des exigences des projets de marché s'appliquant à la direction ou à la direction générale demanderesse. Deuxièmement, nous nous attendions à ce que les comités possèdent les moyens de s'assurer de recevoir tous les projets de marchés dans les limites de leur mandat. Nous avons aussi vérifié si les comités avaient établi des mesures pour évaluer leur efficacité à atteindre les résultats escomptés.

1.43 Nous n'avons pas été en mesure de réaliser un examen détaillé des échantillons dans trois organisations, car :

- Le MJ et SPPCC ont récemment établi leurs comités supérieurs d'examen ainsi que leurs cadres de référence respectifs. Lors de notre examen, les comités supérieurs n'avaient pas encore réalisé d'examen des projets de marchés.
- Aux IRSC, le comité supérieur d'examen ne réalise pas d'examen des projets de marchés au niveau transactionnel.

Le **Tableau 3** résume les résultats de notre examen de l'efficacité des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement.

Résumé des constatations

Effacité des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement

Ministère ou organisme	AAC (Note1)	ACDI	ARC	EC	IC	TPSGC (Note2)
Preuve que le comité examine les renseignements appropriés						
Preuve de l'utilisation d'une liste de vérification ou d'autres moyens pour veiller à ce que l'examen du comité soit complet et qu'il traite des risques clés du projet de marchés						
Preuve qu'un système, qui veille à ce que le comité reçoive tous les projets de marchés dans les limites de son mandat, est en place						
Preuve qu'un registre des décisions est préparé par le comité afin d'étayer les décisions prises : approuvé, approuvé sous condition, approuvé selon certaines restrictions ou rejeté						
Preuve que le comité utilise un système informatisé ou manuel, lequel fournit une fonction de suivi afin de déterminer l'état des décisions prises, particulièrement en ce qui a trait aux approbations assorties de conditions ou de restrictions						

FONCTION DE SURVEILLANCE ET DE REMISE EN QUESTION DE L'APPROVISIONNEMENT

Preuve qu'un système informatique ou manuel signale au comité les contrats qui devront bientôt être renouvelés, pour qu'ils ne soient pas automatiquement renouvelés et que les options soient exercées selon les principes de la diligence raisonnable	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Preuve que le comité veille à ce que les décisions qu'il prenne soient réalisées/respectées par les responsables appropriés des activités contractuelles de l'organisation concernée	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Preuve que le comité utilise des mesures de rendement pour déterminer si ses actions améliorent ou détériorent les activités contractuelles de l'organisation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Preuve que le comité mesure la satisfaction des agents de programme concernant les activités d'approvisionnement et la passation de marchés qui appuient leurs programmes	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Preuve dans les échantillons fournis que la présence aux réunions du comité est conforme à ce qui est précisé dans le cadre de référence	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Preuve que le cadre de référence est bien communiqué à l'échelle de l'organisation	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Légende: ☐ Critère satisfait ☐ Critère non satisfait

Note1: AAC a une section de politique, d'analyse et d'établissement de rapports qui effectue la surveillance sur la santé de la fonction de gestion du matériel, y compris l'approvisionnement. Plusieurs rapports sont produits afin de surveiller les tendances contractuelles, l'utilisation des instruments d'approvisionnement les tendances relatives aux dépenses ou encore le recours aux fournisseurs, etc. L'équipe de gestion des biens organise des présentations annuelles portant sur des secteurs clés, notamment les activités contractuelles globales, les activités par biens et services, les indicateurs de rendement relatifs au niveau de concurrence, les contrats multiples au même fournisseur, et les activités de modification. Ces présentations sont fournies au Conseil de direction chargé des services et des systèmes intégrés et ainsi qu'au Conseil exécutif du Ministère. AAC envisage d'organiser ces réunions deux fois par année pour le CEC.

Note2: Au moment de notre examen, TPSGC fusionnait son Comité d'examen stratégique (CES) et son Comité des examens des achats (CEA) pour former le Comité des affaires opérationnelles (CAO). Le mandat et le cadre de référence du CEA faisait aussi l'objet d'un examen. Les renseignements fournis dans ce tableau sont fondés sur un examen du cadre de référence du CEA en vigueur lors de la période visée par l'examen.

1.44 Comme démontré dans le tableau ci-dessus, AAC, EC et l'ARC respectent presque tous les critères. Par conséquent, à la suite de notre examen nous avons conclu que leurs comités sont efficaces. Par exemple, ces comités utilisent des mesures de rendement pour déterminer si leurs mesures entraînent une amélioration ou une détérioration des activités d'approvisionnement de l'organisation.

1.45 D'autre part, nous pouvons conclure que le comité supérieur d'examen des IRSC a été établi de manière appropriée et que l'orientation qu'il a prise est adéquate pour un organisme de cette taille. Nous pouvons aussi conclure que la fonction de surveillance et de remise en question de tous les marchés de biens et de services assurée par le gestionnaire des approvisionnements et son personnel, en plus de l'approbation de toutes les transactions dont la valeur est supérieure à 1 M\$ par le chef des finances, sont appropriées pour un organisme de cette taille.

Les comités des ministères présentement en développement ou renforcés

1.46 Pendant l'examen, cinq des ministères établissaient leurs comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement ou ont indiqué qu'ils allaient améliorer les mécanismes de surveillance existants. Ci-après, nous vous présentons une description des comités supérieurs d'examen de ces organisations et nous détaillons les progrès qu'ils ont réalisés. Entre temps, bien que la fonction de surveillance des comités supérieurs d'examen est un élément très souhaitable, les organisations qui créent ou renforcent ces comités supérieurs ont des contrôles compensatoires pour la vérification et la surveillance des approvisionnements, pour veiller à l'équité, l'ouverture et la transparence.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1.47 Pendant la période visée par l'examen, TPSGC assurait la surveillance au niveau de la haute direction par l'entremise de deux comités, soit le Comité des examens des achats (CEA), pour ses propres activités d'achat, et le Comité d'examen stratégique (CES), pour les approvisionnements qui dépassent les pouvoirs de passation de marchés du Ministère (y compris les approvisionnements qu'il réalise pour le compte des autres organisations fédérales). De plus, TPSGC dispose de fonctions et de comités au niveau des directions générales (p. ex., Le Comité d'examen des contrats au sein de la Direction générale des services d'infotechnologie et le Conseil de gestion des investissements de la Direction générale des biens immobiliers) qui assurent la surveillance des contrats au niveau opérationnel. Notre examen a été axé sur les fonctions du CEA.

1.48 Le CEA a commencé à examiner les projets de marchés en novembre 2007, en reconnaissant que le Ministère réviserait son cadre de référence une fois que le comité aurait été en fonction pendant un délai raisonnable.

1.49 Le CEA devait examiner des approvisionnements importants ou de nature délicate et fournir de l'orientation connexe sur les stratégies d'approvisionnement au début des processus. Les administrateurs des directions générales devaient déterminer les activités d'approvisionnement devant être examinées par le CEA, conformément aux critères compris dans son cadre de référence.

1.50 Le CEA a réalisé des suivis sur les approbations conditionnelles, comme requis et les directions générales ou les régions devaient lui transmettre la documentation de leur stratégie d'approvisionnement modifiée. Une fois que la stratégie d'approvisionnement était approuvée, les directions générales ou les régions devaient s'assurer du respect des décisions du CEA.

1.51 Notre examen confirme que, de novembre 2007 à mars 2008, soit ses premiers cinq mois d'exploitation, le CEA opérait généralement dans les limites de son mandat, conformément aux critères précisés dans son cadre de référence.

1.52 En mai 2008, le CEA a établi un processus de planification des approvisionnements ministériels, qui concernent toutes les directions générales et les régions de TPSGC. Ce processus vise à garantir une approche systématique à l'échelle du Ministère dans la gestion des approvisionnements. Cette approche a été intégrée dans le cycle de planification des opérations ministérielles.

1.53 En novembre 2008, la Direction générale de la surveillance de TPSGC a reçu le mandat officiel de mener un examen du cadre de référence du CEA ainsi qu'une révision des processus et de la structure d'évaluation des risques contractuels du Ministère. Pendant notre examen, et, à la demande de TPSGC, nous l'avons informé de meilleures pratiques des autres organisations. TPSGC ont précisé qu'ils prévoient utiliser les résultats de l'examen du BOA pour traiter les secteurs à améliorer et intégreront les pratiques exemplaires dans leurs cadres de contrôle et de gestion des approvisionnements. Le Ministère nous a informés que les améliorations à venir comprendraient un cadre de référence et des critères révisés, ainsi qu'une structure complète et efficace d'évaluation axée sur les risques et appuyée par les processus communs de toutes les directions générales et les régions.

1.54 En janvier 2009, TPSGC a fusionné le CEA et le CES pour former le Comité des affaires opérationnelles (CAO), lequel se réunit chaque semaine. TPSGC nous a informés que le CAO maintiendra le mandat fondamental du CEA et que les questions relatives à l'approvisionnement seront traitées à toutes les quatre semaines. Cependant, les soumissions de l'approvisionnement peuvent être examinées selon l'urgence.

1.55 Selon notre examen, nous avons conclu qu'au fur et à mesure que le comité de surveillance du Ministère continue d'évoluer, TPSGC bénéficiera de l'établissement des mesures correspondantes pour évaluer la conformité aux procédures et aux cadres de référence établis, ainsi que l'efficacité de la fonction de surveillance et de remise en question des approvisionnements.

Justice Canada

1.56 Le ministère de la Justice (MJ) semble être en bonne voie d'obtenir une solide fonction centrale de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement, compte tenu de la création et des activités d'un Comité national d'examen des contrats, appuyé par la Division de la gestion des marchés et du matériel (DGMM) et par un secrétariat. En outre, la DGMM joue un rôle stratégique dans la réalisation de la transformation de la surveillance des approvisionnements, afin d'établir et d'assurer une surveillance contractuelle efficace et efficiente à Justice Canada.

1.57 Le Comité national d'examen des contrats, mis sur pied en décembre 2008, est chargé d'examiner les projets de marché de biens et de services devant être acquis par le Ministère qui excèdent les pouvoirs délégués des directions générales régionales. Le MJ nous a informé que peu de temps après notre travail son comité supérieur d'examen

est entré en fonction. On nous a dit que leurs examens étaient réalisés à différentes étapes des processus d'approvisionnement, de la planification à l'étape précédent l'attribution du contrat, selon les risques éventuels, comme déterminé par la direction de la passation de contrats.

1.58 Une vérification interne des services contractuels a été réalisée en mars 2007 par la Division de la vérification et des études de gestion du MJ. La portée de cette vérification comprenait un examen des opérations et des activités de l'unité chargée des contrats de la DGMM, ainsi que des activités de passation de marchés pour des services au sein d'organisations du ministère à l'administration centrale.

1.59 L'examen du plus récent Plan d'action et réponse de la direction qui a été présenté indique que des progrès importants ont été réalisés pour traiter les recommandations de la vérification, donnant ainsi lieu à de grandes améliorations de la surveillance et la gouvernance des approvisionnements à Justice Canada. Toutefois, certaines réponses du plan d'action de la direction sont traitées à l'heure actuelle.

1.60 On nous a dit qu'au moment de la vérification, il n'y avait pas de mécanisme pour veiller à ce que tous les projets de marchés dans les limites du mandat du Comité national d'examen des contrats soient soumis à des fins d'examen. En outre, il n'y a pas de surveillance et de mécanismes de production de rapports pour veiller à ce que les décisions du Comité soient respectées.

1.61 Lors de notre examen, le Comité national d'examen des contrats était en train d'être mis sur pied. Ainsi, nous ne sommes pas en mesure de formuler des commentaires sur son efficacité.

Industrie Canada

1.62 Industrie Canada est en bonne voie de renforcer la fonction de surveillance assumée par le comité supérieur d'examen des contrats du Conseil des programmes et services - Examen des marchés (CPS-EM). Le comité réalise des examens au tout début du processus d'approvisionnement et recommande les stratégies d'approvisionnement.

1.63 L'approbation de la justification des besoins incombe à l'administrateur du secteur, et son aval est requis avant que le projet de marché ne soit mis à l'ordre du jour du CPS-EM aux fins d'examen.

1.64 On nous a dit que le renouvellement des contrats est géré par le secteur. Lorsque ces derniers constatent que certains renouvellements arrivent à échéance, ils peuvent porter la question à l'attention des gestionnaires du matériel et des contrats.

1.65 Pendant la période visée par l'examen, le mandat du comité supérieur d'examen d'IC, le CPS-EM, était en révision à la suite d'une vérification interne de la passation de marchés à l'échelle du Ministère. Les mesures planifiées par la direction pour traiter les recommandations de cette vérification interne sont en cours d'établissement et les dates d'échéances révisées s'échelonnent de mars à juillet 2009.

1.66 On nous a dit que le nouveau cadre de référence du CPS-EM est en cours d'élaboration et qu'il mettra davantage l'accent sur les risques contractuels. En outre, il reflétera la responsabilité de la division de la gestion du matériel et des contrats (GMC) d'assumer une fonction de surveillance et de supervision du rendement des marchés nécessitant l'examen du CPS-EM.

1.67 Le Système de détection précoce des projets de marchés, comprenant les examens du CPS-EM, est aussi en cours de révision à la suite d'une vérification interne. La vérification interne du Système a été réalisée par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'IC en septembre 2008. Le plan d'action associé de la gestion précise que le cadre de référence du CPS-EM sera modifié afin d'y intégrer une section détaillée portant sur les processus du système de détection précoce. Certaines des mesures planifiées par la direction pour traiter les recommandations de cette vérification interne ont été établies. Les autres n'ont pas encore été appliquées.

1.68 Actuellement, le processus simplifié d'examen des marchés, le système Précis, est utilisé pour les décisions relatives aux stratégies d'approvisionnement à faibles risques. Dans le Système Précis, le président du CPS-EM, reçoit les propositions de stratégie d'approvisionnement. Si le président a des questions concernant la proposition, le client peut les présenter devant le CPS-EM ou la GMC peut demander des précisions au client, lesquelles seront transmises au CPS-EM.

1.69 En outre, pour appuyer une surveillance efficace, IC révise actuellement sa politique contractuelle; cette tâche devrait être terminée d'ici août 2009. En ce moment, le document d'orientation interne, *Passation de marchés et approvisionnement : votre rôle à Industrie Canada*, a été mis à jour afin de refléter la plus récente documentation politique.

1.70 Selon notre examen, il est évident qu'IC réalise des progrès afin de renforcer la fonction de surveillance et de remise en question des approvisionnements de son comité supérieur d'examen de l'approvisionnement.

L'Agence canadienne de développement international

1.71 Pendant la période visée par l'examen, le comité supérieur d'examen de l'approvisionnement de l'ACDI, le Comité de révision des évaluations (CRE), menait ses activités dans les limites de son mandat.

1.72 Comme précisé dans son cadre de référence, le mandat du CRE est de fournir une évaluation indépendante concernant l'équité et la transparence des processus de demandes de soumissions et d'évaluation entrepris par l'équipe du projet de la direction générale concernée pour tous les contrats de plus de 500 000 \$. Le CRE est un sous-comité du Comité d'évaluation et de vérification, qui reçoit un soutien administratif de la part de la Direction de la gestion des marchés.

1.73 Les examens du CRE sont réalisés à la toute fin du processus concurrentiel de sélection, avant la signature du contrat. L'examen vise à déterminer si le processus était équitable, transparent et représentait la meilleure valeur, et s'il résistera à l'examen du public.

1.74 Le CRE n'est pas tenu d'examiner les projets de marchés pour les approvisionnements à fournisseur unique, peu importe si un PAC a été utilisé ou non. Pendant les entretiens, on nous a avisés que les procédures actuelles de l'ACDI exigent que tous les PAC soient approuvés par l'administrateur de la direction générale, ainsi que par le directeur général de la Division de la gestion des marchés, lequel est aussi le président du CRE, avant d'être diffusés. De plus, lorsque la valeur estimative du contrat dépasse 1 M\$, l'autorisation supplémentaire du chef des finances est aussi requise.

1.75 Pendant notre examen, nous avons appris que la mise en œuvre de l'Initiative de transformation axée sur les résultats et la décentralisation planifiée du programme de ressources à l'étranger auront éventuellement des répercussions sur le modèle de gouvernance et les décisions d'investissement de l'ACDI. En outre, les recommandations d'un examen des services de passation des marchés réalisé en mars 2008 n'ont pas encore été appliquées et les recommandations du rapport de vérification interne de juin 2008, qui porte sur la gestion des contrats concurrentiels sont présentement traitées.

1.76 L'ACDI a confirmé que son comité supérieur d'examen des contrats demeurera la pierre angulaire de son cadre de contrôle et de surveillance de la gestion contractuelle. De plus, elle nous a aussi avisés qu'elle souhaitait utiliser les résultats du présent examen pour traiter les secteurs à améliorer et pour intégrer les meilleures pratiques dans son cadre de contrôle et de surveillance de la gestion contractuelle.

Sécurité publique et Protection civile Canada

1.77 Le comité supérieur d'examen de l'approvisionnement qui doit garantir la prudence et la probité des fonds publics dans le mandat du SPPCC est le Comité de révision des contrats (CRC). Le cadre de référence du CRC a été approuvé par la haute gestion en décembre 2008. Les examens du CRC sont réalisés au début du processus d'approvisionnement, pendant l'étape de la planification. Le mandat du CRC comprend l'examen des demandes de contrats de service de 20 000 \$ et plus pour les contrats à fournisseur unique, et de 50 000 \$ pour les projets de marchés concurrentiels.

1.78 Les séances de formation des membres du comité se sont déroulées en mars et avril 2009. Le CRC sera pleinement fonctionnel en mai 2009, lorsque tous les membres auront reçu la formation.

1.79 En février 2009, aucun dossier n'avait été examiné ou maintenu par le CRC. Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'efficacité du comité, puisqu'il n'était pas actif au moment de notre révision.

1.80 Nous pouvons conclure que le CRC a été établi de manière efficace.

Conclusion

1.81 Selon les politiques du CT, les ministères et les organismes doivent veiller à ce que des cadres de contrôle adéquats pour la diligence raisonnable et qu'une intendance efficace des fonds publics soient en place et fonctionnent.² À ces fins, les comités supérieurs d'examen sont essentiels au contrôle ministériel pour assurer la prudence et la probité, ainsi que le respect des principes d'équité, d'ouverture et de transparence des processus d'approvisionnement.

1.82 En général, nous sommes assez satisfaits des progrès réalisés en vue de former des comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement. Nous sommes généralement satisfaits que, par l'entremise de ces comités, (en cours de formation ou opérationnel) les ministères travaillent à garantir que les principes d'équité, d'ouverture et de transparence qui se reflètent dans leurs pratiques d'approvisionnement.

1.83 Lors de notre examen, nous avons constaté que les ministères employaient plusieurs bonnes pratiques. Nous avons traité de la question dans notre rapport.

1.84 Nous avons noté des secteurs devant faire l'objet d'un examen plus approfondi. Seul le cadre de référence du comité de l'ARC exige que le comité reçoive de la documentation relative au rendement des fournisseurs.

1.85 De plus, nous avons aussi constaté que lorsque le mauvais rendement du fournisseur a été confirmé, la Politique sur le rendement des fournisseurs de TPSGC (présentement en révision) exige que des mesures raisonnables soient prises afin d'éviter tout problème éventuel. En outre, la Politique précise que les soumissions adressées par des fournisseurs dont le privilège de faire affaire avec TPSGC a été radié ou suspendu en raison d'un mauvais rendement ne seront pas évaluées. Selon nous, le comité supérieur d'examen devrait s'assurer que les modalités de cette politique, ou de toute autre politique relative au rendement des fournisseurs, soient mises en œuvre. Plus particulièrement, le comité devrait recevoir l'assurance que les documents de l'appel d'offres et les procédures d'évaluation connexes permettent de veiller à ce que les modalités de toute restriction ou condition imposée à un fournisseur en raison d'un mauvais rendement soient respectées, et ce, pour tous les soumissionnaires qui répondent à l'appel d'offres.

1.86 Certains comités réclament l'examen des projets de marchés réalisés au moyen d'un processus de préavis d'adjudication de contrat (PAC). Nous croyons que de tels approvisionnements présentent des risques particuliers et les ministères devraient établir des indicateurs de risques fondés sur l'importance et la complexité, et exiger l'examen de tous les approvisionnements correspondants au profil de risque, particulièrement ceux ayant recours aux PAC par le comité.

² L'ARC détient des pouvoirs uniques, issue de sa loi habilitant et de l'article 41 (2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et n'est pas assujettie à la Politique sur les marchés du CT.

Recommandations

1.87 En améliorant la surveillance dans les ministères, les pratiques suivantes sont perçues comme des moyens efficaces visant à renforcer la confiance de la population canadienne dans le processus d'approvisionnement. Le BOA recommande que les principes suivants prévalent dans la création et le fonctionnement des comités ministériels :

- Les cadres de références des comités devraient être complets et objectifs.
- Les membres des comités devraient être multidisciplinaires et comprendre les processus d'approvisionnement et les risques connexes.
- Les ministères devraient établir des indicateurs de risques fondés sur l'importance et la complexité, et exiger que tous les approvisionnements correspondant au profil de risque, particulièrement ceux ayant recours aux PAC, soient examinés par le comité.
- Les comités devraient réaliser leurs examens au début du processus d'approvisionnement, à l'étape de la planification.
- Les renseignements soumis à ces comités devraient permettre la prise de décisions efficace et saine.
- Les projets de marchés auxquels participent plus d'un ministère devraient être dûment signés par tous les ministères concernés.
- Les comités devraient recevoir l'assurance que tous les documents de l'appel d'offres et les procédures d'évaluation connexes permettent de veiller à ce que les modalités des restrictions ou des conditions imposées à un fournisseur en raison d'un mauvais rendement soient respectées pour tous les soumissionnaires qui répondent à l'appel d'offres.
- Les comités devraient disposer de moyens pour s'assurer de recevoir toutes les soumissions de marchés compris dans leurs mandats.
- Les comités devraient surveiller les résultats de leurs décisions.
- Les comités devraient disposer des moyens nécessaires pour déterminer s'ils opèrent de manière efficace.

Pratiques efficaces

1.88 Notre examen nous a aussi permis d'observer des pratiques efficaces additionnelles, qui pourraient aider les ministères à renforcer leur propre fonction de surveillance. Nous avons indiqué entre parenthèses le nom des ministères où l'utilisation de ces pratiques a été constatée.

- Mettre régulièrement à jour les cadres de référence, pour s'assurer que les informations sont toujours actuelles. (AAC, IRSC, ARC, EC, IC et TPSGC);

- Utiliser une liste de vérification ou un modèle contractuel afin de veiller à ce que les projets de marchés présentés aux fins d'examen traitent des principaux risques ministériels. (AAC, ACIDI, ARC, EC, IC et TPSGC);
- Utiliser une série de questions, comme celles posées par le comité d'AAC, pour s'assurer que les projets de marchés sont complets et que les représentants qui les présentent ont tenu compte de toutes les considérations. Ces questions s'ajoutent à celles du modèle des projets de marchés;
 1. Décrire si le processus de demande de soumissions qui sera utilisé est concurrentiel ou non concurrentiel (y compris les PAC).
 2. Est-ce que le processus d'approvisionnement sera réalisé dans le cadre d'une convention particulière de services, d'un protocole d'entente, d'une offre à commandes, d'un arrangement en matière d'approvisionnement ou d'un contrat?
 3. Est-ce que le processus d'approvisionnement sera réalisé par le ministère lui-même ou par TPSGC?
 4. S'agit-il d'un nouveau projet? Si oui, nécessite-t-il des travaux futurs?
 5. Antécédents de l'entrepreneur : existe-t-il un contrat déjà en place pour les travaux requis? Si oui, comment a-t-il été attribué : processus concurrentiel ou non concurrentiel, commande subséquente à une offre à commandes, ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement etc.?
 6. Fournir le nom de l'entrepreneur, la valeur du contrat et le numéro précédemment attribué par le comité.
 7. Est-ce qu'il y a eu des modifications? Si oui, en fournir le nombre et la valeur.
 8. Quelle est la situation d'affaires et quels sont les enjeux associés, ou les pressions qui créent la nécessité de l'approvisionnement (le contexte)?
 9. Quelles seraient les répercussions sur les activités si l'approvisionnement n'était pas réalisé de manière efficace?
 10. Quelle est la vision d'ensemble, du point de vue de l'organisation? Essaie-t-on de livrer un projet en plusieurs étapes, sur plusieurs années? Comment la demande d'approvisionnement s'insère-t-elle dans la vue d'ensemble?
 11. Est-ce que l'organisation récemment reçu du financement ou des autorisations supplémentaires qui font en sorte que l'organisation doit procéder à l'approvisionnement?
- Un processus de révision simplifié pour les soumissions de marchés à faibles risques. Il s'agit d'un élément très important qui intègre les processus d'une saine gestion des risques et l'utilisation appropriés des ressources. (EC, ARC et IC);
- Le comité est appuyé par un système informatisé qui assure une fonction de suivi, afin de déterminer l'état des décisions prises. (AAC, ARC et EC);

- Le comité dispose de moyens pour repérer les contrats devant être bientôt renouvelés afin de veiller à ce que le renouvellement ne soit pas automatique, et que les options soient exercées selon les principes de la diligence raisonnable. (AAC, ACDI, ARC et EC);
- Le comité détermine s'il y a une amélioration ou une détérioration des activités d'approvisionnement de l'organisation causée par ses mesures. (AAC, ARC et EC);
- Le comité vérifie l'état d'avancement des projets de marchés par rapport aux processus d'examen des approvisionnements, afin d'aviser les clients de l'état de leurs besoins. (ARC)

Nous avons offert à tous les ministères et organismes concernés par cet examen l'occasion de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la rédaction de la version définitive.

Appendice – Glossaire des acronymes

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ACDI	Agence canadienne de développement international
ARC	Agence du revenu du Canada
BOA	Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
CAO	Comité des affaires opérationnelles
CEA	Comité d'examen des Achats
CEC	Comité d'examen des contrats
CES	Comité d'examen stratégique
CGEE	Comité de gestion exécutif élargi
CPS-EM	Conseil des programmes et services - Examen des marchés
CRC	Comité de révision des contrats
CRE	Comité de révision des évaluations
CT	Conseil du Trésor
DGMM	Division de la gestion des marchés et du matériel
EC	Environnement Canada
GMC	Division de la gestion du matériel et des contrats
GMO	Grands ministères et organismes
IC	Industrie Canada
IRSC	Instituts de recherche en santé du Canada
MJ	Ministère de la Justice
PAC	Préavis d'adjudication de contrat
PMO	Petits ministères et organismes
SPPCC	Sécurité Publique et Protection civil Canada
TI	Technologie de l'information
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada