



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



CHAPITRE 4

EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

ENVIRONNEMENT CANADA – EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT RELATIVES AUX SERVICES DE CONSEILLERS EN GESTION ET AUTRES SERVICES PROFESSIONNELS

OTTAWA
MAI 2010

RENFORCER LA CONFIANCE DE LA POPULATION CANADIENNE DANS LE PROCESSUS
D'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Table des matières

RÉSUMÉ	II
RÉPONSE DU MINISTÈRE	IV
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
PRINCIPAUX POINTS DE L'EXAMEN	2
OBJECTIFS DE L'EXAMEN	2
PORTÉE ET DURÉE	2
MÉTHODE DE L'EXAMEN	3
ANALYSE DES DONNÉES.....	3
OBSERVATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN	4
ÉQUITÉ ET TRANSPARENCE DANS LE CONTEXTE DES ALLÉGATIONS DE FAVORITISME	4
CADRE DE CONTRÔLE DE LA GESTION	5
CONFORMITÉ AUX POLITIQUES	6
<i>Processus d'évaluation</i>	6
RECOMMANDATION 1	7
<i>Processus de modification</i>	7
RECOMMANDATION 2	8
<i>Autres observations - Comité sur la situation des espèces en péril au Canada</i>	8
RECOMMANDATION 3	9
CONCLUSION	9
RÉPONSE DU MINISTÈRE	10

Résumé

4.1 Au printemps de 2007, un fournisseur déposait une plainte officielle devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), alléguant qu'Environnement Canada (EC) avait fait preuve de favoritisme à l'endroit d'une autre entreprise relativement à l'adjudication d'un marché. Le TCCE a examiné le cas et a recommandé qu'EC réévalue la proposition présentée par le plaignant. La proposition a été réévaluée et on a tiré les mêmes conclusions que lors de la première évaluation. Le fournisseur a alors décidé d'adresser sa plainte à Justice Canada, qui a répondu que le cas avait fait l'objet d'un examen de la part du TCCE et que celui-ci avait rendu son jugement.

4.2 Le plaignant a donc porté sa plainte devant le Commissaire à l'information et le Bureau du vérificateur général du Canada. En décembre 2008, le fournisseur s'adressait au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Après quelques discussions préliminaires, le BOA décidait d'examiner les pratiques d'approvisionnement d'EC afin de vérifier si elles appuyaient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Le BOA et Environnement Canada se sont entendus pour qu'un examen soit effectué en adoptant une approche collaborative, et EC embauchait alors un cabinet de vérification externe pour s'en charger.

4.3 La portée de la vérification englobait toutes les étapes du processus d'approvisionnement qui concernaient les « services de conseillers en gestion et autres services professionnels », notamment la planification du processus d'approvisionnement (p. ex., la définition des besoins), les activités liées aux demandes de soumissions et à l'adjudication du marché, la gestion du contrat et la clôture du marché. Il a alors été convenu que les objectifs de l'examen seraient :

- d'évaluer si les allégations de favoritisme étaient fondées;
- d'examiner le processus d'approvisionnement relatif aux « services de conseillers en gestion et autres services professionnels » afin de déterminer si Environnement Canada respectait la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT) et le *Règlement sur les marchés de l'État*;
- de déterminer si la fonction opérationnelle d'approvisionnement s'appuyait sur de saines pratiques de gestion des marchés et était équitable, ouverte et transparente.

4.4 Le personnel du BOA a examiné les objectifs, la portée et les méthodes de la vérification et s'est dit satisfait du travail effectué par le cabinet de vérification externe.

4.5 Les vérificateurs externes ont terminé leur travail et ont conclu que le cadre de contrôle de la gestion d'EC était adéquat, qu'il répondait aux besoins du Ministère et que l'ensemble des activités d'approvisionnement respecte les politiques du Conseil du Trésor, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et de son propre ministère à l'égard des marchés pour les services de conseillers en gestion et autres services professionnels .

4.6 Les vérificateurs externes ont également affirmé qu'ils n'avaient rien trouvé qui permettait de conclure qu'EC avait fait preuve de favoritisme à l'endroit d'une entreprise donnée au cours du processus d'évaluation des propositions et d'adjudication du marché, durant la période visée par l'examen.

4.7 Le rapport de vérification a noté les points suivants :

- Six des cinquante dossiers inclus dans l'échantillon statistique et quatre des sept dossiers dans l'échantillon discrétionnaire avaient une documentation incomplète en ce qui concerne l'évaluation. Par conséquent, le Ministère s'expose au risque de voir ses décisions remises en question;
- Compte tenu du fait qu'EC ne dispose pas d'une politique détaillée sur les marchés qui lui est propre, il suit le Guide des approvisionnements de TPSGC. Selon le Guide des approvisionnements, « Les notes prises au cours de l'évaluation doivent être conservées telles quelles et faire partie du dossier d'achat aux fins de vérification. » Bien que cette approche ne soit pas obligatoire pour les ministères et les organismes, il s'agit clairement d'une pratique exemplaire qui devrait être adoptée. Le Guide des approvisionnements précise également que « les feuilles de travail des évaluateurs font partie intégrante du processus d'évaluation et représentent une partie du dossier sur le marché ainsi qu'une partie du registre de toutes les communications ayant influé sur le marché au sens des accords commerciaux internationaux. »;
- Le BOA conclut donc que si les formulaires ne sont pas dûment remplis et que les rapports sont incomplets, les responsables de l'approvisionnement d'EC ne peuvent pas démontrer qu'ils respectent la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et les politiques de TPSGC visant la documentation appropriée qui doit être tenue au dossier. Si, dans certains cas, les décisions ne sont pas suffisamment documentées, certains pourraient avoir l'impression que les pratiques d'approvisionnement du Ministère ne sont pas observées de manière équitable, transparente et ouverte.

4.8 Le BOA s'est appuyé sur les observations formulées au cours de la vérification pour préparer son rapport. Le BOA a également examiné les documents de travail du vérificateur et il est satisfait des résultats.

4.9 Le BOA est d'accord avec les constatations et les recommandations qui découlent de la vérification. Il est préoccupé par l'insuffisance de la documentation relative au processus d'évaluation et au processus utilisé pour choisir les coprésidents du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) d'Environnement Canada.

4.10 Il est recommandé que le ministère devrait :

- (1) réviser la lettre d'instructions normalisée remise aux évaluateurs afin de décrire clairement les normes minimales exigées en matière de documentation. Les normes minimales qui font partie des instructions accessibles sur le site Web devraient également être révisées, et le directeur devrait veiller à ce qu'elles soient respectées;
- (2) veiller à ce que toutes les modifications soient correctement justifiées et effectuées avant les dates d'expiration des contrats;
- (3) demander à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et au Conseil du Trésor du Canada de proposer une solution quant à la manière de réaliser les transactions semblables à celles qui concernent le COSEPAC, compte tenu des obligations législatives.

Réponse du Ministère

Environnement Canada accepte les recommandations du présent rapport et est satisfait des travaux effectués par le cabinet de vérification indépendante. Le Ministère préparera un plan d'action de la gestion qui sera présenté devant son Comité consultatif externe de vérification indépendante en juin 2010.

Introduction

Contexte

4.11 Le présent examen a été rendu nécessaire après qu'une plainte eut été déposée par un fournisseur au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) en décembre 2008.

4.12 Avant que le BOA ne reçoive la plainte, soit au printemps de 2007, le fournisseur (entreprise A) déposait une plainte officielle devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), alléguant qu'Environnement Canada (EC) avait fait preuve de favoritisme à l'endroit d'une autre entreprise (entreprise B) relativement à l'adjudication d'un marché. Le TCCE a examiné le cas et a recommandé qu'Environnement Canada réévalue la proposition présentée par le plaignant. Par conséquent, la proposition a été réévaluée et on a tiré les mêmes conclusions que lors du premier examen. Le fournisseur a alors décidé d'adresser sa plainte à Justice Canada, qui a répondu que le cas avait fait l'objet d'un examen de la part du TCCE et que celui-ci avait rendu son jugement.

4.13 Le fournisseur (entreprise A) a alors présenté des demandes relatives à l'Accès à l'information et à la protection des renseignements personnels (AIPRP) concernant l'information particulière d'un autre fournisseur (entreprise B). Étant donné l'ampleur de la recherche et de la documentation requise pour traiter les demandes, il a fallu au Ministère beaucoup de temps pour achever le travail. Le plaignant a donc décidé de déposer une autre plainte devant le Commissaire à l'information et le Bureau du vérificateur général.

4.14 Les allégations concernent surtout le processus menant à l'adjudication de marchés concurrentiels de plus de 150 000 \$ ainsi que le processus d'accès à l'information. Il y avait également des allégations selon lesquelles Environnement Canada aurait fait preuve de favoritisme à l'endroit d'une entreprise particulière lors de l'adjudication de marchés.

4.15 Le Règlement régissant l'ombudsman de l'approvisionnement l'autorise à examiner les pratiques d'approvisionnement des ministères afin d'en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et de formuler des recommandations en vue de les améliorer.

4.16 Après quelques discussions préliminaires tenues avec le Ministère en mai 2009, le BOA informait ce dernier qu'un examen des pratiques ciblerait particulièrement les pratiques d'approvisionnement d'EC qui concernaient les allégations en question afin de déterminer si des problèmes de nature systémique existent. Le BOA et Environnement Canada ont convenu qu'EC effectuerait une vérification en adoptant une approche collaborative. Il a été décidé que la Division de la vérification interne d'EC aurait recours aux services d'un cabinet externe pour effectuer la vérification.

4.17 Il a été convenu qu'après la vérification, le BOA utiliserait les résultats de la vérification pour étayer les conclusions du présent examen.

Principaux points de l'examen

Objectifs de l'examen

4.18 Les trois objectifs de ce travail consistaient à :

- évaluer si les allégations de favoritisme étaient fondées;
- examiner le processus d'approvisionnement relativement aux « services de conseillers en gestion et autres services professionnels » afin de déterminer si Environnement Canada respectait la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et le *Règlement sur les marchés de l'État*;
- déterminer si la fonction opérationnelle d'approvisionnement s'appuyait sur de saines pratiques de gestion des marchés et était équitable, ouverte et transparente.

Portée et durée

4.19 Toutes les étapes du processus d'approvisionnement qui concernent les « services de conseillers en gestion et autres services professionnels » étaient incluses dans la portée, notamment la planification du processus d'approvisionnement (p. ex., la définition des besoins), les activités liées aux demandes de soumissions et à l'adjudication du marché, la gestion du contrat, la clôture du marché et les critères d'évaluation. La majorité des marchés adjugés à l'entreprise B figurait dans la catégorie « services de conseillers en gestion et autres services professionnels ». Nous avons donc ciblé cette catégorie de dépenses durant l'examen.

4.20 Plus particulièrement, l'examen portait sur certains marchés d'une valeur supérieure à 25 000 \$ qui ont été adjugés par EC ou par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au nom d'EC entre le 1^{er} avril 2008 et le 11 décembre 2009 (20 mois).

4.21 Des marchés liés à l'entreprise concernée par les allégations de favoritisme entre le 1^{er} avril 2006 et le 11 décembre 2009 (44 mois) étaient également inclus dans la portée de l'examen. Les allégations de favoritisme à l'endroit de l'entreprise B visaient des marchés concurrentiels et non concurrentiels adjugés au cours des 10 dernières années. Cependant, nous avons limité la portée du présent examen aux 44 derniers mois parce que nous avons jugé qu'il ne serait pas utile de considérer les années antérieures à 2006. Les travaux effectués dans le cadre du présent examen consistaient à examiner sept des huit marchés adjugés par l'entremise d'un processus concurrentiel et huit des dix-huit marchés adjugés par l'entremise d'un processus non concurrentiel durant la période concernée.

Méthode de l'examen

4.22 La vérification qui appuie le présent examen a été effectuée par une entreprise indépendante en conformité avec les normes de l'Institut des vérificateurs internes du Canada et la Politique de vérification interne du Conseil du Trésor. La vérification comprenait un examen des renseignements de base, des entrevues et des tests sur un échantillonnage des transactions.

4.23 Le BOA s'est appuyé sur les observations formulées au cours de la vérification pour préparer le présent examen. Le BOA a également examiné les documents de travail du vérificateur et il est satisfait des résultats.

Analyse des données

4.24 Entre les exercices 2006-2007 et 2009-2010, Environnement Canada et TPSGC, en son nom, ont adjugé 46 003 marchés selon un ratio de 58,6 % et de 41,4 %, respectivement, pour une valeur totale de 625 791 347 \$. Pour constituer l'échantillon statistique, nous avons ciblé les marchés de la catégorie « services de conseillers en gestion et autres services professionnels » adjugés entre le 1^{er} avril 2008 et le 11 décembre 2009. Au cours de cette période, 1 337 marchés de la catégorie « services de conseillers en gestion et autres services professionnels » ont été adjugés. De ce nombre, 168 avaient une valeur de plus de 25 000\$. L'échantillon statistique a été prélevé à partir de ce groupe puisque l'examen portait entre autres sur l'application des critères d'évaluation.

4.25 Cet échantillon est composé de 50 dossiers contractuels dont la valeur s'élevait à 4 700 122 \$. L'échantillon a été prélevé selon une stratégie statistique aléatoire avec un coefficient de confiance de 90 %, un degré de précision de ± 10 % et un coefficient d'écart prévu pour la population de 25 %. L'échantillon comprend 9 transactions de plus de 100 000 \$ et 41 transactions de moins de 99 000 \$, mais supérieures à 25 000 \$. Le tableau suivant présente la population et l'échantillon.

Tableau 1 : Population – Services de conseillers en gestion et autres services professionnels

Transactions	Population entre le 1 ^{er} avril 2008 et le 11 déc. 2009 (20 mois)	Échantillon Entre le 1 ^{er} avril 2008 et le 11 déc. 2009 (20 mois)
Supérieure à 100 k\$	31	9
Inférieure à 99 k\$, mais supérieure à 25 k\$	137	41
Valeur totale des marchés d'où provient l'échantillon	13 603 619 \$	4 700 122 \$
Inférieure à 25 k\$	1169	-
Total	1337	-

4.26 En plus de l'échantillon statistique que les vérificateurs ont utilisé pour vérifier l'ensemble des pratiques d'approvisionnement du Ministère, ils ont également sélectionné un échantillon discrétionnaire de marchés adjugés à l'entreprise B à cause des allégations selon lesquelles l'entreprise B aurait reçu d'EC un traitement préférentiel au cours de l'évaluation des propositions et de l'adjudication du marché subséquent.

4.27 Comme l'indiquent les documents de travail d'Environnement Canada concernant une analyse de l'information contractuelle terminée en juin 2009, l'entreprise en question était importante en ce qui a trait à la valeur des marchés adjugés par EC entre 2005-2006 et 2008-2009 (22^e entreprise en importance au cours de la période concernée en ce qui a trait à la valeur totale des marchés adjugés qui s'élève à 766 000 \$). Il s'agissait de la septième en importance en ce qui a trait au nombre de marchés adjugés, soit 32. La plupart d'entre eux (27) étaient de la catégorie « services de conseillers en gestion et autres services professionnels ».

4.28 Quinze dossiers de marchés adjugés durant la période concernée par le présent examen (avril 2006 à décembre 2010) ont été sélectionnés pour examen (sept des huit dossiers contractuels de valeur supérieure à 25 000 \$ et huit des dix-neuf marchés de valeur inférieure à 25 000 \$) pour constituer l'échantillon discrétionnaire. Le marché de 163 000 \$ qui a donné lieu à l'examen du TCCE a également été inclus dans l'échantillon discrétionnaire. On a vérifié la conformité des sept dossiers avec l'ensemble des procédures d'approvisionnement en examinant notamment les critères d'évaluation utilisés. Les huit dossiers des marchés adjugés à l'entreprise, en tant que fournisseur unique, ont été examinés afin de vérifier si le recours à un fournisseur unique était justifié.

Observations découlant de l'examen

Équité et transparence dans le contexte des allégations de favoritisme

4.29 Nous avons examiné sept des huit marchés adjugés à l'entreprise B par l'entremise du processus concurrentiel pour obtenir des « services de conseillers en gestion et autres services professionnels ». Une vaste gamme de services ont été fournis à EC dans le cadre de ces marchés et comprenaient des services généraux de facilitation et d'enregistrement d'atelier, des évaluations de programme (deux cas), des services de conseillers en gestion, la préparation de documents d'orientation et d'options en matière de gouvernance à l'appui de la gestion de projet, et des services de nature plus technique portant sur les questions de réglementation. Tous ces marchés ont été adjugés par le biais de MERX™ (le service électronique d'appels d'offres du gouvernement) et ont été soumis à un processus documenté d'évaluation des propositions.

4.30 Étant donné que l'entreprise en question fournissait une gamme aussi variée de services, chacun des sept marchés ou propositions que nous avons examinés avait été géré ou évalué par des personnes différentes. De plus, une des évaluations était un projet interministériel qui a fait appel aux services d'évaluateurs provenant de trois ministères. Dans de tels cas, puisque les équipes d'évaluation et les gestionnaires

différent d'un marché à un autre, il y a moins de risques qu'une entreprise soit favorisée plutôt qu'une autre.

4.31 L'analyse faite par les vérificateurs des critères particuliers utilisés pour évaluer les propositions relatives aux sept marchés adjugés à l'entreprise concernée par l'entremise d'un processus concurrentiel (y compris la réévaluation effectuée en raison de la plainte qui a donné lieu au présent examen) a constaté que les critères d'évaluation et l'énoncé des travaux ne contenaient aucun facteur limitatif ou préférentiel. Cela fournit un élément de preuve additionnel permettant de conclure à l'absence de favoritisme.

4.32 Les données disponibles n'ont pas permis de déterminer, au cours de la vérification, le nombre de propositions présentées par l'entreprise concernée qui n'ont pas abouti à l'octroi d'un marché. Par conséquent, les vérificateurs ont sélectionné, de manière discrétionnaire, cinq marchés adjugés, selon un processus concurrentiel, à un des concurrents de l'entreprise. Un des cinq dossiers examinés concernait un marché de 116 000 \$ pour lequel l'entreprise B avait présenté une proposition; bien que sa proposition ait été retenue, il fut déterminé, par l'entremise de la méthode de sélection de prix par point utilisée, que le marché ne lui serait pas adjugé.

4.33 En ce qui concerne les huit marchés prescrits (sur dix-neuf) de valeur inférieure à 25 000 \$ que nous avons analysés, l'examen a révélé que les motifs fournis pour justifier les décisions et la conformité étaient raisonnables dans tous les cas. Cette constatation, combinée au fait que les marchés à fournisseur unique n'ont pas été traités par le même gestionnaire de centre de responsabilité, fournit un élément de preuve suffisant pour conclure à l'absence de favoritisme à l'endroit de l'entreprise B.

4.34 En résumé, selon les conclusions de la vérification, on n'a trouvé aucun élément de preuve permettant de conclure qu'EC avait fait preuve de favoritisme à l'endroit d'une ou l'autre entreprise au cours du processus d'examen des propositions et d'adjudication de marchés.

Cadre de contrôle de la gestion

4.35 Le cadre de contrôle de la gestion d'EC est adéquat et répond aux besoins du Ministère à l'égard des marchés pour les services de conseillers en gestion et autres services professionnels.

4.36 Plusieurs aspects du processus d'approvisionnement d'EC sont positifs :

- EC a un Comité de révision des contrats (CRC) rigoureux et efficace qui joue un rôle clé en matière de surveillance en veillant à ce que les politiques du gouvernement soient respectées;
- les énoncés des travaux et les critères d'évaluation connexes sont bien articulés;
- les conseils généraux et l'orientation offerts aux gestionnaires sont facilement accessibles sur l'intranet du Ministère pour la plupart des aspects du processus d'approvisionnement.

4.37 Cependant, malgré les aspects positifs précités, la vérification a permis de relever certains problèmes qui doivent être résolus par la direction afin d'améliorer les pratiques d'approvisionnement et de garantir qu'elles sont équitables, transparentes et ouvertes.

Conformité aux politiques

4.38 Dans l'ensemble, les activités d'approvisionnement sont conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et aux politiques ministérielles de TPSGC. Cependant, quelques améliorations devraient y être apportées afin de démontrer plus clairement que le Ministère respecte les politiques gouvernementales sur les marchés.

Processus d'évaluation

4.39 De manière générale, les processus et les critères d'évaluation étaient appropriés pour les sommes concernées.

4.40 Cependant, la vérification a trouvé des contrats qui avaient une documentation incomplète en ce qui concerne l'évaluation. Par conséquent, le Ministère s'expose au risque de voir ses décisions remises en question.

4.41 Dans six des cinquante échantillons, il n'y avait aucune preuve de conformité aux *Lignes directives pour l'évaluation des propositions* d'EC. Contraire aux instructions aux évaluateurs des politiques d'EC, certains formulaires d'évaluation sommaire ou d'évaluation du comité n'étaient pas signés par tous les membres du comité d'évaluation.

4.42 À l'intérieur de l'échantillon discrétionnaire, quatre des sept dossiers examinés ne contenaient pas de commentaire au formulaire d'évaluation à savoir comment les points ont été alloués ou perdus. D'autre part, ces dossiers ne contenaient pas de documentation sur le raisonnement appuyant le consensus inclus au rapport sommaire du comité d'évaluation.

4.43 On nous a informés que, compte tenu du fait qu'EC ne dispose pas d'une politique détaillée sur les marchés qui lui est propre, il suit le Guide des approvisionnements de TPSGC dans les cas où ses politiques internes ne sont pas suffisamment précises. Cependant, EC est tenu de respecter la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

4.44 Selon le Guide des approvisionnements de TPSGC, « Les notes prises au cours de l'évaluation doivent être conservées telles quelles et faire partie du dossier d'achat aux fins de vérification. » Bien que cette approche ne soit pas obligatoire pour les ministères et les organismes, il s'agit clairement d'une pratique exemplaire qui devrait être adoptée.

4.45 Le Guide des approvisionnements ajoute : « À la suite d'une décision pertinente du Tribunal canadien du commerce extérieur, on a constaté que les feuilles de travail des évaluateurs font partie intégrante du processus d'évaluation et représentent une

partie du dossier sur le marché ainsi qu'une partie du registre de toutes les communications ayant influé sur le marché au sens des accords commerciaux internationaux. »

4.46 La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, pour sa part, précise, en ce qui concerne la documentation : « Les dossiers des achats doivent être établis et structurés de manière à faciliter la surveillance au moyen d'une piste de vérification complète qui renferme des détails au sujet des marchés liés aux décisions et aux communications pertinentes, y compris l'identification des fonctionnaires et des autorités approuvant les marchés. »

4.47 Pour ces raisons, les évaluateurs doivent veiller à ce que les commentaires soient clairs et que les motifs justifiant le retranchement ou l'ajout de points soient clairement consignés.

4.48 La lettre type envoyée aux évaluateurs des propositions par les agents d'approvisionnement d'EC fournit de l'orientation, mais ne précise pas que tous les formulaires de résumé d'évaluation doivent être signés par tous les évaluateurs, comme l'indiquent les lignes directrices à l'intention des gestionnaires qui sont accessibles sur leur site Web. Cette lettre ne donne pas non plus d'orientation concernant le niveau de détail nécessaire pour appuyer les décisions subséquentes et les recommandations relatives à l'adjudication des marchés.

4.49 En somme, du point de vue du BOA, si les formulaires ne sont pas dûment remplis et que les rapports sont incomplets, les responsables de l'approvisionnement d'EC ne peuvent pas démontrer qu'ils respectent la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et les politiques de TPSGC visant la documentation appropriée qui doit être tenue au dossier. Si, dans certains cas, les décisions ne sont pas suffisamment documentées, certains pourraient avoir l'impression que les pratiques d'approvisionnement du Ministère ne sont pas observées de manière équitable, transparente et ouverte.

Recommandation 1

4.50 Le ministère devrait réviser la lettre remise aux évaluateurs, de même que les instructions et les « lignes directrices pour l'évaluation des propositions » accessibles sur le site Web afin de décrire clairement les normes minimales de documentation, et veiller à ce qu'elles soient respectées. Sans la documentation appropriée, il est difficile pour la direction de déterminer si les décisions ont été prises et d'avoir, par le fait même, un aperçu de l'efficacité et de l'objectivité de ces décisions. Une documentation appropriée est donc essentielle pour démontrer que les pratiques d'approvisionnement sont observées de manière équitable, ouverte et transparente.

Processus de modification

4.51 En ce qui concerne le traitement des modifications dans les 50 dossiers de l'échantillon statistique que nous avons examinés, nous avons trouvé, dans un cas sur

vingt, qu'aucune documentation ou explication à l'appui de l'augmentation importante des coûts (de 36 000 \$ à 72 000 \$) était au dossier. Dans un autre cas, la modification a été traitée même si le marché était échu. Ces situations, où les dossiers ne sont pas suffisamment documentés, peuvent donner l'impression d'être ni équitables, ni transparentes ou de limiter l'accès aux autres fournisseurs éventuels.

Recommandation 2

4.52 Le directeur général, Biens, approvisionnements et gestion environnementale devrait veiller à ce que toutes les modifications soient correctement justifiées et effectuées avant les dates d'expiration des marchés.

Autres observations - Comité sur la situation des espèces en péril au Canada

4.53 L'échantillon statistique comprenait un marché lié au Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). En raison des préoccupations qui ont été exprimées concernant la mise sur pied de ce comité, on a jugé qu'il était nécessaire de porter cette information à l'attention de la haute direction d'EC.

4.54 Le COSEPAC est une entité réunissant des spécialistes qualifiés provenant d'organismes compétents (provinciaux, territoriaux et fédéraux) et d'organismes non gouvernementaux, des scientifiques indépendants, des spécialistes des connaissances traditionnelles autochtones et des membres du milieu universitaire. Le 5 juin 2003 était promulguée la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Celle-ci établit le COSEPAC à titre d'entité consultative, faisant ainsi en sorte que les espèces sauvages continuent d'être évaluées selon un processus scientifique rigoureux et indépendant. L'article 20 de la loi exige du ministre qu'il fournisse « au COSEPAC le personnel - professionnels, techniciens, secrétaires, commis et autres personnes - et les installations et fournitures qu'il estime nécessaires à l'exécution de sa mission. »

4.55 Des avis publics sollicitant des candidatures pour les divers postes de coprésidents sont accessibles sur le site Web du COSEPAC. Selon le site, « Les candidatures seront examinées par un comité de sélection du COSEPAC, qui transmettra les énoncés de qualités et ses recommandations au COSEPAC. Le COSEPAC formulera à son tour ses recommandations... et les fera parvenir au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP) et au ministre de l'Environnement. Le candidat retenu sera nommé par le ministre de l'Environnement. »

4.56 Conformément à la loi, EC conclut un marché pluriannuel avec chacun des coprésidents des divers comités. Ces marchés ont une valeur de l'ordre de 30 000 \$ par an pour un total approximatif de 120 000 \$ sur quatre ans. Depuis le 1^{er} avril 2006, 20 marchés ont été adjugés relativement au COSEPAC.

4.57 Ce processus d'approvisionnement ne satisfait pas, à l'heure actuelle, aux exigences de la Politique sur les marchés du CT qui exige que les ministères utilisent MERX™ en tant que site officiel pour la présentation de propositions; il ne répond pas non plus aux quatre critères relatifs aux marchés prescrits.

4.58 Après que nous ayons porté cette situation à l'attention du Ministère, les premières mesures nécessaires ont été prises. En fait, on nous a informé qu'au moment de rédiger le présent document, le groupe de vérification interne d'Environnement Canada était en consultation avec son groupe de services juridiques afin de déterminer le mécanisme le plus approprié pour l'embauche des membres du COSEPAC.

Recommandation 3

4.59 Le directeur général, Biens, approvisionnements et gestion environnementale, en collaboration avec le groupe de services juridiques, devrait demander à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et au Conseil du Trésor du Canada de proposer une solution quant à la manière de réaliser les transactions semblables à celles qui concernent le COSEPAC, compte tenu des obligations législatives.

Conclusion

4.60 Le BOA est d'accord avec les constatations et les recommandations qui découlent de la vérification effectuée par le cabinet de vérification indépendant.

4.61 On n'a trouvé aucun élément de preuve permettant de conclure qu'EC a usé de favoritisme à l'endroit d'une entreprise donnée au cours du processus d'examen des propositions et d'adjudication du marché.

4.62 Dans l'ensemble, le processus d'approvisionnement d'Environnement Canada, en ce qui concerne les « services de conseillers en gestion et autres services professionnels », à l'exception des problèmes mentionnés plus haut, est conforme aux politiques du Conseil du Trésor, de TPSGC et du Ministère relatives aux biens et aux services. La fonction d'approvisionnement pour ces services s'appuie sur de saines pratiques de gestion des marchés. Notamment, EC a mis en place un système efficace de gouvernance en instaurant le processus du Comité de révision des contrats, et les contrôles internes sont adéquats comme le montre le nombre limité de cas de non-conformité avec la Politique et le Règlement.

4.63 Toutes les étapes du processus d'approvisionnement qui concernent les « services de conseillers en gestion et autres services professionnels », notamment la planification du processus d'approvisionnement (p. ex., la définition des besoins), les activités liées aux demandes de soumissions et à l'adjudication du marché, la gestion du contrat (y compris les modifications) et la clôture du marché sont appropriées pour les sommes concernées et sont généralement bien documentées. Cependant, des améliorations devraient être apportées afin de veiller à ce que le processus d'évaluation soit documenté de manière suffisante pour démontrer clairement que les principes d'équité, d'ouverture et de transparence sont respectés.

4.64 Les énoncés des travaux, les critères d'évaluation et les évaluations de propositions prouvent qu'on a respecté les normes en matière d'équité, d'ouverture et de transparence.

4.65 Il existe encore certains risques à l'égard de la documentation des évaluations de propositions et du processus utilisé pour l'embauche des membres des comités du COSEPAC.

Réponse du Ministère

Environnement Canada accepte les recommandations du présent rapport et est satisfait des travaux effectués par le cabinet de vérification indépendante. Le Ministère préparera un plan d'action de la gestion qui sera présenté devant son Comité consultatif externe de vérification indépendante en juin 2010.