



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

*EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT À L'ÉCHELLE DU
GOUVERNEMENT CONCERNANT LES OFFRES À COMMANDES ET LES
ARRANGEMENTS EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT*

OTTAWA
OCTOBRE 2015

*PROMOUVOIR L'ÉQUITÉ, L'OUVERTURE ET LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS
D'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL*

Table des matières

Introduction.....	3
<i>Contexte</i>	3
<i>Contexte</i>	4
<i>Objectif et critères d'examen</i>	6
<i>Portée et méthodologie</i>	7
<i>Pourquoi est-ce important?</i>	8
Observations.....	7
<i>Formation</i>	7
<i>Orientation – Politiques, lignes directrices et procédures</i>	8
<i>Surveillance des contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA</i>	15
<i>Disponibilité et utilisation des mécanismes de rétroaction</i>	17
Conclusion	18
Recommandations.....	19
Réponse des ministères.....	19

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement

Édifice Constitution Square
340, rue Albert, 11^{ième} étage
Ottawa, Ontario K1R 7Y6

Sans frais : 1-866-734-5169
Télécopieur : 613-947-9800

ISBN : P114-8/2015
978-0-660-03565-9

La présente publication est également disponible en format électronique au :
www.boa-opo.gc.ca

Introduction

Contexte

1. L'article 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* confère à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir d'examiner les pratiques d'approvisionnement en matériel des ministères et des organismes afin d'évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence.

2. Une analyse des plaintes reçues par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a permis de repérer plusieurs problèmes potentiels liés à l'utilisation d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement (AMA). Parmi les problèmes potentiels figure ce qui suit :

- Non-respect des politiques, des lignes directrices ou des instructions lors de l'attribution de contrats dans le cadre des offres à commandes ou des AMA, notamment :
 - énoncés des travaux génériques ou imprécis;
 - lignes directrices imprécises pour l'évaluation ou la sélection;
 - utilisation de prix non conformes à l'offre à commandes ou à l'AMA;
 - défaut de fournir un avis aux entreprises non retenues de l'attribution du contrat ou défaut de fournir un compte rendu lorsque la demande est faite.

3. Des problèmes ont également été relevés lors du processus d'analyse environnementale, qui tient compte de toutes les rétroactions transmises au bureau par les fournisseurs et les fonctionnaires fédéraux dans le cadre d'activités de liaison extérieure. Ces problèmes incluaient ce qui suit :

- la perception selon laquelle les fournisseurs choisis recevaient une plus grande quantité de travail;
- les groupes des achats n'étaient pas toujours consultés lors de l'établissement de contrats dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA;
- les personnes établissaient des contrats dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA, et ce, sans formation ni orientation;
- la préoccupation des fournisseurs voulant que les rétroactions dans le cadre des offres à commandes et des AMA fournis aux représentants du gouvernement n'aient pas été prises en compte.

4. Pendant l'exercice financier 2013-2014, environ 20 % des contrats reçus par le BOA étaient liés à une offre à commandes ou à un AMA. Au cours des deux derniers exercices financiers, cinq à neuf plaintes formulées par les fournisseurs étaient associées à l'attribution d'une commande subséquente en vertu d'une offre à commandes ou d'un contrat en vertu d'un AMA¹; ces plaintes répondaient aux critères d'examen stipulés dans le *Règlement concernant l'ombudsman de*

¹ Aux fins du présent rapport, le terme « contrat » sera, sauf indication contraire, utilisé pour faire référence aussi bien aux commandes subséquentes passées en vertu d'une offre à commandes qu'à un contrat attribué dans le cadre d'un AMA.

l'approvisionnement (le Règlement) et ont fait l'objet d'un examen. Dans certains cas, les résultats de l'examen ont conduit l'ombudsman de l'approvisionnement à recommander le versement d'un dédommagement aux fournisseurs. Plus important encore, les résultats ont révélé que dans certains cas, les offres à commandes ou les AMA qui constituaient l'objet de l'examen donnaient lieu à une interprétation ouverte et étaient donc susceptibles d'être utilisés de manière imprévue.

5. D'après l'analyse des contrats et les résultats de l'examen, des problèmes peuvent découler de l'utilisation d'offres à commandes et d'AMA. En conséquence, et comme le requiert le paragraphe 4(1) du Règlement, l'ombudsman de l'approvisionnement a déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables pour examiner l'utilisation des offres à commandes et des AMA.

Contexte

6. Les offres à commandes et les AMA constituent deux méthodes distinctes d'approvisionnement établies pour faciliter l'acquisition de biens et de services fréquemment achetés par les ministères et les organismes fédéraux où l'on ne connaît pas la demande à l'avance. En théorie, l'utilisation des offres à commandes et des AMA vise à réduire les documents requis, à réduire le prix des biens et des services, à accélérer le processus d'approvisionnement et à limiter le nombre d'appels d'offres et de négociations de contrats.

Offres à commandes

7. Une offre à commandes est un accord entre le gouvernement et un fournisseur qualifié visant à fournir, sur demande, des biens ou des services, à des prix préétablis ou selon une tarification établie, conformément à des conditions définies pour une période précise. Les offres à commandes sont en partie utilisées pour réduire le temps et l'administration généralement associés aux processus d'approvisionnement typiques pour l'achat de biens et de services fréquemment demandés.

8. Une offre à commandes n'est pas un contrat : le gouvernement n'a donc pas l'obligation d'acheter les biens ou les services précisés dans l'offre à commandes. Lorsqu'une organisation indique avoir besoin d'un bien ou d'un service disponible dans une offre à commandes, l'organisme remet un contrat au fournisseur qualifié dans le cadre de cette dernière. Ce type de contrat est couramment appelé « commande subséquente » dans le cadre d'une offre à commandes. En se servant d'une offre à commandes, les ministères présentant un besoin précis n'ont pas à lancer un processus d'approvisionnement compliqué (élaboration de l'énoncé des exigences, critères d'évaluation, évaluation des soumissions, etc.) associé à des incidences sur les plans des finances et des échéanciers. Pourvu que les biens et les services soient disponibles par l'intermédiaire d'une offre à commandes, les ministères peuvent préciser la demande (quantité des produits, date et lieu de livraison) et émettre une commande subséquente au moyen d'un processus d'attribution prédéterminé et établi dans chaque offre à commandes.

9. Puisqu'il ne s'agit pas d'un contrat, se qualifier pour une offre à commandes ne constitue pas une garantie de travail pour le fournisseur. Chaque fournisseur qui se qualifie pour une offre à commandes est défini comme un « détenteur d'offre à commandes ». L'offre à commandes permet aux détenteurs de telles offres de fournir des biens et des services au gouvernement fédéral, au besoin et sur demande, d'une manière qui s'avère plus simple et plus efficace qu'un processus d'approvisionnement typique.

Arrangements en matière d'approvisionnement

10. Un AMA est un arrangement non exécutoire entre le gouvernement et un fournisseur pré qualifié, qui permet à une organisation d'être en concurrence avec un bassin de fournisseurs pré qualifiés pour des besoins précis, dans les limites de la portée de l'AMA. Les AMA sont utilisés pour acheter des biens et des services qui ne sont pas pleinement définis à l'avance ou qui nécessitent une évaluation plus poussée (p. ex. services d'audit).

11. On peut avoir recours à un AMA lorsqu'une organisation commande à répétition le même type de biens, de services ou les deux; toutefois, on ignore au départ comment la commande de ces derniers sera structurée, pas plus qu'il n'est possible de prédire quelle sera la demande réelle. Lorsque les ministères ont un besoin à combler et que ce besoin est disponible par l'intermédiaire d'un AMA, ils doivent lancer la deuxième étape de l'invitation à soumissionner à certains, voire à la totalité des membres du bassin de fournisseurs pré qualifiés des AMA, en utilisant la méthode de sélection préétablie dans chaque AMA. L'établissement du prix des biens ou des services sera achevé à la deuxième étape, lorsque le gouvernement acceptera la proposition d'un fournisseur pré qualifié et qu'il signera un contrat.

12. Puisqu'un AMA n'est pas un contrat, se qualifier au préalable pour un AMA ne constitue pas une garantie de travail pour le fournisseur.

13. Tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral définis aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont obligatoirement tenus d'acheter des produits à l'aide des offres à commandes et des AMA établis par TPSGC. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor définit l'utilisation obligatoire d'offres à commandes pour dix groupes de produits (p. ex. biens et services) comme suit :

- vêtements, équipement individuel et insignes;
- équipements de télécommunication, de détection et à rayonnement cohérent;
- carburants, lubrifiants, huiles et cires;
- meubles;
- équipement pour le traitement automatique de données à usage général, logiciel, comprenant la microprogrammation, fournitures et équipement de soutien;
- véhicules à effet de sol, véhicules à moteur, remorques et cycles;
- traitement de l'information et services de télécommunication connexes;
- machines de bureau, systèmes de traitement des textes et équipement à classement visible;
- fournitures de bureau et accessoires;
- sous-catégories des services professionnels, des services administratifs et des services de soutien à la gestion :
 - i. Services professionnels
 - ii. Services administratifs et services de soutien à la gestion
 - iii. Recrutement de personnel

14. Alors que TPSGC établit la grande majorité des offres à commandes et des AMA aux fins d'utilisation par les ministères et les organismes fédéraux, toute organisation disposant d'une autorité contractante déléguée et présentant des besoins uniques peut créer ses propres offres à commandes et AMA, en plus de celles qui sont disponibles par l'intermédiaire de TPSGC.

15. Puisque les offres à commandes et les AMA s'avèrent deux méthodes distinctes d'approvisionnement, pour les besoins du présent examen, ils sont parfois appelés « outils » ou « outils d'approvisionnement », termes qui peuvent être utilisés de manière interchangeable.

Objectif et critères d'examen

16. L'établissement d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement (AMA), en soi, ne se traduit pas nécessairement par l'achat de matériel ou de services. Par conséquent, le Règlement empêche le bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) d'examiner les pratiques des organismes fédéraux concernant l'établissement d'offres à commandes et d'AMA. Cependant, étant donné que les ministères et organismes utilisent les offres à commandes et les AMA dans le cadre du processus d'attribution de contrats, le BOA peut vérifier si les contrats ont été attribués conformément aux règles régissant les offres à commandes et AMA applicables, ce qui fait l'objet du présent examen des pratiques d'approvisionnement.

17. Le présent examen a pour but de déterminer si les contrats ministériels établis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA étaient conformes aux articles de la Politique des marchés du Conseil du Trésor, de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des règlements connexes à celle-ci, et s'ils respectaient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

18. Le recours à des offres à commandes et à des AMA par des organismes fédéraux choisis a fait l'objet d'un examen à l'aide de critères préétablis. Le recours à des offres à commandes et à des AMA par des ministères a été évalué selon ces critères qui, une fois en place et en œuvre comme prévu, devraient contribuer individuellement et collectivement à des pratiques d'approvisionnement conformes aux lois, règlements et politiques en matière d'approvisionnement. En outre, ces critères devraient mener à l'établissement de contrats, et ce, dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA qui respectent les principes d'équité, d'ouverture et de transparence :

- une formation était offerte et a été suivie par les personnes utilisant les offres à commandes et les AMA;
- des directives ont été fournies aux personnes qui utilisent les offres à commandes et les AMA;
- les contrats établis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA étaient conformes aux politiques, directives et procédures pertinentes;
- des processus ont été mis en œuvre pour contrôler le recours aux offres à commandes et AMA;
- on a eu recours à la rétroaction ou à d'autres mécanismes établis pour améliorer les directives ou le processus relatifs aux offres à commandes et aux AMA.

Portée et méthodologie

19. Les contrats de biens et services établis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA durant la période du 1^{er} avril 2013 au 31 août 2014 ont fait l'objet d'un examen.

20. Comme ils ont fait l'objet de plaintes de fournisseurs concernant l'attribution d'un contrat dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA soumis à l'examen du BOA durant les deux dernières années financières, les organismes suivants étaient inclus dans la portée de l'examen :

- ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement Canada (MAECD);
- Service correctionnel du Canada (SCC);
- Santé Canada (SC);
- Agence de la santé publique du Canada (ASPC).

21. Étant donné que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est responsable de l'établissement des offres à commandes et des AMA qui doivent obligatoirement être utilisés par tous les ministères et organismes fédéraux, TPSGC a été inclus dans la portée de l'examen concernant l'évaluation des mécanismes de rétroaction liés aux offres à commandes et aux AMA. Les commandes subséquentes et les contrats établis par TPSGC ont été exclus de la portée de cet examen.

22. La méthode d'examen comprenait :

- des entrevues avec le personnel;
- un examen et une analyse de la documentation, comme les politiques internes et le matériel de formation;
- un examen des méthodes utilisées pour établir des contrats dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA;
- l'examen d'un échantillon discrétionnaire de contrats établis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA.

L'examen de la méthode d'échantillonnage n'a pas permis de faire la distinction entre les offres à commandes et les AMA établis par TPSGC et ceux établis par un ministère. Par conséquent, les échantillons élaborés contenaient des contrats établis à l'aide des outils de TPSGC et des ministères. Les dossiers ont été élaborés en tenant compte de la fréquence d'utilisation, du caractère significatif et du risque.

Pourquoi est-ce important?

23. Les dépenses annuelles moyennes du gouvernement du Canada pour les principaux produits de base et imputables aux offres à commandes et aux AMA se chiffrent à environ 3,4 milliards de dollars². Ces dépenses annuelles comprennent seulement les offres à commandes et les AMA établis par TPSGC et auxquels doivent obligatoirement recourir les organismes. La valeur des dépenses relatives à des offres à commandes et à des AMA créés par d'autres organismes, ainsi que les offres

² <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/bve-oae/rapports-reports/2011-712/index-fra.html#c2>

à commandes et les AMA non obligatoires de TPSGC ne sont pas inclus dans cette somme de 3,4 milliards de dollars.

24. Il n'existe aucun dépôt central des offres à commandes et des AMA auxquels recourent tous les organismes fédéraux; par conséquent, il n'existe aucune façon d'obtenir le total des dépenses fédérales imputables aux offres à commandes et aux AMA. Bien que les dépenses de 3,4 milliards de dollars constituent une sous-estimation des dépenses totales imputables à toutes les offres à commandes ou à tous les AMA, il s'agit néanmoins d'une part importante des 14,6 milliards de dollars enregistrés à titre de dépenses d'approvisionnement du gouvernement du Canada en 2013³.

25. Le contexte d'approvisionnement du gouvernement est très complexe, surtout en raison de la multitude de produits requis pour effectuer les diverses opérations du gouvernement et du nombre de ministères et d'organismes avec des besoins opérationnels fort différents. Un grand nombre d'offres à commandes et d'AMA ont été créés et diverses méthodes existent pour établir des contrats à l'aide de ceux-ci. Les utilisateurs doivent absolument comprendre les différences qui existent entre les offres à commandes et les AMA, ainsi que le moment et la façon de s'en servir. Le volume de contrats établis à l'aide de ces outils et la nature des questions soumises à l'examen du BOA donnent à penser que les offres à commandes et les AMA ne sont peut-être pas utilisés comme ils le devraient.

Observations

Formation

26. Aux fins du présent examen, le matériel de formation sur l'approvisionnement mis à la disposition des ministères a été évalué pour déterminer s'il couvrait le recours aux offres à commandes et aux AMA et si les personnes qui utilisent les offres à commandes et les AMA aux fins de l'exécution de contrats au nom de l'État ont suivi la formation. La qualité de la formation n'a pas été évaluée. La disponibilité de la formation et le fait de suivre la formation doivent favoriser une application uniforme et fidèle des politiques, procédures et lois applicables à l'établissement de contrats à l'aide d'offres à commandes et d'AMA.

27. Dans tous les organismes qui ont fait l'objet de l'examen, les offres à commandes et les AMA étaient disponibles et utilisés par le personnel, préposé à l'approvisionnement, ainsi que par le personnel non préposé à l'approvisionnement, mais investi d'un pouvoir délégué en matière de passation de contrats. Tous les organismes ont pris des mesures pour limiter la capacité du personnel non préposé à l'approvisionnement d'utiliser les outils de façon unilatérale. Les ministères ont fourni la preuve que le personnel non préposé à l'approvisionnement pouvait se procurer des biens et services à l'aide d'offres à commandes et d'AMA seulement après avoir suivi une certaine formation en matière d'approvisionnement.

28. La formation comprenait une formation obligatoire sur place, élaborée par les organismes, ainsi que des directives sur l'utilisation des offres à commandes et des AMA. Le MAECD n'a pas été évalué, puisqu'il a indiqué que le matériel de formation faisait l'objet d'une révision.

³ http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/con_data/par-13-rpa-fra.asp

29. Pour vérifier si l'on suivait la formation obligatoire sur place, nous avons comparé les noms des personnes exerçant un pouvoir de passation de contrats avec ceux contenus dans les bases de données de formation des ministères. Dans 87 % des cas ayant fait l'objet d'un examen au SCC, à SC et à l'ASPC, les personnes concernées avaient suivi la formation. Bien que la formation soit obligatoire, nous avons enregistré 13 % des cas où le personnel utilisait un outil sans avoir suivi la formation obligatoire au sein du Ministère. Le MAECD n'a pas été évalué, étant donné qu'on élaborait du nouveau matériel de formation au moment de l'examen.

30. Les organismes ont mentionné que la formation générale en matière d'approvisionnement offerte sur place et qui contenait des directives au sujet des offres à commandes et des AMA était offerte au personnel non préposé à l'approvisionnement par l'unité d'approvisionnement, sur demande.

31. En plus de la formation obligatoire sur place, les employés de tous les organismes ont confirmé qu'ils avaient suivi la formation ailleurs, comme à l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) et par l'intermédiaire de TPSGC.

32. Pour vérifier si l'on suivait la formation obligatoire sur place, nous avons comparé les noms des personnes exerçant un pouvoir de passation de contrats avec ceux contenus dans les bases de données de formation des ministères. Dans 87 % des cas ayant fait l'objet d'un examen au SCC, à SC et à l'ASP, toutes les organisations, y compris TPSGC, ont confirmé que la formation de TPSGC était obligatoire pour certains outils de services professionnels. Ainsi, pour accéder à l'AMA de ProServices, le personnel des organisations était tenu de suivre la formation obligatoire pour obtenir l'accès au système ProServices. Le matériel de formation obligatoire de TPSGC a été examiné et il a été déterminé que ce matériel fournit des directions à l'égard de l'utilisation des offres à commandes et des AMA dont il est question.

33. En règle générale, la formation à l'égard des offres à commandes et des AMA faisait partie du matériel de formation en matière d'approvisionnement, bien que la formation liée à chaque outil n'était pas disponible et qu'elle était, dans bien des cas, facultative.

Orientation – Politiques, lignes directrices et procédures

34. Cet examen a permis d'évaluer si l'orientation à l'égard des offres à commandes et des AMA était offerte au personnel et, le cas échéant, si elle fournissait de l'information à cet égard. L'orientation visait à aider le personnel qui recourait à une offre à commande ou à un AMA de façon à lui permettre d'agir d'une manière conforme aux exigences relatives aux contrats du gouvernement.

35. L'orientation examinée comprenait les politiques, lignes directrices et procédures propres aux ministères et aux organismes. Toutes les organisations examinées avaient établi des politiques ou des lignes directrices générales en matière d'approvisionnement. À l'exclusion du MAECD, qui a créé des lignes directrices propres aux outils ministériels fréquemment utilisés, les renseignements à l'égard des offres à commandes et des AMA ont été relevés dans l'information générale en matière d'approvisionnement. Les politiques et les lignes directrices étaient mises à la disposition du personnel doté de responsabilités en matière d'approvisionnement, par l'intermédiaire des pages intranet de l'organisation. En plus des politiques et des lignes directrices, toutes les organisations ont fourni au BOA des listes de vérification ou des schémas de processus décrivant les procédures de l'organisation à suivre lors de l'utilisation des offres à commandes et des AMA. Finalement, les

membres du personnel chargés de l'approvisionnement de toutes les organisations ont indiqué qu'ils pouvaient être consultés si le personnel du programme avait besoin d'information particulière.

36. Pour compléter l'orientation offerte à l'interne, les membres du personnel de toutes les organisations ont indiqué être au courant de l'orientation externe offerte pour l'acquisition au moyen des offres à commandes et des AMA, et qu'ils utilisaient cette orientation. Les deux principales ressources d'orientation externe à consulter étaient la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et le Guide des approvisionnements de TPSGC. Ces deux sources offrent de l'information générale sur l'approvisionnement et contiennent des renseignements à l'égard de l'utilisation des offres à commandes et des AMA.

37. Les offres à commandes et les AMA contiennent respectivement des procédures de commandes subséquentes ou des procédures sur les contrats, en ce qui a trait à la façon d'établir les marchés. Les procédures courantes liées aux offres à commandes et aux AMA sont les suivantes :

- conclure un contrat avec un seul fournisseur : les biens et services sont obtenus auprès d'un seul fournisseur;
- droit de premier refus : un fournisseur est sélectionné en fonction d'une liste par ordre d'importance dans laquelle le fournisseur le mieux classé est sollicité avant les fournisseurs occupant un rang inférieur;
- coût total le plus bas : un fournisseur est sélectionné en fonction du coût le plus bas pour un ensemble de biens;
- meilleure correspondance : les biens, services ou fournisseurs sélectionnés sont ceux qui répondent le mieux aux exigences;
- procédures dépendantes des seuils de valeur monétaire : les biens, services ou fournisseurs sont sélectionnés au moyen de procédures qui varient en fonction de la valeur de l'exigence.

38. Les procédures et l'orientation à l'échelle du gouvernement quant à l'utilisation des offres à commandes et des AMA ont été trouvées au sein des organisations et des outils individuels.

Cohérence des contrats établis dans le cadre des offres à commandes et des AMA selon les politiques et procédures

Échantillon des dossiers de passation de contrats

39. Un échantillon discrétionnaire des contrats établis dans le cadre des offres à commandes et des AMA a été élaboré et examiné en vue de déterminer si ces contrats ont été attribués conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et aux procédures en matière de commandes subséquentes ou de contrats. Les critères de sélection des échantillons tenaient compte de la fréquence d'utilisation, de la grande valeur monétaire par catégorie de dépenses et par ministère, ainsi que des offres à commandes et des AMA que les ministères perçoivent comme des risques potentiels ou des plaintes au BOA. L'examen de la méthode d'échantillonnage n'a pas permis de faire la distinction entre les offres à commandes et les AMA établis par TPSGC et ceux établis par un ministère. Par conséquent, les échantillons élaborés contenaient des contrats établis à l'aide des outils de TPSGC et des ministères.

40. Le BOA a examiné, le cas échéant, si :

1. les procédures de passation de contrats précisées dans l'offre à commandes ou l'AMA étaient claires et si elles ont été respectées;
2. une note indiquait que les travaux avaient été effectués à l'intérieur des dates de début et de fin du marché;
3. un énoncé des travaux clair, qui déterminait les tâches, les produits livrables et les échéances, se trouvait dans le dossier;
4. le critère d'évaluation des soumissions n'a pas été considéré comme trop contraignant;
5. les prix utilisés dans les contrats étaient en harmonie avec l'offre à commandes ou avec la procédure liée à la deuxième étape (AMA);
6. les avis envoyés aux soumissionnaires non retenus étaient inclus au dossier.

41. 30 dossiers ont été exigés du MAECD, de SCC, de SC et de l'ASPC respectivement. La taille de l'échantillonnage attendue était de 120 dossiers.

42. Sur les 120 dossiers reçus, 28 étaient insuffisamment documentés pour effectuer l'évaluation requise. Les éléments manquants incluaient notamment les dossiers qui ne contenaient pas le contrat, l'offre à commandes ou l'AMA. Sur les 28 dossiers insuffisamment documentés, 24 (86 %) provenaient de SC ou de l'ASPC. Au total, 92 dossiers comprenaient le contrat, l'offre à commandes ou l'AMA.

Clarté et application cohérente des procédures de passation de contrats

43. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor stipule que les dossiers d'approvisionnement « 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 contrats liés aux décisions et aux communications pertinentes, y compris l'identification des fonctionnaires et des autorités approuvant les contrats⁴ ». Par conséquent, la documentation des dossiers a été examinée pour déterminer si une piste de vérification complète figurait au dossier en vue d'appuyer une prise de décision cohérente et transparente. De plus, les procédures de passation de contrats de chaque outil étaient examinées pour en vérifier la clarté.

44. Les procédures de commandes subséquentes et de passation de contrats de l'offre à commandes et de l'AMA ont été examinées. Aucune subjectivité n'a été décelée dans les directives à l'intention des utilisateurs de tous les outils examinés, à l'exception d'un seul.

45. Des 92 dossiers, 62 (67 %) contenaient suffisamment de documentation pour vérifier si les procédures de passation de contrats précisées dans l'offre à commandes ou l'AMA avaient été respectées. Dans ces dossiers, on trouvait la preuve qu'une communication avait été établie entre les fournisseurs potentiels et les organisations. Les justifications liées au coût le plus bas possible ou à la meilleure correspondance avaient été documentées et des décisions avaient été prises.

46. Sur 92 dossiers, 24 (26 %) contenaient une documentation insuffisante pour déterminer si les procédures de passation de contrats avaient été respectées. Des cas de documentation insuffisante ont été relevés dans toutes les organisations. La documentation manquante comprenait notamment les documents de communication avec les fournisseurs potentiels, les calculs relatifs au coût le plus bas possible et les demandes d'offres envoyées aux fournisseurs potentiels.

⁴ Politique des marchés du Conseil du Trésor 12.3.1

47. Dans 6 des 92 dossiers (7 %) examinés, la procédure liée au contrat précisée dans l'offre à commandes ou dans l'AMA n'avait pas été respectée. Des cas de non-respect des procédures de passation de contrats ont été relevés dans toutes les organisations. Voici des exemples dans le cadre desquels les procédures n'ont pas été respectées : une commande subséquente attribuée à un fournisseur qui n'est plus admissible à l'offre à commandes; l'attribution d'un contrat non concurrentiel dans le cadre duquel les procédures exigent un processus de sélection concurrentiel; et les cas où des fournisseurs ont été sélectionnés sans les justifications nécessaires.

48. Les dossiers du SCC étaient nettement plus fiables que ceux des autres ministères échantillonnés. Sur les 30 dossiers du SCC, 27 (90 %) contenaient suffisamment de documentation pour confirmer si les procédures de passation de contrats avaient été respectées.

49. Les dossiers du MAECD, de l'ASPC et de SC n'étaient pas suffisamment complets pour permettre de démontrer si les procédures avaient été suivies. Les dossiers dans lesquels il était évident que les procédures n'avaient pas été suivies ont été considérés comme erronés. Les taux d'erreur des dossiers fournis par chacune des organisations visées par l'examen figurent dans le *Tableau 1.1* :

Tableau 1.1 – Taux d'erreur dans la procédure de passation de contrats dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA

Organisation fédérale	Taux d'erreur
SCC	10 %
MAECD	50 %
ASPC	68 %
SC	53 %

Travail accompli pendant la durée du contrat

50. Le BOA a examiné les dossiers pour déterminer la mesure dans laquelle les produits livrables requis avaient été fournis dans les délais prévus par le contrat. Plus précisément, nous avons tenté de déterminer s'il y avait des raisons de penser que des biens avaient été commandés ou des services fournis avant qu'un contrat ait été autorisé ou après l'expiration du contrat.

51. Dans plusieurs cas relevés, la documentation laissait croire que les travaux décrits dans le contrat ne s'inscrivaient pas dans la portée de celui-ci. Les situations dans lesquelles des biens ou des services sont fournis en dehors de la portée établie dans des contrats écrits dûment autorisés exposent les ministères et les organismes ainsi que les fournisseurs à des responsabilités potentielles. Ces situations constituent en outre une violation du pouvoir délégué en matière de passation de contrats. Les contrats écrits dûment autorisés peuvent protéger les intérêts à la fois des fournisseurs et des ministères et organismes en formulant clairement ce qui est requis et convenu par les deux parties.

52. Dans 66 des 92 (72 %) dossiers examinés, la documentation indiquait que des biens avaient été commandés ou des services fournis pendant la durée du contrat.

53. Dans 17 des 92 (18 %) dossiers examinés, la documentation indiquait que les travaux avaient été accomplis en dehors des dates du contrat, du commencement à l'expiration. Ce problème a été constaté pour toutes les organisations.

54. Dans 9 des 92 (10 %) dossiers examinés, les contrats n'avaient pas été dûment autorisés, les signatures ou les dates en étant absentes. Ce problème a été constaté pour toutes les organisations.

Énoncés des travaux

55. L'article 4.1.9 a. de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor exige que l'énoncé de travail (EDT) décrive avec précision les tâches à effectuer, les objectifs à atteindre et les délais à observer. Un EDT clair est essentiel, car il permet à la fois au gouvernement et au fournisseur de savoir quels sont les produits devant être livrés en vertu du contrat. La mesure dans laquelle les objectifs d'un contrat sont atteints dépend largement de la clarté et de la précision de l'EDT. C'est pourquoi il est primordial que ce dernier décrive de façon claire et sans équivoque le travail à accomplir, du point de vue des résultats escomptés, des produits livrables et des jalons précis.

56. Sur les 92 dossiers examinés, 64 exigeaient que l'autorité contractante rédige un EDT selon les instructions de l'offre à commandes ou de l'AMA. Sur les 64 EDT examinés, 59 (92 %) contenaient des produits livrables, des tâches et des délais clairement décrits.

57. Sur les 5 dossiers qui posaient des problèmes concernant l'EDT, 2 ne contenaient pas d'EDT et 3 ne décrivaient pas de produits livrables ni de tâches assortis de délais. Les 5 contrats en question étaient administrés par SC.

Critères d'évaluation des soumissions

58. L'article 4.1.3 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor exige que, dans la mesure du possible, on doive donner à toutes les entreprises et à tous les particuliers une possibilité égale de soumettre des propositions. Pour attribuer un contrat de manière équitable et transparente, les critères d'évaluation des soumissions ne doivent pas être trop restrictifs.

59. Dans certains cas, l'instruction contenue dans l'outil exige que la sélection d'un fournisseur se fasse par le truchement d'une invitation à soumissionner acheminée aux fournisseurs pré qualifiés et d'une évaluation des soumissions. Par conséquent, les critères d'évaluation des soumissions ont été jugés en fonction des indicateurs suivants, pour déterminer s'ils pouvaient donner l'impression d'être trop restrictifs :

- exiger une expérience au sein d'une direction précise dans une organisation;
- travailler avec des outils ou des systèmes exclusifs;
- une vaste combinaison de compétences;
- des certifications ou une expérience au-delà de ce qui serait nécessaire pour satisfaire aux exigences.

60. Sur les 92 dossiers examinés, 8 contenaient des soumissions qui avaient été évaluées dans le cadre d'un processus d'invitation à soumissionner. Dans les 8 cas examinés au MAECD, à l'ASPC et à SC, il n'y avait pas de raisons de penser que les critères d'évaluation des soumissions étaient trop restrictifs.

Cohérence des prix

61. Comme l'ont indiqué d'autres examens antérieurs des méthodes d'approvisionnement menés par le BOA, le recours à des offres à commandes et à des AMA comme méthodes d'approvisionnement était censé, entre autres choses, réduire le coût des biens et des services achetés couramment⁵. Les réductions des coûts passent par des coûts d'administration moins élevés ainsi que par des prix et des taux négociés. Cet examen a permis de déterminer la mesure dans laquelle les prix prévus dans les contrats attribués correspondaient aux prix établis dans l'offre à commandes ou à la deuxième étape de l'invitation à soumissionner dans le cas d'un AMA. Le *Tableau 1.2* présente les résultats de cette évaluation, par organisation.

Tableau 1.2 – Cohérence des prix

Organisation fédérale	Les prix étaient cohérents (%)	Les prix étaient incohérents (%)	Impossible à déterminer (%)
SCC	80	0	20
MAECD	69	8	23
ASPC	68	11	21
SC	53	18	29
Moyenne totale (%)	67	8	25

62. Dans 62 des 92 (67 %) dossiers examinés, le prix indiqué dans le contrat correspondait au prix établi dans l'offre à commandes ou à la deuxième étape de l'invitation à soumissionner. Dans ces cas, les prix prévus dans le contrat étaient détaillés et on pouvait les retracer dans la liste des prix pour une offre à commandes ou à la deuxième étape de l'invitation à soumissionner dans le cas d'un AMA.

63. Dans 7 des 92 (8 %) dossiers examinés, les prix ne correspondaient pas aux prix établis dans l'offre à commandes.

64. La cohérence des prix n'a pu être confirmée dans 23 des 92 dossiers examinés (25 %). Dans ces cas, il n'a pas été possible de déterminer si les prix figurant dans le contrat étaient cohérents, car les catalogues électroniques de prix mentionnés dans les offres à commandes ou les AMA n'étaient pas disponibles, les dossiers ne contenaient pas une documentation suffisante, les prix figurant dans les contrats n'étaient pas détaillés ou encore, les catalogues électroniques de prix et la documentation au dossier ne contenaient pas assez de renseignements pour permettre d'évaluer si des rabais négociés au préalable avaient été appliqués.

Lettres de refus aux soumissionnaires non retenus

⁵ <http://opo-boa.gc.ca/prapp-prorev/2009-2010/chptr-5-fra.html#chap5n3>

65. Selon l'article 10.8.21 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, des explications doivent être fournies aux soumissionnaires non choisis. Bien que la Politique ne l'exige pas, adresser des lettres de refus aux soumissionnaires non choisis améliore la transparence du processus d'approvisionnement, en permettant aux fournisseurs de comprendre pourquoi leur soumission n'a pas été retenue. Après avoir reçu une lettre de refus, les soumissionnaires peuvent demander un compte rendu. L'information fournie dans le cadre d'un compte rendu peut être utile au fournisseur, qui peut s'en servir pour améliorer ses futures propositions. Le personnel chargé de l'approvisionnement de toutes les organisations a indiqué que des comptes rendus étaient fournis aux fournisseurs sur demande.

66. Dans neuf dossiers examinés, l'outil choisi exigeait que les ministères obtiennent des soumissions de fournisseurs, et plusieurs soumissions avaient été reçues. Sept des neuf dossiers ne contenaient pas de lettre de refus. Trois de ces sept dossiers provenaient du MAECD et quatre, de SC.

Analyse des dossiers qui contenaient des erreurs graves

67. En résumé, sur les 92 dossiers évalués par le BOA, 43 (47 %) contenaient une ou plusieurs erreurs considérées comme graves. Selon le BOA, les erreurs graves sont définies comme une incohérence avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou avec tout règlement pris en vertu de cette loi, la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et les règles d'utilisation de chaque outil.

68. Aux fins du présent examen, les erreurs suivantes ont été considérées comme graves :

- les procédures de passation de contrats dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA n'ont pas été suivies;
- la documentation au dossier était insuffisante et ne permettait pas de déterminer si les procédures de passation de contrats avaient été suivies;
- dans les cas exigeant un EDT, le dossier contenait un EDT manquant de clarté ou n'en contenait pas;
- l'existence de raisons de croire que le travail a été accompli en dehors des dates du contrat du commencement à l'expiration;
- des prix figurant dans les contrats qui ne correspondaient pas aux prix établis dans l'offre à commandes ou à la deuxième étape de l'invitation à soumissionner.

69. Les taux d'erreurs graves sont indiqués par organisation, dans le *Tableau 1.3*.

Tableau 1.3 – Taux d'erreurs graves

Organisation fédérale	Taux d'erreur
SCC	17 %
MAECD	54 %
ASPC	47 %
SC	88 %

70. Sur les 43 erreurs graves relevées dans les dossiers examinés, 17 (40 %) se rapportaient uniquement à une documentation insuffisante. L'absence de documentation soulève la question visant à déterminer si les principes d'équité, d'ouverture et de transparence ont été respectés dans les dossiers d'approvisionnement examinés.

Surveillance des contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA

71. Selon l'article 5.1.1 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, « il incombe aux ministères et aux organismes de veiller à ce que soient mis en place et appliqués des cadres de contrôle suffisants pour assurer une diligence raisonnable et une administration judicieuse des fonds publics ». L'article 11.1.1 de la Politique précise que « les autorités contractantes sont invitées à instituer un mécanisme officiel de contestation pour toutes les propositions contractuelles ». Une surveillance efficace des contrats d'approvisionnement peut améliorer la compatibilité avec les politiques et les procédures relatives à l'approvisionnement. Le présent examen a consisté à déterminer la mesure dans laquelle les organisations avaient des processus en place pour veiller à ce que les contrats émis dans le cadre d'offres à commandes ou d'AMA soient assujettis à une surveillance cohérente et régulière.

72. Diverses activités générales de surveillance des approvisionnements ont été constatées. Les activités présentées ci-dessous peuvent être menées relativement à des contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA, sans toutefois s'y limiter.

- Toutes les organisations visées par l'examen ont précisé que les dossiers d'approvisionnement ont été soumis à un examen par des pairs au sein des unités responsables des achats. Ces examens ont permis aux agents principaux des achats de superviser le travail d'employés moins expérimentés.
- Une surveillance des vendeurs fréquemment utilisés a eu lieu au SCC, à SC et à l'ASPC. Ce type de surveillance a permis de savoir pourquoi des passations de contrats répétitives avaient lieu.
- Le SCC, SC et l'ASPC ont indiqué que les contrôles internes des approvisionnements étaient passés en revue par le service des finances ou par l'audit interne.

73. À SCC, on a constaté que les contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA faisaient l'objet d'une surveillance cohérente et régulière. Par exemple :

- une fois par mois, un échantillon de contrats d'approvisionnement est sélectionné et examiné pour en déterminer la compatibilité avec les politiques et les procédures. Des dossiers sont choisis au moyen de critères donnés, aux fins de surveillance des contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA. Si des mesures correctives devaient être prises, le gestionnaire des achats du SCC assurait un suivi avec l'autorité contractante;
- le BOA a constaté une bonne pratique en examinant les activités menées à SCC pour surveiller les approvisionnements. Il s'agit de la mise à l'essai d'un outil automatisé qui peut analyser de grandes quantités de données sur les contrats attribués et déceler les anomalies. Cet outil avait la capacité de déceler des erreurs précises se rapportant aux offres à commandes et aux AMA, par exemple déterminer si :
 - le volume de contrats respectait les limites financières d'une offre à commandes ou d'un AMA;

- un contrat particulier se situait dans la limite de commande subséquente d'une offre à commandes ou d'un AMA;
- un contrat avait été attribué en vertu d'une offre à commandes ou d'un AMA n'étant plus en vigueur.

74. À l'exception du SCC, les organisations n'ont pas été en mesure de fournir la preuve suffisante que les contrats émis dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA faisaient l'objet d'une surveillance régulière. Malgré les nombreuses activités de surveillance des approvisionnements au sein des organisations visées par l'examen, celles-ci n'avaient pas adopté d'approche systématique axée sur le risque pour évaluer la conformité des contrats émis dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA aux procédures indiquées dans chaque outil.

75. Les organisations examinées ont institué des mécanismes officiels de contestation, comme il est recommandé de le faire à l'article 11.1.1 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Comme l'indique la Politique, ce mécanisme de contestation peut prendre la forme d'un comité ayant pour rôle de fournir l'assurance que les politiques et les pouvoirs en vigueur au sein du gouvernement sont observés dans le domaine des achats. Les mécanismes peuvent prendre la forme de comités centraux d'examen ou de groupes consultatifs, selon la taille de l'organisation. Ils pourraient se composer d'agents financiers principaux et d'agents des achats principaux, mais aussi de membres de différents secteurs de programme, afin d'assurer un équilibre et une indépendance au sein du processus d'examen. Le mandat peut être établi selon l'activité d'approvisionnement et les facteurs de risque (p. ex. des contrats dont la valeur se rapproche des limites prévues par les accords commerciaux) approuvés par la haute direction.

76. Le SCC a mis en œuvre une approche structurée selon laquelle tous les contrats de plus de 10 000 \$ doivent être approuvés par un comité d'examen avant d'être attribués. Les comptes rendus de décision ont été examinés, ce qui a permis de confirmer que les comités d'examen se réunissaient régulièrement. Il existait des comités d'examen au MAECD, mais aucune preuve n'a été fournie pour confirmer que les comités passaient en revue les contrats attribués dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA. SC et l'ASPC ont indiqué que des comités d'examen des contrats étaient en place, mais ces organisations n'étaient pas en mesure de fournir une preuve documentaire que les comités se réunissaient régulièrement ou la preuve qu'ils examinaient les offres à commandes et les AMA.

77. Comme il est indiqué au *Tableau 1.3*, c'est à SCC que l'on a relevé les taux d'erreurs graves les plus bas dans les contrats attribués dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA. Notre évaluation a révélé que le Ministère disposait de comités d'examen de la passation de contrats qui se réunissaient régulièrement ainsi que d'un solide cadre de contrôle pour garantir l'assurance de la qualité des contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA. La surveillance des contrats émis dans le cadre d'offres à commandes et d'AMA au moyen de mécanismes officiels de contestation améliore la conformité aux politiques et aux procédures, et renforce l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement. Ces mesures n'étaient pas évidentes dans les autres organisations.

Disponibilité et utilisation des mécanismes de rétroaction

78. L'examen a permis de déterminer s'il existait des mécanismes de rétroaction et l'utilisation qui était faite de l'information recueillie pour apporter des améliorations aux offres à commandes et aux AMA conclus par une organisation fédérale, y compris TPSGC.

79. Toutes les organisations ont dit utiliser des boîtes aux lettres électroniques pour obtenir une rétroaction sur les offres à commandes et les AMA, comme des questions, des préoccupations ou des commentaires de fonctionnaires fédéraux et de fournisseurs. Les agents des achats ont indiqué que, dans la plupart des cas, les préoccupations concernant un outil en particulier seraient abordées au niveau de l'agent des achats et transmises à la direction, au besoin.

80. TPSGC a cerné différents types de mécanismes au moyen desquels les intervenants peuvent fournir une rétroaction et échanger des renseignements au sujet des offres à commandes et des AMA qu'ils ont établis. Ces mécanismes comprennent notamment :

- le responsable de l'offre à commandes ou de l'AMA affecté à chaque outil et qui peut répondre aux préoccupations au sujet des contrats émis dans le cadre d'une offre à commandes ou d'un AMA;
- des comités qui comprenaient des représentants d'intervenants externes comme des représentants des associations de l'industrie et de ministères et organismes fédéraux. Selon les comptes rendus des décisions fournis au BOA, ces comités se réunissaient de manière périodique pour échanger des renseignements;
- des données relatives au volume de contrats ont été fournies à TPSGC par les fournisseurs par l'intermédiaire de rapports d'utilisation;
- des questionnaires d'évaluation de la satisfaction envoyés aux fournisseurs et aux organisations fédérales par TPSGC.

81. TPSGC a présenté différents exemples de mesures prises pour améliorer les processus découlant de la rétroaction des intervenants. En voici quelques exemples :

- le remplacement de l'AMA de Services professionnels en ligne (SP en ligne) par l'AMA ProServices qui a découlé de la consultation des intervenants et qui comprenait des modifications visant à améliorer la convivialité et à réduire le chevauchement des méthodes d'approvisionnement;
- la mise en œuvre d'un échéancier de 30 jours pour l'attribution d'un contrat en vertu de l'AMA des Services professionnels en informatique (SPI). Auparavant, l'échéancier pour l'attribution d'un contrat (d'une valeur inférieure à 400 000 dollars) au moyen de cet AMA était trop long. À la suite de l'attribution du contrat, le fournisseur retenu n'était pas toujours en mesure de fournir les ressources proposées figurant dans sa soumission, car ces dernières pouvaient avoir trouvé du travail ailleurs en raison de la longueur du processus de passation de contrats;
- le fait de permettre à au moins deux fournisseurs de regrouper leur expérience liée à certaines exigences. Cette modification à l'AMA relatif aux Services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT) visait à accroître la concurrence des petites et des moyennes organisations en permettant aux petites organisations de présenter une soumission pour des contrats plus importants;

- des modifications à différents modèles afin d'en accroître la clarté.

82. Le MAECD, l'ASPC et SC ont tenu des réunions périodiques avec le personnel chargé de l'approvisionnement pour partager les leçons tirées des rétroactions des fournisseurs et du personnel ayant des responsabilités en matière d'approvisionnement. Le SCC a quant à lui présenté des exemples où des bulletins étaient envoyés au personnel chargé de l'approvisionnement lorsqu'on identifiait des problèmes.

83. À la suite de l'expiration d'une offre à commandes ou d'un AMA, les organisations peuvent choisir de lancer un nouvel appel d'offres en vertu duquel de nouveaux fournisseurs peuvent se voir attribuer une offre à commandes ou un AMA. Le MAECD a présenté un exemple où, dans le cadre du nouvel appel d'offres (souvent désigné comme « rafraîchissement ») visant l'AMA relatif aux services de surveillance, le Ministère a tenu une réunion de soumissionnaires où les fournisseurs éventuels pouvaient obtenir des renseignements et poser des questions. Les questions et les réponses ont été consignées en vue d'apporter des modifications au processus.

84. Toutes les organisations examinées disposaient de mécanismes leur permettant d'obtenir des rétroactions de la part des intervenants et d'en tenir compte, de les publier et de les intégrer à leurs outils.

Conclusion

85. Les offres à commandes et les AMA ont été créés en vue d'accélérer le processus d'approvisionnement et de réduire les coûts en tirant profit du pouvoir d'achat du gouvernement. Toutefois, lorsqu'on a vérifié si les organismes avaient facturé des prix conformes aux prix et aux tarifs négociés, il a été impossible de vérifier les prix dans 25 % des dossiers examinés. Cela soulève des questions à savoir si les avantages de réduction des coûts liés à l'utilisation de ces outils sont pleinement réalisés.

86. Comme il n'existe aucun répertoire central regroupant l'ensemble des offres à commandes et des AMA utilisés par le gouvernement fédéral, on ne connaît pas le nombre réel d'outils et les dépenses totales connexes. En outre, il est impossible de savoir si des offres à commandes ou des AMA sont en double ou se chevauchent.

87. Quoiqu'il existe une formation générale sur les approvisionnements qui comprend certains renseignements sur les offres à commandes et les AMA, la formation n'est ni disponible ni obligatoire pour tous les outils.

88. Sur les 92 contrats évalués par le BOA, 43 (47 %) comportaient de graves erreurs, comme une documentation médiocre, empêchant ainsi le BOA de déterminer si l'offre à commandes ou l'AMA avait été utilisé comme prévu.

89. À l'exception du SCC, les organisations effectuaient une surveillance minimale, voire nulle des contrats attribués dans le cadre des offres à commandes et des AMA. Le manque de surveillance des contrats attribués dans le cadre des offres à commandes et des AMA soulève des questions quant au degré de supervision auquel l'utilisation de ces outils est assujettie.

Recommandations

90. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande que le MAECD, SC et l'ASPC mettent en œuvre des mesures visant à garantir :

1. le respect des exigences en matière de documentation concernant les dossiers d'approvisionnement des offres à commandes et des AMA;
2. la surveillance périodique reposant sur le risque des dossiers d'approvisionnement des offres à commandes et des AMA en fonction des degrés de tolérance au risque approuvés par la haute direction.

Réponse des ministères

91. Conformément à l'article 5 du Règlement, l'ombudsman de l'approvisionnement a donné à SCC, au MAECD, à SC et à TPSGC l'occasion de commenter les recommandations proposées dans le cadre de cet examen et les raisons sur lesquelles ces recommandations reposent. On a tenu compte des commentaires formulés par les ministères avant de peaufiner et de diffuser le présent rapport.

92. Le MAECD, l'ASPC et SC ont présenté des renseignements supplémentaires au BOA dans le cadre du processus d'approbation du rapport, indiquant que les documents complèteraient les dossiers examinés par le BOA et modifieraient les conclusions du présent rapport. Comme les renseignements ont été présentés une fois la phase d'examen terminée, les documents n'ont pas été examinés ni évalués.

93. Réponse du MAECD :

Recommandation n° 1

La formation, les lignes directrices et les outils relatifs à l'approvisionnement (p. ex. les listes de vérification des dossiers de contrats) fournis à l'ensemble du personnel participant au processus de commande subséquente lié aux offres à commandes et aux AMA mettront l'accent sur les exigences et sur les lacunes relatives aux documents recensées dans le cadre de l'examen du BOA. La vérification des documents du dossier constituera une condition obligatoire pour l'attribution d'une commande subséquente et l'activation d'un bon de commande dans le système ministériel de gestion financière par les agents de négociation des contrats.

Recommandation n° 2

À l'heure actuelle, le régime de surveillance des contrats reposant sur le risque du MAECD est adapté au contexte opérationnel international propre au Ministère et au pouvoir délégué nettement supérieur en matière de passation des contrats, pouvant atteindre 20 millions de dollars pour les services à l'appui du développement international. Toutefois, le plan de surveillance des contrats du Ministère sera modifié afin d'examiner de manière plus systématique les approvisionnements dont la valeur est inférieure. Les activités de surveillance ne viseront pas seulement à valider l'intégrité du processus d'approvisionnement ou de commande subséquente : elles viseront à garantir la conformité à l'ensemble des politiques, de règles, des règlements et des lois du gouvernement, ainsi que la documentation convenable des dossiers. On partagera les résultats des activités de

surveillance avec la haute direction et les principaux intervenants et on diffusera les leçons apprises par l'intermédiaire de la tribune de gestion de la passation de contrats de l'entreprise.

94. Réponse de l'ASPC : l'ASPC est d'accord avec les recommandations du présent rapport. Depuis avril 2014, l'Agence a mis en œuvre des modifications qui ont renforcé les procédures, et un examen de suivi interne mené en juillet 2014 a permis de confirmer les améliorations connexes. L'Agence prendra toutes les mesures nécessaires pour mettre pleinement en œuvre les recommandations du présent rapport.

95. Réponse de SC : SC est d'accord avec les recommandations du présent rapport. SC reconnaît avoir eu du mal à présenter tous les renseignements nécessaires au BOA pendant la période d'examen, réduisant ainsi son rendement déclaré dans le rapport. SC a mis en œuvre des modifications qui ont renforcé les procédures, et un examen de suivi interne mené en juillet 2014 a permis de confirmer les améliorations connexes. SC prendra les mesures supplémentaires nécessaires pour mettre pleinement en œuvre les recommandations du présent rapport.