



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

*EXAMEN DU CADRE DE GESTION DES APPROVISIONNEMENTS DE
RESSOURCES NATURELLES CANADA*

OTTAWA
AVRIL 2015

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

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement

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

Sans frais : 1.866.7345169
Télécopieur : 1.613.947.6211
Num. Cat. : P1147/2015F-PDF
ISBN : 978-0-660-01959-8

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

Table des matières

Introduction.....	2
<i>Objectif de l'examen</i>	<i>2</i>
<i>Portée et méthode</i>	<i>2</i>
<i>Pourquoi est-ce important</i>	<i>3</i>
Contexte	3
Constats.....	4
<i>Organisation et structure.....</i>	<i>4</i>
<i>Stratégie et plan d'approvisionnement</i>	<i>5</i>
<i>Consignation et communication des politiques, des procédures ainsi que des rôles et des responsabilités.....</i>	<i>5</i>
<i>Formation liée aux approvisionnements.....</i>	<i>6</i>
<i>Supervision – surveillance et gestion des risques</i>	<i>7</i>
<i>Assurance de la qualité</i>	<i>9</i>
<i>Établissement de rapports</i>	<i>11</i>
<i>Résultats des tests.....</i>	<i>12</i>
Conclusion	12
Recommandation.....	13
Réponse du Ministère	13

Introduction

1. L'alinéa 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 des ministères et des organismes afin d'en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence.
2. En décembre 2012, une analyse courante des données a permis de révéler un nombre anormalement élevé de contats concernant les pratiques d'approvisionnement de Ressources naturelles Canada (RNCAN). Par conséquent, un examen plus détaillé de tous les contats établis entre mai 2008 (date de la mise sur pied du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement) et janvier 2013 a été lancé. Cet examen a permis de constater que le nombre de contats concernant RNCAN est disproportionnellement élevé comparativement à celui concernant les autres ministères et organismes.
3. Une évaluation plus poussée de ces contats a permis de révéler que les préoccupations soulevées par des fournisseurs touchent toutes les étapes du processus d'approvisionnement, de la planification jusqu'à l'achèvement du contrat.
4. Compte tenu de ce qui précède, l'ombudsman de l'approvisionnement a déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables, comme requis par le paragraphe 4(1) du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement* (le Règlement) pour examiner les pratiques d'approvisionnement de RNCAN.

Objectif de l'examen

5. Cet examen visait à déterminer si le cadre de gestion des approvisionnements de RNCAN permet de s'assurer que les pratiques d'approvisionnement du Ministère sont conformes aux lois, aux règles et aux politiques relatives à l'approvisionnement et de respecter les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

Portée et méthode

6. L'examen visait le cadre de RNCAN pour gérer les approvisionnements, en place d'avril 2013 à juin 2014. Les secteurs d'intérêt et les critères établis pour cet examen visaient les éléments ci-dessous du cadre de gestion des approvisionnements. Individuellement et collectivement, les éléments suivants devaient contribuer à respecter les lois, les règles et les politiques en matière d'approvisionnement et permettre à RNCAN de respecter les principes d'équité, d'ouverture et de transparence :
 - Organisation et structure
 - Stratégie et plan d'approvisionnement
 - Documentation et communication des politiques, des procédures ainsi que des rôles et des responsabilités
 - Formation liée aux approvisionnements
 - Supervision – surveillance et gestion des risques

- Assurance de la qualité
 - Établissement de rapports
7. Les méthodes d'examen comprenaient l'examen de la documentation, l'analyse de données, des entrevues des gestionnaires et du personnel, des observations de processus et la mise à l'essai de dossier.

Pourquoi est-ce important

8. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT) prévoit que les ministères et les organismes veillent à ce que des cadres de contrôle adéquats de diligence raisonnable et une gérance efficace des fonds publics soient en place et fonctionnels, comme prévu. Disposer d'un cadre de gestion des approvisionnement efficace et qui fonctionne comme prévu est important pour permettre de s'assurer que les approvisionnements sont menés conformément aux exigences contractuelles, que les risques sont atténués, qu'on obtienne le meilleur rapport qualité-prix et de garantir l'équité, l'ouverture et la transparence.

Contexte

9. Ressources naturelles Canada vise à améliorer la qualité de vie des Canadiens en créant pour eux un avantage durable dans le secteur des ressources. Le ministre de Ressources naturelles Canada a des responsabilités pour plus de 30 lois du Parlement. En outre, RNCan dispose de bureaux et de laboratoires partout au Canada. Selon le Rapport ministériel sur le rendement de 2013-2014 de RNCan, les dépenses totales du Ministère pour 2013-2014 se sont élevées à 2,1 G\$ et il employait environ 4 000 équivalents temps plein (ETP).

10. Selon les données de RNCAN, pendant l'exercice 2013-2014, le Ministère a traité environ 12 100 opérations d'approvisionnement d'une valeur de 262 M\$.

Tableau 1 : Profil des approvisionnements de Ressources naturelles Canada en 2013-2014

Portée	Nombre d'opérations	Pourcentage du nombre total	Valeur totale en dollars	Pourcentage de la valeur totale
Moins de 5 k\$	7 961	65,6 %	11 320 794 \$	4,3 %
De 5 k\$ à 10 k\$	1 404	11,6 %	9 987 186 \$	3,8 %
Total partiel – moins de 10 k\$	9 365	77,2 %	21 307 980 \$	8,1 %
De 10 k\$ à 25 k\$	1 802	14,8 %	31 470 236 \$	12,0 %
Total partiel – moins de 25 k\$	11 167	92,0 %	52 778 216 \$	20,1 %
De 25 k\$ à 100 k\$	657	5,4 %	32 892 529 \$	12,6 %
Plus de 100 k\$	309	2,6 %	176 432 160 \$	67,3 %
Total partiel - Plus de 25 k\$	966	8,0 %	209 324 689 \$	79,9 %
Total	12 133	100 %	262 102 905 \$	100 %

Source : Données SAP de RNCAN

11. Comme démontré dans le tableau 1, la majorité (92 %) des activités d'approvisionnement de RNCAN pour 2013-2014 visait des opérations de moins de 25 000 \$, ce qui représente 20 % de la valeur totale des approvisionnements. Environ 77 % des opérations d'approvisionnement étaient d'une valeur inférieure à 10 000 \$, ce qui représente environ 8 % de la valeur totale des approvisionnements. Les transactions de plus de 25 000 \$ représentent une petite portion (8 %) des activités d'approvisionnement, mais la grande majorité (80 %) de la valeur totale des approvisionnements.

Constats

Organisation et structure

12. RNCAN a informé le BOA que les Services d'approvisionnement centralisés sont au cœur de sa stratégie de prestation des services d'approvisionnement. Les Services d'approvisionnement centralisés sont offerts par 38 employés travaillant à Ottawa et dans des bureaux régionaux partout au Canada relevant tous du gestionnaire de l'Unité des services d'approvisionnement de

RNCan. Les Services d'approvisionnement centralisés ont traité environ 8 200 opérations dans l'exercice 2013-2014, ce qui représente environ 68 % du volume des approvisionnements de RNCan, et environ 80 % de la valeur totale des approvisionnements du Ministère.

13. Concernant les opérations traitées centralement, la charge de travail nationale est coordonnée et attribuée d'Ottawa. Cela signifie qu'une demande d'approvisionnement effectuée par un gestionnaire de programme dans une région du Canada pourrait être traitée par un agent d'approvisionnement d'une autre région.
14. Il est important de souligner que tous les approvisionnements ne sont pas traités centralement. Trois groupes de programmes au sein de RNCan dispose de pouvoirs délégués en matière de passation de marchés pour acquérir des services précis de tout au plus 50 000 \$, ainsi que la capacité d'établir et d'utiliser des offres à commandes jusqu'aux limites des commandes subséquentes, sans passer par l'approvisionnement centralisé. Voici ces trois groupes de programmes :
 - Le Programme du plateau continental polaire ;
 - La Direction de l'arpenteur général ;
 - Le Secteur de la gestion des affaires publiques et du portefeuille.
15. Puisque cette délimitation organisationnelle n'était pas connue lorsque l'examen a été lancé, nous n'avons pas visé ces trois groupes. Environ 4 000 opérations d'approvisionnement n'ont pas été traitées de manière centrale, ce qui représente environ 32 % des opérations d'approvisionnement de RNCan et environ 20 % de la valeur monétaire totale.

Stratégie et plan d'approvisionnement

16. Une fois par an, les Services d'approvisionnement centralisés communiquent avec les gestionnaires de programme pour s'informer des contrats prévus qui seront essentiels pour répondre aux besoins opérationnels du prochain exercice financier. Les gestionnaires de programmes doivent inclure les besoins de plus de 70 000 \$ s'ils comportent des risques, sont des projets complexes ou spéciaux. Cet exercice annuel permet aux Services d'approvisionnement centralisés de se préparer à l'arrivée des demandes à traiter de manière centrale. Cet exercice de planification ministériel permet de viser plus de 67 % des dépenses annuelles d'acquisition de RNCan et moins de 8 % du volume des approvisionnements.
17. Le BOA a demandé une preuve de l'exercice annuel de planification et/ou de la stratégie annuelle d'approvisionnement axée sur les risques. À l'exception des renseignements fournis dans le paragraphe précédent, aucune autre preuve de planification des approvisionnements n'a été offerte par le Ministère.

Documentation et communication des politiques, des procédures ainsi que des rôles et des responsabilités

18. La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) établit le cadre dans lequel les pouvoirs de passation de marchés doivent être exercés. Les politiques et procédures ministérielles doivent s'harmoniser aux exigences de la Politique sur les marchés du SCT, et les ministères doivent établir des responsabilités et des rôles clairement définis pour les personnes exerçant des pouvoirs en matière de passation de marchés.

19. RNCAN a établi des orientations et des politiques internes liées aux approvisionnements, y compris des outils, des modèles, des formulaires, des diagrammes des processus, des procédures administratives, des délégations des pouvoirs de passation de marchés et de signature. Sur le site intranet de RNCAN, il y a des liens vers la Politique sur les marchés du SCT et d'autres documents d'orientation. Les documents visent une gamme complète d'exigences contractuelles, y compris les énoncés des travaux et les critères d'évaluation. Les exigences et les processus contractuels sont communiqués plus en profondeur de différentes manières, y compris dans des bulletins d'information, des réunions d'équipe, de la rétroaction des examens de l'assurance de la qualité et la formation.
20. Les documents et les orientations sont également conservés dans SharePoint, un dépôt de documents et un système d'information au sein des Services d'approvisionnement centralisés. Dans les faits, le site intranet et SharePoint sont utilisés comme un pseudo guide des approvisionnements. Les trois groupes qui mènent leurs propres processus d'approvisionnement en dehors des Services d'approvisionnement centralisés n'ont pas accès à SharePoint.
21. Les rôles et les responsabilités en matière d'approvisionnement des gestionnaires et des agents d'approvisionnement sont consignés et disponibles sur le site intranet de RNCAN. Les responsabilités particulières sont décrites plus en détail dans différents outils et documents d'orientation disponibles sur le site intranet de RNCAN. Par exemple, une politique ministérielle précise les responsabilités respectives pour acquérir des services et des produits de TI et pour établir des normes en matière de TI. En outre, tous les employés ayant accès au système financier doivent reconnaître leurs rôles et leurs responsabilités en matière d'approvisionnement et leur compréhension de toutes les politiques et les procédures pertinentes.
22. De manière générale, les procédures et les politiques ministérielles ainsi que les rôles et les responsabilités respectent la Politique sur les marchés du SCT.

Formation liée aux approvisionnements

23. La formation visant le perfectionnement de compétences du personnel de l'approvisionnement comprend principalement des activités pratiques, comme du mentorat, des réunions d'équipe et de la rétroaction découlant de l'assurance de la qualité. RNCAN nous a également informés que certains agents d'approvisionnement participent au Programme de perfectionnement professionnel et de certification à l'intention de la collectivité des approvisionnements, de la gestion du matériel et des biens immobiliers du gouvernement fédéral.
24. En outre, le personnel de l'approvisionnement doit suivre de la formation spécialisée avant d'utiliser des outils d'approvisionnement pangouvernementaux établis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), comme les Services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT).
25. Les gestionnaires nouvellement nommés de RNCAN doivent suivre la formation obligatoire offerte par l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), laquelle comprend un module sur l'approvisionnement. RNCAN offre également des simulations de dossiers d'approvisionnement dans un cours sur le leadership pour les gestionnaires nouvellement nommés.
26. RNCAN nous a informé que le personnel d'approvisionnement et les gestionnaires de programme préparent des plans d'apprentissage individuels (fondés sur les évaluations de

rendement et les objectifs de travail), qui sont par la suite examinés, approuvés et surveillés par la gestion.

27. À l'exception de la formation précisée dans les quatre précédents paragraphes, aucune autre formation officielle en matière d'approvisionnement n'est offerte par le Ministère.

Supervision – surveillance et gestion des risques

28. La gestion des risques et la surveillance des approvisionnements à RNCan sont facilitées par le Comité de révision des marchés publics (CRMP). Le CRMP a un rôle clé dans l'évaluation et l'atténuation des risques associés avec les activités d'approvisionnement et de passation de marché du Ministère. Le CRMP est composé de six gestionnaires principaux. Les réunions sont prévues une fois par mois, et il y a des réunions spéciales organisées au besoin pour l'examen de marchés. Le CRMP est appuyé par l'Unité des rapports et analyses des politiques d'approvisionnement (URAPA). L'URAPA relève du directeur, Finances et approvisionnement.

29. Le CRMP est également chargé de ce qui suit :

- Examiner, à des fins de recommandation ou de modification, les stratégies d'approvisionnement pour les besoins contractuels qui seront traités par les Services d'approvisionnement centralisés (à l'exception de ceux destinés à TPSGC) et les besoins pour lesquels on utilisera des préavis d'adjudication de contrat (PAC).
 - Tous les besoins non concurrentiels de moins de 25 000 \$.
 - Toutes les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement ayant une valeur cumulative de plus de 2 M\$.
 - Les besoins pour lesquels l'approbation du Conseil du Trésor est requise.
 - Les autres besoins, nonobstant la valeur, à risques élevés, comme déterminés par le directeur, Finances et approvisionnements.
 - Tout besoin pour lequel les sous-ministres adjoints clients demandent un examen du CRMP.
- Examiner, comme approprié :
 - Plaintes déposées par les fournisseurs auprès de l'ombudsman de l'approvisionnement ou du Tribunal canadien du commerce extérieur.
 - Les irrégularités contractuelles, comme déterminées par le directeur, Finances et approvisionnements.
 - Les changements proposés aux politiques et aux procédures d'approvisionnement ministériels.
 - La conformité aux politiques et l'efficacité des stratégies d'approvisionnement des besoins des SMA clients et fournir des conseils et de l'orientation lorsque nécessaire.
- La surveillance des tendances en matière de dépenses :

- Experts-conseils
 - Service d'aide temporaire
 - Agence et employés occasionnels
30. Le CRMP a tout particulièrement mis l'accent sur les contrats non concurrentiels de plus de 25 000 \$ puisque ces derniers comportent des risques élevés et nécessitent son approbation préalable.
31. Le CRMP effectue la surveillance de la gestion par le biais des rapports établis par l'URAPA. Les deux types de rapports sont fournis chaque trimestre pour ce qui est des contrats de plus de 25 000 \$; un rapport met l'accent sur les contrats concurrentiels, alors que l'autre est axé sur les contrats non concurrentiels. Les autres rapports sont fournis au besoin au CRMP. Voici quelques exemples :
- Traiter les demandes de TPSGC (9200);
 - Rapport d'analyse des tendances en matière d'approvisionnement : services aériens nolisés EF 2012-2013;
 - Utilisation des Services d'aide temporaire;
 - Analyse rétroactive des tendances de passation de marché - T1 EF 2012-2013
32. Bien que ces rapports facilitent la surveillance des activités d'approvisionnement de RNCAN par le CRMP, nous avons constaté que le régime de surveillance du Ministère pourrait être amélioré.
- **Les approvisionnements traités non centralement :** Ils représentent 32 % des activités d'approvisionnement de RNCAN. Toutefois, le mandat du CRMP ne précise pas explicitement la nature ou la fréquence de la surveillance des processus d'approvisionnement qui ne sont pas traités centralement, ce qui suggère que le tiers des activités d'approvisionnement du Ministère n'est pas surveillé de manière uniforme et systématique par l'organisme principal de surveillance des approvisionnements.
 - **Offres à commandes et arrangements en matière d'approvisionnement ministériels :** Le CRMP doit examiner les stratégies d'approvisionnement pour l'établissement des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement d'une valeur cumulative de plus de 2 M\$. Cela comprend un examen de la stratégie d'impartition, des avantages attendus, des considérations des risques, des méthodes d'évaluation et de sélection, ainsi que de la base et de la méthode de paiement. Toutefois :
 - Le mandat du CRMP ne comprend pas explicitement la responsabilité de surveiller l'utilisation des offres à commandes (OC) et des arrangements en matière d'approvisionnement ministériels (AMA) ministériels, nonobstant la valeur monétaire, une fois qu'ils ont été établis.
 - Une liste des commandes subséquentes ou des contrats individuels peut être extraite du système financier de RNCAN (SAP). Bien que RNCAN nous a

informé que son système financier consigne toutes les OC et les AMA disponibles au sein du Ministère, une liste complète de tous ces outils n'a pas été fournie. On nous a également informé que l'URAPA a récemment tenté d'améliorer la consignation des OC et des AMA dans leur système financier.

- Bien que le mandat de l'URAPA exige qu'il surveille la prolongation et l'utilisation des OC et des AMA, il n'a pas encore examiné l'utilisation globale de ceux-ci. RNCan nous a informé que, lorsqu'il effectuera l'assurance de la qualité des contrats individuels ou des commandes subséquentes, l'URAPA évaluera l'uniformité aux règles applicables pour l'OC ou l'AMA dont on évalue les opérations.

Au moment où nous avons réalisé notre examen, le Ministère n'effectuait pas activement la surveillance des OC et des AMA pour déterminer si ces derniers étaient utilisés comme prévu.

- **Les contrats de faible valeur et les modifications connexes :** Les données d'approvisionnement de RNCan indiquent que 92 % de toutes les transactions (20 % de la valeur totale) sont évaluées à moins de 25 000 \$. Toutefois, le mandat du CRMP ne vise pas explicitement la surveillance de cet ensemble de contrats, soit les contrats non concurrentiels évalués à moins de 25 000 \$ dont les modifications ont fait en sorte que la valeur est devenue supérieure à 25 000 \$ ou les modifications contractuelles qui, selon le Ministère, comportent des risques élevés.

Assurance de la qualité

33. Nous avons examiné les différentes méthodes que RNCan utilise pour assurer la qualité de ses produits et de ses processus d'approvisionnement, notamment par le biais de l'URAPA, créée dans l'exercice 2010-2011.
34. Le mandat de l'URAPA (document normalisé) met l'accent sur l'approvisionnement centralisé et énonce que l'Unité sera chargée des tâches suivantes :
 - Vérification des données : examiner les dossiers existants pour cerner les risques et les contrôles clés associés à l'intégrité des données. Des améliorations seront apportées et des nouveaux processus seront mis en œuvre pour garantir l'exactitude des données.
 - Assurance de la qualité (AQ) des approvisionnements : réaliser l'AQ des dossiers d'approvisionnement pour s'assurer qu'ils contiennent tous les documents nécessaires et qu'ils sont gérés conformément aux politiques et aux procédures de passation de marchés et d'approvisionnement ministérielles et gouvernementales.
 - Gestion de l'information : identifier les exigences en matière de renseignements pertinents à l'appui de la divulgation trimestrielle, des rapports de fin d'exercice et des demandes de rapports ponctuels.
 - Surveillance : effectuer la surveillance des contrats au niveau des opérations et du Ministère.

- Établissement de rapports : identifier, établir et réaliser des activités d'établissement de rapports sur les contrats standards. Les rapports seront générés régulièrement à des fins de prises de décisions managériales et de gestion des risques relatifs au contrat au niveau du Ministère.
35. L'URAPA a évolué depuis sa création, passant d'un seul ETP à son compte actuel de trois ETP. RNCAN nous a informés que le mandat de l'Unité a changé deux fois au cours des trois dernières années, y compris l'ajout des contrats non concurrentiels de plus de 25 000 \$ et la passation de contrat à effets rétroactifs.
36. RNCAN s'assure également de la qualité des produits et des processus d'approvisionnement en utilisant des listes de vérification, y compris :
- Liste de vérification des opérations pour les services
 - Liste de vérification supplémentaire pour les contrats de service
 - Liste de vérification des opérations pour les modifications
 - Questions relatives aux modifications pour l'augmentation de la valeur
 - Liste de vérification relative aux Services d'aide temporaire

L'utilisation de ces listes de vérification et leur consignation au dossier ne sont pas obligatoires.

37. L'utilisation de deux de ces listes de vérification est obligatoire dans certaines circonstances et elles doivent être versées aux dossiers : 1) les questions pour les contrats à fournisseur unique de plus de 25 000 \$ et 2) le formulaire « Planification et approbation préalable des contrats » (PAPC) lorsqu'une demande dépasse les limites des pouvoirs d'approbation individuels. En plus, on recommande d'utiliser le PAPC pour un premier processus ou ceux de nature délicate et il peut être utilisé à la discrétion des employés des Services d'approvisionnement centralisés dans ces cas-là. Pour les processus d'approvisionnement qui sont effectués par le biais du nouveau système électronique, l'utilisation de certaines listes de vérification propre à chaque étape (p. ex. des questions préalables à l'établissement du contrat) est requise.
38. Nous avons également noté que l'examen par les pairs fait partie de l'assurance de la qualité. Les formalités administratives de RNCAN indiquent qu'un examen par les pairs est « envisagé » pour les opérations complexes. RNCAN nous a informés que l'examen par les pairs de certaines opérations (qui ne sont pas toutes complexes) peut être lancé par un PAPC ou par les Services d'approvisionnement centralisés.
39. Alors que l'utilisation discrétionnaire des listes de vérification et l'examen par les pairs sont des outils utiles qui offrent de la flexibilité, qui peuvent aider le personnel chevronné à accélérer un processus d'approvisionnement et qui peuvent être appropriés pour les opérations à faible risque, l'utilisation des listes de vérification et de l'examen par les pairs systématiques pourraient permettre de renforcer la qualité du processus d'approvisionnement. Il n'y a aucune preuve voulant que la haute gestion a examiné si l'utilisation discrétionnaire de ces outils est acceptable ou non sur le plan de l'assurance de la qualité.
40. RNCAN a tenu compte de son objectif d'avoir une passation de marché de grande qualité au sein des Services d'approvisionnement centralisés en établissant les ententes de gestion du

rendement de ses employés. En outre, les Services d'approvisionnement centralisés ont établi des normes temporelles de services. On s'attend à ce que les agents d'approvisionnement traitent une demande dans une période de temps donnée, selon le type et la complexité du processus d'approvisionnement visé.

41. Les gestionnaires de l'approvisionnement nous ont souligné qu'ils reconnaissent que des erreurs peuvent survenir compte tenu du volume et de la complexité de la passation de marchés à RNCAN. Selon les gestionnaires des approvisionnements, une erreur essentielle comprendrait, par exemple, l'attribution d'un contrat au mauvais vendeur, ne pas avoir obtenu les approbations appropriées et une justification insuffisante du recours à un fournisseur unique. Lorsque les erreurs sont découvertes, les gestionnaires prennent des mesures pour les corriger.
42. En outre, l'URAPA soulève les enjeux relatifs aux approvisionnements au gestionnaire, Services d'approvisionnement ministériels, ainsi qu'au directeur, Finances et approvisionnements par le biais des rapports sur l'assurance de la qualité. On nous a informés que ces enjeux ont été traités à l'interne sans exigence formelle relative à une réponse. En juillet 2014, à la suite de notre examen, l'URAPA a commencé à demander des réponses officielles aux enjeux identifiés dans ses rapports.
43. Ces rapports d'assurance de la qualité sont également rendus disponibles sur SharePoint et les membres du CRMP sont informés de leur disponibilité à des fins d'examen. Toutefois, sauf en cas de demande explicite par le CRMP, les rapports n'ont pas à être présentés à ce dernier. On ne fait pas systématiquement le suivi des résultats de l'assurance de la qualité afin d'analyser les tendances en matière d'erreur ou pour identifier les causes potentielles des problèmes.
44. Le concept de l'URAPA et ses fonctions associées représente une saine pratique de gestion. Toutefois, son utilité n'est pas entièrement optimisée puisque son mandat est axé principalement sur les approvisionnements centralisés. La surveillance de l'URAPA des approvisionnements qui ne sont pas traités centralement n'est pas systématique et uniquement entreprise au besoin.

Établissement de rapports

45. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor exige que les ministères divulguent publiquement, aux trois mois, les marchés passés d'une valeur supérieure à 10 000 \$, ainsi que toute modification d'un marché qui fait en sorte que sa valeur soit supérieure à 10 000 \$.
46. L'URAPA fournit les données sur la passation de marchés aux gestionnaires de RNCAN à des fins de vérifications avant de les rendre publiques. Les gestionnaires peuvent répondre ou non à cette demande. S'ils répondent et que des erreurs sont signalées, l'URAPA les corrige. L'Unité fait le suivi auprès des personnes qui n'ont pas répondu. Si l'URAPA ne reçoit pas de réponse, elle suppose que les données sont exactes. Puisque la vérification des gestionnaires est importante pour garantir l'intégrité des données pour les rapports publics, l'approche actuelle représente un risque pour le Ministère.
47. Le BOA souligne que RNCAN a mis sur pied une nouvelle formation pour les gestionnaires, laquelle précise les étapes que les gestionnaires doivent respecter pour valider les données qui feront l'objet de rapport.

Résultats des tests

48. Le BOA a examiné des dossiers d'approvisionnement sélectionnés pour déterminer si les pratiques d'approvisionnement de RNCAN sont conformes aux politiques et aux procédures applicables. Selon les résultats des tests, on peut déterminer qu'il y a de bonnes pratiques, par exemple : les critères d'évaluation sont reflétés dans l'Énoncé des travaux. Les dossiers d'approvisionnement qui comprennent des listes de vérification étaient beaucoup plus solides et conformes que ceux qui n'en avaient pas. Voici certaines lacunes dans les dossiers :
- Manque de documents pour expliquer et pour appuyer les décisions et les changements clés (p. ex. passage d'une demande de propositions à un PAC).
 - Aucune preuve de justification des prix pour les contrats concurrentiels de moins de 25 000 \$.
 - Codes erronés aux fins d'établissement de rapports.
49. Bien que les résultats des tests ne soient pas indicateur de l'ensemble des activités d'approvisionnement, ils suggèrent que les pratiques ne respectent pas toujours les politiques et les procédures établies.

Conclusion

50. Selon les éléments examinés dans le cadre de cet examen, le cadre d'approvisionnement de RNCAN est harmonisé aux exigences stratégiques et juridiques relatives à l'approvisionnement. Aucune lacune majeure, qui représenterait un risque à l'équité, à l'ouverture et à la transparence, n'a été identifiée dans le cadre. Nous avons constaté de bons éléments sur le plan de la gouvernance, plus précisément, le CRMP et l'URAPA à titre d'organismes de surveillance.
51. Nous avons toutefois constaté que la portée du mandat du CPMP met l'accent sur les besoins contractuels traités par les Services d'approvisionnement centralisés, ce qui suggère que 32 % du volume total des approvisionnements du Ministère n'est pas surveillé uniformément et systématiquement. En outre, le mandat du CRMP ne comprend pas explicitement la surveillance des contrats évalués à moins de 25 000 \$, ce qui, par exclusion, entraîne un mandat pour la surveillance et la supervision de 8 % ou moins du volume total des approvisionnements de RNCAN, représentant plus de 80 % de la valeur monétaire totale. De même, URAPA met principalement l'accent sur les marchés traités par les Services d'approvisionnement centralisés. Ces limites représentent des vulnérabilités potentielles pour le Ministère.
52. Sur le plan opérationnel, nous avons constaté de bonnes pratiques, notamment l'utilisation des listes de vérification, l'examen par les pairs et l'assurance de la qualité des dossiers d'approvisionnement. Toutefois, l'utilisation sporadique, et dans certains cas, discrétionnaire de ces mesures de sécurité pourraient compromettre la qualité globale de la passation de marché de RNCAN.
53. Compte tenu des valeurs et du volume des marchés de RNCAN, il serait recommandé d'examiner les séances de formation et de sensibilisation actuelles pour s'assurer que le régime de formation du Ministère est suffisamment robuste pour contribuer à des processus d'approvisionnement équitables, ouverts et transparents.

Recommandation

54. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande :

- Que RNCan prenne les mesures appropriées pour améliorer son régime de supervision et de surveillance proportionnellement aux tolérances aux risques approuvées par la haute gestion pour l'ensemble des approvisionnements du Ministère.
- Que RNCan optimise les bonnes pratiques d'assurance et de contrôle de qualité en prenant les mesures nécessaires pour s'assurer que celles-ci soient appliquées de manière uniforme et à tous les secteurs du Ministère qui procèdent à l'acquisition de biens et de services, nonobstant la valeur et le type d'approvisionnement.

Réponse du Ministère

55. Conformément à l'article 5 du Règlement, l'ombudsman de l'approvisionnement a donné à RNCan l'occasion de commenter les recommandations proposées dans le cadre de cet examen et les raisons pour celles-ci. Nous avons tenu compte des commentaires formulés par le Ministère avant de peaufiner et de diffuser le présent rapport.
56. En réponse au présent examen, RNCan continuera d'axer ses efforts sur l'amélioration de la surveillance, de la supervision et le contrôle de la qualité des contrats.