



Examen des pratiques d'approvisionnement :
Rapport de suivi sur les examens des pratiques
d'approvisionnement de 2014-2015
« Examen du cadre de gestion des approvisionnements de
Ressources naturelles Canada »

Mars 2018

Table des matières

POINTS PRINCIPAUX	3
QU'AVONS-NOUS EXAMINÉ?.....	3
POURQUOI EST-CE IMPORTANT?.....	3
CE QUE NOUS AVONS CONSTATÉ.....	3
INTRODUCTION	4
OBJECTIFS.....	4
PORTÉE, MÉTHODOLOGIE ET CALENDRIER.....	4
ÉVALUATION DES MESURES APPORTÉES PAR LE MINISTÈRE	5
RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS DE L'EXAMEN INITIAL.....	5
CONCLUSION DE L'EXAMEN INITIAL.....	6
RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE MINISTÉRIELLE AU SUIVI.....	7
<i>Réponse à la recommandation 1</i>	7
<i>Réponse à la recommandation 2</i>	8
ÉVALUATION DE LA RÉPONSE MINISTÉRIELLE.....	8
CONCLUSION	9
ANNEXE A – RECOMMANDATIONS DU BOA ET RÉPONSES DU MINISTÈRE	11
ANNEXE B	12

Points principaux

Qu'avons-nous examiné?

1. En 2014-2015, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a mené un examen des pratiques d'approvisionnement intitulé *Examen du cadre de gestion des approvisionnements de Ressources naturelles Canada*.
2. En juillet 2017, le BOA a demandé à Ressources naturelles Canada (le Ministère) de lui fournir des renseignements sur les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen susmentionné.
3. L'objectif de l'examen de suivi était de déterminer si le Ministère a tenu compte des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement, et s'il a pris des mesures ou établi des plans d'action en réponse à ces recommandations. À cet égard, le BOA a évalué le bien fondé et la crédibilité générale des renseignements fournis par le Ministère. Le présent rapport contient un résumé ainsi que quelques exemples précis des progrès réalisés par le Ministère quant à l'application des recommandations provenant de l'examen initial.

Pourquoi est-ce important?

4. Trois grandes raisons expliquent la nécessité de faire état des progrès réalisés en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. Premièrement, cela permet d'informer les intervenants intéressés des mesures particulières que les organisations ont prises pour améliorer leurs pratiques d'approvisionnement. Deuxièmement, en communiquant des renseignements sur les changements mis en œuvre par les organisations dont les pratiques ont fait l'objet d'un examen, le BOA aide d'autres organisations fédérales à adopter des améliorations similaires. Troisièmement, ces renseignements sur la nature et la portée des réponses aux recommandations donnent une indication quant à la pertinence des examens du BOA en ce qui a trait à la promotion de l'équité, de l'ouverture et de la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Ce que nous avons constaté

5. Le Ministère a indiqué avoir pris sept mesures en réponse aux deux recommandations formulées par l'ombudsman de l'approvisionnement, y compris trois mesures pour améliorer son régime de supervision et de surveillance, et quatre mesures pour assurer l'application uniforme des contrôles. À l'aide d'une échelle fournie par le BOA¹, le Ministère a initialement autoévalué le niveau de mise en œuvre de ces mesures comme une « mise en œuvre importante » (niveau 4), avec une mesure évaluée comme des

¹ L'échelle d'évaluation du BOA pour les niveaux de mise en œuvre était : Niveau 1 – Aucun progrès ou progrès négligeable; Niveau 2 – Étape de planification; Niveau 3 – Préparations visant la mise en œuvre; Niveau 4 – Mise en œuvre importante; Niveau 5 – Mise en œuvre intégrale; Obsolète – La recommandation n'est plus applicable.

« préparations visant la mise en œuvre » (niveau 3). Pendant le processus d'approbation du rapport², le Ministère a révisé son auto-évaluation à « mise en œuvre intégrale » (niveau 5) pour toutes les mesures et a fourni au BOA des documents pour justifier l'évaluation révisée. L'évaluation et la conclusion du BOA dans le présent rapport sont fondées sur l'auto-évaluation révisée du Ministère.

Introduction

6. Le BOA a publié le rapport suivant en avril 2015 :
 - Examen du cadre de gestion des approvisionnements de Ressources naturelles Canada.

Objectifs

7. Cet examen de suivi visait à déterminer :
 - si le Ministère a tenu compte des recommandations sur les pratiques d'approvisionnement formulées par l'ombudsman de l'approvisionnement dans l'examen d'avril 2015;
 - si des plans d'action avaient été préparés et approuvés et si ces plans donnaient suite aux recommandations;
 - quelles mesures ont été prises pour donner suite aux recommandations et la portée selon laquelle chaque mesure avait été surveillée et achevée.
8. Le BOA s'attendait à ce que le Ministère ait apporté des changements en vue d'améliorer ses pratiques d'approvisionnement en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement.

Portée, méthodologie et calendrier

9. Le BOA a demandé au Ministère de lui fournir des renseignements au sujet des mesures prises ou prévues pour répondre aux recommandations comprises dans l'examen initial (c'est-à-dire, avril 2015). Ainsi, le présent rapport fait état des mesures prises par le Ministère jusqu'en septembre 2017.
10. La démarche empruntée par le BOA pour cet examen de suivi diffère de celle utilisée dans des examens des pratiques d'approvisionnement du BOA. En effet, l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux recommandations repose sur les évaluations et les affirmations du Ministère concernant les plans d'action établis et les mesures prises,

² En respectant les procédures normales d'exploitation, le BOA a fourni au Ministère la possibilité d'examiner et de commenter la version ébauche du présent rapport. Pendant ce processus d'approbation des rapports, le Ministère a révisé son auto-évaluation, et a fourni des documents justificatifs supplémentaires.

accompagnées des documents à l'appui (c'est-à-dire, justificatifs). Cependant, pour chacune des recommandations dans l'examen initial, le BOA a évalué le bien fondé et la crédibilité des renseignements fournis. Voici les moyens employés à cet égard :

- en vérifiant s'il existait des contradictions entre les affirmations du Ministère et les renseignements qui sont accessibles publiquement ou qui proviennent de l'examen initial;
- en analysant les réponses du Ministère pour comprendre comment ses mesures répondent aux recommandations et déterminer s'il avait prévu de surveiller les résultats et l'efficacité de ces mesures ou de ces changements;
- en demandant des précisions, au besoin, pour nous assurer de bien comprendre l'information et les documents à l'appui fournis par le Ministère.

11. Le présent rapport présente une vue d'ensemble des affirmations du Ministère, de même que l'évaluation du BOA sur les progrès dans la mise en œuvre des changements apportés en réponse aux recommandations formulées dans l'examen initial.

Évaluation des mesures apportées par le Ministère

Résumé des constatations de l'examen initial

12. L'examen initial a couvert les éléments essentiels suivants d'un cadre de gestion de l'approvisionnement : organisation et structure, stratégie d'approvisionnement et planification, documents et communication des politiques, des procédures et des rôles et responsabilités, formation liée aux approvisionnements, surveillance et gestion du risque, assurance de la qualité (AQ) et établissement de rapports. Les constatations de l'examen initial pour chacun de ces éléments sont résumées ci-dessous.
13. Le Ministère a utilisé un approvisionnement centralisé pour effectuer la plupart de ses opérations d'approvisionnement. Toutefois, trois secteurs dans l'organisation avaient des pouvoirs contractuels délégués, c'est-à-dire qu'ils pouvaient entreprendre certains approvisionnements sans passer par l'approvisionnement central du Ministère.
14. En ce qui a trait à la stratégie d'approvisionnement et à la planification, le Ministère n'avait pas fourni de preuve sur une stratégie d'approvisionnement fondée sur les risques ou sur des exercices de planification autre qu'une demande annuelle aux gestionnaires de programme, pour leur demander de déterminer les exigences à risque au-delà de 70 000 \$, les approvisionnements particulièrement complexes, et les projets spéciaux.
15. Les politiques, les procédures et les rôles et responsabilités du Ministère respectaient la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.
16. La formation liée aux approvisionnements comprenait principalement de la formation en cours d'emploi, une formation sur les outils obligatoires de Services publics et Approvisionnement Canada (anciennement Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), ainsi que des plans personnels d'apprentissage.

17. La surveillance et la gestion du risque des activités d'approvisionnement et de passation des marchés ont été réalisées en grande partie au moyen du Comité de révision des marchés publics (CRMP) du Ministère et de l'Unité des rapports et analyses des politiques d'approvisionnement (URAPA). Le BOA a noté ces entités de supervision et de surveillance comme de bons éléments, du point de vue de la gouvernance. Néanmoins, le BOA a déterminé trois secteurs du régime de surveillance du Ministère qui auraient pu être améliorés:
 - approvisionnement traité de façon non centralisée;
 - offres à commandes ou arrangements en matière d'approvisionnement ministériels;
 - marchés de faible valeur et modifications.
18. En ce qui a trait à l'AQ, le BOA a remarqué de bonnes pratiques au moyen de l'utilisation des listes de vérification, des examens par les pairs, et des ententes de gestion du rendement par le Ministère. Même si les listes de vérification existaient dans le Ministère, seules deux ont été indiquées comme obligatoires.
19. Pour ce qui est de la production de rapports, les données contractuelles du Ministère utilisées pour les rapports de divulgation proactive ont été fournies par l'URAPA aux fins de vérification avant de les rendre publiques. À l'examen initial, la confirmation du gestionnaire n'était pas nécessaire avant d'afficher des données de divulgation proactive, ce qui a augmenté le risque d'erreurs non détectées dans les données. L'examen initial indiquait que le Ministère a intégré une nouvelle formation sur la divulgation proactive destinée aux gestionnaires, qui soulignait les mesures que les gestionnaires doivent prendre pour valider les données.
20. Dans le cadre de l'examen initial, le BOA a examiné des dossiers d'approvisionnement sélectionnés pour déterminer si les pratiques d'approvisionnement étaient conformes aux politiques et aux procédures applicables. On a observé de bonnes pratiques, par exemple : les critères d'évaluation sont reflétés dans l'Énoncé des travaux. Toutefois, on a remarqué des lacunes dans certains dossiers, et le BOA a signalé que des dossiers comprenant des listes de vérification étaient plus solides et conformes que ceux qui ne les avaient pas.

Conclusion de l'examen initial

21. Selon l'examen initial, le cadre d'approvisionnement était 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. Le BOA a constaté de bons éléments sur le plan de la gouvernance, plus précisément, le CRMP et l'URAPA à titre d'organismes de surveillance.
22. Le BOA a toutefois constaté que la portée du mandat du CRMP mettait l'accent sur les besoins contractuels traités par les Services d'approvisionnement centralisés. De plus, le

mandat du CRMP ne comprenait pas clairement la surveillance des contrats de moins de 25 000 \$. De même, l'URAPA mettait principalement l'accent sur les marchés traités par les Services d'approvisionnement centralisés. Ces limites représentaient des vulnérabilités potentielles pour le Ministère.

23. Sur le plan opérationnel, le BOA avait constaté de bonnes pratiques, notamment l'utilisation des listes de vérification, l'examen par les pairs et l'AQ des dossiers d'approvisionnement. Toutefois, l'utilisation sporadique, et dans certains cas, discrétionnaire de ces mesures de sécurité pourrait avoir compromis la qualité globale de la passation de marché du Ministère.
24. Compte tenu des valeurs et du volume des marchés du Ministère, il avait été recommandé initialement d'examiner les séances de formation et de sensibilisation actuelles pour s'assurer que le régime de formation du Ministère était suffisamment robuste pour contribuer à des processus d'approvisionnement équitables, ouverts et efficaces.
25. L'ombudsman de l'approvisionnement a recommandé au Ministère :
 1. 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;
 2. 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.

Résumé de la réponse ministérielle au suivi

26. Le Ministère a déclaré qu'il a pris des mesures pour traiter les recommandations formulées dans l'examen initial. Au début, le Ministère avait indiqué que six de ces mesures avaient complètement été mises en œuvre et qu'une d'entre elles en était à l'étape de « préparations visant la mise en œuvre », et avait fourni des documents justificatifs. Pendant le processus d'approbation du rapport, le Ministère a révisé son auto-évaluation à « mise en œuvre intégrale » pour toutes les sept mesures et a fourni au BOA d'autres documents justificatifs.

Réponse à la recommandation 1

27. En réponse à la première recommandation de l'ombudsman de l'approvisionnement, le Ministère a indiqué que les améliorations à son régime de surveillance et d'approvisionnement ont été apportées au moyen de trois mesures.
28. D'abord, le Ministère a énoncé qu'une réponse de la direction était nécessaire pour tous les rapports d'AQ des contrats, qui garantissait la sensibilisation aux constatations et permettait des mesures correctives, le cas échéant.

29. Ensuite, le Ministère a souligné qu'une nouvelle approche fondée sur le risque pour sélectionner des dossiers aux fins d'examen d'AQ, approuvée par le CRMP en juillet 2017, consistait à favoriser une « réaction souple aux nouveaux domaines vulnérables ».
30. Enfin, le Ministère a indiqué qu'il inclurait, le cas échéant, des constatations d'AQ dans les sessions bihebdomadaires de vidéoconférence nationale destinées aux professionnels de l'approvisionnement, en vue d'offrir un forum ouvert pour discuter des solutions aux défis rencontrés d'une côte à l'autre.

Réponse à la recommandation 2

31. En réponse à la deuxième recommandation de l'ombudsman de l'approvisionnement, le Ministère a déterminé quatre mesures pour assurer l'application uniforme des contrôles.
32. Premièrement, le Ministère a indiqué qu'il a élaboré un nouvel outil d'AQ qui exigeait l'exécution des mêmes étapes et analyses sans égard au secteur du Ministère qui faisait l'objet d'un examen.
33. Deuxièmement, le Ministère a déclaré avoir élaboré un calendrier révisé des activités d'examen de l'AQ, qui comprenait des secteurs ayant une délégation de pouvoirs d'approvisionnement particuliers pour les analyses des tendances et les examens ciblés.
34. Troisièmement, le Ministère a indiqué avoir augmenté les séances de formation et de sensibilisation aux secteurs ayant un pouvoir spécial délégué de passation de marchés, de même qu'un mentorat permanent des professionnels de l'approvisionnement. De plus, on a demandé aux secteurs ayant un pouvoir spécial délégué de passation de marchés au Ministère de fournir un dossier sur la formation liée aux approvisionnements suivie par les agents.
35. Quatrièmement, on a demandé aux secteurs ayant un pouvoir spécial délégué de passation de marchés au Ministère de préparer des Procédures normales d'exploitation (PNE) pour appuyer leurs activités d'approvisionnement.

Évaluation de la réponse ministérielle

36. Le Ministère a indiqué qu'il a mis en œuvre sept mesures pour répondre aux deux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. Selon le Ministère, toutes les mesures ont été intégralement mises en œuvre. Le Ministère a fourni des documents pour justifier cette évaluation.
37. Concernant la première recommandation, le Ministère a fourni des documents justificatifs pour appuyer l'affirmation qu'il a mis en œuvre trois mesures en vue d'améliorer son régime de surveillance et de supervision.

- La première mesure est liée à la demande d'une réponse de la direction aux constatations d'AQ. Dans le rapport initial, le BOA a indiqué que le Ministère avait déjà entamé la mise en place de cette mesure.
 - En ce qui a trait à la deuxième mesure, le Ministère a fourni des documents démontrant son approche à l'évaluation du risque, y compris un guide de référence sur les risques et une évaluation du risque des types de contrats.
 - Quant à la troisième mesure, le Ministère a fourni des documents confirmant que les constatations de l'AQ ont été fournies aux professionnels de l'approvisionnement.
38. Pour ce qui est de la deuxième recommandation, le Ministère a fourni des documents justificatifs pour appuyer l'affirmation selon laquelle il a mis en œuvre quatre mesures pour assurer l'application uniforme des contrôles.
39. La première mesure est liée à l'élaboration d'un nouvel outil d'AQ, et le Ministère a fourni des captures d'écran des fonctions disponibles dans cet outil.
40. En ce qui a trait à la deuxième mesure, le Ministère a élaboré un plan de surveillance d'AQ révisé. Le plan d'AQ révisé a, entre autres, changé la fréquence de la couverture pour les trois secteurs ayant une délégation d'approvisionnement particulière. Les documents fournis par le Ministère indiquaient que la fréquence a été changée des rotations trimestrielles dans chaque secteur à des rotations annuelles dans tous les secteurs. Cela signifie que chacun des trois secteurs sera examiné une fois tous les trois ans selon le nouveau plan, comparativement à une fois tous les trois trimestres selon l'ancien calendrier.
41. Pour ce qui est de la formation, la réponse du Ministère précisait que l'on a demandé aux secteurs ayant un pouvoir spécial délégué de passation de marchés au Ministère de fournir un dossier sur la formation liée aux approvisionnements suivie par les agents. Le Ministère a fourni des copies d'invitations du calendrier pour les séances de formation sur l'approvisionnement, une copie de la présentation sur la formation, et une confirmation écrite que 75 % des employés ayant une délégation d'approvisionnement spécialisée faisaient partie des employés qui ont participé à la formation.
42. Enfin, la réponse du Ministère indiquait que l'on a demandé aux secteurs clients de l'approvisionnement dans le Ministère de préparer des PNE pour appuyer leur approvisionnement. Le BOA a demandé des exemples de procédures, et le Ministère a fourni les PNE pour deux des trois secteurs ayant un pouvoir spécial délégué de passation de marchés.

Conclusion

43. Le Ministère a pris en considération les recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement provenant de l'examen initial des pratiques d'approvisionnement et a fourni des renseignements sur ses plans et ses mesures. Le Ministère a indiqué qu'il a entièrement mis en œuvre toutes les mesures pour répondre aux recommandations de l'ombudsman, et a fourni des documents pour justifier cette affirmation. L'analyse

du BOA a permis de déterminer que la réponse du Ministère (c'est-à-dire, l'auto-évaluation et les documents justificatifs) était raisonnable et crédible.

Annexe A – Recommandations du BOA et réponses du Ministère

Recommandations du BOA	Réponses du Ministère
<p>L'ombudsman de l'approvisionnement recommande :</p> <ol style="list-style-type: none">1. 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.	<p>Des améliorations ont été apportées au régime de surveillance et de supervision, y compris les suivants :</p> <ol style="list-style-type: none">1. une réponse de la direction exigée pour tous les rapports sur l'AQ des contrats, qui assure la sensibilisation aux constatations et permet des mesures correctives, au besoin;2. une nouvelle approche fondée sur le risque pour sélectionner des dossiers aux fins d'examen d'AQ, approuvée par le CRMP (juillet 2017), pour favoriser une réaction souple aux nouveaux domaines vulnérables;3. l'inclusion des nouvelles constatations d'AQ dans une vidéoconférence nationale bihebdomadaire destinée aux professionnels de l'approvisionnement à RNCan pour fournir un forum ouvert pour des discussions axées sur des solutions en vue d'aborder les défis rencontrés d'une côte à l'autre.
<p>L'ombudsman de l'approvisionnement recommande :</p> <ol style="list-style-type: none">2. 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.	<p>Une application uniforme des contrôles comprend :</p> <ol style="list-style-type: none">1. l'élaboration d'un nouvel outil d'AQ, qui impose la même rigueur pour une catégorie d'analyse donnée qu'importe le secteur ministériel faisant l'objet d'un examen;2. un calendrier révisé des activités d'examen de l'AQ, qui comprend des secteurs ayant une délégation d'approvisionnement particulière. Ces examens d'AQ comprennent des analyses de tendances et des examens ciblés.3. des séances de formation et de sensibilisation accrues aux secteurs ayant une délégation particulière, de même qu'un mentorat permanent destiné aux professionnels de l'approvisionnement.4. on a demandé aux secteurs clients de préparer des Procédures normales d'exploitation pour appuyer leurs activités d'approvisionnement.

Annexe B

Recommandations du BOA	Information additionnelle obtenue durant le processus de validation du rapport
<p>L'ombudsman de l'approvisionnement recommande :</p> <ol style="list-style-type: none">1. 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.	<p>Veillez trouver ci-joint des documents supplémentaires qui attestent de la conformité de Ressources naturelles Canada (RNCan) par rapport aux recommandations formulées par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) dans son examen des pratiques d'approvisionnement de 2014-2015.</p> <ul style="list-style-type: none">• Outil d'assurance de la qualité (AQ). Des saisies d'écran sont jointes pour en démontrer l'existence et l'utilisation. Nous vous accueillerons avec plaisir pour vous le montrer dans un contexte opérationnel.• Formation de clients détenant des pouvoirs spéciaux. Vous trouverez ci-joint une saisie d'écran de mon calendrier comme quoi j'ai offert la formation dans les deux langues officielles. Nous avons déjà fourni à votre bureau une copie de la présentation de la formation, mais vous en faisons parvenir une nouvelle copie à titre de référence. Nous sommes en mesure de confirmer que 75 % des employés de RNCan qui détiennent des pouvoirs spéciaux comptaient parmi les participants à la formation en matière d'approvisionnement.• Nous vous transmettons de nouveau les procédures opérationnelles normalisées des clients, que nous avons jointes à notre réponse initiale, car l'ébauche indique qu'aucune copie de ce document n'avait été fournie à votre organisation. <p>Veillez trouver ci-joint « l'approche de sélection des dossiers axée sur les risques ».</p>
<p>L'ombudsman de l'approvisionnement recommande :</p> <ol style="list-style-type: none">2. 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.	<p>N/A</p>