



Rapport de suivi sur l'examen des pratiques
d'approvisionnement de 2016-2017 : Examen des
contrats non concurrentiels

juillet 2019



Table des matières

PRINCIPAUX POINTS	3
CE QUE NOUS AVONS EXAMINÉ	3
RAISON DE L'IMPORTANCE	3
CE QUE NOUS AVONS CONSTATÉ	3
INTRODUCTION	4
OBJECTIFS	4
PORTÉE, MÉTHODOLOGIE ET CALENDRIER.....	5
ÉVALUATION DES MESURES APPORTÉES PAR LE MINISTÈRE	5
RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS DE L'EXAMEN INITIAL	5
RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN INITIAL	7
RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE MINISTÉRIELLE AU SUIVI	7
<i>Réponse à la recommandation 1</i>	7
ANALYSE DE LA RÉPONSE MINISTÉRIELLE	8
<i>Réponse aux recommandations 2 à 5</i>	8
ANALYSE DE LA RÉPONSE MINISTÉRIELLE	9
CONCLUSION	9
ANNEXE A – RECOMMANDATIONS DU BOA ET RÉPONSE DU MINISTÈRE	11

Principaux points

Ce que nous avons examiné

1. En 2016-2017, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a mené un examen des pratiques d'approvisionnement intitulé *Examen des contrats non concurrentiels*. L'examen portait sur les pratiques d'approvisionnement des ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) et Statistique Canada. Il a donné lieu à cinq recommandations à l'intention d'AAC. Les deux autres ministères n'ont reçu aucune recommandation.
2. En janvier 2019, le BOA a demandé au ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (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'exercice de suivi était de déterminer si le Ministère avait tenu compte des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement, et s'il avait pris des mesures ou établi des plans d'action en réponse à ces recommandations. À cet égard, le BOA a évalué la vraisemblance et la crédibilité générales 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 la mise en œuvre des recommandations provenant de l'examen initial.

Raison de l'importance

4. Trois raisons principales expliquent l'importance de faire état des progrès réalisés en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement :
 - cela permet d'informer les intervenants intéressés des mesures particulières que le Ministère a prise pour améliorer ses pratiques d'approvisionnement;
 - en communiquant des renseignements sur les changements mis en œuvre par le Ministère dont les pratiques ont fait l'objet d'un examen, le BOA aide d'autres organisations fédérales à adopter des améliorations semblables;
 - ces renseignements sur la nature et la portée des réponses à ces 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 qu'il a mis en œuvre des mesures visant à répondre aux cinq recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. À l'aide d'une échelle

offerte par le BOA,¹ le Ministère a autoévalué le niveau de mise en œuvre d'une de ces mesures comme étant une « mise en œuvre importante » (niveau 4), et celui des quatre autres comme des « mises en œuvre intégrales » (niveau 5).

6. Le Ministère a fourni au BOA de la documentation étayant les résultats de son autoévaluation. Après avoir examiné ces documents, le BOA a évalué le niveau de mise en œuvre des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement comme étant une « mise en œuvre intégrale » (niveau 5).

Introduction

7. Le BOA a publié le rapport suivant en décembre 2016 :

- [Examen des pratiques d'approvisionnement : Examen des contrats non concurrentiels](#)

Objectifs

8. Cet examen de suivi visait à déterminer :

- si le Ministère avait tenu compte des recommandations sur les pratiques d'approvisionnement formulées par l'ombudsman de l'approvisionnement dans l'examen de décembre 2016;
- si des plans d'action ont été préparés et approuvés pour donner suite aux recommandations;
- quelles mesures ont été prises pour donner suite aux recommandations et si chaque mesure a été surveillée et achevée.

9. Le BOA s'attendait à ce que le Ministère ait apporté des changements pour améliorer ses pratiques d'approvisionnement en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement.

¹L'échelle 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 à la mise en œuvre; Niveau 4 – Mise en œuvre importante; Niveau 5 – Mise en œuvre intégrale; Obsolète – La recommandation n'est plus applicable.

Portée, méthodologie et calendrier

10. Le BOA a demandé au Ministère de lui fournir des renseignements sur les mesures prises ou prévues à la suite des recommandations de l'examen initial (c.-à-d. celles de décembre 2016). Le présent rapport fait état des mesures que le Ministère a signalées au BOA jusqu'en février 2019.
11. La démarche qu'a utilisée le BOA pour cet exercice de suivi diffère de celle qui est utilisée dans le cadre de ses examens des pratiques d'approvisionnement. L'évaluation des progrès réalisés par rapport aux recommandations repose sur les autoévaluations et les affirmations du Ministère concernant les plans établis et les mesures prises, accompagnées des documents justificatifs à l'appui. Pour chacune des recommandations, le BOA a évalué la vraisemblance et la crédibilité des renseignements fournis. Voici les moyens employés à cet égard :
 - en vérifiant la présence de contradictions entre les affirmations du Ministère et les renseignements accessibles publiquement ou obtenu dans le cadre 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;
 - en demandant des précisions, au besoin, pour s'assurer de bien comprendre les renseignements et les documents justificatifs fournis par le Ministère.
12. Le présent rapport donne un aperçu des affirmations du Ministère, ainsi que de l'évaluation du BOA quant aux progrès de 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

13. L'examen initial portait sur un échantillon de 90 contrats non concurrentiels d'AAC, d'IRCC et de Statistique Canada afin de déterminer si :
 - la justification du recours à un contrat non concurrentiel figurait au dossier et était conforme aux exigences des politiques;
 - la justification des modifications figurait au dossier et était conforme aux exigences des politiques;

- les contrats avaient fait l'objet d'un fractionnement;
 - des contrats à répétition avaient été attribués;
 - des mesures de contrôle étaient en place pour prévenir le fractionnement de contrats et la passation de contrats à répétition.
14. Selon l'examen initial, Statistique Canada et IRCC réussissaient à démontrer de façon constante que presque tous les contrats non concurrentiels examinés avaient été attribués et émis selon les exigences de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et que, par conséquent, ils respectaient les principes d'équité et de transparence. Comme nous l'avons déjà mentionné, le BOA n'a formulé aucune recommandation à ces deux ministères quant à l'amélioration de leurs pratiques d'approvisionnement.
15. Dans les 30 dossiers examinés au Ministère, 7 contrats n'ont pas été attribués conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Voici quelques-unes des erreurs observées :
- un dossier dépassait le pouvoir délégué de 25 000 \$;
 - quatre dossiers d'un bureau régional portaient sur des modifications apportées à des contrats non concurrentiels, ce qui n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor;
 - deux dossiers ne comprenaient pas la justification non concurrentielle à l'origine.
16. Six autres dossiers du Ministère liés à l'achat de bétail ont également fait l'objet de l'examen initial. Le BOA a relevé des incohérences entre la méthode d'approvisionnement en bétail du Ministère et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.
17. Le Ministère achète du bétail aux enchères, et le BOA a souligné qu'on ne sait pas exactement si le Ministère considère cette stratégie comme un contrat concurrentiel ou non.
18. Le BOA a également relevé que l'approche adoptée par le Ministère pour l'approvisionnement en bétail donne l'impression que le contrat fait l'objet d'un fractionnement, puisque le Ministère déclare individuellement chaque achat de ce type.
19. En outre, il n'a pas été clairement établi que le Ministère s'assure de l'exactitude de tous les rapports publics concernant les acquisitions de bétail en ce qui a trait à la nature concurrentielle ou non concurrentielle des contrats.

Recommandations de l'examen initial

20. L'ombudsman de l'approvisionnement a recommandé au Ministère :

- d'accroître sa surveillance des contrats non concurrentiels et des modifications connexes, plus particulièrement dans ses bureaux régionaux, afin de veiller à ce que ses pratiques d'approvisionnement respectent les exigences de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor;
- de consigner la raison pour laquelle il traite chaque acquisition de bétail comme un contrat distinct et s'assurer que cette raison est conforme, s'il y a lieu, à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, au *Règlement sur les marchés de l'État* et aux accords commerciaux du Canada;
- de préciser si l'acquisition de bétail lors de ventes aux enchères est considérée par le Ministère comme concurrentielle ou non concurrentielle, et de consigner cette explication;
- de déterminer si la surveillance ciblée des acquisitions de bétail est requise, de manière à s'assurer que le personnel détenant les pouvoirs délégués d'acquisition de bétail exerce correctement les pouvoirs concurrentiels et non concurrentiels;
- de s'assurer que tous les rapports publics concernant les acquisitions de bétail reflètent avec exactitude la nature concurrentielle ou non concurrentielle de chaque contrat.

Résumé de la réponse ministérielle au suivi

21. Le Ministère a déclaré qu'il a pris des mesures pour donner suite aux recommandations formulées dans l'examen initial.

Réponse à la recommandation 1

22. Le Ministère a annoncé la mise en œuvre importante (niveau 4) des mesures suivantes pour donner suite à la recommandation 1 :

- visites dans les bureaux régionaux pour donner de la formation et effectuer des examens sur place afin de rectifier les pratiques d'approvisionnement;
- réunions bimensuelles avec les autorités contractantes régionales;
- offres à commandes pour les besoins récurrents;
- surveillance hebdomadaire des données sur les contrats et l'AQ des dossiers d'approvisionnement tous les deux mois.

Analyse de la réponse ministérielle

23. Le Ministère a fourni assez de documents pour appuyer le cheminement de la mise en œuvre de la recommandation 1.
24. En ce qui concerne la première mesure, le Ministère a présenté le résumé d'une visite de site régional datant de 2016 et de la planification d'une visite qui a eu lieu en novembre 2016. Le résumé comprenait une liste des mesures à prendre à la suite de la réunion, allant de l'établissement d'outils d'approvisionnement pour les besoins récurrents à l'utilisation de cartes d'achat.
25. Pour ce qui est de la deuxième mesure, le Ministère a fourni des documents qui ont été communiqués aux autorités régionales lors d'une réunion tenue en octobre 2018. Ces documents comprenaient des lignes directrices sur la justification du recours à un fournisseur unique, sur la tenue des dossiers d'approvisionnement et sur les modifications aux contrats. Le Ministère a fourni un exemple d'ordre du jour et de procès-verbal d'une réunion bimensuelle.
26. Concernant la troisième mesure, le Ministère a fourni une liste des offres à commandes utilisées pour les besoins récurrents en matière d'approvisionnement. Ces offres à commandes sont en vigueur depuis avril 2017.
27. Quant à la quatrième mesure, le Ministère a présenté des exemples de ses activités d'AQ pour appuyer sa surveillance de la fonction d'approvisionnement. Il a notamment fourni un exemple des examens d'assurance de la qualité effectués sur les dossiers d'approvisionnement pour vérifier la conformité de la planification, des demandes de soumissions et l'administration du contrat à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Le Ministère a également offert des renseignements sur ses activités de surveillance des données sur les contrats. Ces deux initiatives comprenaient la surveillance de la fonction d'approvisionnement dans les bureaux régionaux.

Réponse aux recommandations 2 à 5

28. Le Ministère a annoncé la mise en œuvre intégrale (niveau 5) des mesures suivantes pour donner suite aux recommandations concernant l'approvisionnement en bétail :
 - Des consultations ont eu lieu avec Services publics et Approvisionnements Canada (SPAC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) pour évaluer la méthode d'approvisionnement en bétail du Ministère.
 - Les processus d'approvisionnement internes ayant trait au bétail ont été examinés et ajustés pour que le Ministère ne dépasse pas sa délégation de pouvoirs non concurrentielle de 40 000 \$. Le Ministère a également mis en place un instrument

de délégation.

- Le personnel qui a un pouvoir délégué de passation des marchés a été avisé que les achats de bétail aux enchères sont classés comme non concurrentiels.
- Les règles de divulgation proactive des contrats relatifs au bétail ont été modifiées pour que les lots individuels d'animaux soient déclarés comme des contrats non concurrentiels.
- Des activités de surveillance, tel que l'échantillonnage aléatoire des dossiers d'approvisionnement, sont menées tous les deux mois.

Analyse de la réponse ministérielle

29. Le Ministère a fourni de la documentation soutenant la mise en œuvre des recommandations 2 à 5 concernant l'approvisionnement en bétail.
30. Le Ministère a fait part de ses consultations à SPAC et au SCT en ce qui a trait à sa méthode d'approvisionnement en bétail. Les consultations ont confirmé le point de vue du Ministère selon lequel il est d'usage dans l'industrie de vendre du bétail aux enchères régionales, et a convenu que les achats aux enchères seraient considérés comme des contrats non concurrentiels.
31. Le Guide d'approvisionnement d'AAC a été mis au point en janvier 2018. Il traite de l'achat de bétail par le Ministère à titre d'approvisionnement non concurrentiel et renferme des instructions sur la façon de rendre public ce type de contrat.
32. En juillet 2016, le Ministère a transmis au personnel chargé de l'approvisionnement un courriel décrivant les limites des pouvoirs qui lui avaient été délégués pour l'approvisionnement en bétail. Le Ministère a également présenté un courriel démontrant que le Guide d'approvisionnement d'AAC avait été transmis au personnel en janvier 2018, et qu'il indiquait la limite de délégation des pouvoirs pour l'achat de bétail.
33. Le Ministère a déclaré que les activités courantes d'AQ étaient suffisantes pour garantir le respect de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Il a donné des exemples de ses activités de surveillance de l'approvisionnement, y compris des tests AQ de la planification, des demandes de soumissions et de l'administration du contrat.

Conclusion

34. Le Ministère a tenu compte des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement provenant de l'examen initial des pratiques d'approvisionnement et a fourni des renseignements sur les mesures qu'il a prises. Le Ministère a indiqué la mise en œuvre importante (niveau 4) ou intégrale (niveau 5) de toutes les mesures pour répondre aux recommandations, et a fourni des documents pour justifier cette affirmation. Le BOA estime

que les réponses fournies par le Ministère (c.-à-d. l'autoévaluation et les documents justificatifs) sont raisonnables et crédibles.

Annexe A – Recommandations du BOA et réponse du Ministère

Recommandations du BOA	Réponses du Ministère
<p>AAC devrait accroître sa surveillance des contrats non concurrentiels et des modifications connexes, plus particulièrement dans ses bureaux régionaux, afin de veiller à ce que ses pratiques d'approvisionnement respectent les exigences de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.</p>	<p>4 sur 5 – Mise en œuvre importante</p> <p>Visites des sites régionaux pour donner de la formation et effectuer des examens sur place afin de rectifier les pratiques d'approvisionnement. Révision des données relatives aux commandes et aux contrats dans SAP (suivi hebdomadaire). Échantillonnage aléatoire (AQ) des dossiers complets d'approvisionnement et de passation de contrats tous les deux mois.</p> <p>Réunions (toutes les deux semaines) avec les directeurs des services intégrés et les agents d'approvisionnement.</p> <p>Offres à commandes pour des besoins récurrents en cours d'établissement.</p>
<p>AAC devrait consigner la raison pour laquelle il traite chaque acquisition de bétail comme un contrat distinct et s'assurer que cette raison est conforme, s'il y a lieu, à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, au <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> et aux accords commerciaux du Canada.</p>	<p>5 sur 5 – Mise en œuvre intégrale</p> <p>AAC reconnaît que les achats effectués aux enchères ne répondent pas aux exigences prescrites à l'article 7 du <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> (RME) du Canada concernant les appels d'offres. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada reconnaît qu'il est d'usage dans l'industrie de vendre du bétail aux enchères régionales. Les consultations avec Services publics et Approvisionnements Canada ont confirmé que le gouvernement n'a pas de processus prescrit pour l'achat de bétail.</p>
<p>AAC devrait préciser si l'acquisition de bétail lors de ventes aux enchères est considérée par le Ministère comme concurrentielle ou non concurrentielle, et consigner cette explication.</p>	<p>5 sur 5 – Mise en œuvre intégrale</p> <p>Le personnel qui a un pouvoir délégué de passation des marchés a été avisé que les achats de bétail aux enchères doivent être classés comme non concurrentiels lorsqu'ils sont entrés dans SAP.</p>
<p>AAC devrait déterminer si la surveillance ciblée des acquisitions de bétail est requise, de manière à s'assurer que le personnel détenant les pouvoirs délégués d'acquisition de bétail exerce correctement les pouvoirs concurrentiels et non concurrentiels.</p>	<p>5 sur 5 – Mise en œuvre intégrale</p> <p>Les processus d'approvisionnement internes d'AAC ayant trait aux lots et aux ventes individuelles ont été examinés et ajustés pour que le Ministère ne dépasse pas sa délégation de pouvoirs non concurrentielle de 40 000 \$. L'instrument de délégation est en place.</p>

Recommandations du BOA	Réponses du Ministère
AAC devrait s'assurer que tous les rapports publics concernant les acquisitions de bétail reflètent avec exactitude la nature concurrentielle ou non concurrentielle de chaque contrat.	5 sur 5 – Mise en œuvre intégrale Les processus d'approvisionnement internes d'AAC ayant trait aux lots et aux ventes individuelles ont été examinés et ajustés pour que le Ministère ne dépasse pas sa délégation de pouvoirs non concurrentielle de 40 000 \$.