Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement | Office of the Procurement Ombudsman

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT

EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

RAPPORT DE SUIVI
EXAMENS DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT 2009-2010

OTTAWA

AVRIL 2013

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

Canada

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
Édifice Constitution Square
340, rue Albert, 11e étage
Ottawa (Ontario) K1R 7Y6

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

ISBN : 978-1-100-54027-6
No de cat. : P111-1/2010F-PDF

La présente publication est également disponible sur le site:
www.boa-opo.gc.ca.

Table des matières

PRINCIPAUX POINTS ..... **II**

EXAMEN II
IMPORTANCE II
CONSTATATIONS III

INTRODUCTION **1**

OBJECTIFS DU SUIVI 1
PORTÉE, MÉTHODOLOGIE ET PÉRIODE DU SUIVI 2

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES MINISTÉRIELLES **3**

CHAPITRE 1 : MODIFICATIONS AUX MARCHÉS DE CONSTRUCTION 3
Des améliorations ont été apportées aux processus relatifs aux modifications aux marchés de construction. *3*
CHAPITRE 2 : VÉRIFICATION MINISTÉRIELLE DES DOSSIERS DES FOURNISSEURS POUR VALIDER LES PAIEMENTS CONTRACTUELS 6
Le renouvellement du PVCC était en cours, et les ministères étaient en train de déterminer le moment où il convient d'utiliser la clause de vérification. *6*
CHAPITRE 3 : STRATÉGIES D'APPROVISIONNEMENT – MÉTHODES D'ÉVALUATION ET DE SÉLECTION DES SOUMISSIONS; 10
De nouveaux instruments d'achat ont été établis et les documents sur les services de conception graphiques ont été améliorés. *10*
CHAPITRE 4 : ENVIRONNEMENT CANADA – EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT RELATIVES AUX SERVICES DE CONSEILLERS EN GESTION ET AUTRES SERVICES PROFESSIONNELS 13
Les mesures mises en œuvre pour l'essentiel devraient permettre d'améliorer les processus d'approvisionnement. *13*

CONCLUSION GÉNÉRALE **15**

ANNEXE A – RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DU BOA ET DES RÉPONSES DES MINISTÈRES **16**

ANNEXE B : ACRONYMES **19**

Principaux points

Examen

1. Au cours de sa deuxième année d'activité (2009-2010), le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a effectué quatre examens de pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral et formulé des recommandations quant à l'équité, à l'ouverture et à la transparence de ces pratiques. Les rapports d'examen suivants ont été publiés en 2010 :

   Chapitre 1 : *Modifications aux marchés de construction*;

   Chapitre 2 : *Vérification ministérielle des dossiers des fournisseurs pour valider les paiements contractuels*;

   Chapitre 3: *Stratégies d'approvisionnement – Méthodes d'évaluation et de sélection des soumissions*;

   Chapitre 4 : *Environnement Canada – Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux services de conseillers en gestion et autres services professionnels*.

   Deux autres rapports ont été publiés en 2010. Il s'agissait d'études et, puisque ces rapports ne renfermaient pas de recommandations, ils n'ont pas fait l'objet du présent suivi.

2. En mars 2012, nous avons demandé aux quinze ministères et organismes ayant fait l'objet de ces examens de fournir des renseignements au sujet des mesures prises en réponse aux recommandations formulées dans les rapports d'examen.

3. Le but de l'exercice de suivi était de déterminer si les organisations avaient évalué nos recommandations et si elles avaient pris des mesures ou dressé des plans d'action visant à améliorer leurs pratiques d'approvisionnement. Pour chacune des recommandations formulées dans le cadre de nos examens, nous avons évalué la vraisemblance et la crédibilité des renseignements reçus. Dans le présent rapport, nous offrons un résumé et quelques exemples précis des progrès faits dans la mise en œuvre des changements apportés en réponse à nos recommandations.

Importance

4. Trois raisons principales expliquent la nécessité de faire état des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du BOA. Premièrement, cela permet d'informer les intervenants intéressés des mesures particulières que les organisations ont prises pour améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence de leurs pratiques d'approvisionnement. Deuxièmement, la mise en commun de l'information relative aux changements mis en œuvre par les ministères et les organismes dont les pratiques ont fait l'objet d'un examen nous permet de favoriser l'adoption de changements semblables au sein d'autres organismes fédéraux. Troisièmement, ces renseignements sur la nature et la portée des changements apportés en réponse à nos recommandations éclairent le BOA quant à l'utilité et à la pertinence de ces examens.

Constatations

5. Dans l'ensemble, le BOA voit d'un bon œil les efforts soutenus qu'investissent les ministères et organismes dans l'amélioration de leurs pratiques d'approvisionnement. Les organisations ont évalué les recommandations du BOA faites dans le cadre des examens dont ils avaient fait l'objet et présenté de l'information sur leurs plans d'action respectifs et les mesures prises. La mise en œuvre de bon nombre des mesures prévues était terminée, mais pas de la totalité. Le BOA est satisfait du niveau de collaboration des ministères et des organismes dans le cadre de cet exercice de suivi.

6. En ce qui concerne l'examen *Modifications aux marchés de construction*, les ministères ont pris des mesures en réponse aux recommandations formulées dans le rapport. Une fois entièrement mises en œuvre, ces mesures devraient permettre d'améliorer le cadre de gestion et la documentation des dossiers des modifications aux marchés de construction, lesquels devraient à leur tour aider les ministères dans leurs processus décisionnels. L'adoption de normes plus rigoureuses de documentation pour les dossiers d'approvisionnement devrait également permettre de démontrer que le processus est équitable, ouvert et transparent et, par conséquent, accroître le niveau de confiance des fournisseurs dans le processus d'attribution des marchés de construction par l'administration fédérale. Enfin, les organisations ont instauré des politiques qui fournissent une orientation sur les modifications; les rôles et les responsabilités du personnel sont mieux définis; et on a mis à jour les programmes de formation pour permettre au personnel de mieux comprendre le processus.

7. Pour ce qui est de l'examen *Vérification ministérielle des dossiers des fournisseurs pour valider les paiements contractuels*, les ministères et organismes ont pris des mesures visant à déterminer le moment où il conviendrait d'utiliser la clause de vérification. Cependant, ils n'avaient pas tous établi des critères à cette fin. De plus, les efforts visant à renouveler le Programme de vérification des coûts contractuels (PVCC) établi à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) se poursuivaient. TPSGC a réduit l'arriéré des vérifications de ce programme et était en train de prendre des moyens pour accroître la transparence en veillant à ce que la haute direction soit informée des résultats récoltés et des leçons apprises. Cependant, nous avons constaté que la communication de rapports sommaires de résultats à la haute direction avait été retardée comme conséquence de changements touchant à l'environnement du PVCC (en l'occurrence, la cessation des activités de Services de vérification Canada [SVC]). Une fois mises en œuvre, ces mesures de renouvellement devraient avoir pour effet d'améliorer la transparence du Programme et conduire à une plus grande responsabilisation.

8. En ce qui a trait à l'examen *Stratégies d'approvisionnement – Méthodes d'évaluation et de sélection des soumissions*, axé sur les services de conception graphique, TPSGC a pris des mesures pour réduire la complexité des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs. Il nous a fait savoir qu'une nouvelle version de demande d'offres à commandes et d'arrangement en matière d'approvisionnement (DOC/DAMA) décrivant clairement les critères d'évaluation et la méthode de sélection des fournisseurs avait été publiée. Comme

conséquence, plusieurs offres à commandes (OC) et arrangements en matière d'approvisionnement (AMA) ont été établis. Les autres ministères visés, soit Transports Canada (TC), Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et Ressources naturelles Canada (RNCan), ont tous fait savoir qu'ils avaient pris des moyens pour améliorer le processus de documentation pour les dossiers d'approvisionnement en services de conception graphique. Ensemble, les mesures prises devraient permettre de remédier aux problèmes soulevés dans le rapport concernant l'approvisionnement de services de conception graphique par l'administration fédérale.

9. Enfin, dans le cas de l'*Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux services de conseillers en gestion et autres services professionnels*, Environnement Canada (EC) a indiqué qu'il était en train d'instaurer des solutions en réponse aux problèmes relevés. Bien que leur mise en œuvre ne soit pas encore terminée, les mesures proposées par EC devraient permettre d'améliorer le processus de documentation des dossiers, de faire en sorte que les modifications soient justifiées et de clarifier le processus de recrutement des membres dans les cas analogues à celui du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC).

10. Un aperçu des recommandations du BOA, des réponses fournies et des progrès réalisés par les ministères et les organismes pour le présent rapport de suivi est présenté à l'annexe A ci-jointe. L'annexe B contient la liste des acronymes utilisés dans ce rapport pour en faciliter la lecture.

Introduction

11. Le BOA a émis les rapports suivants en juin 2010 :

    Chapitre 1 : Modifications aux marchés de construction;

    Chapitre 2 : Vérification ministérielle des dossiers des fournisseurs pour valider les paiements contractuels;

    Chapitre 3: Stratégies d'approvisionnement – Méthodes d'évaluation et de sélection des soumissions;

    Chapitre 4 : Environnement Canada – Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux services de conseillers en gestion et autres services professionnels;

    Chapitre 5 : Étude sur les méthodes d'approvisionnement – Offres à commandes et arrangements en matière d'approvisionnement;

    Chapitre 6 : Étude sur l'approche de gestion à l'égard du rendement des fournisseurs.

12. Les chapitres 1 à 4 renfermaient des recommandations et, par conséquent, font l'objet du présent rapport de suivi. Les chapitres 5 et 6, en revanche, sont des études et ne renfermaient pas de recommandations. Ils ne font donc pas l'objet du présent rapport de suivi. Certaines de ces recommandations s'adressaient à un ministère en particulier ayant la principale responsabilité des pratiques d'approvisionnement visées par l'examen (p. ex., les recommandations du chapitre 4). Lorsque les pratiques examinées relevaient de plus d'une organisation fédérale, les recommandations devaient être prises en considération par tous les administrateurs généraux.

Objectifs du suivi

13. Le suivi des examens de 2009–2010 avait pour objectif de déterminer :

    - si les ministères ayant fait l'objet de nos examens avaient évalué les recommandations en fonction de leurs propres pratiques;
    - s'ils avaient préparé et approuvé des plans d'action en réponse à nos recommandations;
    - quelles sont les mesures prises en réponse à chaque recommandation et le degré d'avancement de la mise en œuvre chaque mesure;
    - si les ministères avaient adopté les bonnes pratiques citées dans les examens pour améliorer leurs propres pratiques d'approvisionnement.

14. Le BOA s'attendait à ce que les ministères aient apporté des changements pour améliorer leurs pratiques d'approvisionnement, avec ou sans plans d'action officiels.

Portée, méthodologie et période du suivi

15. Le BOA a demandé aux quinze ministères et organismes ayant fait l'objet des examens de 2009-2010 de faire état des changements apportés ou prévus, en date du 4 mai 2012, à la suite des recommandations formulées dans les différents rapports. Ainsi, le présent rapport fait état des mesures prises jusque-là – à l'exception du CNRC. Lorsque nous avons initié le suivi, le CNRC a indiqué avoir amorcé une importante transition, prévoyant examiner l'ensemble de ses processus, y compris les processus d'approvisionnement. Il a précisé que l'organisation aurait beaucoup de difficulté à participer et demandé que nous reportions le suivi des mesures prises. En conséquence, le présent rapport est le reflet des mesures prises par le CNRC en date du 25 février 2013.

16. La démarche empruntée pour le présent exercice de suivi diffère des examens auxquels nous soumettons les pratiques d'approvisionnement. En effet, pour le présent exercice de suivi, l'évaluation des progrès réalisés à la suite de nos recommandations s'est appuyée sur les autoévaluations et les déclarations des ministères relatives à leurs plans d'action et mesures. Cependant, pour chacune des recommandations, nous avons examiné la vraisemblance et la crédibilité des renseignements fournis. Pour ce faire**,** nous avons notamment :

- vérifié s'il y avait des contradictions entre les progrès signalés par les ministères et d'autres renseignements accessibles tels que les données publiées dans l'examen;
- analysé les réponses des ministères pour comprendre jusqu'à quel point les mesures apportées répondaient à nos recommandations et si les ministères prévoyaient faire le suivi des résultats et de l'efficacité des mesures ou changements;
- demandé des précisions, au besoin, pour nous assurer de bien comprendre l'information fournie par les ministères.

Bien que nous ayons reçu et examiné certains documents justificatifs portant sur les changements apportés par les ministères, nous n'avons pas exigé d'éléments probants à l'appui de toutes les autres déclarations.

17. Dans le présent rapport, nous offrons un aperçu des déclarations des ministères concernant leurs progrès dans la mise en œuvre des changements apportés en réponse à nos recommandations, ainsi que les bonnes pratiques citées dans les examens. L'information fournie par les ministères nous permet d'évaluer l'utilité de nos examens et de faire état des déclarations des ministères relativement aux progrès réalisés dans l'amélioration de l'équité, de l'ouverture et de la transparence des processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Évaluation de la mise en œuvre des mesures ministérielles

Chapitre 1 : Modifications aux marchés de construction

Des améliorations ont été apportées aux processus relatifs aux modifications aux marchés de construction.

Résumé des constatations de l'examen de 2009-2010

18. Le BOA a entrepris cet examen compte tenu de l'intention du gouvernement (au moment de l'examen), d'investir des milliards de dollars dans l'économie canadienne au moyen de dépenses d'infrastructure destinées à stimuler l'économie.
19. Pendant de nombreuses années, TPSGC a été le principal acheteur de services de construction pour le compte du gouvernement du Canada, et les autres ministères et organismes n'avaient qu'une responsabilité limitée, voire aucune responsabilité, à l'égard des marchés de construction. La situation a évolué au cours des années qui ont mené jusqu'à l'examen de 2009-2010, une plus grande responsabilité ayant été confiée à d'autres organisations afin qu'elles puissent gérer les marchés de construction de même que leurs modifications.
20. TPSGC a été le principal ministère ayant fait l'objet de l'examen, puisqu'il demeurait le principal intervenant dans les domaines de la construction et de la gestion des biens immobiliers. Les autres ministères visés étaient les suivants : Parcs Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère des Pêches et des Océans (MPO)[1].
21. Au moment de l'examen, TPSGC avait élaboré des procédures détaillées, des outils et des programmes de formation pour gérer les risques associés aux modifications aux contrats de construction. La GRC avait élaboré plusieurs politiques et procédures détaillées en lien avec les marchés de construction, mais disposait de peu d'indications sur le traitement des modifications aux marchés de construction. Parcs Canada s'était doté d'ébauches de politiques inspirées du cadre de gestion de TPSGC relativement aux modifications aux marchés de construction. Les politiques et procédures du MPO sur les modifications aux marchés de construction avaient été jugées inadéquates.
22. L'examen a permis de révéler que, sauf dans le cas de TPSGC, beaucoup de dossiers des ministères et organismes sélectionnés étaient incomplets et des renseignements essentiels étaient absents. Le cadre de gestion des modifications aux marchés de construction n'était pas bien développé à l'extérieur de TPSGC. Le BOA a conclu que les autres ministères et organismes auraient avantage à adopter les politiques et les procédures de TPSGC sur les modifications aux marchés de construction et à les adapter à leurs propres réalité et facteurs de risque.

1. Seules des régions particulières de certains ministères ont fait l'objet de l'examen.

23. Dans le présent rapport, les recommandations sont regroupées sous deux différentes rubriques, décrites ci-dessous.

Cadre de gestion

- S'assurer de mettre en place un cadre de gestion des modifications aux marchés de construction, qui décrit les rôles et les responsabilités, accessible à tout le personnel participant au processus.
- Examiner les processus internes de gestion des modifications aux marchés de construction et les comparer à ceux des autres organisations fédérales pour mettre en commun les pratiques exemplaires et à en tirer des leçons.
- Veiller à ce que les personnes affectées à la passation de marchés de construction possèdent les connaissances et la formation appropriées au bien ou au service visé.

Examen des dossiers

- Veiller à l'intégralité des dossiers et à l'identification des processus de prise de décisions.
- Veiller à la mise en place de capacités appropriées de surveillance et d'établissement de rapports.

Résumé des mesures prises en réponse aux recommandations du BOA

Cadre de gestion

24. Dans l'examen de 2009-2010, TPSGC avait été cité comme modèle dont les autres ministères devraient s'inspirer. Par conséquent, les recommandations ne s'adressaient pas toutes à lui. Les trois autres ministères ont pris des mesures en réponse aux préoccupations soulevées par le BOA dans l'examen. Le MPO a élaboré des politiques applicables à l'ensemble du processus de construction et non seulement aux modifications aux marchés de construction. À titre d'exemple, il a rédigé un guide préliminaire de politiques et de procédures pour les marchés de construction, y compris une description des rôles et des responsabilités. Ces politiques devaient entrer en vigueur en juin 2012. Pour sa part, la GRC a établi des lignes directrices relatives aux modifications aux marchés de construction et précisé que ces lignes directrices seraient accessibles dans son site Web interne dès août 2012. Dans les régions, des organigrammes décrivant les processus d'approvisionnement et les responsabilités connexes du personnel de la GRC ont été établis, et des programmes de formation ont été offerts. Parcs Canada a préparé un document d'orientation reprenant des pratiques de TPSGC sur le traitement des autorisations de modifications aux marchés de construction.

25. Le MPO, la GRC et Parcs Canada ont tous indiqué participer aux réunions du Comité consultatif du Conseil du Trésor (CT) chargé des marchés, ce qui leur permet d'obtenir de l'information sur les marchés de construction et les marchés d'autre nature. Ils communiquent ensuite cette information au personnel chargé des achats. L'objectif de la participation aux réunions de ce comité était de

favoriser la mise en commun de pratiques exemplaires et d'apprendre d'autres organisations présentant des enjeux analogues.

26. Ces trois ministères ont également répondu à la nécessité de faire preuve de davantage de souplesse de manière à gérer les modifications à apporter aux marchés de construction en temps opportun. Le MPO a facilité l'accès aux fournisseurs et aux employés à des documents semblables aux formulaires de TPSGC. Il a également corrigé ses pouvoirs délégués afin de permettre à certains spécialistes d'attribuer des marchés de faible valeur. Parcs Canada examine actuellement la possibilité d'utiliser un processus d'approbation analogue à celui de l'approbation du montant préapprouvé pour modifications proposées de TPSGC pour son processus de passation de marchés de construction. La GRC a dit estimer, après examen de ses statistiques sur les modifications aux marchés de construction, n'avoir pas besoin de mettre en œuvre le processus de modifications aux marchés de construction de TPSGC. Selon ses données, moins de 25 p. 100 des projets de construction réalisés au cours des trois années précédentes avaient nécessité une modification, et aucune contestation n'avait été présentée par quelque entrepreneur que ce soit à la suite d'un délai trop long d'approbation des modifications.

27. Les quatre ministères visés par l'examen (le MPO, Parcs Canada, la GRC et TPSGC) ont admis la nécessité de mettre au point un programme de formation conçu spécialement pour le personnel chargé des marchés de construction et de la gestion de ces marchés. Le MPO et TPSGC ont étudié, en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), la possibilité de mettre sur pied des cours à l'intention de leur personnel. Dans le cas du MPO, une formation a été mise au point et offerte au personnel. TPSGC, pour sa part, a indiqué que ses démarches auprès de l'EFPC n'avaient pas abouti, cette dernière jugeant que, compte tenu du fait que certains ministères offraient leurs propres programmes à l'interne, la demande à l'égard de cours supplémentaires était insuffisante. Néanmoins, TPSGC a continué d'offrir son cours sur la gestion des marchés de construction au besoin. Parcs Canada a offert une formation à ses agents d'approvisionnement en 2009, et la GRC était sur le point de renforcer ses ressources en matière de marchés de construction, la priorité étant notamment accordée à la formation et au perfectionnement professionnel.

Examen des dossiers

28. Les trois ministères auxquels étaient adressées les recommandations de cette catégorie (le MPO, Parcs Canada et la GRC) ont pris des mesures pour élaborer une liste des principaux documents nécessaires à l'appui des processus décisionnels entourant les modifications aux marchés de construction. Au MPO, des gestionnaires de centre de responsabilité et des chargés de projet ont commencé à se servir d'une liste de contrôle détaillée énumérant les documents à verser dans les dossiers contractuels. Ce ministère a utilisé cette liste de documents dans son guide de politiques et de procédures sur la passation des marchés de construction. Parcs Canada a publié des lignes directrices sur l'information que les dossiers doivent contenir. Dans son guide de gestion

immobilières, qu'il prévoyait rendre accessible en ligne aux employés dès août 2012, la GRC a établi un cadre de gestion des marchés. Au printemps 2012, il était en train de mettre à jour ce guide pour y intégrer des lignes directrices et des modèles en lien avec les modifications aux marchés de construction.

29. Les ministères n'étaient toujours pas en mesure de recueillir une donnée clé (types de modifications aux marchés de construction) et d'en faire rapport, mais ils ont tous indiqué qu'ils faisaient des progrès en ce sens. En effet, le MPO pouvait, grâce à son système financier, assurer un suivi du nombre de modifications aux marchés établis et prévoyait, dans l'avenir, pouvoir saisir de l'information sur les catégories de modifications aux marchés de constructions. Pour sa part, Parc Canada s'est doté d'outils de suivi lui permettant de surveiller les autorisations de modifications aux marchés de construction qu'il était en trait de mettre à l'essai dans la région de l'Ouest. Il avait l'intention de continuer d'adapter et de développer ces outils à la lumière des recommandations formulées dans l'examen, mais n'a pas été en mesure de produire des statistiques sur les types ni le nombre de modifications aux marchés de construction. La GRC s'affairait à mettre à jour ses politiques et procédures relatives aux marchés de construction ainsi qu'à normaliser la mise en application d'un plan de gestion des risques lui permettant de tenir des statistiques plus pertinentes sur l'exécution et la gestion de ces marchés. Grâce à son système interne, il était en mesure d'assurer un suivi du nombre de modifications et d'en faire rapport, mais ne disposait d'aucune information sur la catégorie.

Conclusion du suivi du *Chapitre 1 : Modifications aux marchés de construction*

30. Les ministères avaient entrepris des démarches pour mettre en place des mesures en réponse aux recommandations formulées dans le rapport, bien que les mesures prévues n'aient pas toutes été prises au moment du suivi. Parmi ces mesures, citons l'amélioration du cadre de gestion (y compris la définition des rôles et des responsabilités) et de la documentation du processus de modifications aux marchés de construction. Une fois ces mesures entièrement en place, le processus devrait s'améliorer. De plus, une fois instaurés, les mécanismes de suivi des catégories de modifications de marchés de construction et les outils d'établissement de rapports connexes devraient aider les ministères dans leurs processus décisionnels.

Chapitre 2 : Vérification ministérielle des dossiers des fournisseurs pour valider les paiements contractuels

Le renouvellement du PVCC était en cours, et les ministères étaient en train de déterminer le moment où il convient d'utiliser la clause de vérification.

Résumé des constatations de l'examen de 2009-2010

31. Au moment de l'examen de 2009-2010, le gouvernement du Canada achetait pour près de 14 milliards de dollars de biens et de services par année. Compte tenu du volume de contrats et de leur valeur, le gouvernement du Canada devait gérer un certain nombre de risques, y compris le risque de paiement inexact et la nécessité

de recouvrer ultérieurement les trop-payés. Parmi les moyens utilisés par le gouvernement pour gérer ces risques, citons l'inclusion d'une clause de vérification dans les contrats.

32. Bien que la plupart des contrats renferment une clause de vérification, ceux qui étaient le plus à risque étaient les contrats à frais remboursables, puisque le prix à verser au fournisseur n'était pas connu au moment de la signature du contrat. Cela est attribuable au fait que le montant à payer pour ces types de marchés doit être calculé en fonction d'un certain nombre de facteurs, comme les coûts réels des matériaux, des pièces ou des travaux sous-traités, le nombre d'heures de travail à un tarif établi ou le volume ou la demande, qui varient avec le temps.

33. L'examen de 2009-2010 visait à déterminer si les gestionnaires en approvisionnement soumettaient effectivement les dossiers des fournisseurs à une vérification ministérielle (en invoquant la clause de vérification) pour s'assurer que les paiements étaient exacts. Cet examen a porté sur les huit ministères ou organismes suivants : TPSGC, le ministère de la Défense nationale (MDN), Affaires étrangères et Commerce International Canada (AECIC), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Patrimoine canadien, le Conseil national de recherches du Canada (CNRC), la Commission de la fonction publique (CFP) et la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN).

34. Les huit organisations examinées utilisaient une clause de vérification normalisée dans les contrats autres que ceux compris dans le programme de vérification des coûts contractuels (PVCC) de TPSGC. Cette clause était rarement invoquée. Toutefois, l'examen a révélé que les ministères s'en servaient comme une « police d'assurance » et que la présence d'une clause de vérification pouvait avoir un effet dissuasif sur les fournisseurs et contribuer à prévenir l'imposition de tarifs exorbitants au gouvernement. Toutefois, comme l'examen a permis de le constater, cette clause ne pouvait être efficace que si les fournisseurs savaient qu'il était possible que la clause soit invoquée. Selon les huit organisations examinées, y compris TPSGC, même si la plupart des contrats comportaient une clause de vérification, les gestionnaires en approvisionnement n'avaient pas vérifié, inspecté ni examiné de manière officielle les dossiers des fournisseurs au cours de la période étudiée pour les contrats ne relevant pas du PVCC.

35. Pour les gros marchés à frais remboursables, TPSGC a utilisé un PVCC pour s'assurer que les paiements contractuels pour les biens et services étaient appropriés et aidaient l'agent de négociation des marchés à déterminer le prix final de ces contrats. Il confiait alors à SVC, un organisme de service spécial faisant partie du Ministère, la conduite des vérifications des coûts. Au cours de l'examen, nous avons constaté que TPSGC avait entrepris le renouvellement de son programme afin de le rendre plus pertinent et plus efficace. Il était en train de mettre en œuvre un plan d'action pour apporter des améliorations. Entre temps, le nombre de vérifications des contrats à frais remboursables avait diminué, et les vérifications prévues ou exigées prenaient du retard. TPSGC avait admis l'existence de ce problème et affecté des ressources supplémentaires pour réduire l'arriéré des vérifications.

36. Notre examen nous a également permis de constater que TPSGC avait réalisé des progrès notables dans la modification de son approche concernant les contrats à frais remboursables. Notamment, il avait adopté une méthode d'évaluation des risques et amélioré la reddition des comptes en prévoyant la présentation de rapports à un comité de haute direction (formé de directeurs généraux) relevant du sous-ministre adjoint (SMA) de la Direction générale des approvisionnements (DGA). En conclusion, le BOA a été impressionné par les efforts déployés par TPSGC pour renforcer la pertinence, l'efficience et l'efficacité de son PVCC.

37. Recommandations du BOA

Pour le PVCC

- Un (comité formé de directeurs généraux) à TPSGC devrait surveiller la mise en œuvre du plan d'action mis à jour et faire rapport régulièrement à la haute direction sur les progrès réalisés.
- Un rapport sommaire des résultats du PVCC devrait être préparé et rendu public.

Pour le recours à la clause de vérification

- Les ministères devraient établir des lignes directrices sur la façon et le moment d'utiliser la clause de vérification dans les contrats qui ne relèvent pas du GVC à TPSGC et qui sont à frais remboursables.

Résumé des mesures prises en réponse aux recommandations du BOA

Programme de vérification des coûts contractuels

38. TPSGC a indiqué qu'il continuait de faire des progrès dans la mise à jour du PVCC. L'arriéré de plus de cent vérifications enregistré au moment de l'examen avait été réglé. Au moment du suivi, 56 vérifications des coûts étaient en cours.

39. Afin d'accroître la responsabilisation à l'égard du renouvellement du PVCC, TPSGC avait transféré cette tâche à un nouveau comité de haute direction relevant de la DGA. Par souci de transparence, on a demandé que le PVCC relève désormais de ce comité de haute direction et qu'un rapport annuel résumant les résultats atteints et les leçons apprises lui soit présenté. En raison de changements découlant de la cessation des activités de SVC, la présentation de rapports sur les progrès et les résultats du PVCC à un nouveau comité de gestion de la DGA a été reportée en 2012-2013. C'est ce nouveau comité qui devait déterminer la nature de l'information sur le programme à inclure dans le rapport.

Utilisation de la clause de vérification

40. Les huit organisations se sont penchés sur leurs stratégies de vérification des comptes. Les contrats devant être gérés (aux fins de vérification des coûts) dans le cadre du PVCC étaient des contrats d'envergure, complexes et à frais remboursables. D'autres contrats moins importants étaient gérés, aux fins de vérification également, par chacun des ministères. Bien que sept ministères disposent de processus de vérification des comptes, seul la CCSN avait soumis à une vérification des coûts les dossiers de fournisseurs depuis l'examen initial.

41. En réponse à notre recommandation, AECIC a établi des critères et procédures détaillés sur le moment où il entendait invoquer la clause de vérification, mais il n'avait pas eu à le faire au cours des deux dernières années. AAC a indiqué qu'il disposait d'une solide stratégie de vérification des comptes permettant de pointer les paiements à risque ou à montant élevé à vérifier au préalable. Toutefois, il n'avait fait mention d'aucun marché dans le cadre duquel il avait dû vérifier les dossiers d'un fournisseur. Pour sa part, Patrimoine canadien a précisé que les marchés qui auraient avantage à être vérifiés seraient dirigés vers le service compétent par la Direction de la gestion des marchés et du matériel, mais qu'aucune vérification n'avait été entreprise pendant la période à l'étude.

42. Le MDN a indiqué avoir pris des mesures pour intégrer des directives sur l'utilisation de la clause de vérification dans son guide d'administration de l'approvisionnement. Cette mesure devait avoir été mise en œuvre dès juin 2012. TPSGC a établi que ses activités internes de passation de marchés qui ne relèvent pas du PVCC ne donnaient pas lieu à la création de contrats à frais remboursables. Par conséquent, il a modifié son guide de la gestion des marchés pour supprimer le renvoi à l'article sur l'établissement et la vérification des contrats à frais remboursables. La CCSN a fait savoir qu'elle continuerait d'invoquer la clause de vérification au cas par cas, en conformité avec les recommandations du dirigeant principal des finances ou avec les directives de son Bureau de la vérification et de l'éthique. Elle a ajouté qu'une vérification des dossiers d'un fournisseur avait été effectuée récemment, mais que les résultats n'étaient pas encore accessibles puisqu'ils n'avaient pas encore été déposés devant son comité de la vérification.

43. La CFP avait indiqué qu'elle mettrait à jour la clause de vérification intégrée dans ses contrats de services en juin 2012. Elle a mis à jour ses cours de formation pour y inclure de l'information sur la façon et le moment d'invoquer le droit de vérifier, d'inspecter ou d'examiner les données sur les coûts des entrepreneurs. En 2011, le CNRC a formé un Comité de révision des contrats responsable d'examiner et de remettre en question les contrats, en plus de s'assurer que les politiques sur les marchés soient respectées. Le CNRC a indiqué qu'il développera des mécanismes pour détecter les seuils de risques et, ainsi, préciser quand et comment appliquer les clauses de vérification des fournisseurs et des contrats générant des revenus. Le CNRC prévoit avoir achever ces mécanismes au printemps 2013.

Conclusion du suivi du *Chapitre 2 : Vérification ministérielle des dossiers des fournisseurs pour valider les paiements contractuels*

44. Le PVCC de TPSGC était toujours en cours de mise à jour. Toutefois, TPSGC a indiqué qu'il continuait à prendre des mesures pour améliorer la reddition de comptes et la transparence du Programme. Il va sans dire qu'une entreprise de cette envergure prend du temps, mais on nous avait dit au moment de l'examen de 2009-2010 que TPSGC avait entrepris un renouvellement du PVCC. Bien que la cessation des activités de SVC ait retardé les efforts de renouvellement, nous craignons que ces efforts ne perdurent. Une fois terminé, le renouvellement devrait permettre d'améliorer les processus de passation des gros marchés à frais remboursables du gouvernement.

45. Les ministères qui attribuent des contrats qui ne relèvent pas du PVCC de TPSGC (parce qu'il ne s'agit pas de gros contrats à frais remboursables) ont pris des mesures pour définir les circonstances dans lesquelles il conviendrait d'invoquer la clause de vérification. Cependant, ils n'ont pas tous établi des critères détaillés sur le moment où il conviendra de le faire. L'application de cette clause, au besoin, devrait contribuer à améliorer les pratiques d'approvisionnement pour les petits marchés à frais remboursables.

Chapitre 3 : Stratégies d'approvisionnement – Méthodes d'évaluation et de sélection des soumissions;

De nouveaux instruments d'achat sur les services de conception graphiques ont été établis et les documents des dossiers d'approvisionnement ont été améliorés.

Résumé des constatations de l'examen de 2009-2010

46. Dans l'examen initial, nous avions constaté que des ministères fédéraux avaient recours à des plans d'achat décrivant les besoins opérationnels et les méthodes proposées de demande de soumissions, l'évaluation des soumissions et la sélection des fournisseurs, ainsi que les principaux risques et les stratégies d'atténuation à l'appui de l'achat judicieux de biens et de services. Un plan d'achat clairement défini servait de fondement à la gestion efficace des décisions qui devaient être prises tout au long du processus d'approvisionnement.

47. Certains fournisseurs, dont l'Association of Registered Graphic Designers of Ontario (RGD Ontario), s'étaient dits préoccupés par le caractère complexe et ambigu des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs, ce qui les avait amenés à mettre en doute l'équité, l'ouverture et la transparence des pratiques d'approvisionnement du gouvernement.

48. L'examen de 2009-2010 visait l'évaluation des politiques et des pratiques ayant trait à la planification des achats concurrentiels, ainsi qu'aux méthodes connexes de demande et d'évaluation de soumissions et de sélection des fournisseurs pour l'acquisition de services de conception graphique. L'examen avait porté sur trois AMA[2], dont deux avaient été attribués par TPSGC et un, par Transports Canada (TC).

49. Le BOA avait retenu un échantillon de 39 dossiers dans le cadre desquels un des trois AMA avait été utilisé pour la passation de marchés entre juin 2006 et janvier 2010. L'échantillonnage avait été effectué à partir de données sur les marchés de trois ministères considérés comme d'importants acheteurs de services de conception graphique, soit RHDCC, RNCan et TC. TPSGC était le fournisseur de services d'approvisionnement communs pour RHDCC et à RNCan. Les quatre ministères avaient défini les rôles et responsabilités à l'égard de certaines activités d'approvisionnement.

2. Un AMA permet aux ministères de demander des soumissions et d'attribuer des marchés à un bassin de fournisseurs présélectionnés pour des besoins précisé dans l'AMA en question.

50. Dans l'ensemble, les politiques et les conseils concernant la planification des achats des AMA à l'étude soutenaient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence, tenaient compte de la nécessité d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix et permettaient l'adoption de plans d'achat efficaces et efficients.

51. Deux des trois AMA prenaient appui sur des plans d'achat. TPSGC avait élaboré les plans pour le compte de RHDCC et de RNCan. TC, qui avait établi son propre AMA, ne disposait pas d'un plan d'achat officiel à l'appui.

52. La complexité et la diversité des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs utilisées pour ces AMA ont créé une certaine confusion chez les fournisseurs. Les trois ministères avaient des besoins semblables en services de conception graphique, mais utilisaient des méthodes d'évaluation et de sélection différentes. Nous avions alors constaté que la description des exigences obligatoires et cotées des AMA de RNCan n'était pas claire, ce qui avait suscité un grand nombre de questions de la part des fournisseurs. En ce qui trait à l'AMA de TC, nous avions relevé un certain nombre de cas où les renseignements contenus dans le document de demande de soumissions portaient à confusion.

53. Les exigences contenues dans les DAMA pour les services de conception graphique permettaient effectivement de s'assurer que les fournisseurs s'étant vu attribuer un AMA avaient la capacité d'offrir divers services de conception graphique, conformément aux normes de qualité établies.

54. Notre examen avait permis de constater que les services de conception graphique avaient été offerts en conformité avec les modalités des contrats, lesquels contenaient des exigences clairement définies et des listes détaillées des produits livrables. Les méthodes utilisées pour adjuger ces contrats mettent effectivement beaucoup l'accent sur la qualité plutôt que sur le prix. Les trois AMA en matière de services de conception graphique se fondaient sur des stratégies et des plans adéquats qui permettaient de soutenir l'adoption de méthodes d'invitation, d'évaluation et de sélection des propositions efficaces et efficientes.

55. Le BOA avait encouragé TPSGC à tenir compte des points suivants dans l'élaboration d'une nouvelle méthode d'approvisionnement de services de conception graphique, de conception Web ainsi que de conception d'expositions et de présentoirs :

- élaborer une méthode d'approvisionnement normalisée et simplifiée, dans la mesure du possible, afin d'acquérir des services de conception graphique au sein du gouvernement;
- instaurer des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs clairement définies;
- veiller à ce que le volume d'activité prévu soit étayé par une analyse appropriée des besoins ministériels.

56. Enfin, le BOA avait aussi recommandé qu'une documentation adéquate soit versée aux dossiers d'approvisionnement à l'appui des décisions prises.

Résumé des mesures prises en réponse aux recommandations du BOA

57. TPSGC a indiqué que de nouvelles OC[3] et de nouveaux AMA pour l'acquisition de services de conception graphique étaient en place et à la disposition de tous les ministères fédéraux depuis août 2010. Des offres à commandes principales nationales (OCPN) pour les services de conception graphiques sont utilisées pour les besoins de moins de 25 000 $, tandis que des AMA le sont pour les besoins d'un montant supérieur, mais le second peut être utilisé également pour les marchés de moins de 25 000 $, au gré des utilisateurs clients. Les documents d'OC et d'AMA ayant servi à l'instauration de ces instruments d'achat définissaient clairement les critères d'évaluation et la méthode de sélection des fournisseurs. Bien qu'une analyse du volume d'activité n'a pas été effectué, TPSGC a indiqué que les nouveaux instruments permettaient de répondre aux besoins en conception graphique, peu importe la demande.

Documentation

58. Les quatre ministères ayant fait l'objet de l'examen ont tous pris des mesures en réponse aux recommandations relatives à la documentation appropriée des dossiers d'approvisionnement.

59. TC a indiqué que, au cours d'une réunion du personnel, il a rappelé aux employés l'importance d'une documentation adéquate des dossiers d'approvisionnement. Le chef des opérations contractuelles a aussi effectué un contrôle aléatoire des dossiers.

60. RHDCC a indiqué avoir établir des modèles d'évaluation, des modèles de sélection et des listes de contrôle pour faciliter la documentation des dossiers d'approvisionnement. Il a aussi rédigé des documents décrivant tous les processus d'approvisionnement, étapes par étapes, et comportant des liens vers les documents et modèles essentiels. Enfin, il a offert de la formation au personnel portant particulièrement sur la documentation.

61. RNCan a signalé avoir pris un certain nombre de mesures pour améliorer la documentation des dossiers d'approvisionnement. Il a instauré des protocoles de documentation des dossiers et offert aux clients et aux agents d'approvisionnement une formation sur les exigences de base. RNCan a également mis sur pied un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la qualité d'ensemble des services d'approvisionnement. Par exemple, il est maintenant nécessaire d'obtenir l'appui de son comité d'examen des achats pour des besoins complexes et il a créé une unité ayant pour mandat d'assurer la fonction d'assurance de la qualité des marchés. Depuis peu, à quelques exceptions près, les marchés ou commandes subséquentes d'un montant supérieur à 25 000 $ doivent être examinés par le groupe chargé de l'approvisionnement du Bureau des services partagés de RNCan.

3. Une OC n'est pas un contrat, mais une offre en vertu de laquelle un fournisseur propose d'offrir des biens ou des services au fur et à mesure des besoins, à des prix fixés d'avance.

62. TPSGC a indiqué avoir vérifié et examiné 171 marchés. Il a remis un document sur les leçons apprises aux agents d'approvisionnement. TPSGC a confirmé que son *Guide de la gestion des marchés*, sa politique sur les approvisionnements, son *Guide des approvisionnements*, sa liste de vérification de gestion des dossiers contractuels et son formulaire d'attestation répondent aux préoccupations concernant la documentation des dossiers d'attribution des marchés.

Conclusion du suivi du *Chapitre 3 : Stratégies d'approvisionnement – Méthodes d'évaluation et de sélection des soumissions*

63. Les ministères ont examiné les étapes à franchir pour améliorer la documentation des dossiers d'approvisionnement. De plus, TPSGC a pris des mesures pour réduire la complexité des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs pour les services de conception graphique, un problème de taille pour les fournisseurs dans ce domaine. Ces mesures devaient permettre d'améliorer les pratiques d'approvisionnement du gouvernement pour ce type de services.

Chapitre 4 : Environnement Canada – Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux services de conseillers en gestion et autres services professionnels

Les mesures mises en œuvre pour l'essentiel devraient permettre d'améliorer les processus d'approvisionnement.

Résumé des constatations de l'examen de 2009-2010

64. En 2007, un fournisseur déposait une plainte officielle auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), soutenant qu'EC avait favorisé une autre entreprise dans l'adjudication d'un marché. Le TCCE avait examiné la plainte et recommandé à EC de réévaluer la soumission du plaignant. En décembre 2008, le fournisseur s'adressait au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Après discussion, le BOA et EC ont convenu qu'un examen allait être effectué suivant une approche collaborative, et EC avait confié à une firme externe la conduite d'une vérification des approvisionnements.

65. La vérification portait sur toutes les étapes du processus d'approvisionnement qui concernaient les « services de conseillers en gestion et autres services professionnels ». Un échantillonnage discrétionnaire de quinze dossiers liés à l'entreprise en question et un échantillonnage statistique de cinquante dossiers liés à la même catégorie de dépenses à EC avaient été effectué. Le personnel du BOA, après examen des objectifs, de la portée et des méthodes de vérification, était satisfait du travail exécuté par la firme de vérification externe. Les vérificateurs externes avaient également établi que rien ne permettait de conclure qu'EC avait favorisé une entreprise donnée au cours du processus d'évaluation des propositions et d'adjudication du marché, durant la période visée par l'examen.

66. Le BOA s'était appuyé sur les observations formulées au cours de la vérification pour préparer son rapport et en appuyer les constatations et les recommandations. La vérification avait permis de constater que la documentation n'était pas complète

dans certains des dossiers de l'échantillon. Dans d'autres dossiers, les modifications n'avaient pas été justifiées correctement. Le BOA avait donc conclu que si les formulaires n'étaient pas dûment remplis et que les rapports étaient incomplets, EC ne pouvait pas démontrer qu'il se conformait à la *Politique sur les marchés* du CT et aux exigences des politiques de TPSGC concernant la documentation des dossiers (EC suit le *Guide des approvisionnements* de TPSGC).

67. Un des marchés de l'échantillon se rapportait au Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Dans le rapport, on soulignait que le processus suivi pour recruter les membres du COSEPAC ne respectait pas les exigences de la *Politique sur les marchés* du CT, qui exige des ministères qu'ils utilisent MERX^MC comme système officiel de présentation de propositions; il ne répondait pas non plus à aucun des quatre critères relatifs aux marchés prescrits.

68. Le BOA avait formulé des recommandations visant à améliorer la documentation, à faire en sorte que toutes les modifications soient justifiées correctement et à ce qu'on lui propose une solution concernant le processus de sélection des coprésidents du COSEPAC.

Résumé des mesures prises en réponse aux recommandations du BOA

69. EC a indiqué avoir pris des mesures pour remédier aux problèmes soulevés dans le cadre de l'examen. Le plan d'action qu'il a établi en réponse aux recommandations du BOA (ainsi qu'aux recommandations formulées dans le rapport de la vérification indépendante) a été examiné par le Comité consultatif externe de vérification d'EC en juin 2010. Toutes les mesures prévues étaient en cours de mise en œuvre au moment du suivi, la fin de la mise en œuvre étant prévue pour juillet 2012. En réponse à la recommandation relative à la piètre documentation des dossiers d'approvisionnement, EC a fait savoir au BOA qu'il modifiait ses directives relatives à l'évaluation des soumissions. Des directives préliminaires avaient été élaborées et étaient suivies dans certaines régions, la mise en œuvre nationale étant prévue pour juillet 2012. Un nouveau directeur des approvisionnements avait également été nommé.

70. EC a fait savoir qu'il s'occupait de la question de la justification et de l'exécution appropriées des modifications avant la date d'échéance des marchés. Il a rappelé aux agents de négociation des marchés de justifier les modifications dans les dossiers contractuels. EC a ajouté que cette exigence sera officiellement consignée par écrit dans le cadre de son projet de renouvellement des achats. Enfin, il a précisé qu'il était en train de remanier son comité d'examen des achats et renforcera ses capacités en matière de surveillance.

71. En ce qui a trait au processus suivi pour recruter les coprésidents pour les organismes tels que le COSEPAC, EC a fait savoir au BOA qu'il avait discuté avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et TPSGC concernant les options éventuelles. EC a indiqué que, après de longues consultations auprès des services juridiques, une approche, qui respecte les diverses obligations législatives, avait été recommandée. Le processus définitif de recrutement des membres du CESEPAC devait être prêt pour juillet 2012.

Conclusion du suivi du *Chapitre 4 : Environnement Canada - Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux services de conseillers en gestion et autres services professionnels*

72. EC avait pris des mesures pour pallier aux problèmes soulevés dans l'examen de 2009-2010. Même si leur mise en œuvre n'était pas terminée, les mesures proposées par EC devraient permettre d'améliorer la documentation des dossiers, de justifier les modifications et de clarifier le processus de recrutement des membres dans les situations analogues à celles du COSEPAC.

Conclusion générale

73. Tous les ministères et organismes ayant fait l'objet des examens de 2009-2010 ont évalué les recommandations du BOA et présenté de l'information sur leurs plans respectifs et les mesures prises. Chaque organisation a fait le point sur les mesures prises pour améliorer ses pratiques d'approvisionnement.
74. Puisque les examens dataient de deux ans, nous nous attendions à ce que la mise en œuvre de la majeure partie des mesures soit terminée au moment du suivi. Ce n'était pas le cas pour quelques-unes d'entre elles. Nous encourageons les ministères à suivre la progression de ces mesures et d'en terminer la mise en œuvre dans des délais raisonnables.
75. Le BOA apprécie le niveau de collaboration dont il a bénéficié pendant le travail de suivi et est généralement satisfait des progrès réalisés par les ministères visés sur le chapitre de l'amélioration de l'équité, de l'ouverture et de la transparence des pratiques d'approvisionnement évaluées.

Annexe A – Résumé des recommandations du BOA et des réponses des ministères

Recommandations du BOA	Progrès réalisés par les ministères
Chapitre 1 : Modifications aux marchés de construction	
• Les organisations devraient se doter de saines politiques et procédures en matière de gestion des modifications aux marchés de construction suffisamment détaillées et fournissant des conseils et des mesures à suivre pour le personnel faisant partie du processus, et ajouter une grille des rôles et des responsabilités aux politiques et aux procédures.	Le MPO, la GRC et Parcs Canada ont indiqué avoir mis en œuvre ou prévu des changements, y compris des lignes directrices ou des politiques sur les modifications aux marchés de construction. Le MPO et la GRC ont aussi créé des grilles des rôles et des responsabilités.
• Toutes les organisations gouvernementales concernées par l'approvisionnement en services de construction devraient participer au Sous-comité des marchés de travaux de construction du Comité consultatif du CT chargé des marchés afin de mettre en commun les pratiques exemplaires et d'apprendre d'autres organisations présentant des enjeux analogues.	Le MPO, la GRC et Parcs Canada ont indiqué participer aux réunions du Sous-comité des marchés de travaux de construction du Comité consultatif du CT chargé des marchés.
• Les organisations qui élaborent des politiques et des procédures indépendantes pour la gestion des marchés de construction devraient suivre l'exemple de Parcs Canada et adapter les documents de TPSGC, plutôt que de tout reprendre du début.	Le MPO s'est inspiré des documents de TPSGC pour établir sa politique et ses procédures sur les marchés de construction, et la GRC avait déjà adopté les modèles de TPSGC.

• Les organisations devraient :
  • effectuer une évaluation du risque afin de déterminer le degré d'assurance de l'organisation relativement à la délégation, au gestionnaire de projet ou au gestionnaire immobilier, de pouvoirs limités leur permettant d'approuver des modifications à un marché;
  • examiner la possibilité d'adapter les processus d'approbation préalable de modifications aux marchés utilisés par TPSGC pour leurs besoins.
	Le MPO a apporté des changements pour faciliter l'accès des fournisseurs et des employés à certains documents et modifié les pouvoirs de délégation pour les contrats de faible valeur. Parcs Canada était en train d'examiner les avantages qu'il y aurait à adapter le modèle de TPSGC à une organisation de sa taille. La GRC a indiqué, après avoir analysé ses statistiques sur les modifications aux marchés de construction, qu'il n'était pas nécessaire de mettre en œuvre le processus suivi par TPSGC pour les modifications aux marchés de construction.

• Tous les ministères et organismes qui s'occupent de marchés de construction, y compris TPSGC, devraient travailler en partenariat avec l'École de la fonction publique pour développer et offrir des programmes de formation conçus pour le personnel chargé des marchés de construction et de la gestion de ces marchés.	Le MPO et Parcs Canada ont consulté l'EFPC et offert une formation à leurs spécialistes de l'approvisionnement. TPSGC a également consulté l'EFPC mais, faute de demande, aucune formation n'a été mise sur pied. La GRC consultera TPSGC pour mettre en œuvre son programme de formation.

• Les ministères et les organismes devraient dresser une liste des documents clés à l'appui des processus de prise de décision relatifs aux modifications apportées aux marchés de construction. Ces documents doivent être intégrés aux dossiers de marchés afin d'améliorer la transparence du processus de modification aux marchés.	Le MPO a apporté des changements à sa politique sur la passation des marchés de construction et aux formulaires connexes tandis que Parcs Canada a publié des lignes directrices sur l'organisation des dossiers. La GRC était en train de modifier son guide de gestion immobilière pour y inclure des lignes directrices et des modèles applicables aux modifications aux marchés de construction.
• Les modifications aux marchés de construction devaient être divisées en catégories, et les organisations devraient élaborer une méthode de production de rapports déterminant les types et le nombre de modifications apportées aux marchés pour analyser les tendances et apporter des améliorations aux processus.	La GRC et le MPO sont en mesure d'établir des rapports sur le nombre de modifications aux marchés de construction et prendront des moyens pour pouvoir y inclure désormais de l'information sur les catégories de modifications. Parcs Canada a mis au point des outils permettant d'assurer un suivi de modifications aux marchés de construction. Cependant, il ne tenait pas de statistiques sur le type ou le nombre de modifications.
Chapitre 2 : Vérification ministérielle des dossiers des fournisseurs pour valider les paiements contractuels	
• Dans le cadre de leurs stratégies d'atténuation des risques liés à la vérification des comptes, les ministères et organismes devraient établir des lignes directrices sur la façon et le moment d'utiliser la clause de vérification dans les contrats qui ne relèvent pas du GVC, à TPSGC, et qui ne sont pas à frais remboursables.	AECIC a indiqué avoir créé une série détaillée de critères et de procédures sur la façon et le moment d'utiliser la clause pour les contrats à frais remboursables. AAC, Patrimoine canadien et la CCSN ont indiqué surveiller les montants à payer, la facturation ou des critères établis au cas par cas pour invoquer la clause de vérification. La CFP a signalé être en train de mettre à jour la clause de vérification dans ses contrats de services et avoir actualisé la formation sur la façon et le moment d'invoquer cette clause. Le MDN a déclaré qu'il allait ajouter des directives dans son guide d'administration de l'approvisionnement, et TPSGC revoyait son cadre de vérification des coûts afin de cerner les pratiques efficaces. Le CNRC développera des mécanismes pour détecter les seuils de risques et, ainsi, préciser quand et comment appliquer les clauses de vérification des contrats avec des fournisseurs.
• Le Comité des directeurs généraux de la DGA de TPSGC devrait surveiller la mise en œuvre du plan d'action mis à jour et faire rapport régulièrement à la haute direction sur les progrès réalisés.	La surveillance et la responsabilisation des clients à l'égard du PVCC relèvent maintenant d'un nouveau comité de haute direction de la DGA à TPSGC. TPSGC a signalé que l'arriéré de plus de cent vérifications avait été réglé, et l'établissement de rapports périodiques à la haute direction a repris après les retards causés par les changements apportés au Programme
• Pour renforcer la transparence et l'effet dissuasif de la vérification des coûts, un rapport sommaire des résultats du PVCC devrait être préparé et rendu public.	TPSGC avait fait savoir que des rapports sommaires périodiques allaient être préparés à l'intention du comité de haute direction, mais cette mesure avait été reportée à 2012-2013.

Chapitre 3 : Stratégies d'approvisionnement – Méthodes d'évaluation et de sélection des soumissions	
• Les ministères ayant fait l'objet de l'examen devraient verser une documentation adéquate aux dossiers d'approvisionnement à l'appui des décisions prises. Le niveau de documentation devrait être proportionnel aux risques de l'achat en question.	RNCan, RHDCC, TPSGC et TC ont indiqué avoir pris différentes mesures, du rappel de l'importance des normes sur la documentation et de la surveillance à l'établissement de listes de contrôle et de modèles en passant par la formation sur les exigences relatives à la documentation. TPSGC a indiqué avoir soumis 171 marchés à une vérification interne et remis un document sur les leçons apprises à son personnel.
• TPSGC devrait tenir compte des points suivants dans son initiative visant l'élaboration d'une nouvelle méthode d'approvisionnement de services conception graphique, de conception Web ainsi que de conception d'expositions et de présentoirs.	
• Il devrait élaborer une méthode d'approvisionnement normalisée et simplifiée, dans la mesure du possible, afin d'acquérir des services de conception graphique au sein du gouvernement.	TPSGC a indiqué avoir mis en place de nouveaux instruments d'achat pour les services de conception graphique à l'intention de tous les ministères fédéraux depuis août 2010.
• Il devrait instaurer des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs clairement définies.	TPSGC a signalé que les nouvelles DOC et DAMA définissaient clairement les critères d'évaluation et les méthodes de sélection des fournisseurs.
• Il devrait veiller à ce que le volume d'activité prévu soit étayé par une analyse appropriée des besoins ministériels.	TPSGC a fait savoir que ses nouveaux instruments permettaient de répondre aux besoins en conception graphique, peu importe la demande, et profitaient des statistiques fournies par les ministères.
Chapitre 4 : Environnement Canada – Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux services de conseillers en gestion et autres services professionnels	
• EC devrait réviser la lettre remise aux évaluateurs, de même que les instructions et les « lignes directrices pour l'évaluation des propositions » accessibles sur le site Web afin de décrire clairement les normes minimales de documentation, et veiller à ce qu'elles soient respectées.	EC a indiqué qu'il était en train de modifier son document d'évaluation des soumissions, d'une page, pour y ajouter des instructions détaillées à l'intention des évaluateurs, ainsi que d'établir une norme sur la documentation des dossiers qui devrait faciliter la recherche d'information.
• EC devrait veiller à ce que toutes les modifications soient correctement justifiées et effectuées avant les dates d'échéance des marchés.	Il a rappelé aux agents d'approvisionnement de justifier, dans les dossiers contractuels, les modifications aux marchés. Il prélèvera régulièrement des échantillons de modifications pour s'assurer qu'elles sont conformes en plus d'accroître la capacité de surveillance de son comité d'examen des achats.
• EC devrait demander à TPSGC et au CT de proposer une solution quant à la manière de traiter les transactions semblables à celles qui concernent le COSEPAC, compte tenu des obligations législatives.	EC a indiqué que, après consultations auprès des services juridiques, une approche, qui respecte les diverses obligations législatives, avait été recommandée.

Annexe B : Acronymes

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
AECIC	Affaires étrangères et Commerce international Canada
AMA	Arrangements en matière d'approvisionnement
BOA	Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
CCSN	Commission canadienne de sûreté nucléaire
CFP	Commission de la fonction publique
CNRC	Conseil national de recherche du Canada
COSEPAC	Comité sur la situation des espèces en péril au Canada
CT	Conseil du Trésor
DGA	Direction générale des approvisionnements
DOC/DAMA	Demande d'offres à commandes/demande d'arrangements en matière d'approvisionnement
EC	Environnement Canada
EFPC	École de la fonction publique du Canada
GRC	Gendarmerie Royale du Canada
GVC	Groupe de la vérification des coûts
MDM	Ministère de la Défense nationale
MPO	Ministère des Pêches et Océans
OC	Offres à commandes
OCPN	Offres à commandes nationales principales
PVCC	Programme de vérification des coûts contractuels
RGDOntario	Registered Graphic Designers of Ontario
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RNCan	Ressources naturelles Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA	Sous-ministre adjoint
SVC	Service de vérification Canada
TC	Transport Canada
TCCE	Tribunal canadien du commerce extérieur
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada