



## BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



### EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

*EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT RELATIVES À  
L'ACQUISITION DE SERVICES D'AIDE TEMPORAIRE PAR  
L'ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA*

OTTAWA

MARS 2013

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

**Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement**

Édifice Constitution Square  
340, rue Albert, 11<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1R 7Y6

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

ISBN : 978-0-662-76745-9  
N<sup>o</sup> de cat. : P114-5/2013F-PDF

La présente publication est également disponible sur le site:  
**[www.boa-opo.gc.ca](http://www.boa-opo.gc.ca)**.

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
CONTEXTE.....	1
PORTÉE ET PÉRIODE DE L'EXAMEN.....	3
OBJECTIF ET MÉTHODE DE L'EXAMEN .....	4
CONTEXTE.....	5
<b>CONSTATATIONS SUR LES CONTRATS INITIAUX : .....</b>	<b>7</b>
L'EFPC NE SE CONFORME PAS TOUJOURS AUX POLITIQUES ET AUX LIGNES DIRECTRICES SUR LES MARCHÉS .....	7
L'EFPC N'A PAS DÉTERMINÉ SES BESOINS OU PROCÉDÉ À UN APPEL D'OFFRES DE MANIÈRE APPROPRIÉE .....	11
L'EFPC A ATTRIBUÉ DES CONTRATS À DES FOURNISSEURS DONT LES SOUMISSIONS NE RESPECTAIENT PAS LES EXIGENCES.....	13
MANQUE DE DOCUMENTATION DANS LES DOSSIERS.....	13
<b>CONCLUSIONS DU BOA RELATIVEMENT AUX CONTRATS INITIAUX .....</b>	<b>17</b>
<b>L'ÉCHANTILLON COMPARATIF .....</b>	<b>18</b>
L'EFPC NE S'EST PAS TOUJOURS CONFORMÉE AUX POLITIQUES ET AUX LIGNES DIRECTRICES SUR LES MARCHÉS .....	19
L'EFPC N'A PAS DÉTERMINÉ SES BESOINS OU PROCÉDÉ À UN APPEL D'OFFRES DE MANIÈRE APPROPRIÉE .....	21
L'EFPC A ATTRIBUÉ DES CONTRATS À DES FOURNISSEURS DONT LES SOUMISSIONS NE RESPECTAIENT PAS LES EXIGENCES ÉNONCÉES DANS LES DEMANDES DE SERVICES.....	23
MANQUE DE DOCUMENTATION DANS LES DOSSIERS.....	23
<b>CONCLUSIONS DU BOA RELATIVEMENT À L'ÉCHANTILLON COMPARATIF .....</b>	<b>25</b>
<b>CONCLUSIONS FINALES .....</b>	<b>25</b>
ÉQUITÉ.....	26
OUVERTURE .....	26
TRANSPARENCE.....	27
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>27</b>
<b>POINT DE VUE DE L'ORGANISATION .....</b>	<b>27</b>
<i>Liste des acronymes .....</i>	<i>28</i>



## Introduction

### Contexte

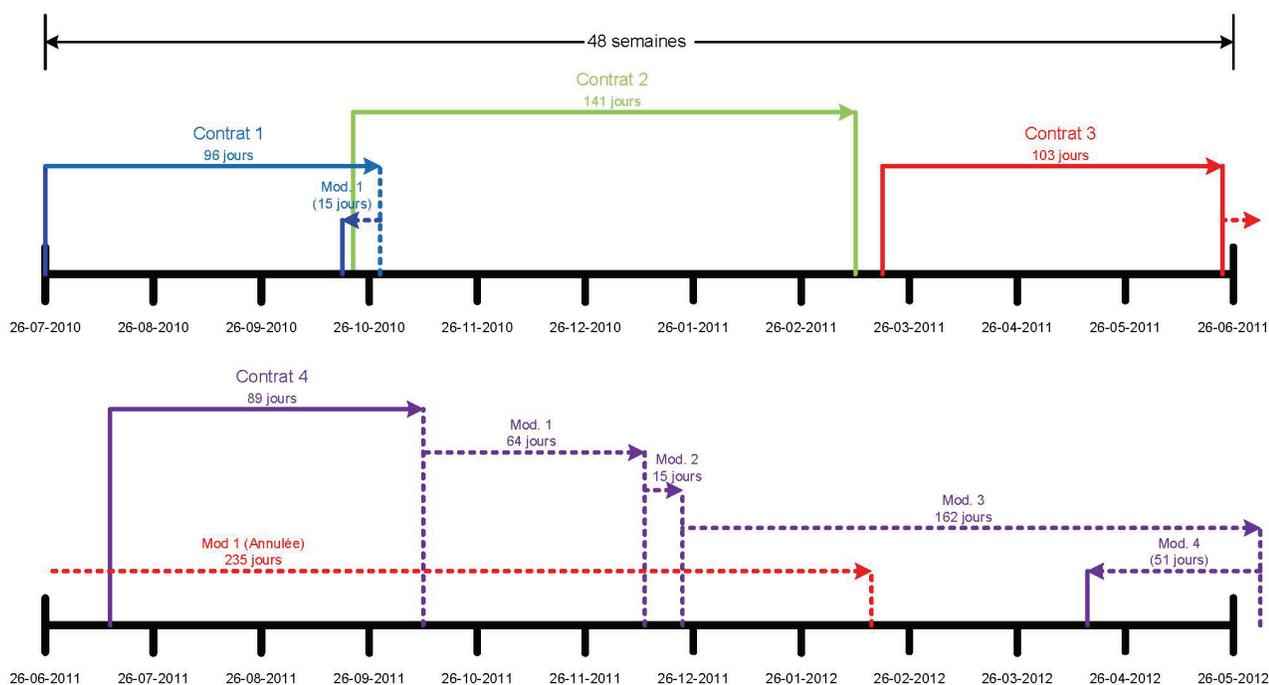
1. En avril 2012, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a reçu de l'information sur un certain nombre de contrats attribués par l'École de la fonction publique du Canada (EFPC). On y prétendait qu'un gestionnaire de l'EFPC faisait preuve de favoritisme et qu'il avait influencé les pratiques d'approvisionnement, de sorte que des contrats avaient été attribués de manière répétitive à deux experts-conseils donnés. De plus, on affirmait que ce type de favoritisme et de passation de contrats à répétition pourraient se retrouver dans d'autres organisations où le gestionnaire avait déjà travaillé avec l'un de ces experts-conseils et possiblement les deux.
2. L'alinéa 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (la Loi) et le paragraphe 4(1) du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement* (le Règlement) confèrent à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir d'examiner les pratiques d'approvisionnement des ministères et des organismes afin d'évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence, s'il y a des motifs raisonnables de le faire. Après consultation des renseignements, l'ombudsman de l'approvisionnement a établi qu'il y avait des motifs raisonnables de mener cet examen.
3. L'information reçue a mené le BOA à examiner particulièrement six contrats de l'EFPC (ci-après désignés « contrats initiaux ») attribués pour la prestation de services de deux experts-conseils. Aucun de ces six contrats n'a été attribué directement aux experts-conseils, mais plutôt aux deux entreprises qui proposaient les services de ces experts-conseils. Quatre des contrats ont été attribués à une entreprise où l'expert-conseil visé fournissait des services financiers. Les deux autres contrats ont été attribués à une entreprise où l'autre expert-conseil fournissait des services en ressources humaines.
4. Le tableau 1 montre que l'EFPC a attribué quatre contrats pour des services financiers entre juillet 2010 et juillet 2011. L'expert-conseil en services financiers a travaillé à l'EFPC du 28 juillet 2010 au 12 avril 2012, soit pendant 89 semaines. La valeur des contrats totalisait environ 435 000 \$.
5. Le tableau 2 montre que l'EFPC a attribué quatre contrats pour des services en ressources humaines entre novembre 2010 et avril 2011. L'expert-conseil en ressources humaines a travaillé à l'EFPC du 24 novembre 2010 au 16 avril 2012, soit pendant 73 semaines.<sup>1</sup> La valeur des contrats totalisait environ 260 000 \$.

---

<sup>1</sup> L'expert-conseil en ressources humaines mis en cause a été remplacé pendant environ deux mois à la fin du premier contrat. Les conditions des contrats autorisaient le remplacement des experts-conseils dans certains cas, avec le consentement de l'organisation contractante. L'expert-conseil mis en cause a été le seul expert-conseil du deuxième contrat.

Tableau 1 : Contrats de services financiers

Contrats initiaux	Date de début	Date de fin prévue	Valeur initiale	Nombre de modifications	Date de fin réelle	Valeur finale
Expert-conseil 1 – Services financiers						
Contrat 1	28 juil. 2010	29 oct. 2010	48 644,12 \$	1	15 oct. 2010	48 644,12 \$
Contrat 2	18 oct. 2010	7 mars 2011	88 022,70 \$	0	7 mars 2011	88 022,70 \$
Contrat 3	14 mars 2011	24 juin 2011	88 958,35 \$	0	24 juin 2011	88 958,35 \$
Contrat 4	12 juil. 2011	7 oct. 2011	79 515,84 \$	4	12 avril 2012	208 808,73 \$
		<b>Total partiel</b>	<b>305 141,01 \$</b>		<b>Total partiel</b>	<b>434 433,90 \$</b>

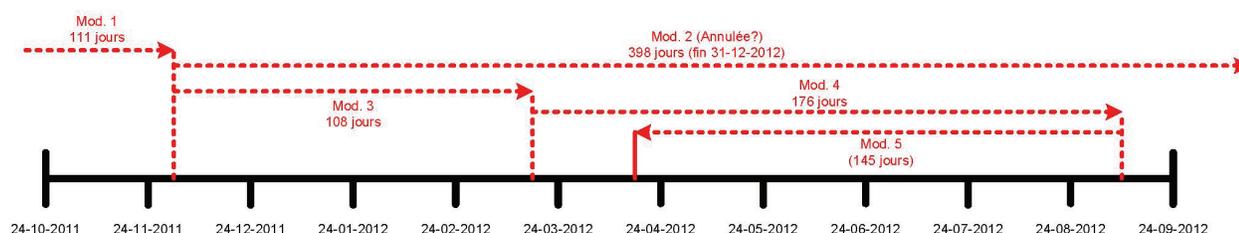
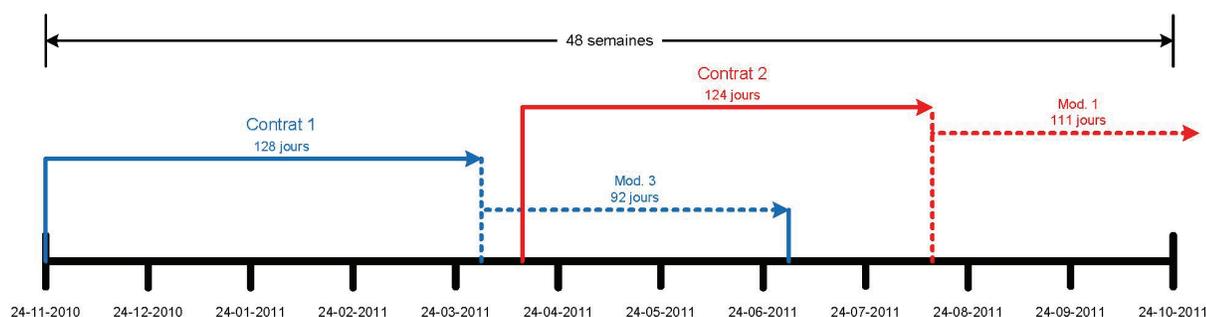


Légende

- | Dates réelles début/fin du contrat
- | Changement des dates du contrat en raison de la modification (Mod.)
- Durée initiale du contrat
- Durée de la modification du contrat

Tableau 2 : Contrats de services en ressources humaines

Contrats initiaux	Date de début	Date de fin prévue	Valeur initiale	Nombre de modifications	Date de fin réelle	Valeur finale
Expert-conseil 2 – Services en ressources humaines						
Contrat 1	24 nov. 2010	31 mars 2011	66 918,60 \$	3	30 juin 2011	78 868,35 \$
Contrat 2	8 avril 2011	12 août 2011	71 698,50 \$	5	16 avril 2012	180 679,47 \$
		<b>Total partiel</b>	<b>138 617,10 \$</b>		<b>Total partiel</b>	<b>259 547,82 \$</b>



Légende

- | Dates réelles début/fin du contrat
- > Changement des dates du contrat en raison de la modification (Mod.)
- Durée initiale du contrat
- > Durée de la modification du contrat

6. Les six contrats ont été attribués conformément à l'arrangement en matière d'approvisionnement (AMA) multi ministériel pour des services d'aide temporaire (SAT).

**Portée et période de l'examen**

7. Avant d'examiner les six contrats initiaux, le BOA a demandé la liste des contrats attribués par l'EFPC dans le cadre du même instrument d'achat pour les SAT qui a

été utilisé pour l'acquisition des services des deux experts-conseils visés. Au total, huit contrats pour les services de quatre autres experts-conseils ont été sélectionnés (ci-après désignés « échantillon comparatif »). Ce processus a permis au BOA de vérifier si les pratiques d'approvisionnement observées dans les contrats initiaux étaient représentatives des pratiques générales de l'EFPC pour l'approvisionnement de SAT. La portée de cet examen comprenait donc 14 contrats attribués par l'EFPC entre octobre 2008 et octobre 2011 pour la prestation de services offerts par six experts-conseils différents.

### Objectif et méthode de l'examen

8. Cet examen visait à déterminer si les pratiques d'approvisionnement employées par l'EFPC pour l'acquisition de services d'aide temporaires étaient conformes : (a) à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à ses règlements; b) aux politiques et aux procédures pertinentes; c) aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence.
9. Le BOA définit les principes d'équité, d'ouverture et de transparence comme suit :
  - a. équité : traiter tous les fournisseurs actuels et potentiels de manière équitable;
  - b. ouverture : offrir à tous les fournisseurs potentiels l'occasion de soumissionner pour des contrats publics;
  - c. transparence : fournir, en temps opportun, des renseignements à la population canadienne de manière à faciliter l'examen des décisions prises et des mesures mises en œuvre.
10. Pour atteindre l'objectif de cet examen, le BOA a comparé l'information figurant dans les dossiers fournis par l'EFPC aux cadres législatifs, réglementaires et stratégiques pertinents du gouvernement fédéral, en cherchant à vérifier que les pratiques d'approvisionnement de l'EFPC sont conformes aux exigences de l'instrument d'approvisionnement pour les SAT et aux politiques d'approvisionnement internes.
11. Le BOA a aussi obtenu les réponses écrites de l'EFPC relativement aux questions qu'il lui avait posées sur les contrats faisant l'objet de l'examen et sur les pratiques générales de l'EFPC en matière d'approvisionnement pendant la période couverte par l'examen.
12. En vertu du *Règlement*, la diffusion d'information et de documents ministériels relève de la discrétion du ministère faisant l'objet d'un examen. Par conséquent, les constatations énoncées dans ce rapport sont fondées sur les documents fournis l'EFPC.
13. Concernant l'allégation selon laquelle un gestionnaire de l'EFPC a fait preuve de favoritisme et qu'il a influencé les pratiques d'approvisionnement, il faut noter que l'alinéa 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* limite le travail de l'ombudsman de l'approvisionnement à « examiner les pratiques d'acquisition de matériel et de services des *ministères* pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence » (accent mis sur

« ministère »). Le BOA n'a pas les compétences pour enquêter sur le comportement ou les activités d'une personne. L'examen des pratiques d'approvisionnement de l'EFPC permettrait au BOA de déterminer si l'EFPC a mis en place les cadres de contrôle de gestion appropriés pour limiter, prévenir ou détecter le comportement inapproprié allégué.

14. Concernant l'allégation selon laquelle on pourrait trouver des preuves de favoritisme et de contrats répétitifs dans les organisations où le gestionnaire a travaillé précédemment, le BOA a demandé à ces organisations de confirmer que les experts-conseils étaient contractuels pendant la période où le gestionnaire a travaillé dans leur organisation. Cette mesure a été prise afin de déterminer si cette allégation pourrait être fondée.
15. Les réponses des organisations confirment que l'expert-conseil en services financiers a été engagé dans le cadre de contrats répétés et consécutifs pendant ces périodes. Par conséquent, l'allégation pourrait être justifiée. Comme il est indiqué au paragraphe 13, la Loi autorise l'ombudsman de l'approvisionnement à examiner les pratiques des ministères. Toutefois, elle ne lui donne pas le mandat d'enquêter sur les allégations à l'encontre d'une personne. Étant donné l'étendue du mandat de l'ombudsman de l'approvisionnement en vertu de la Loi, cette question a été portée à l'attention des administrateurs généraux de ces organisations.

## Contexte

16. Tous les contrats examinés ont été attribués à l'aide d'un instrument d'approvisionnement des SAT, conçu pour aider les organisations fédérales de la région de la capitale nationale à acquérir des services d'aide temporaire. L'instrument d'approvisionnement des SAT comprend deux outils pour aider les organisations fédérales à acquérir des services d'aide temporaire : un arrangement en matière d'approvisionnement (AMA-SAT) dans le cadre duquel les organisations fédérales invitent des soumissionnaires présélectionnés à présenter des soumissions; une offre à commandes (OC-SAT) dans le cadre de laquelle les organisations fédérales passent des commandes de services selon une liste de classement des fournisseurs.
17. Tous les contrats initiaux ont été attribués à l'aide de l'AMA-SAT. Conformément aux conditions de l'instrument pour les SAT, les contrats attribués après mai 2009 peuvent avoir une valeur maximale de 400 000 \$ et une durée maximale de 48 semaines. Les organisations fédérales peuvent demander au ministère responsable de l'instrument SAT de prolonger le contrat de 24 semaines, pour un total de 72 semaines. Avant mai 2009, l'outil d'acquisition des SAT ne comportait aucune limite de temps, mais la valeur des contrats était limitée à 89 000 \$.
18. Selon les conditions de l'outil d'acquisition des SAT, les organisations fédérales doivent utiliser les SAT dans les trois situations suivantes :
  - a. lorsqu'un fonctionnaire est absent pour une période temporaire;
  - b. lorsqu'il y a un besoin de personnel supplémentaire lors d'une hausse temporaire de la charge de travail, pour laquelle il y a un nombre insuffisant de fonctionnaires disponibles pour répondre aux besoins;

- c. lorsqu'un poste est vacant et qu'un processus de dotation est en cours de réalisation.
19. Pour utiliser l'AMA-SAT, les organisations fédérales devaient inviter au moins trois fournisseurs présélectionnés à présenter des soumissions : (1) le fournisseur offrant le taux horaire le plus bas; (2) un fournisseur choisi par hasard par le système AMA-SAT; (3) au moins un fournisseur choisi par l'organisation fédérale dans la liste des fournisseurs qualifiés de l'AMA-SAT.
  20. Pour utiliser l'OC-SAT, les organisations fédérales doivent offrir au fournisseur le moins coûteux dans une catégorie particulière le droit de premier refus pour les travaux. Lorsqu'un expert-conseil du fournisseur le moins coûteux peut satisfaire aux exigences, le contrat est attribué à ce fournisseur. Si le fournisseur le moins cher ne peut satisfaire au besoin, le besoin est proposé au fournisseur le moins cher suivant. Si ce dernier ne peut pas satisfaire au besoin, on s'adresse au fournisseur le moins dispendieux suivant et ainsi de suite jusqu'à ce qu'on trouve un fournisseur qui peut satisfaire au besoin.
  21. Les fournisseurs ont été désignés et regroupés selon des volets de classification de la main-d'œuvre prédéterminés dans l'instrument d'achat des SAT. Les volets de classification (p. ex. pour les services professionnels) ont été répartis en catégories (p. ex. politique, gestion financière, expert-conseil spécial), puis répartis de nouveau selon le niveau d'expérience (c.-à-d. subalterne, intermédiaire, principal et avancé). Pour être titulaires d'une OC et d'un AMA pour des SAT d'une catégorie particulière et, par conséquent, être admissibles à soumissionner des contrats fédéraux pour les SAT, les fournisseurs doivent avoir fait la preuve de leur capacité à fournir des experts-conseils qui satisfont aux exigences en matière d'expérience, de formation et de sécurité ainsi qu'aux exigences techniques de cette catégorie et de ce niveau, selon ce qui a été établi dans l'AMA ou l'OC pour les SAT.
  22. En fonction des besoins en SAT de l'organisation fédérale, celle-ci pourrait limiter sa demande de services aux exigences de base de la catégorie particulière visée (p. ex. expert-conseil spécial principal). Les organisations pourraient aussi utiliser un autre document appelé « énoncé des travaux » (EDT) pour établir des exigences supplémentaires. Dans tous les cas l'EFPC a utilisé des EDT pour décrire les travaux à exécuter par l'expert-conseil ainsi que les exigences supplémentaires en matière d'expérience, de compétences et de formation (p. ex. en exigeant que l'expert-conseil proposé ait une expérience de cinq ans dans la préparation d'un guide à l'intention des gestionnaires sur l'élaboration et la rédaction des rapports ministériels sur le rendement). Les fournisseurs devaient donc proposer des experts-conseils qui satisfont non seulement aux exigences minimales pour la catégorie, mais aussi aux exigences supplémentaires précisées dans l'invitation à soumissionner.
  23. Les six contrats initiaux exigeaient que les experts-conseils aient le niveau d'expérience le plus élevé (c.-à-d. « avancé ») que ce soit dans la gestion financière (quatre contrats pour des services financiers) ou dans la conception organisationnelle (deux contrats pour des services en ressources humaines). Les contrats de l'échantillon comparatif concernaient des experts-conseils de niveau avancé ou principal embauchés dans les catégories suivantes : expert-conseil

spécial (trois contrats), conception organisationnelle (deux contrats), administration de programme (deux contrats) et politique (un contrat).

24. À l'EFPC, l'Unité de l'approvisionnement et des marchés (UAM), division de la direction générale responsable des services ministériels de l'EFPC, a attribué les contrats pour les SAT d'une valeur supérieure à 10 000 \$. Chacun des contrats examinés par le BOA était géré par un gestionnaire de programme et concernait des services associés aux services ministériels. Par conséquent, dans tous les contrats examinés, tant l'UAM que le gestionnaire de programme relèvent de la direction générale responsable des services ministériels de l'EFPC.
25. En juin 2012, le BOA a préparé un rapport intitulé « *Examens des pratiques d'approvisionnement - Acquisition de services de formation spécialisée par l'École de la fonction publique du Canada* »<sup>2</sup>, dans lequel des inquiétudes étaient soulevées concernant le fait que l'EFPC favorise un entrepreneur en lui attribuant des marchés à fournisseur unique à répétition et en procédant au fractionnement des contrats, afin de contourner les politiques gouvernementales sur la passation des marchés. Le BOA a aussi constaté que, dans le cas de ces contrats, le personnel de la gestion des programmes ne tient pas compte des avis de l'UAM et nuit à son efficacité.

### **Constatations sur les contrats initiaux :**

26. L'examen du BOA visait à déterminer si les pratiques d'approvisionnement des SAT utilisées par l'EFPC pour les six contrats initiaux étaient conformes (a) à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à ses règlements; (b) aux politiques et aux procédures pertinentes; (c) aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Selon l'analyse du BOA :
  - a. l'EFPC ne se conforme pas toujours à ses propres lignes directrices, aux politiques sur la passation des marchés pour les SAT et à celles du Conseil du Trésor;
  - b. l'EFPC ne décrit pas de manière appropriée ses besoins;
  - c. les contrats étaient attribués à des fournisseurs dont les soumissions ne satisfaisaient pas aux exigences obligatoires;
  - d. les dossiers n'étaient pas documentés de manière appropriée.

### **L'EFPC ne se conforme pas toujours aux politiques et aux lignes directrices sur les marchés**

27. Le BOA a tenu compte des articles pertinents de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et des modalités de l'AMA-SAT.
28. De plus, le BOA a tenu compte des politiques de contrôle et des lignes directrices de l'EFPC suivantes :

---

<sup>2</sup> <http://opo-boa.gc.ca/prapp-prorev/2012-2013/spe-pso-fra.html>

- la Politique sur les marchés de l'EFPC – ce document reflète la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et constitue le cadre stratégique de base pour la réalisation des activités d'approvisionnement à l'EFPC. Toutes incohérences avec cette politique révèlent une incohérence avec la politique correspondante du Conseil du Trésor;
  - le *Cadre de gestion des marchés de l'EFPC – Guide de bureau pour l'approvisionnement et la passation des marchés pour les gestionnaires de centre financier et les agents de l'administration* (version révisée) – ce document est plus normatif que la Politique sur les marchés de l'EFPC et constitue, par essence, le guide de l'EFPC en matière d'approvisionnement. Il définit entre autres les rôles et les responsabilités de l'UAM, des gestionnaires de programme et de la haute direction. Il contient des scénarios relatifs au processus d'approvisionnement et la matrice de la délégation des pouvoirs de signer les documents financiers. La matrice indique les limites des pouvoirs financiers du personnel de l'EFPC, y compris en matière de passation des marchés. Concernant les contrats de SAT, la matrice de délégation de l'EFPC précise que l'approbation des marchés de SAT dépassant 89 000 \$ est réservée au président de l'EFPC, aux vice-présidents, et aux directeurs généraux qui relèvent directement du président. Les politiques de l'EFPC exigent aussi l'approbation supplémentaire d'un vice-président ou d'un directeur général lorsque la durée du contrat devrait dépasser 20 semaines;
  - l'*Aperçu de la fonction de l'assurance de la qualité de la passation des marchés et de l'approvisionnement de l'EFPC* – ce document précise le rôle que l'UAM devrait jouer pour s'assurer que les activités d'approvisionnement de l'EFPC se conforment aux politiques du Conseil du Trésor et de l'EFPC applicables;
  - l'*Aperçu du Comité d'examen des marchés de l'EFPC* – ce document explique le rôle et le mandat du Comité d'examen des marchés (CEM) qui consistent entre autres à examiner, à la demande de l'UAM, les demandes ou les versions provisoires des contrats sélectionnées, et à en faire une analyse critique, lorsque les risques et les enjeux sont considérés comme importants, et ce, avant que les contrats soient envoyés aux fournisseurs.
29. Le BOA a constaté que la valeur d'aucun contrat initial ne dépassait la limite financière de 89 000 \$. Les documents dans les dossiers indiquaient que des approbations supplémentaires visant la modification de deux des contrats de services financiers et d'un des contrats de services en ressources humaines avaient été obtenues. Dans deux cas, les approbations requises avaient été obtenues, et dans le troisième cas, la modification du contrat avait été annulée.
30. Dans ce dernier cas, qui est le troisième des contrats de services financiers, la documentation sur la modification annulée fait référence à un quatrième contrat de services financiers, en établissant clairement un lien direct entre ces deux contrats. La décision d'attribuer un nouveau contrat pour exécuter fondamentalement le même travail, plutôt que de procéder à une modification qui aurait entraîné le dépassement des limites de 89 000 \$ et de 20 semaines, a fait en sorte de ne pas attirer l'attention des responsables principaux de l'EFPC chargés de la surveillance des marchés.

31. Selon l'*Aperçu de la fonction de l'assurance de la qualité de la passation des marchés et de l'approvisionnement de l'EFPC*, le mandat de l'UAM en matière d'assurance de la qualité comprend entre autres ce qui suit :
- i. s'assurer que les contrats sont passés conformément aux politiques du Conseil du Trésor sur les marchés;
  - ii. s'assurer que les outils et les listes de vérification sont utilisés pour chaque contrat;
  - iii. examiner, à la demande de l'UAM, les demandes ou les versions provisoires de contrats sélectionnées, et en faire une analyse critique, lorsque les risques et les enjeux sont considérés comme importants, et ce, avant que les contrats soient envoyés aux fournisseurs;
  - iv. soumettre les questions suivantes au gestionnaire principal de l'UAM, au directeur responsable des marchés et au directeur général des services ministériels :
    - i. le fractionnement des contrats;
    - ii. les pratiques d'appel d'offres et d'évaluation inéquitables;
    - iii. les modifications répétées des contrats;
    - iv. les contrats attribués à répétition au même fournisseur.
32. La politique d'approvisionnement de l'EFPC et les documents connexes fournissent aux intervenants (c.-à-d. les gestionnaires principaux, les gestionnaires de programme et l'UAM) dans le processus d'approvisionnement les directives sur leurs responsabilités respectives pendant le processus. Bien que les gestionnaires de programme et la haute direction en général soient responsables de la planification des achats, l'UAM s'est vu attribuer la responsabilité de s'assurer de la conformité des activités d'approvisionnement aux politiques sur les marchés pertinentes, notamment la politique de l'EFPC déjà mentionnée et, dans ces cas particuliers, les règles sur les marchés pour les SAT. Bien que l'obligation de se conformer aux pratiques d'approvisionnement appropriées n'incombe pas seulement à l'UAM, nous n'avons pas constaté que l'UAM a tenu compte des problèmes liés aux pratiques d'appel d'offres (c.-à-d. le processus d'invitation à soumissionner) et aux résultats limités des évaluations (qui seront abordés ci-dessous) relativement aux contrats initiaux, ou qu'elle les ait portés à l'attention du gestionnaire principal de l'UAM, du directeur responsable des marchés et du directeur général des Services ministériels.
33. Rien dans les dossiers n'indique que la direction de l'EFPC ait été informée de lacunes possibles dans la fonction d'assurance de la qualité relativement aux politiques et procédures sur les marchés, bien que le BOA considère qu'il aurait été raisonnable de l'informer compte tenu des circonstances suivantes :
- i. le fractionnement des contrats – l'information fournie par l'EFPC, consistant en deux notes classées dans les dossiers des contrats initiaux (une concernant les quatre contrats pour des services financiers et l'autre, les deux contrats pour des services en ressources humaines), montre que

l'EFPC considérerait que les quatre contrats pour des services financiers auraient pu former un seul contrat à long terme, de même que les deux contrats pour des services en ressources humaines;

- ii. les pratiques d'évaluation inéquitables – qui seront abordées ci-dessous – concernant les quatre contrats de services financiers, la soumission du fournisseur semble ne pas satisfaire à au moins une exigence obligatoire;
- iii. la modification répétée des contrats – le premier contrat pour des services en ressources humaines a été modifié à trois reprises; le deuxième contrat pour des services en ressources humaines l'a été à cinq reprises; le premier contrat pour des services financiers a été modifié quatre fois;
- iv. les marchés attribués à répétition au même fournisseur – les deux fournisseurs ont obtenu plusieurs contrats pour essentiellement les mêmes travaux exécutés par les deux mêmes experts-conseils.

34. L'*Aperçu de la fonction de l'assurance de la qualité de la passation des marchés et de l'approvisionnement de l'EFPC* contient une liste de vérification de l'approvisionnement et de la passation de marchés, soulignant les secteurs de risque éventuels. Cette liste devrait être incluse dans tous les dossiers de contrat. La liste devrait normalement être remplie par le gestionnaire du centre financier – généralement le gestionnaire de programme responsable des travaux à exécuter. Le gestionnaire doit répondre à 47 questions distinctes sur les circonstances entourant le contrat ou la modification (p. ex. le contrat fait-il partie d'un plan d'achats approuvé? existe-t-il un risque de relation employeur-employé? une question d'éthique ou un conflit d'intérêts sont-ils associés au contrat proposé?). Selon l'information dans les dossiers, une liste de vérification dûment signée en temps opportun semble avoir été préparée par les gestionnaires de programme dans seulement trois des six dossiers examinés, soit le deuxième, le troisième et le quatrième des contrats pour des services financiers. La liste de vérification comporte aussi une section relative aux retombées des modifications de contrat; il n'y avait aucune liste de vérification concernant les 13 modifications des six contrats initiaux. La liste de vérification est un outil qui vise à accroître la sensibilisation à l'égard des risques et à aider à surveiller les activités d'approvisionnement. Toutefois, étant peu utilisée, son efficacité est discutable.

35. Selon l'*Aperçu du Comité d'examen des marchés de l'EFPC*, le Comité examinera entre autres les pratiques suivantes :

- i. les modifications de contrat qui représentent une augmentation d'au moins 50 % par rapport au montant initial;
- ii. les contrats modifiés à plusieurs reprises (c.-à-d. plus de deux fois);
- iii. les contrats pour les [SAT] et les marchés à fournisseur unique *répétitifs* (c.-à-d. le recours *au même fournisseur ou à la même personne à plusieurs reprises pendant le même exercice fiscal ou d'un exercice à l'autre*). (accent mis sur initial)

36. Le BOA considère qu'au moins une de ces conditions existait dans quatre des six contrats initiaux, dont les deux contrats de services en ressources humaines et

deux des contrats de services financiers, de sorte que ces contrats auraient dû être vérifiés par le Comité d'examen des marchés. La documentation trouvée sur le deuxième contrat de services en ressources humaines fait mention de la nécessité de soumettre le contrat au Comité, mais l'EFPC a confirmé que le Comité n'a examiné aucun des six contrats initiaux. Le BOA ne peut pas déterminer, à la lumière des documents fournis par l'EFPC, les raisons pour lesquelles ces quatre contrats n'ont pas été examinés par le Comité.

### **L'EFPC n'a pas déterminé ses besoins ou procédé à un appel d'offres de manière appropriée**

37. Les organisations fédérales utilisent les exigences de base relatives à l'expérience et la formation et les exigences techniques associées à la catégorie des SAT pour s'assurer de cibler le niveau et le type d'expert-conseil appropriés (p. ex. expert-conseil financier subalterne). Elles peuvent ensuite utiliser l'EDT et les critères d'évaluation appropriés pour demander les cotes de sécurité nécessaires, des exigences en matière de scolarité supplémentaires ou des exigences particulières en matière d'expérience (p. ex. trois ans d'expérience dans la préparation d'états financiers au niveau d'un ministère).
38. Chaque dossier examiné contenait une version provisoire de l'EDT préparée par le gestionnaire de programme, généralement une personne de l'organisation où l'expert-conseil devra travailler après l'attribution du contrat. Pour tous les dossiers de contrats initiaux, le gestionnaire de programme a envoyé l'EDT et la liste des fournisseurs éventuels (c.-à-d. les choix de l'utilisateur) à l'UAM. L'UAM a ajouté les conditions contractuelles relatives aux exigences en matière de sécurité, à la quantité estimative de travail à exécuter exprimée en heures, à la manière dont les soumissions seront évaluées, et à la date d'échéance pour la réception des soumissions. L'UAM a transmis ensuite l'ensemble de la documentation, qui forme maintenant une demande de services, aux fournisseurs pour qu'ils présentent une soumission.
39. Selon l'AMA pour les SAT, les organisations fédérales peuvent exiger que les fournisseurs répondent à l'invitation à soumissionner : avant la fin de la prochaine journée ouvrable (17 h); dans les 48 heures qui suivent la date de la demande; ou selon un autre délai (cette possibilité permet aux utilisateurs d'indiquer des délais plus longs). Le BOA a constaté que, dans tous les cas sauf un, la documentation au dossier, fournie par l'EFPC, indiquait que cette exigence avait été respectée. Toutefois, pour le premier contrat de services en ressources humaines, les soumissions étaient exigées au plus tard à 15 h le jour ouvrable suivant, au lieu de 17 h.
40. Une fois les soumissions reçues, le gestionnaire de programme les évalue en comparant l'expérience, la formation, les cotes de sécurité, etc. des experts-conseils en fonction des critères obligatoires et des critères cotés stipulés dans l'appel d'offres. Les critères obligatoires doivent être respectés, sinon la soumission sera rejetée. Les critères cotés sont assortis de points attribués selon le type et la durée de l'expérience de l'expert-conseil (p. ex. 5 points pour 3 ans d'expérience dans un certain domaine ou 10 points pour 5 ans d'expérience).

41. Une fois l'évaluation terminée, le gestionnaire de programme informe l'UAM des résultats de l'évaluation. L'UAM procède ensuite à l'attribution du contrat, après avoir vérifié que des fonds adéquats ont été affectés pour répondre au besoin. Le montant affecté est officialisé par la signature d'une demande, après la réception des soumissions, mais avant l'attribution du contrat. Cette façon de procéder permet à l'EFPC de s'assurer de réserver le montant exact de la soumission (c.-à-d. le nombre d'heures multiplié par le taux horaire du fournisseur) pour le contrat. Le gestionnaire de programme transmet à l'UAM une demande signée contenant : le nom du fournisseur et celui de l'expert-conseil proposé; le nom de la personne à qui les factures doivent être envoyées; le code financier et d'autres détails administratifs.
42. Dans le cas mentionné ci-dessus, où la période de soumissions se terminait à 15 h au lieu de 17 h, le BOA a trouvé au dossier une demande signée indiquant le nom de l'expert-conseil et son taux horaire, même si la soumission proposant l'expert-conseil et le taux horaire n'a été déposée que le jour suivant la date de signature de la demande.
43. Un autre point noté par le BOA est le nombre de fois où la quantité estimative de travail exprimée en heures dans la demande de services originale ne correspond pas au contrat ou aux modifications subséquentes. Si les fournisseurs avaient été informés de la quantité réelle de travail à exécuter, ils auraient peut-être reconsidéré leur décision de présenter ou non une soumission.
44. Le BOA a constaté que, dans deux contrats de services financiers et un contrat de services en ressources humaines, la valeur totale du contrat (soit de plus de 25 %) ou le travail lui-même ont considérablement changé pendant la durée du contrat :
  - i. Pour le deuxième contrat de services financiers, la demande de services établissait le nombre estimatif d'heures de travail à 885 heures. Le contrat a été attribué pour 570 heures seulement. Le BOA a constaté que la valeur du contrat de 570 heures dépassait 88 000 \$, tout en étant inférieure à la limite de 89 000 \$ que l'EFPC s'est imposée pour les SAT.
  - ii. Pour le quatrième contrat de services financiers, la demande de services établissait le nombre estimatif d'heures de travail à 480 heures, et le contrat a été attribué pour ce même nombre d'heures. Toutefois, le contrat a été modifié de nombreuses fois et, à la troisième modification, le nombre total d'heures était passé à 1700 heures. De plus, on a tenté de modifier le troisième contrat en ajoutant 1800 heures de travail aux 537 heures prévues dans le contrat. Le gestionnaire de programme a annulé cette modification et informé l'UAM qu'elle serait remplacée par une modification d'une valeur de 70 000 \$, c'est-à-dire par le quatrième contrat qui, comme il a été déjà mentionné, est passé de 480 heures (moins de 80 000 \$) à 1700 heures (plus de 282 000 \$), pour finalement totaliser 208 808,74 \$.
  - iii. Pour le deuxième contrat de services en ressources humaines, la demande de services et le contrat étaient tous les deux de 450 heures. Toutefois, l'EFPC a finalement plus que doublé le nombre d'heures du contrat (1155 heures) tout en modifiant considérablement les tâches à exécuter par l'expert-conseil. Dans le dossier fourni par l'EFPC, le BOA a constaté que

l'EFPC indiquait que quatre nouvelles tâches étaient ajoutées au contrat, que les fonds avaient été modifiés en conséquence, et que ces tâches n'avaient pas été prévues dans le plan initial.

### **L'EFPC a attribué des contrats à des fournisseurs dont les soumissions ne respectaient pas les exigences**

45. Généralement, après l'évaluation des soumissions, le gestionnaire de programme informe l'UAM des résultats par courriel, dans lequel il inclut une grille où il indique en cochant OUI ou NON si l'expert-conseil satisfait ou non aux critères d'évaluation obligatoires établis dans l'appel d'offres. À deux occasions seulement, le gestionnaire de programme a fourni une explication détaillée des raisons pour lesquelles des experts-conseils n'avaient pas été retenus et, en aucun cas, l'UAM n'a exigé de justification sur la façon dont l'expert-conseil proposé *répondait* aux exigences. Comme il a été mentionné, pour les quatre contrats de services financiers, la documentation au dossier indique que l'expert-conseil retenu ne satisfaisait pas à au moins un critère obligatoire, de sorte que le contrat n'aurait pas dû lui être attribué.
46. Les dossiers de trois des contrats de services financiers contenaient des copies de soumissions qui n'indiquaient pas que l'expert-conseil proposé possédait la cote de sécurité requise de niveau Secret. Toutes les soumissions indiquaient que la cote de sécurité de l'expert-conseil était expirée et que le renouvellement était en cours. Bien que l'EFPC ait vérifié, pour le premier contrat, la validité de la cote auprès du ministère fédéral responsable des cotes de sécurité pour le secteur privé, rien n'indique dans les dossiers qu'elle ait vérifié la validité de la cote de l'expert-conseil pour les trois contrats subséquents.
47. Étant donné l'importance de l'information que l'expert-conseil aurait à traiter, le BOA s'inquiète du fait qu'il n'y avait aucun document dans les dossiers de contrats subséquents indiquant que l'EFPC avait vérifié le niveau de la cote de sécurité de l'expert-conseil.
48. De plus, concernant le premier et le dernier contrat de services financiers, le BOA n'a pu déterminer que le curriculum vitae (CV) de l'expert-conseil retenu faisait la preuve de l'expérience obligatoire nécessaire. Concernant le quatrième contrat, qui comporte essentiellement les mêmes exigences que les trois premiers contrats, l'expert-conseil a réécrit son CV et modifié sa mise en page, supprimant la référence relative à l'un des projets qui constituait, selon les évaluations précédentes, une partie importante de l'expérience nécessaire. Le fait que la soumission ou le CV ne pouvait indiquer que l'expert-conseil satisfaisait à un critère obligatoire aurait dû entraîner le rejet de la soumission.

### **Manque de documentation dans les dossiers**

49. L'article 12.3.1 de la Politique du Conseil du Trésor sur les marchés et l'article 11.3.1 de la Politique de l'EFPC sur les marchés stipulent que :

Les dossiers des achats doivent être établis et structurés de manière à faciliter la surveillance au moyen d'une piste de vérification complète qui renferme des détails au sujet des marchés liés aux décisions et aux communications pertinentes, y compris l'identification des fonctionnaires et des autorités approuvant les marchés.

50. De plus, l'annexe C de *l'Aperçu de la fonction de l'assurance de la qualité de la passation des marchés et de l'approvisionnement de l'EFPC* est décrite comme :
- ...une directive qui propose une méthode de classement logique qui permet d'adopter une approche mieux organisée en matière d'approvisionnement et de s'assurer que toute personne appelée à examiner les dossiers sera en mesure de repérer des documents avec un minimum d'efforts.
51. Cette directive est détaillée au point qu'elle précise quels documents (p. ex. la demande, l'EDT, l'évaluation de la soumission, l'énoncé de sélection des fournisseurs) devraient se trouver à droite ou à gauche dans le dossier.
52. Si les documents figurant à l'annexe C avaient tous été dans les dossiers, le BOA aurait pu comprendre les décisions prises par l'EFPC concernant les dossiers initiaux, notamment :
- i. Concernant les quatre dossiers où le BOA considère que le contrat a été attribué à un fournisseur qui ne respectait pas toutes les conditions obligatoires – pourquoi l'EFPC n'a-t-elle pas tenu compte des lacunes, notamment :
    - i. dans les trois cas où une cote de sécurité de niveau Secret était exigée et où rien dans le dossier n'indiquait que l'expert-conseil possédait une telle cote - une confirmation des cotes de sécurité exigées a-t-elle été demandée et obtenue?
    - ii. dans les deux cas où l'expérience figurant sur le CV ne semble pas répondre aux exigences de la demande de services en matière d'expérience – comment a-t-on déterminé que l'expert-conseil y répondait?
53. L'EFPC a fourni au BOA deux notes importantes sur la justification de la stratégie d'approvisionnement. L'une de ces notes concernait les quatre contrats de services financiers, et l'autre, les deux contrats de services en ressources humaines. Ces notes semblent décrire la situation à l'EFPC pendant la période de la fin du printemps 2010 à avril 2012, couvrant la durée des six contrats initiaux.
54. Selon l'annexe C de *l'Aperçu de la fonction de l'assurance de la qualité de la passation des marchés et de l'approvisionnement de l'EFPC*, ces deux notes au dossier (NAD) peuvent fournir de l'information sur des lacunes dans la politique, des clarifications, l'orientation reçue ou les décisions prises (y compris la justification des décisions prises en matière d'approvisionnement) et constituer une bonne piste de vérification. Le BOA considère que, selon cette directive, des notes devaient être ajoutées aux dossiers pour expliquer les circonstances entourant un dossier et être cohérentes avec les documents au dossier ou en être le reflet.
55. Concernant la note au dossier relative aux quatre contrats de services financiers, l'EFPC a déclaré ce qui suit :
- i. La décision de recourir aux SAT a été prise parce que les circonstances correspondaient aux lignes directrices relatives aux SAT, c'est-à-dire l'absence d'un fonctionnaire pendant une période temporaire - ou - le besoin

de personnel supplémentaire lors d'une hausse temporaire de la charge de travail, pour laquelle le nombre de fonctionnaires disponibles est insuffisant pour répondre aux besoins - ou - un poste était vacant, et une intervention de dotation était en cours. Dans la note au dossier, il est expliqué qu'un certain nombre de ressources ont quitté l'EFPC et que celle-ci ne disposait pas des ressources internes pour pourvoir les postes vacants.

- ii. Le recours aux SAT a été favorable sur le plan financier, puisque l'EFPC a ainsi pu mettre fin à un contrat conclu avec une autre entreprise fournissant des services similaires et ne pas doter un poste de haute direction, ce qui s'est traduit par des économies annuelles de 400 000 \$ à 500 000 \$ pour l'EFPC.
  - iii. L'EFPC a effectué deux examens indépendants pour vérifier que l'acquisition de services professionnels était conforme aux meilleures pratiques dans le domaine. Aucun de ces examens n'a révélé de lacunes dans le processus de mise en concurrence ou des renseignements manquants ou incomplets.
  - iv. Les contrats de SAT ont fait l'objet d'appels d'offres un certain nombre de fois en raison du départ d'employés, comme mentionné plus haut, et de la lenteur du processus de dotation pour pourvoir les postes vacants.
  - v. L'expert-conseil ne travaillait pas à temps plein à l'EFPC.
  - vi. Une fois que les postes ont été dotés, le contrat a pris fin.
56. Selon les documents au dossier (c.-à-d. les documents courants pour ce type de marché), le BOA ne peut commenter que deux des affirmations ci-dessus :
- i. Dans le dernier des quatre dossiers, une feuille de calcul indiquait qu'un expert-conseil principal en approvisionnement avait révisé le dossier. Cet expert-conseil a noté que le besoin dépassait toutes les attentes, qu'on aurait dû demander au client de fournir une meilleure justification, que les modifications ont totalisé sept mois de travail supplémentaires. Il s'est demandé si les autorisations obtenues correspondaient au niveau approprié. Pour le BOA, la déclaration de l'EFPC selon laquelle il n'y avait eu aucune lacune dans le processus de mise en concurrence ne correspond pas aux constatations de l'expert-conseil qui a examiné le dossier;
  - ii. L'EFPC a remis au BOA des factures pour les six contrats initiaux et, bien que l'expert-conseil en services financiers n'ait pas travaillé à plein temps à l'EFPC, il a facturé au moins 7,5 heures par jour pour 355 jours pendant les 19 mois qu'ont durés les 4 contrats. Il y a eu en moyenne plus de 18,5 jours à temps plein par mois. Le BOA souligne que les mois comptent généralement de 20 à 23 jours de travail.
57. L'examen du BOA s'est limité aux quatre contrats visés et n'a pas porté sur les autres questions abordées dans la NAD de l'EFPC. Le BOA n'a obtenu aucun autre renseignement sur les économies annuelles réalisées ou les processus de dotation entrepris pour remplacer le personnel que ceux contenus dans la NAD de l'EFPC. Pour cette raison, le BOA ne peut pas confirmer ou nier la véracité d'un certain nombre des affirmations de l'EFPC contenues dans la NAD.

58. Quant à la NAD concernant les deux contrats de services en ressources humaines, l'EFPC a déclaré :
- i. La décision de recourir aux SAT a été prise parce que les circonstances correspondaient à celles décrites dans les lignes directrices relatives aux SAT. Selon la NAD, une importante restructuration organisationnelle était en cours à ce moment-là, un certain nombre de ressources avaient quitté l'EFPC, et celle-ci ne disposait pas des ressources internes dans le domaine.
  - ii. Le recours aux SAT a été favorable sur le plan financier, puisqu'il a facilité la suppression des postes de deux hauts fonctionnaires et de leur personnel de soutien, ce qui s'est traduit pour l'EFPC par des économies annuelles de 400 000 \$.
  - iii. L'EFPC a effectué deux examens indépendants pour vérifier que l'acquisition de services professionnels était conforme aux meilleures pratiques dans le domaine. Aucun de ces examens n'a révélé de lacunes dans le processus de mise en concurrence ou des renseignements manquants ou incomplets.
  - iv. Le contrat subséquent s'est avéré nécessaire en raison du départ d'employés, comme il a déjà été mentionné, et de la lenteur du processus de dotation pour pourvoir les postes vacants.
  - v. Une directive du Conseil du Trésor ayant entraîné la suppression d'un secteur d'activité à l'EFPC, l'expert-conseil a dû assumer plus de travail.
  - vi. Pendant le premier contrat, l'expert-conseil a été remplacé et, conformément à la politique sur les SAT, l'entreprise a fourni un autre expert-conseil.
  - vii. L'expert-conseil ne travaillait pas à temps plein à l'EFPC.
  - viii. Une fois que les postes ont été dotés, le deuxième contrat a pris fin.
59. Selon les documents appropriés pour ce type de marché, le BOA ne peut que confirmer les trois affirmations suivantes :
- i. Dans le deuxième dossier, une feuille de calcul indiquait que le même expert-conseil principal en approvisionnement avait révisé le dossier et n'avait formulé aucun commentaire sur le processus de passation des marchés.
  - ii. L'expert-conseil et son remplaçant n'ont pas travaillé à temps plein à l'EFPC.
  - iii. L'expert-conseil a été remplacé durant le premier contrat.
60. L'examen du BOA s'est limité aux deux contrats visés et n'a pas porté sur les autres questions abordées dans la NAD de l'EFPC. Le BOA ne s'attendait pas à ce que les dossiers d'achat contiennent des explications détaillées sur les économies annuelles réalisées, le départ des employés à l'EFPC, la restructuration ou les répercussions des décisions du Conseil du Trésor. Pour cette raison, le BOA ne peut pas confirmer ou nier la véracité d'un certain nombre des affirmations de l'EFPC.
61. L'analyse des NAD indique que l'EFPC aurait effectué deux processus d'approvisionnement, un pour les services financiers et un autre pour les services en ressources humaines, au lieu d'avoir recours à des contrats multiples. Selon le

BOA, si, dans les deux cas, les contrats avaient été regroupés en un seul contrat pour chaque expert-conseil (c.-à-d. un seul contrat pour les services financiers et un seul contrat pour les services en ressources humaines), la durée de ces deux contrats aurait été supérieure à la durée d'un contrat de SAT. De plus, la valeur des quatre contrats de services financiers regroupés en un seul aurait dépassé la limite financière des contrats de SAT. Par conséquent, si elle avait connu l'étendue du besoin dès le début des processus, l'EFPC aurait pu envisager d'autres instruments de passation des marchés que les SAT.

## Conclusions du BOA relativement aux contrats initiaux

62. En se fondant sur les documents fournis par l'EFPC et pour les raisons énoncées dans le paragraphe suivant, le BOA a trouvé suffisamment d'éléments probants qui suggèrent que l'embauche des deux experts-conseils visés a été l'objet de favoritisme. Le BOA considère que les points examinés soulèvent des inquiétudes quant à l'équité, à l'ouverture, à la transparence et à la conformité des pratiques d'approvisionnement de l'EFPC associées aux contrats initiaux pour les deux ressources visées.
63. Outre l'absence importante de documents expliquant le choix des soumissionnaires et les résultats des évaluations, le BOA exprime les préoccupations suivantes relativement à chacun des contrats :
  - i. Expert-conseil en services financiers :
    - i. Contrat 1 – Aucun document au dossier n'indiquait que l'expert-conseil proposé respectait les exigences énoncées dans la demande de services. Comme le dossier ne contenait pas de liste de vérification, le BOA n'a pas pu vérifier que les 47 questions de la liste avaient été prises en compte avant l'attribution du contrat.
    - ii. Contrat 2 – Aucun document au dossier n'indiquait que l'EFPC avait vérifié que l'expert-conseil possédait la cote de sécurité de niveau Secret requise. De plus, la demande de services initiale concernait 885 heures, mais le contrat totalisait 570 heures. Rien au dossier ne justifiait la réduction du nombre d'heures ou n'a permis au BOA d'écarter la possibilité que la réduction ait été faite dans le but de garder la valeur sous la limite de 89 000 \$.
    - iii. Contrat 3 – Aucun document au dossier n'indiquait que l'EFPC avait vérifié que l'expert-conseil possédait la cote de sécurité de niveau Secret requise. De plus, comme il s'agissait du troisième contrat avec le même expert-conseil, le contrat aurait dû être examiné par le Comité d'examen des marchés. Une modification qui aurait plus que quadruplé le nombre d'heures et la valeur du contrat a été annulée parce qu'un quatrième contrat avec le même expert-conseil a été attribué.
    - iv. Contrat 4 – Le BOA a examiné les documents au dossier et n'a trouvé aucun fondement permettant de conclure que le CV de l'expert-conseil

satisfaisait aux exigences obligatoires en matière d'expérience, énoncées dans la demande de services. Par conséquent, le contrat aurait dû être attribué à un autre soumissionnaire. Aucun document au dossier n'indiquait que l'EFPC avait vérifié que l'expert-conseil possédait la cote de sécurité de niveau Secret requise. Le Comité d'examen des marchés aurait dû examiner ce contrat à trois occasions, mais il ne l'a pas fait : (1) lors de l'attribution du contrat, puisqu'il s'agissait du quatrième contrat avec le même expert-conseil; (2) lors de la publication de la première modification, qui augmentait de plus de 50 % la valeur du contrat; (3) lorsque l'EFPC a procédé à la troisième modification.

ii. Expert-conseil en ressources humaines

- i. Contrat 1 – La période de soumissions n'était pas conforme aux exigences de l'AMA-SAT. Le dossier contenait des documents signés par le personnel de l'EFPC qui identifiaient l'expert-conseil et indiquaient son taux horaire, alors que le fournisseur n'avait pas encore déposé sa soumission. De plus, comme le dossier ne contenait pas de liste de vérification, le BOA n'a pas pu vérifier que les 47 questions de la liste avaient été prises en compte avant l'attribution du contrat. Toutefois, même si le contrat a été modifié trois fois, il n'était pas nécessaire d'en informer le Comité d'examen des marchés puisque ces modifications étaient mineures ou de nature administrative.
- ii. Contrat 2 – Le Comité d'examen des marchés aurait dû examiner ce contrat à trois occasions : lorsqu'une modification a augmenté de plus de 50 % la valeur initiale du contrat, et lors des troisième et quatrième modifications. De plus, aucune liste de vérification signée et à jour ne se trouvait dans les dossiers.

## L'échantillon comparatif

64. Avant d'examiner les dossiers des contrats initiaux, le BOA a demandé la liste des marchés attribués par l'EFPC dans le cadre du même instrument d'achat pour les SAT qui a été utilisé pour l'acquisition des services des deux experts-conseils visés. À partir de la liste fournie par l'EFPC, le BOA a choisi les contrats qui feront partie d'un échantillon comparatif, selon les critères suivants :
- a. les contrats ont été attribués à l'aide du même outil d'achat, l'AMA-SAT, que les six contrats initiaux;
  - b. les contrats offraient le même type et le même niveau de service que les six contrats initiaux;
  - c. plusieurs contrats de services ont été attribués à la même personne;
  - d. les contrats ont été modifiés à plusieurs reprises.
65. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'EFPC a attribué les huit contrats de l'échantillon comparatif pratiquement à la même période que les contrats initiaux.

Ces huit contrats ont été attribués à quatre entreprises pour les services de quatre experts-conseils. Comme les contrats initiaux, les contrats comparatifs concernaient aussi des services fournis à la direction générale responsable des services ministériels de l'EFPC. L'EFPC a fourni au BOA les factures relatives à un seul contrat. Par conséquent, le BOA ne peut pas déterminer le nombre total d'heures de travail des experts-conseils à l'EFPC.

Tableau 2 : Contrats de l'échantillon comparatif

ÉCHANTILLON COMPARATIF	Début	Date de fin prévue	Valeur initiale	Nombre de modifications	Date de fin réelle	Valeur finale
Expert-conseil 3						
Contrat 1	27 oct. 2008	31 mars 2009	84 506,63 \$	2	8 mai 2009	88 852,69 \$
Contrat 2	29 mai 2009	16 oct. 2009	88 704,00 \$	1	26 fév. 2010	88 704,00 \$
Contrat 3	18 janv. 2010	30 juin 2010	85 680,00 \$	0	30 juin 2010	85 680,00 \$
		<b>Total partiel</b>	<b>258 890,63 \$</b>		<b>Total partiel</b>	<b>263 236,69 \$</b>
Expert-conseil 4						
Contrat 1	14 juil. 2009	31 mars 2010	67 567,50 \$	3	30 sept. 2010	288 147,30 \$
		<b>Total partiel</b>	<b>67 567,50 \$</b>		<b>Total partiel</b>	<b>288 147,69 \$</b>
Expert-conseil 5						
Contrat 1	13 oct. 2009	15 janv. 2010	52 920,00 \$	2	10 sept. 2010	183 015,00 \$
Contrat 2	23 sept. 2010	25 janv. 2011	99 793,55 \$	1	31 mars 2011	123 274,39 \$
		<b>Total partiel</b>	<b>152 713,55 \$</b>		<b>Total partiel</b>	<b>306 289,39 \$</b>
Expert-conseil 6						
Contrat 1	2 déc. 2010	31 mars 2011	66 444,00 \$	2	24 oct. 2011	66 444,00 \$
Contrat 2	12 oct. 2011	30 juin 2012	88 094,57 \$	0	30 juin 2012	88 094,57 \$
		<b>Total partiel</b>	<b>154 538,57 \$</b>		<b>Total partiel</b>	<b>154 538,57 \$</b>

66. Le BOA a cherché à vérifier si les pratiques d'approvisionnement des SAT utilisées par l'EFPC dans les contrats de l'échantillon comparatif étaient conformes aux politiques gouvernementales et qu'elles étaient menées de manière équitable, ouverte et transparente. Le BOA a aussi cherché à vérifier si les pratiques d'approvisionnement différaient entre les huit contrats de l'échantillon comparatif et les six contrats initiaux. L'analyse du BOA a révélé que les pratiques d'approvisionnement étaient similaires pour les deux ensembles de contrats.
67. Cinq des contrats comparatifs avaient été attribués à l'aide de l'AMA-SAT. Les trois autres contrats avaient été attribués à l'aide de l'OC-SAT.

### **L'EFPC ne s'est pas toujours conformée aux politiques et aux lignes directrices sur les marchés**

68. Le BOA a trouvé de nombreux exemples parmi les huit contrats de l'échantillon comparatif où les pratiques d'approvisionnement de l'EFPC n'étaient pas conformes aux politiques ou lignes directrices sur les marchés.

69. Six des huit contrats comparatifs nécessitaient une approbation particulière puisqu'ils dépassaient les limites de 20 semaines ou de 89 000 \$. Dans cinq cas, les approbations requises ont été accordées et les contrats ont été attribués. Dans les autres cas, le gestionnaire de programme a informé l'UAM que la direction avait décidé de réduire la durée des contrats. La durée du besoin avait été réduite de 18 semaines. Toutefois, les contrats avaient été par la suite modifiés pour ajouter neuf semaines supplémentaires. La valeur finale des contrats atteignait donc jusqu'à 99 % de la valeur estimative qui avait été réduite. Le BOA note que, à la suite de ces activités, la question a été portée à l'attention du personnel de l'EFPC responsable de la surveillance des marchés seulement lorsqu'une modification a été envisagée, c'est-à-dire pas avant l'attribution des marchés.
70. Dans deux cas distincts, les documents au dossier d'un contrat indiquaient clairement qu'un contrat subséquent distinct avait été envisagé lorsqu'il avait été question de modifier le contrat initial. La passation de nouveaux contrats pour essentiellement les mêmes travaux, plutôt que la publication de modifications qui auraient entraîné le dépassement des limites de 20 semaines et de 89 000 \$, a eu comme conséquence que ces dossiers n'étaient pas soumis au personnel de l'EFPC responsable de la surveillance des marchés.
71. En ce qui concerne les exemples suivants, le BOA considère qu'il aurait été raisonnable que la direction de l'EFPC ait été informée des manquements possibles aux politiques ou aux procédures relatives aux marchés. Toutefois, cela n'a pas été fait sauf dans un cas :
- i. Fractionnement des marchés – L'échantillon comparatif comprenait un ensemble de trois contrats et un autre de deux contrats qui, selon le BOA, auraient dû être regroupés en deux contrats distincts.
  - ii. Pratiques d'évaluation inéquitables – Dans quatre cas, la soumission du fournisseur semble ne pas respecter au moins une exigence obligatoire. Seul un dossier contenait une preuve que l'UAM avait vérifié l'évaluation d'une soumission retenue, effectuée par le gestionnaire de programme. Dans ce cas, même si l'expert-conseil proposé par le fournisseur ne respectait pas deux critères obligatoires, le contrat a tout de même été attribué au fournisseur.
  - iii. Modifications répétées des contrats – Un contrat a été modifié trois fois.
  - iv. Contrats répétitifs – Deux des experts-conseils ont reçu plusieurs contrats pour essentiellement le même travail.
72. Une liste de vérification dûment signée et à jour n'a été trouvée que dans deux dossiers de contrat de l'échantillon comparatif, et aucune liste de vérification n'avait été remplie pour les 11 modifications apportées aux contrats de l'échantillon comparatif.
73. Le BOA considère que trois des contrats de l'échantillon comparatif auraient dû être soumis au Comité d'examen des marchés. Seul un dossier de l'échantillon comparatif a été soumis au Comité d'examen des marchés, qui a approuvé le contrat.

## **L'EFPC n'a pas déterminé ses besoins ou procédé à un appel d'offres de manière appropriée**

74. Un examen des contrats de l'échantillon comparatif révèle que l'EFPC n'a pas déterminé de manière appropriée les exigences de ces contrats. Les dossiers de contrat ne contiennent pas tous les renseignements sur l'évaluation et, dans certains cas, l'EFPC n'a pas informé les fournisseurs de la portée complète des exigences.
75. Pour maximiser le nombre de fournisseurs éventuels, les organismes fédéraux devraient s'assurer que les demandes de services correspondent à la catégorie des SAT appropriée. Par exemple, un organisme fédéral disposera d'un plus grand bassin de soumissionnaires proposant des experts-conseils d'expérience en services financiers si elle utilise la catégorie « Gestion financière » plutôt que la catégorie « Ressources humaines, général » des SAT.
76. Dans cinq des huit cas de l'échantillon comparatif, les tâches et les obligations énoncées dans les demandes de services étaient principalement tirées des exigences des SAT. Toutefois, le BOA considère que ces exigences ne correspondent pas aux catégories particulières de SAT faisant l'objet des demandes de services. Cette situation limite considérablement le bassin des experts-conseils disponibles et les occasions d'affaires pour les entreprises dont les experts-conseils entrent dans la bonne catégorie.
77. Dans cinq des dossiers de l'échantillon comparatif, en contradiction apparente avec les politiques d'approvisionnement de l'EFPC, l'organisation du gestionnaire de programme a envoyé la demande de services aux fournisseurs sans qu'elle ait été révisée ou approuvée par l'UAM.<sup>3</sup> Dans quatre de ces dossiers, l'organisation du gestionnaire de programme a inclus les conditions supplémentaires qui sont généralement ajoutées par l'UAM, alors qu'elle ne l'a pas fait dans le cinquième cas. Elle a tout bonnement envoyé la liste des critères obligatoires auxquels les soumissionnaires doivent satisfaire. Parmi ces cinq dossiers, les résultats de quatre évaluations des soumissions ont été transmis à l'UAM, qui a par la suite attribué les contrats. Dans un cas, l'organisation du gestionnaire de programme a passé directement la commande, et le dossier ne contient aucun renseignement sur le processus de sélection du fournisseur. Il contient seulement un courriel provenant du gestionnaire de programme, selon lequel il a examiné les CV des experts-conseils et qu'il souhaitait rencontrer deux des experts-conseils proposés. Selon le dossier, les entrevues ont eu lieu, et le gestionnaire a choisi le candidat retenu. Le BOA considère que, si l'UAM avait eu la possibilité d'exercer ses tâches et qu'elle l'avait fait de manière appropriée, les problèmes auraient été atténués.
78. Dans cinq des sept dossiers où un appel d'offres a été lancé, les documents au dossier fournis par l'EFPC montrent que les exigences relatives à la période de soumissions ont été respectées. Dans un dossier, la période de soumissions a été de 45,5 heures (au lieu de 48 heures). Dans un autre, il n'y avait aucune information

---

<sup>3</sup> Les documents d'un sixième dossier de l'échantillon comparatif ne permettent pas au BOA de déterminer qui a envoyé la commande au titulaire de l'OC.

au dossier sur le processus d'appel d'offres (qui a été invité à soumissionner, de quelle durée était la période de soumissions, quelles étaient les conditions contractuelles associées à la demande de services, etc.).

79. Dans un cas seulement, le gestionnaire de programme a fourni plus qu'un courriel et que la grille d'évaluation OUI ou NON pour expliquer la raison pour laquelle un expert-conseil n'avait pas été retenu. Dans aucun cas, l'UAM n'a requis une justification indiquant comment un expert-conseil satisfaisait aux exigences. On discutera ci-dessous des quatre dossiers où le contrat n'aurait pas dû être attribué parce que, selon les documents au dossier, l'expert-conseil proposé ne respectait pas au moins un critère obligatoire.
80. Tous les contrats de l'échantillon comparatif n'ont pas été attribués à l'aide de l'AMA-SAT. Trois des contrats de l'échantillon comparatif étaient des commandes subséquentes à l'OC-SAT. La méthode de sélection des fournisseurs dans le cadre de l'OC-SAT est fondée sur le « droit de premier refus », ce qui signifie que l'EFPC aurait dû transmettre ses demandes au titulaire de l'OC dont la proposition était la moins dispendieuse dans la catégorie visée. Si ce titulaire de l'OC ne pouvait pas répondre au besoin ou qu'il n'avait aucun expert-conseil disponible pour répondre à ce besoin particulier, l'EFPC pouvait s'adresser au prochain titulaire de l'OC dont la proposition était la moins chère et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'elle ait trouvé un expert-conseil qualifié.
81. L'EFPC ne s'est pas conformée au processus prévu. À deux occasions, elle a invité plusieurs entreprises à soumissionner et, dans l'un de ces cas, on comptait le fournisseur le moins cher et le fournisseur le moins cher suivant, et dans l'autre il ne semble pas que c'était le cas.<sup>4</sup>
82. Une troisième commande subséquente à l'OC-SAT a été transmise directement au fournisseur. Dans ce dossier, une note de l'EFPC indique que, même si son taux horaire n'était pas le plus bas, une commande était passée à l'entreprise parce que « [nom de l'expert-conseil] avait une vaste expérience des éléments figurant sur l'EDT ». Le dossier ne précise pas le montant supplémentaire que l'EFPC a dû payer pour obtenir les services de cet expert-conseil en particulier, par rapport au fournisseur le moins coûteux à qui on aurait dû donner la chance de répondre au besoin.
83. La valeur de trois contrats de l'échantillon comparatif a été considérablement augmentée :
  - a. Dans un premier cas, le nombre d'heures prévu dans le contrat initial a été modifié, passant de 450 heures à 1919 heures;
  - b. Dans le deuxième, le nombre d'heures prévu dans le contrat initial a été modifié, passant de 487,5 heures à 1245 heures;

---

<sup>4</sup> Selon les prix indiqués dans la grille d'évaluation fournie par le gestionnaire de programme à l'UAM, aucun des fournisseurs ayant présenté des soumissions n'était le moins disant de sa catégorie. Toutefois, rien n'indique dans le dossier que les fournisseurs les moins disants *n'aient pas* été invités à soumissionner.

- c. Dans le troisième, la demande de services soumise estimait le nombre d'heures à 900 heures, mais le contrat a été attribué pour 637,5 heures, soit sous la limite de 20 semaines. Le contrat a été modifié par la suite pour totaliser 787,5 heures.

### **L'EFPC a attribué des contrats à des fournisseurs dont les soumissions ne respectaient pas les exigences énoncées dans les demandes de services**

84. Dans quatre des huit dossiers de l'échantillon comparatif, les contrats ont été attribués à des fournisseurs dont la soumission ne semblait pas respecter toutes les exigences obligatoires de la demande de services.
85. L'une de ces demandes de services exigeait une cote de sécurité de niveau Secret. Selon la soumission du fournisseur retenu, le consultant proposé avait demandé une cote de sécurité d'un niveau inférieur, soit une « cote de fiabilité approfondie », le jour du dépôt de la soumission à l'EFPC. Le contrat a été envoyé au soumissionnaire aux fins de signature peu après la réception de la soumission, et il exigeait une cote de fiabilité approfondie. Le dossier ne contenait pas la confirmation par l'EFPC qu'une cote de sécurité avait été accordée ou une explication de la différence de niveau de cote de sécurité entre la demande de services et le dossier.
86. Dans un autre cas, l'EFPC a passé la commande subséquente à une entreprise parce que l'expert-conseil avait, semble-t-il, une vaste expérience des éléments figurant sur l'EDT. Pourtant, le BOA n'a trouvé aucun indice d'une telle expérience dans le CV de l'expert-conseil, qui se trouvait dans le dossier.
87. Dans un autre cas encore, les résultats de l'évaluation montraient clairement que l'expert-conseil proposé ne satisfaisait pas à deux exigences obligatoires relativement aux connaissances. Le contrat a tout de même été attribué à ce fournisseur.
88. Dans un dernier cas, l'expert-conseil devait être titulaire d'un diplôme en administration publique. Le CV de l'expert-conseil montre qu'il a suivi des cours dans ce domaine, mais rien n'indique qu'il a obtenu le diplôme obligatoire.
89. Le fait que les soumissions ou les CV n'indiquent pas que les experts-conseils proposés respectent les critères obligatoires aurait dû entraîner le rejet de ces soumissions, mais il n'y a aucune information dans aucun dossier qui indique pourquoi les soumissions ne l'ont pas été.

### **Manque de documentation dans les dossiers**

90. Dans les dossiers de l'échantillon comparatif, des documents étaient aussi manquants. Dans de nombreux cas, l'EFPC ne conservait pas au dossier un document expliquant ou justifiant les décisions prises.
91. Si les dossiers avaient été bien documentés, le BOA aurait pu comprendre pourquoi l'EFPC avait pris certaines décisions, notamment :
  - a. Dans deux cas où les soumissionnaires ont été invités dans le cadre de l'OC-SAT - pourquoi demander des soumissions au lieu d'appliquer le droit de premier refus comme l'exige l'OC-SAT?

- b. Dans le cas où une commande a été passée directement au fournisseur – pourquoi ou comment l'EFPC a-t-elle déterminé que l'expert-conseil avait une vaste expérience des éléments figurant dans l'EDT, alors que le CV au dossier ne fournissait aucune preuve d'une telle expérience?
- c. Concernant les quatre dossiers où le BOA considère que le contrat a été attribué à un fournisseur qui ne respectait pas toutes les conditions obligatoires – pourquoi l'EFPC n'a-t-elle pas tenu compte des lacunes, notamment :
  - i. Dans le cas où l'exigence en matière de sécurité était une cote de sécurité de niveau Secret selon la demande de services et une cote de fiabilité approfondie selon le contrat - rien dans le dossier n'indiquait que le candidat possédait la cote moins élevée et rien n'expliquait le changement de niveau de sécurité entre la demande de services et le contrat.
  - ii. Dans le cas où l'expert-conseil n'était pas titulaire du diplôme exigé dans la demande de services – l'EFPC a-t-elle vérifié si l'expert-conseil avait obtenu le diplôme, même si cela était indiqué dans le CV? Le BOA a constaté que cette exigence a été supprimée dans le contrat subséquent.
  - iii. Dans le cas où l'expert-conseil ne satisfaisait pas à deux éléments obligatoires en matière de connaissances exigés dans la demande de services – l'EFPC a-t-elle réévalué le CV de l'expert-conseil et déterminé que l'expert-conseil avait les connaissances nécessaires?
  - iv. Dans le cas où l'expérience indiquée dans le CV ne semblait pas satisfaire aux exigences de la demande de services – comment le gestionnaire de programme a-t-il déterminé que l'expert-conseil répondait à cette exigence?

## Conclusions du BOA relativement à l'échantillon comparatif

92. Le BOA a constaté dans les dossiers de l'échantillon comparatif des problèmes similaires à ceux trouvés dans les dossiers des six contrats initiaux. Il s'agit d'un modèle de pratiques d'approvisionnement qui soulève des questions en matière d'équité, d'ouverture et de transparence.

## Conclusions finales

93. Le BOA note que de nombreuses constatations relatives aux dossiers des contrats initiaux et des contrats de l'échantillon comparatif sont similaires aux constatations formulées par le BOA dans son rapport intitulé « *Examens des pratiques d'approvisionnement - Acquisition de services de formation spécialisée par l'École de la fonction publique du Canada* ». Dans ce rapport, le BOA s'est montré préoccupé par le fait que l'EFPC favorisait un entrepreneur en lui attribuant à répétition des marchés à fournisseur unique et qu'elle fractionnait des marchés.
94. Dans le présent examen, le BOA a trouvé des preuves suffisantes qui suggèrent que l'attribution des contrats initiaux a fait l'objet de favoritisme. Les conditions qui mènent à cette conclusion se retrouvent aussi dans les contrats de l'échantillon comparatif.
95. Selon l'étude des documents associés au présent examen, la politique d'approvisionnement de l'EFPC semble appropriée, ce qui dans une certaine mesure permet d'atténuer les problèmes constatés dans l'examen. Les documents sur la politique de l'EFPC sur les marchés décrivent les rôles des gestionnaires de programme, de l'UAM, et de la haute direction de l'EFPC. Un aspect important de ces politiques est la fonction d'analyse critique que devrait exercer l'UAM. Le BOA considère que, si l'UAM avait participé au processus d'approvisionnement et rempli son rôle en vérifiant la conformité aux politiques, les pratiques d'approvisionnement de l'EFPC auraient été conformes aux politiques du Conseil du Trésor et aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence.
96. Dans tous les contrats examinés, tant l'UAM que le gestionnaire de programme relèvent de la direction générale responsable des services ministériels de l'EFPC. C'est un modèle normalisé dans un grand nombre d'organisations fédérales. Toutefois, le fait que les agents d'approvisionnement et les gestionnaires de programme font partie de la même organisation, et en fin de compte relèvent du même responsable, soulève des inquiétudes. Le BOA considère que la fonction d'analyse critique qui doit être exercée par l'UAM a été en partie compromise par le fait que l'UAM et les gestionnaires de programme font partie intégrante de la même direction générale. Selon les documents fournis par l'EFPC, l'UAM a été particulièrement silencieuse comparativement à ce que le BOA avait constaté dans l'examen précédent. Étant donné les problèmes inhérents aux situations où les spécialistes de l'approvisionnement et les gestionnaires de programme appartiennent à la même unité, il est essentiel que les mécanismes de surveillance, comme les comités d'examen des marchés, exercent avec diligence leurs responsabilités.

97. Le peu de détails fournis dans les dossiers de l'EFPC sur la sélection des fournisseurs et les résultats des évaluations donnent peu de renseignements pour permettre d'affirmer que les politiques du Conseil du Trésor, celles de l'EFPC et les modalités des marchés de SAT ont été respectées de façon constante.
98. Dans le cadre de cet examen, le BOA a constaté que les pratiques d'approvisionnement de l'EFPC n'étaient pas conformes aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence ou qu'elles représentaient des risques à cet égard.

### **Équité**

99. Le principe d'équité demande que tous les fournisseurs actuels et potentiels soient traités de la même façon. L'EFPC a compromis l'équité du processus d'approvisionnement en n'indiquant pas la portée complète des exigences, en n'utilisant pas les catégories de SAT appropriées et en acceptant des propositions qui auraient dû être rejetées.
100. Le BOA conclut que, dans cinq des six contrats initiaux et dans cinq des huit contrats de l'échantillon comparatif, il y a eu des erreurs tant dans le processus d'invitation à soumissionner (p. ex. l'EDT n'était pas conforme à la catégorie de SAT) que dans l'évaluation (p. ex. considérer qu'une soumission répond à tous les critères obligatoires, alors que ce n'est pas le cas). Ces erreurs semblent avoir permis à l'EFPC d'utiliser l'AMA et l'OC pour les SAT pour faciliter l'attribution de marchés à certains fournisseurs de son choix.
101. Dans quatre des six contrats initiaux et quatre des huit contrats de l'échantillon comparatif, l'évaluation menée par l'EFPC s'est traduite par l'attribution du marché à un fournisseur qui ne satisfaisait pas aux critères obligatoires de la demande de services. L'EFPC aurait dû rejeter les huit soumissions retenues pour lesquelles des contrats ont été attribués de manière inappropriée et, si aucun autre soumissionnaire ne s'était conformé aux exigences (dans un seul cas y a-t-il eu présentation d'une deuxième soumission conforme), elle aurait dû lancer un nouveau processus d'invitation à soumissionner. Le BOA considère que l'un des avantages des outils des SAT est une période de soumissions brève. Comme il a été mentionné, les organismes fédéraux peuvent exiger que les soumissions soient déposées au plus tard à 17 h le jour suivant le lancement de la demande de services.

### **Ouverture**

102. Le principe d'ouverture exige que tous les fournisseurs potentiels aient l'occasion de présenter des soumissions pour des appels d'offres publiés par le gouvernement. Le BOA a trouvé des preuves que l'EFPC a procédé au fractionnement des marchés et utilisé l'AMA et l'OC pour les SAT afin d'attribuer des contrats à répétition aux mêmes fournisseurs.
103. Le BOA a constaté que, dans cinq contrats de l'échantillon comparatif, l'EDT ne correspondait pas aux exigences pour les SAT, de sorte que l'appel d'offres pour le besoin portait sur une catégorie de SAT inappropriée. Cela signifie que les fournisseurs de la catégorie de SAT appropriée n'ont pas eu l'occasion de présenter des soumissions, puisqu'ils n'étaient pas informés du besoin.

## Transparence

104. Le principe de transparence exige que les renseignements soient rapidement fournis à la population canadienne pour faciliter l'examen des décisions et des mesures prises. Comme il a été mentionné, le manque de documents dans les dossiers ne permet pas d'affirmer que l'EFPC respectait de manière appropriée les politiques et les procédures établies.

## Recommandations

105. L'EFPC devrait examiner, réviser au besoin et mettre en œuvre pleinement son cadre de contrôle de gestion, afin de s'assurer de sa conformité à ses propres politiques et aux politiques et exigences du Conseil du Trésor sur les marchés.

## Point de vue de l'organisation

106. Conformément à l'article 5 du *Règlement*, l'ombudsman de l'approvisionnement a donné à l'EFPC l'occasion de commenter les recommandations proposées dans le cadre de cet examen et les raisons pour celles-ci. L'EFPC a informé le BOA qu'elle a pris des mesures pour traiter les problèmes soulevés dans cet examen.
107. L'EFPC a lancé une enquête administrative pour examiner ses politiques, ses pratiques, ses mécanismes de contrôle et ses activités dans plusieurs secteurs, y compris la passation des marchés et l'approvisionnement. De plus, à la fin de cette enquête, elle compte élaborer et mettre en œuvre un plan d'action exhaustif pour corriger les lacunes, spécialement en ce qui concerne les politiques et les pratiques d'approvisionnement et pour appuyer une culture organisationnelle qui respecte le rôle des spécialistes en approvisionnement. Le plan d'action fournira à l'administrateur général de l'EFPC l'assurance que les politiques, les pratiques, et les mécanismes de gouvernance et de contrôle de l'organisation sont appropriés, et que les décisions prises sont bien documentées et que la fonction de surveillance de l'agent d'approvisionnement est efficace.
108. L'EFPC a aussi déclaré que la délégation financière en matière de passation des marchés a été limitée, de façon à ce que le président et les vice-présidents de l'EFPC soient les seules personnes autorisées à signer. L'EFPC a aussi créé un comité d'examen des marchés qui examinera les propositions et les besoins liés à la passation des marchés et fera des recommandations directement au Président. L'EFPC s'est également doté d'un gestionnaire expérimenté de l'approvisionnement qui a la responsabilité de fournir de la formation à tous les gestionnaires de l'École au sujet des politiques d'approvisionnement et des pratiques efficaces. Cette formation est obligatoire pour tous les gestionnaires de l'École. De plus, l'EFPC a embauché un expert de la passation de marchés qui fournira des recommandations sur les stratégies d'approvisionnement pour l'École, des recommandations sur le fonctionnement d'un Comité d'examen des marchés et de l'UAM et des conseils afin de rendre le processus d'approvisionnement plus efficace, transparent, ouvert et équitable.

## Liste des acronymes

---

AMA	Arrangement en matière d'approvisionnement
BOA	Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
CEM	Comité d'examen des marchés
CV	Curriculum Vitae
ÉDT	Énoncé des travaux
ÉFPC	École de la fonction publique du Canada
NAD	Note au dossier
OC	Offre à commandes
SAT	Services d'aide temporaire
UAM	Unité d'approvisionnement et des marchés