



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



CHAPITRE 6

EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

ÉTUDE SUR

L'APPROCHE DE GESTION À L'ÉGARD DU RENDEMENT DES FOURNISSEURS

OTTAWA
MAI 2010

RENFORCER LA CONFIANCE DE LA POPULATION CANADIENNE DANS LE PROCESSUS
D'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Table des matières

RÉSUMÉ	ii
INTRODUCTION	1
OBJECTIF.....	1
DESCRIPTION	1
CONTEXTE	1
CONTEXTE POLITIQUE	1
POURQUOI EST-CE IMPORTANT?	3
APPROCHE	4
OBSERVATIONS	5
POINTS DE VUE DES FOURNISSEURS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE FEDERALE	5
GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS	6
CADRE DE GESTION DU RENDEMENT DES FOURNISSEURS	8
<i>Établissement de processus</i>	9
<i>Planification de l'approvisionnement</i>	9
<i>Utilisation des indicateurs de rendement</i>	10
<i>Utilisation des clauses de rendement</i>	10
<i>Surveillance continue</i>	11
<i>Utilisation des outils</i>	11
<i>Recours à des systèmes automatisés</i>	11
<i>Procédures de clôture des dossiers contractuels</i>	12
<i>Mesures correctives</i>	12
<i>Défense dans les cas de contestation judiciaire</i>	12
POLITIQUE SUR LE RENDEMENT DES FOURNISSEURS : ESSENTIELLE	13
CONCLUSION	15

Résumé

6.1 Dans la présente étude, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a examiné la façon dont les organisations abordent le rendement des fournisseurs et a identifié les pratiques exemplaires de partage pour aider les organisations à mettre en œuvre un programme de rendement des fournisseurs.

6.2 Plus précisément, nous avons étudié la façon dont ces organisations surveillent, évaluent, appliquent des mesures correctives (le cas échéant) et établissent des rapports indiquant si les objectifs de rendement ont été atteints.

6.3 Ce sujet est intéressant pour nos intervenants en raison des sommes importantes que le gouvernement fédéral dépense pour l'acquisition de biens, de services et de services de construction pour offrir des programmes aux contribuables.

6.4 En raison du volume d'affaires que les fournisseurs font avec le gouvernement fédéral, certains problèmes liés au rendement surviennent forcément. Lorsque le gouvernement et un fournisseur concluent un contrat commercial, les deux parties ont des obligations légales de respecter ses modalités. Tenir les fournisseurs responsables de leur rendement est un outil important pour s'assurer que le gouvernement obtient une valeur appropriée dans le cadre de ses marchés. Cela favorise également une meilleure communication et crée de meilleures relations entre le gouvernement et ses fournisseurs.

6.5 Huit organisations gouvernementales canadiennes responsables de l'acquisition de biens, de services et de services de construction aux échelons fédéral, provincial et municipal ont participé à l'étude. Il convient de noter que cinq de ces organisations, qui n'entrent pas dans le cadre de notre mandat, ont participé volontairement.

6.6 Nous avons réalisé des recherches qui comprenaient un examen des documents universitaires et gouvernementaux relatifs au rendement des fournisseurs. Nous avons également mené des entrevues auprès des fonctionnaires responsables de l'approvisionnement, de la gestion des contrats et de la gestion des projets au sein des organisations participantes.

6.7 Nous avons constaté que la gestion du rendement des fournisseurs est mieux soutenue par un programme sur le rendement des fournisseurs qui comporte un cadre et une politique établis. Les éléments du cadre doivent s'harmoniser avec les buts et les objectifs stratégiques ministériels, ainsi qu'avec les stratégies d'atténuation du risque.

6.8 Toutes les organisations auprès desquelles nous avons mené des entrevues disposent de pratiques exemplaires qui établissent les éléments d'un cadre pour un programme de rendement des fournisseurs. Par exemple, elles disposent de processus établis, utilisent des clauses de rendement dans les contrats, ont recours à des outils et à des systèmes automatisés pour surveiller et évaluer les résultats de rendement, ainsi qu'établir les rapports connexes, suivent des procédures de clôture des dossiers contractuels et peuvent appliquer des mesures correctives en réaction à un rendement faible des fournisseurs.

6.9 Un programme approprié de rendement des fournisseurs aide à protéger les intérêts de l'État et à assurer la transparence sur les attentes du gouvernement. Les fournisseurs ont également le droit de connaître les règles d'engagement. Si les organisations gouvernementales qui appliquent des mesures correctives communiquent clairement au préalable les critères d'évaluation en plus de la procédure de recours, cela s'avèrera probablement plus défendable dans le cadre d'une poursuite.

6.10 En plus de la surveillance quotidienne du rendement des fournisseurs pour les besoins opérationnels, les comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement tireront grandement profit de la disponibilité de renseignements relatifs au rendement des fournisseurs pour aider à atténuer les risques lorsqu'ils prennent des décisions à l'égard de la stratégie d'approvisionnement et de l'attribution des contrats, comme il est mentionné dans notre examen 2008-2009 de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement. Cela réduira au minimum le risque de conclure des marchés avec des fournisseurs dont le rendement est constamment faible.

6.11 Le « *Federal Acquisition Regulation* » qui régit les marchés publics des États-Unis exige que les organismes prennent en considération les renseignements antérieurs relatifs au rendement des fournisseurs comme facteur d'évaluation dans les contrats futurs. Bien que les États-Unis possèdent de nombreuses pratiques exemplaires à cet égard, ils font également face à plusieurs défis qui entravent la saisie de renseignements suffisants sur le rendement pour leur transmission à l'échelle gouvernementale. Par conséquent, le Président a annoncé la mise en place de nouvelles exigences dans le cadre du règlement sur les acquisitions fédérales en vue de renforcer l'utilisation des renseignements sur le rendement des fournisseurs.

6.12 Une politique complète constitue l'élément essentiel de tout cadre. La Direction générale des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dispose d'une politique sur le rendement des fournisseurs depuis 1996. Toutefois, les rôles et les responsabilités sont perçus comme étant confus et il existe des préoccupations concernant les conséquences juridiques. Cela contribue au fait que l'on applique rarement des mesures correctives pour la non-exécution des contrats.

6.13 En 2007, un conseiller indépendant du ministre de TPSGC a publié un rapport sur les méthodes de recherche sur l'opinion publique du gouvernement du Canada. Le conseiller indépendant a fait part de préoccupations entourant l'efficacité de la politique gouvernementale sur le rendement des fournisseurs. Il a également formulé une série de recommandations ayant trait à l'évaluation du rendement des fournisseurs et à la satisfaction des clients. En réponse à ce rapport, TPSGC s'est engagé à mettre à jour sa Politique sur le rendement des fournisseurs et à instaurer un processus sur l'évaluation du rendement

6.14 Depuis de nombreuses années, la Direction générale des approvisionnements de TPSGC procède au réexamen de sa Politique sur le rendement des fournisseurs. Nous avons été avisés par TPSGC que cet examen et les consultations auprès des intervenants seront complétés d'ici le 31 mars 2011. Voilà l'occasion pour TPSGC de tenir compte des pratiques exemplaires et des leçons apprises d'autres organisations

en vue d'élaborer une approche complète et bien raisonnée du rendement des fournisseurs qui pourraient servir de modèle aux autres et contribuer à améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

Introduction

Objectif

6.15 La présente étude vise à déterminer la façon dont les organisations gouvernementales abordent le rendement des fournisseurs (également appelés entrepreneurs) et de définir les pratiques exemplaires qui contribuent à améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

Description

6.16 Les organisations supervisent le rendement des fournisseurs par l'entremise d'un ensemble d'activités qui comprennent la surveillance, l'évaluation, l'application de mesures correctives (le cas échéant) et l'établissement de rapports sur l'atteinte ou non des objectifs de rendement. Le rendement des fournisseurs s'entend de la mesure prise par un fournisseur pour satisfaire à ses obligations contractuelles de fourniture de biens ou de prestation de services, y compris les services de construction.

Contexte

6.17 L'an dernier, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a entrepris un examen des pratiques d'approvisionnement relatives à la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement. Dans notre rapport, nous avons soulevé des questions précises touchant l'approvisionnement qui mériteraient une attention supplémentaire de la part des comités supérieurs d'examen pour aider à atténuer les risques liés à l'approvisionnement. Cela comprenait les renseignements sur le rendement antérieur des fournisseurs et des discussions sur le rendement antérieur des fournisseurs pendant la durée des contrats.

6.18 Nous avons formulé la recommandation suivante : « Les comités devraient recevoir l'assurance que tous les documents de l'appel d'offres et les procédures d'évaluation connexes permettent de veiller à ce que les modalités des restrictions ou des conditions imposées à un fournisseur à cause d'un mauvais rendement soient respectées pour tous les soumissionnaires qui répondent à l'appel d'offres. »

Contexte politique

6.19 La majeure partie des marchés publics fédéraux est réalisée conformément au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT). La Politique sur les marchés mentionne que : « L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui optimise les ressources ou, le cas échéant, qui assure l'équilibre entre les intérêts de l'État et ceux du peuple canadien. »

6.20 Bien qu'il n'existe aucune politique officielle du CT sur le rendement des fournisseurs, la Politique sur les marchés précise que les ministères et les organismes

doivent veiller à ce que des cadres de contrôle adéquats pour la diligence raisonnable et qu'une intendance efficace des fonds publics soient en place et fonctionnent. »

6.21 La Politique sur les marchés du CT mentionne également ce qui suit dans diverses sections :

- « Les autorités contractantes devraient gérer et administrer leurs marchés de façon à garantir la bonne exécution de ces marchés conformément aux conditions arrêtées en matière de délais, de coût et de performance. »
- « La gestion et l'administration des marchés supposent de nombreuses activités destinées à garantir leur exécution. Sont également visés les activités ou événements susceptibles de modifier ou d'entraver l'exécution d'un marché, par exemple la défaillance d'un entrepreneur, les différends et les modifications contractuelles.

Lorsque l'exécution satisfaisante d'un marché est compromise, les autorités contractantes devraient prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de l'État par l'application des clauses du contrat, ainsi que pour protéger (le cas échéant) les intérêts des autres parties au contrat. »

- « Lorsqu'un différend survient, il faut s'efforcer de le régler rapidement. Cela est d'autant plus important qu'un différend qui s'éternise peut retarder l'exécution des obligations contractuelles ainsi que le paiement de l'entrepreneur. »
- « À l'achèvement du marché, l'autorité contractante devrait évaluer le travail exécuté par le consultant ou le professionnel. »

6.22 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), à titre de fournisseur commun de services d'approvisionnements du gouvernement, précise ce qui dans son Guide des approvisionnements :

- « La gestion des contrats est le processus qui consiste à gérer de façon systématique et efficace l'établissement, l'exécution et l'administration des contrats afin d'optimiser le rendement financier et le rendement opérationnel, et de réduire les risques inhérents. La gestion des contrats couvre le cycle de vie d'un contrat auquel participent plusieurs intervenants, y compris, mais non exclusivement, l'agent de négociation des contrats, le ministère client et le fournisseur.

Partie importante de la gestion des contrats, l'administration des contrats comprend les activités exécutées après l'attribution d'un contrat, afin de s'assurer que les dossiers sont tenus de manière appropriée et que l'entrepreneur se conforme aux exigences du contrat.

Élément essentiel du processus d'achat, la gestion des contrats permet de protéger les intérêts du Canada tout en veillant à ce que les fournisseurs soient traités de manière équitable. »

- « Lorsque l'exécution satisfaisante d'un contrat est compromise, les agents de négociation des contrats devraient prendre les mesures nécessaires pour servir et protéger les intérêts du Canada. Les différends contractuels devraient être réglés équitablement et aussi promptement que possible. Les agents de négociation des contrats devraient voir à ce que les dossiers soient complets et à jour, pour fournir un relevé exact des mesures prises. »
- « L'agent de négociation des contrats devrait également être au courant des antécédents de rendement de l'entrepreneur proposé, de sa situation financière et de ses méthodes, avant de recommander l'attribution d'un contrat. Cela signifie en outre qu'il doit se tenir au courant de sa situation tout au long de l'exécution du contrat. »

6.23 Ces politiques soulignent l'importance d'une gestion appropriée des contrats et la nécessité d'assurer la surveillance et l'évaluation du rendement du fournisseur pendant la durée du contrat et à son achèvement. Elles fournissent également le fondement pour l'établissement des règles d'application régulière de la loi et le pouvoir d'appliquer des mesures correctives.

Pourquoi est-ce important?

6.24 Selon le Rapport sur les acquisitions pour l'année 2008 du CT, les ministères et les organismes du gouvernement du Canada ont dépensé plus de 16 milliards de dollars et attribué plus de 340 000 marchés aux fournisseurs pour la fourniture des biens, des services et des services de construction nécessaires à la réalisation des programmes destinés aux Canadiens.

6.25 En raison du volume d'affaires que les fournisseurs font avec le gouvernement, certains problèmes liés au rendement surviennent forcément. Lorsque le gouvernement et un fournisseur concluent un contrat, les deux parties ont des obligations légales de respecter ses modalités.

6.26 L'adoption d'une approche de gestion du rendement des fournisseurs tient ces derniers responsables de leur contribution pour satisfaire aux exigences opérationnelles du gouvernement et aide à optimiser les ressources pour le contribuable canadien. La mesure, la surveillance et l'évaluation du rendement des fournisseurs, ainsi que l'établissement des rapports connexes, créent une atmosphère qui favorise une meilleure communication et crée de meilleures relations entre le gouvernement et les fournisseurs. Un programme approprié de rendement des fournisseurs aide à protéger les intérêts de l'État et à assurer la transparence sur les attentes de gouvernement, les critères d'évaluation qui seront utilisés pour évaluer le rendement des fournisseurs et les résultats atteints par les deux parties. Si les renseignements relatifs au rendement des fournisseurs sont recueillis, validés et échangés de façon adéquate, ils peuvent être utilisés pour guider les décisions futures relatives à l'attribution de marchés et pour empêcher la passation de marchés avec des fournisseurs dont le rendement est constamment faible.

6.27 L'élaboration d'un programme de rendement des fournisseurs exige la participation de tous les intervenants pour définir et accomplir leurs rôles et leurs responsabilités respectifs. Ils doivent partager les leçons apprises pour améliorer les processus et les outils de façon continue et pour résoudre les problèmes qui empêchent le programme d'atteindre ses objectifs. Le programme doit également s'adapter aux environnements financiers et opérationnels changeants qui ont une incidence sur le gouvernement et ses fournisseurs. La haute direction doit évaluer de façon périodique son efficacité et son efficacité, réexaminer l'objectif et confirmer l'harmonisation avec la vision stratégique et les objectifs du Ministère.

Approche

6.28 Notre étude comprenait huit organisations gouvernementales canadiennes à l'échelle fédérale, provinciale et municipale. Ces dernières ont été sélectionnées en nous fondant sur notre recherche préliminaire puisque chacune d'elles réalise des activités de gestion du rendement des fournisseurs. Même si certaines de ces organisations ne sont pas assujetties à notre mandat, et ne sont pas régies par la Politique sur les marchés du CT, elles ont accepté de participer (volontairement) et de partager avec nous leur approche de la gestion du rendement des fournisseurs. Leur participation a grandement contribué à ce que notre bureau obtienne une meilleure compréhension de ce sujet.

6.29 Voici les organisations qui ont participé à l'étude :

- Direction générale des biens immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Direction de l'attribution des marchés immobiliers de la Direction générale des approvisionnements (la Direction générale des approvisionnements est un fournisseur commun de services d'approvisionnement)
- Service correctionnel du Canada – Région des Prairies
- Agence du revenu du Canada
- Construction de défense Canada
- Commission de la capitale nationale
- Gouvernement de l'Ontario – Ministère des Services gouvernementaux
- Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador – Ministère des Transports et des Travaux publics
- Municipalité régionale de York (Ontario) – Approvisionnement et Services

6.30 La recherche documentaire comprenait un examen des documents universitaires et gouvernementaux relatifs à la gestion du rendement des fournisseurs. Nous avons mené des entrevues auprès des fonctionnaires responsables de l'approvisionnement, de la gestion des contrats et de la gestion des projets qui participent aux activités en matière de rendement des fournisseurs. Les réponses aux questions et les pratiques

documentées ont ensuite été compilées et analysées afin de déterminer les pratiques exemplaires.

6.31 Nous voulions savoir :

- comment les mécanismes fondés sur les objectifs sont intégrés aux contrats afin d'atténuer le risque de faible rendement ou de non-exécution;
- si des incitatifs et des mesures de rendement des fournisseurs sont utilisés pour réduire les risques liés à l'approvisionnement;
- comment est gérée l'exécution du contrat lorsque trois parties y participent : l'agent de négociation des contrats, le client et le fournisseur;
- si l'évaluation continue du rendement des fournisseurs aide à renforcer les relations avec ces derniers;
- si les activités post-contractuelles utilisent les renseignements relatifs au rendement des fournisseurs. Par exemple :
 - Des mesures correctives sont-elles mises en œuvre?
 - Quels types d'évaluation sont menés?
 - Les fournisseurs ont-ils l'occasion de répliquer?
 - Quel est le lien pour communiquer les décisions futures en matière d'attribution des contrats?

6.32 Puisqu'il s'agit ici d'une étude, nous n'avons pas examiné les dossiers contractuels des organisations participantes pour confirmer les renseignements fournis au cours des entrevues. De plus, la présente étude ne visait aucun aspect de la conduite des fournisseurs avant l'attribution d'un marché (p. ex., truquage d'offres).

Observations

Points de vue des fournisseurs et de la fonction publique fédérale

6.33 Nous avons examiné le Rapport final du Groupe de travail du secrétaire parlementaire de 2005 sur l'examen des approvisionnements de l'ensemble du gouvernement. Les fournisseurs et les fonctionnaires fédéraux ont soulevé un certain nombre d'observations qui étaient pertinentes à la présente étude, notamment :

- les fournisseurs souhaitent que le gouvernement détermine des façons d'utiliser la soumission en régime de concurrence de manière plus efficace, en la jumelant aux demandes de : 1) reconnaître les fournisseurs de qualité; 2) organiser la concurrence de façon qu'elle en vaille la peine pour les entreprises sur le plan financier en permettant uniquement aux entreprises qualifiées de se livrer concurrence entre elles;

- de nombreux fournisseurs font remarquer que sans renseignements utiles sur le rendement des fournisseurs, il est difficile pour les principaux entrepreneurs de déterminer les sous-traitants qui peuvent causer le rejet d'une soumission;
- les fournisseurs soulignent également le manque de critères selon lesquels le rendement faible ou supérieur est évalué, ainsi que le manque de mécanismes satisfaisants en matière de résolution des différends;
- les fonctionnaires souhaiteraient que l'on évolue vers un processus d'approvisionnement fondé davantage sur les résultats, qui utilise les compétences et les capacités comme principaux critères de sélection des fournisseurs et qui se fonde moins sur les caractéristiques détaillées des produits ou des services. Un tel changement refléterait et exigerait une plus grande reconnaissance par le gouvernement de l'expertise spécialisée qui intervient dans le processus d'approvisionnement, et serait appuyé par cette dernière.

6.34 De plus, le groupe de travail a examiné 89 vérifications ou examens internes du processus d'approvisionnement menés auprès de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et d'autres ministères fédéraux depuis 1996-1997. Les problèmes identifiés et les recommandations subséquentes relatives à l'amélioration couvraient un large éventail de questions et comprenaient notamment :

- les responsabilités relatives à l'administration et à la gestion des contrats;
- les questions liées au rendement des fournisseurs.

Gouvernement des États-Unis

6.35 Le gouvernement du Canada tout comme celui des États-Unis compte grandement sur les fournisseurs (ou « entrepreneurs », comme on les appelle aux États-Unis) pour fournir un éventail de biens et de services et pour réaliser leurs programmes.

6.36 Toutefois, contrairement au Canada, le règlement régissant l'approvisionnement aux États-Unis (le « *Federal Acquisition Regulation* » ou « FAR ») exige que les organismes prennent en considération les renseignements relatifs au rendement antérieur, comme facteur d'évaluation dans le cadre de certains achats concurrentiels négociés, ainsi que d'autres facteurs d'évaluation, comme le prix, la capacité de gestion et l'excellence technique.

6.37 Même si le Canada n'a pas les mêmes obligations juridiques que les États-Unis et que nos politiques et pratiques peuvent être différentes, nous partageons le point de vue des États-Unis à savoir que « tenir les entrepreneurs responsables du rendement antérieur constitue un outil important pour s'assurer que le gouvernement fédéral reçoit une bonne valeur dans le cadre de ses contrats. »

6.38 À cet effet, il est crucial de rendre disponibles aux organisations les antécédents de rendement d'un entrepreneur, afin que ces dernières puissent prendre des décisions mieux éclairées relativement à l'attribution des contrats. Ces renseignements aideront à empêcher le renouvellement de contrats ou leur attribution à des entrepreneurs dont le

rendement est faible. Cela reflète la recommandation de notre examen de 2008-2009 de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement.

6.39 Nous avons examiné le rapport de vérification d'avril 2009 intitulé « *Federal Contractors – Better Performance Information Needed to Support Agency Contract Award Decisions* » du « United States Government Accountability Office (GAO) » ainsi que le rapport de mai 2000 intitulé « *Best Practices for Collecting and Using Current and Past Performance Information* » de « Office of Management and Budget ».

6.40 Nous avons appris ce qui suit :

- « Les agents de négociation des contrats qui voient le rendement antérieur comme étant un facteur d'évaluation important ont fait remarquer que fonder, en partie, les décisions en matière d'attribution des contrats sur le rendement antérieur encourage les entreprises à atteindre de meilleures décisions d'acquisition à long terme. »
- « Les agents de négociation des contrats conviennent qu'afin que les renseignements relatifs au rendement antérieur soient utiles, ils doivent être documentés, pertinents et fiables. »

6.41 Nous avons également repéré les pratiques exemplaires suivantes :

- travailler avec les entrepreneurs puisqu'ils « veulent des discussions franches tôt dans le processus afin de pouvoir améliorer leur rendement. »
- la bonne communication est essentielle puisqu'elle « peut améliorer de façon importante la qualité des produits livrables dans le cadre des contrats gouvernementaux. Meilleure est l'évaluation du rendement de l'entrepreneur, plus ce dernier pourra être concurrentiel dans le cadre de travaux futurs. »
- enregistrer les renseignements actuels sur l'exécution des contrats et les rendre « facilement accessibles pour utilisation dans la sélection des fournisseurs partout au sein du gouvernement. »
- utiliser le rendement antérieur comme facteur de sélection des fournisseurs « aide à garantir que le gouvernement attribuera des contrats à des entreprises susceptibles de satisfaire aux attentes en matière de rendement. »

6.42 Toutefois, le GAO a fait remarquer ce qui suit : « Plusieurs obstacles nuisent à la saisie adéquate des renseignements relatifs au rendement aux fins d'échange à l'échelle de gouvernement. »

6.43 « Premièrement, les organismes n'évaluent et ne documentent pas toujours le rendement des entrepreneurs pour les contrats qui dépassent un certain seuil pécuniaire » et « seulement un petit pourcentage de contrats ont fait l'objet d'une évaluation de rendement documentée. »

6.44 « Deuxièmement, d'autres renseignements relatifs au rendement qui pourraient être utiles dans la prise des décisions en matière d'attribution des contrats, comme les

résiliations de contrat pour défaut et la gestion de la sous-traitance, n'étaient pas documentés de façon systématique à l'échelle des organismes. »

6.45 « Troisièmement, certains fonctionnaires ont remarqué un manque de priorité pour la documentation des évaluations de rendement et un manque d'outils et de mesures de système disponibles dont les gestionnaires avaient besoin pour superviser la documentation opportune des évaluations de rendement antérieur. »

6.46 « Quatrièmement, un manque de facteurs d'évaluation uniformisés et d'échelles de cotation dans les systèmes utilisés pour recueillir les renseignements relatifs au rendement antérieur ne permettait pas les mesures agrégées du rendement des entrepreneurs, ce qui limitait l'utilité du système. »

6.47 « Enfin, un manque de supervision et de gestion centrale du PPIRS (« Past Performance Information Retrieval System ») a nui aux efforts de résolution des lacunes des systèmes de rendement antérieur. »

6.48 La pratique d'utiliser les renseignements relatifs au rendement des entrepreneurs est tellement essentielle aux États-Unis qu'en juillet 2009, le président a envoyé une note de service sur « l'amélioration de l'utilisation des renseignements relatifs au rendement des entrepreneurs » aux agents en chef des acquisitions et aux cadres supérieurs de l'approvisionnement du gouvernement des États-Unis. « La présente note de service 1) décrit les nouvelles exigences qui seront introduites dans le FAR pour renforcer l'utilisation des renseignements relatifs au rendement des entrepreneurs, 2) définit la responsabilité de gestion connexe que les cadres de l'approvisionnement doivent assumer pour appuyer la mise en œuvre solide de ces pratiques et 3) établit le processus d'examen qui doit être utilisé pour améliorer davantage les renseignements relatifs au rendement des entrepreneurs par « Office of the Federal Procurement Policy ».

Cadre de gestion du rendement des fournisseurs

6.49 Notre examen de la documentation a montré l'importance de disposer d'un cadre pour la mise en œuvre réussie d'un programme de rendement des fournisseurs. Voici plusieurs éléments qui pourraient être intégrés dans un cadre ministériel de rendement des fournisseurs :

1. politique sur le rendement des fournisseurs;
2. processus et procédures;
3. systèmes automatisés;
4. mécanismes d'établissement de rapports et de rétroaction.

6.50 Sur le plan stratégique, le cadre permet à une organisation d'harmoniser son programme de rendement des fournisseurs avec les objectifs et les stratégies de gestion des risques du ministère. Il met l'accent sur les éléments importants et les raisons pour lesquelles ils sont importants. Le cadre aide l'organisation à fonctionner de manière cohésive, en fournissant des renseignements à l'échelle du ministère à l'appui de la prise de décision.

6.51 Le succès du cadre est fondé sur la mesure dans laquelle les éléments sont efficacement liés les uns aux autres et directement reliés au soutien et à l'engagement des cadres supérieurs et des intervenants.

6.52 La plupart des organisations auprès desquelles une entrevue a été réalisée ont déclaré qu'elles disposent de divers éléments du cadre pour appuyer leur programme de rendement des fournisseurs. Les organisations qui ont mené leur processus d'approvisionnement en se fondant sur un modèle centralisé avaient tendance à disposer d'un cadre de rendement des fournisseurs plus structuré et organisé. Plusieurs pratiques exemplaires, qui contribuent à l'amélioration de l'équité, de l'ouverture et de la transparence du processus d'approvisionnement, sont définies ci-après.

Établissement de processus

6.53 Toutes les organisations ont mentionné qu'elles dépendent de processus établis pour gérer le rendement continu des fournisseurs. Ces processus sont structurés et définis en fonction du type de produit, des exigences opérationnelles à remplir et de la valeur, de la portée et de la complexité du marché.

6.54 Construction de défense Canada (CDC) a mis en place différents processus particuliers à des marchés de construction. Par exemple, un processus doit être suivi pour remplir le formulaire d'évaluation du rendement. Les processus de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sont conçus sur mesure pour les marchés individuels, selon le type de produit (biens ou services) et les opérations commerciales et critiques de leurs gestionnaires. Par exemple, certains marchés de télécommunications de l'ARC incluent des processus exigeant de produire des rapports de service mensuels qui assurent le suivi des détails faisant état du rendement du fournisseur en ce qui a trait à chacun des services achetés.

6.55 La Direction générale des biens immobiliers (DGBI) de TPSGC suit la méthode définie dans le Système national de gestion de projet pour garantir que tous les projets entrepris sont planifiés, gérés et livrés d'une façon constante à l'échelle nationale quant à la transparence de sa portée, de ses échéances et de son budget, et conforme à toute la réglementation et à toutes les politiques applicables. Ce système inclut un processus de surveillance du rendement des fournisseurs.

Planification de l'approvisionnement

6.56 Les organisations ont mentionné qu'elles déterminent les mesures de rendement des fournisseurs à l'étape de la définition des processus d'approvisionnement et qu'elles incluent ces mesures dans les demandes de soumissions et les contrats subséquents. Il s'agit d'une bonne pratique pour favoriser l'équité et la transparence et elle est importante pour assurer une surveillance efficace et évaluer le rendement du fournisseur pendant le cycle de vie d'un marché. Cette pratique, lorsqu'elle est appliquée, aide à responsabiliser les fournisseurs quant à leur rendement et à réduire au minimum le risque de contestations juridiques si l'organisation prend des mesures correctives.

6.57 Le gouvernement de l'Ontario élabore présentement un processus qui nécessitera l'utilisation de l'information sur le rendement antérieur d'un fournisseur et des résultats des sondages de satisfaction du client pour repérer les mesures de rendement et les inclure dans de futures demandes de soumissions dans le cadre du programme de gestion des contrats avec les fournisseurs attitrés.

Utilisation des indicateurs de rendement

6.58 Quelques organisations ont instauré l'utilisation d'indicateurs de rendement clés (IRC) pour évaluer le rendement des fournisseurs. Un IRC est une mesure clé du rendement pour une activité précise prédéfinie par l'organisation. Il sert à déterminer le succès qu'a eu un fournisseur en remplissant ses obligations contractuelles. La DGBI de TPSGC utilise des indicateurs de rendement pour ses marchés d'autres formes de prestation de services (AFPS). La Commission de la capitale nationale (CCN) utilise également des IRC pour certains de ses marchés, par exemple lorsqu'un fournisseur doit installer une scène ou préparer des feux d'artifices à un moment précis, ou dans le cadre des activités de la Fête du Canada. De plus, l'ARC a mis en place de nombreux marchés qui utilisent des IRC pour la technologie de l'information au moyen d'ententes de niveau de service évaluant le rendement d'un fournisseur. Une entente de niveau de service définit le niveau de service de technologie de l'information qu'un fournisseur fournira, par exemple réparer un ordinateur dans un certain nombre d'heures.

Utilisation des clauses de rendement

6.59 Plusieurs organisations, par exemple CDC, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador et la CCN incluent des clauses de dommages-intérêts convenus dans leurs marchés. Les clauses de dommages-intérêts convenus sont des clauses souvent utilisées dans des marchés de construction pour le paiement à une organisation lorsque le fournisseur n'a pas rempli une condition du marché. Dans la plupart des marchés de construction, TPSGC utilise des conditions générales qui, selon les directives de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, incluent des dispositions pour la non-exécution.

6.60 TPSGC utilise en outre, dans ses marchés AFPS, des clauses de rendement qui pénalisent le fournisseur s'il ne fournit pas le niveau de service convenu. Toutes les organisations utilisent des retenues de garantie dans certains marchés, par exemple 10 % de la valeur du marché, pour s'assurer de la conformité du fournisseur avec toutes les conditions du marché avant de le payer en entier.

Surveillance continue

6.61 De nombreuses organisations ont souligné que la surveillance diminue les risques des marchés liés au temps, à la qualité, aux échéances et aux coûts; aux retards dans l'exécution du travail et dans le paiement au fournisseur; aux mesures juridiques coûteuses pour résoudre des conflits, et potentiellement à la nécessité de lancer un nouvel appel d'offres pour le marché si celui-ci a été résilié. Le Service correctionnel du Canada (SCC) – Région des Prairies, a affecté du personnel pour mener des activités de surveillance continue pour voir à ce que les problèmes de rendement soient signalés et réglés rapidement et efficacement. La DGBI de TPSGC a un groupe spécialisé qui assure une surveillance continue des prix, des risques, du temps, de la portée et des demandes.

Utilisation des outils

6.62 Toutes les organisations utilisent des outils officiels, comme des étapes clés, des réunions d'avancement et des réunions d'examen technique, pour gérer les problèmes de rendement à mesure qu'ils surviennent. De nombreuses organisations utilisent par ailleurs différentes listes de contrôle, formulaires, modèles, guides d'utilisation et manuels. Des outils comme ceux-ci, qui appuient la prise de décision, contribuent à l'amélioration de l'équité et de la transparence du processus d'approvisionnement.

6.63 Par exemple, le gouvernement de l'Ontario dispose d'une boîte à outils pour l'approvisionnement qui définit et explique clairement le processus à suivre pour exécuter les marchés et qui inclut des outils particuliers pour gérer le rendement des fournisseurs.

6.64 La Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI), de TPSGC, qui fait partie de la Direction générale des approvisionnements (DGA), offre également aux employés chargés de l'approvisionnement de nombreux outils pour gérer le rendement des fournisseurs. Ces outils sont présentés dans le Guide des approvisionnements et le Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat de la DGA. Ils incluent l'utilisation de cautionnements d'exécution, de lettres de crédit, de marchés axés sur le rendement avec des mesures qui incitent le fournisseur à aller au-delà de certaines obligations; des vérifications; la possibilité de suspendre les travaux; la possibilité de résilier le marché pour défaillance; l'application de recours selon le contrat et le rejet de futures soumissions sur des marchés publics.

Recours à des systèmes automatisés

6.65 Les systèmes automatisés ont intégré des processus qui permettent de normaliser les pratiques et de générer des rapports de rendement. De nombreuses organisations ont mentionné qu'elles ont mis en place, ou qu'elles mettront bientôt en place, des systèmes automatisés pour les appuyer dans la surveillance et l'évaluation du rendement de fournisseurs et la production de rapports à ce sujet.

6.66 Par exemple, CDC et le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador se servent de leurs systèmes pour conserver un historique de l'entreprise sur le rendement du fournisseur qui inclut les mesures correctives qui ont été prises. Le gouvernement de l'Ontario utilise un logiciel « personnalisé » pour la gestion de marchés et la gestion de l'information. Les rapports peuvent être générés pour être examinés par la direction. Pour les marchés AFPS gérés par la DGBI de TPSGC, un système particulier est en place pour mesurer le rendement des fournisseurs à l'aide d'IRC. La région de York est en train de mettre en place un Système automatisé d'évaluation de la performance des entrepreneurs.

6.67 Sans la disponibilité d'un système automatisé, il serait difficile pour les employés de l'approvisionnement de gérer efficacement le rendement des fournisseurs lorsqu'ils sont responsables d'un grand nombre de marchés.

Procédures de clôture des dossiers contractuels

6.68 La plupart des organisations ont affirmé qu'elles avaient des procédures de clôture officielles en place au terme d'un marché. Celles-ci englobent une vérification auprès des utilisateurs des produits ou des bénéficiaires des services que les biens ont été livrés ou les services ont été rendus conformément au marché. Elles visent également à s'assurer que le fournisseur a été payé et qu'un formulaire d'évaluation sur le rendement du fournisseur a été dûment rempli. Toutes les organisations adhèrent aux principes d'équité et de transparence en informant le fournisseur, à l'étape de la demande de soumissions, qu'une évaluation formelle sera réalisée au terme du marché et que les résultats lui seront transmis. Les fournisseurs peuvent commenter les résultats.

Mesures correctives

6.69 L'application de mesures correctives envoie un message aux fournisseurs, leur indiquant que le non-respect des objectifs de rendement liés aux marchés entraîne des répercussions. Trois des huit organisations, l'ARC, CDC et le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador se sont servis des résultats des évaluations finales pour appliquer des mesures correctives. Parmi celles-ci, la suspension des privilèges à l'endroit des fournisseurs dans le cadre des futures invitations à soumissionner, pour une période précise ou indéfinie.

Défense dans les cas de contestation judiciaire

6.70 Dans le cas où des objectifs de rendement ne sont pas clairement communiqués à l'avance aux fournisseurs, que le rendement insatisfaisant n'est pas adéquatement documenté, et que des mesures correctives sont mal appliquées ou ne sont pas soumises à une procédure équitable, les organisations peuvent difficilement justifier leurs actes s'il elles font l'objet de contestation judiciaire de la part des fournisseurs.

6.71 Paul Emanuelli, dans la deuxième édition de son ouvrage intitulé *Government Procurement*, indique : « Bien que les tribunaux aient, dans certains cas, maintenu le droit d'un acheteur à exclure des fournisseurs problématiques, les acheteurs doivent s'assurer que ces pratiques sont élaborées et instaurées de manière réfléchie et raisonnable. »

6.72 Le cas de *Green Country Maintenance Ltd. c. Calgary (Ville)* constitue un exemple. À ce propos, M. Emanuelli mentionne : « Le marché avait pris fin et les soumissions de l'entrepreneur pour des contrats subséquents ont été refusées. L'entrepreneur a contesté les actions de la Ville, mais le tribunal a maintenu la résiliation du marché et les refus concernant les demandes de soumission subséquentes... »

6.73 La justification à cet égard était que « le contrat en question renfermait une clause qui permettait à la ville de résilier un marché lorsqu'un entrepreneur ne fournissait pas un « service de qualité ». Cette clause renfermait également le droit, selon la gravité des circonstances, de déclarer inadmissible à de futurs travaux soumissionnés un entrepreneur dont le marché était résilié. L'exercice de ce droit, en plus d'un suivi du rendement bien documenté, a permis à la Ville de régler d'emblée la question du rendement, et ce, de manière permanente. Ainsi, la Ville a démontré efficacement aux acheteurs dans quelle mesure la gestion contractuelle constitue une partie fondamentale du cycle d'approvisionnement. »

6.74 Selon M. Emanuelli, la décision dans le cas précité « témoigne de l'importance d'une saine gestion contractuelle afin d'obtenir un rapport qualité-prix dans le cadre de marchés actuels et futurs. »

Politique sur le rendement des fournisseurs: Essentielle

6.75 Une politique sur le rendement des fournisseurs officialise le cadre de gestion du rendement des fournisseurs. Elle accroît l'équité en garantissant que tous les fournisseurs sont traités de manière égale et uniforme. Elle permet également une meilleure transparence du processus d'approvisionnement en procurant aux fournisseurs des renseignements quant aux attentes d'une organisation et aux fondements des décisions qui seront prises et des mesures qui seront adoptées.

6.76 Conformément à notre recherche documentaire, une politique appropriée sur le rendement des fournisseurs devrait :

- Être liée aux objectifs ministériels et aux stratégies de gestion des risques;
- appuyer pleinement la haute direction;
- soutenir l'équité, l'ouverture et la transparence;
- définir les rôles et les responsabilités;
- déterminer des mesures de rendement et des critères d'évaluation;

- permettre aux fournisseurs de passer en revue leur évaluation et de la commenter;
- fournir un mécanisme indépendant de règlement des différends;
- établir des mesures correctives;
- utiliser les résultats de recherche pour valider les stratégies d'approvisionnement, les critères d'évaluation et la méthode de sélection des fournisseurs en vue d'appuyer l'amélioration continue du processus d'approvisionnement;
- cerner les exigences en matière d'établissement de rapports;
- offrir un système pour saisir les renseignements inhérents au rendement des fournisseurs;
- énoncer l'exigence ayant trait à l'échange d'information sur le rendement des fournisseurs avec les comités d'examen de l'approvisionnement pour les appuyer dans le cadre des prochaines décisions rattachées à l'adjudication de marchés.

6.77 Nous avons remarqué que CDC a documenté, dans ses lignes directrices pour l'évaluation du rendement, bon nombre des éléments précités. Ainsi, en lien avec les objectifs ministériels, les lignes directrices indiquent : « Le principe fondamental du processus ne consiste pas à pénaliser les entrepreneurs ou les experts-conseils, mais bien à les former pour répondre aux attentes de CDC. » Elles mentionnent également que le processus se veut « une source essentielle de motivation de la qualité auprès des entrepreneurs et des experts-conseils. » Le processus d'appel destiné aux fournisseurs qui ont été jugés insatisfaisants et ont reçu un avertissement ou une lettre de suspension fournit un exemple du processus détaillé à cet égard. Dans de tels cas :

- L'entrepreneur peut faire appel auprès du vice-président des opérations dans les dix (10) jours qui suivent;
- dans les deux (2) semaines suivant la réception de la lettre d'appel, le vice-président des opérations rencontrera le fournisseur afin de tenter de parvenir à une entente;
- si aucune entente n'est conclue, un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends sera mis en œuvre;
- au cours de ce processus, toute suspension des privilèges ou des possibilités liés aux soumissions est maintenue.

6.78 La DGA de TPSGC, à titre d'organisation de services communs, dispose d'une Politique sur le rendement des fournisseurs qui s'applique aux approvisionnements qu'elle effectue au nom des autres ministères et organismes fédéraux. Le programme personnalisé de la DAMI est conforme à cette politique.

6.79 La politique de la DGA vise à « établir quelques mesures à prendre à l'endroit d'un fournisseur dans les cas majeurs de rendement insatisfaisant, dans le cadre d'un

marché ou lorsque le fournisseur fournit un rendement insatisfaisant de façon chronique. »

6.80 Cette politique est en place depuis 1996. Toutefois, les rôles et les responsabilités qui y sont énoncés sont perçus comme étant imprécis. Les conséquences juridiques font partie des préoccupations. Par conséquent, cela donne lieu à des mesures correctives qui sont peu souvent appliquées par rapport à des rendements jugés insatisfaisants.

6.81 En 2007, un conseiller indépendant du ministre de TPSGC a publié un rapport sur les méthodes de recherche sur l'opinion publique du gouvernement du Canada. Dans ce rapport, le conseiller indépendant a fait part de préoccupations entourant l'efficacité de la politique gouvernementale sur le rendement des fournisseurs. Il a également formulé une série de recommandations ayant trait à l'évaluation du rendement des fournisseurs et à la satisfaction des clients. En réponse à ce rapport, TPSGC s'est engagé à mettre à jour sa Politique sur le rendement des fournisseurs et à instaurer un processus sur l'évaluation du rendement.

6.82 La DGA procède au réexamen de sa politique afin d'assurer une meilleure gestion du rendement des fournisseurs aux fins d'amélioration continue. Des composantes clés, dont la reconnaissance de l'équité procédurale, la possibilité de prendre des mesures de manière juste et raisonnable, de même que l'ensemble des mesures prises rationnellement et associées à la nature et à la gravité du problème, continueront d'être le point central de toute politique sur le rendement des fournisseurs.

6.83 Nous remarquons que les travaux sur le réexamen de la politique ont été amorcés voici quelques années. Beaucoup de travail a été effectué récemment et la Direction des approvisionnements nous a avisés que cet examen et les consultations auprès des intervenants seront complétés d'ici le 31 mars 2011.

Conclusion

6.84 Un programme sur le rendement des fournisseurs est essentielle pour soutenir la responsabilisation des organisations d'approvisionnement en vue de garantir que le processus contractuel et tous les aspects des risques liés à l'administration des marchés sont gérés efficacement.

6.85 La gestion du rendement des fournisseurs est mieux soutenue par un programme sur le rendement des fournisseurs qui comporte un cadre et une politique établis. Les éléments du cadre doivent s'harmoniser avec les buts et les objectifs stratégiques ministériels, ainsi qu'avec les stratégies d'atténuation du risque.

6.86 Les organisations que nous avons interrogées conviennent de l'importance de la gestion du rendement des fournisseurs pour satisfaire aux obligations contractuelles. En réalisant notre étude, nous avons remarqué que de nombreuses pratiques exemplaires utilisées par les différents ordres du gouvernement au pays améliorent la gestion du rendement des fournisseurs et appuient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

6.87 Un programme approprié de rendement des fournisseurs aide à protéger les intérêts de l'État et à assurer la transparence sur les attentes du gouvernement. Il doit établir des normes et des critères d'évaluation aux fins d'évaluation et veiller à ce que les différents intervenants connaissent leurs rôles et leurs responsabilités. Il doit mesurer, surveiller et évaluer le rendement de même que réunir les données fiables pour la prise de décision. Enfin, il doit documenter les rendements insatisfaisants et établir un processus pour l'application de mesures correctives.

6.88 Les fournisseurs ont également le droit de connaître les règles d'engagement. Ils doivent être informés des critères qui serviront à évaluer leur rendement. Ils doivent pouvoir commenter les résultats de l'évaluation. S'ils sont en désaccord avec ceux-ci, ils doivent pouvoir accéder à un mécanisme indépendant de règlement des différends. Enfin, ils doivent être au fait des conclusions pour les deux parties.

6.89 Si les organisations gouvernementales qui appliquent des mesures correctives communiquent clairement au préalable les critères d'évaluation en plus de la procédure de recours, cela s'avèrera probablement plus défendable dans le cadre d'une poursuite.

6.90 En plus de la surveillance quotidienne du rendement des fournisseurs pour les besoins opérationnels, les comités supérieurs d'examen de l'approvisionnement tireront grandement profit de la disponibilité de renseignements relatifs au rendement des fournisseurs pour aider à atténuer les risques lorsqu'ils prennent des décisions à l'égard de la stratégie d'approvisionnement et de l'attribution des contrats, comme il est mentionné dans notre examen 2008-2009 de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement.

6.91 Bien que les États-Unis possèdent de nombreux exemples pratiques à cet égard, ils font également face à plusieurs défis qui entravent la saisie de renseignements suffisants sur le rendement pour leur transmission à l'échelle gouvernementale. Par conséquent, le Président a annoncé la mise en place de nouvelles exigences dans le cadre du règlement sur les acquisitions fédérales en vue de renforcer l'utilisation des renseignements sur le rendement des fournisseurs.

6.92 La DGA de TPSGC procède au réexamen de sa politique sur le rendement des fournisseurs. Voilà l'occasion pour TPSGC de tenir compte des pratiques exemplaires et des leçons apprises d'autres organisations en vue d'élaborer une approche complète et bien raisonnée du rendement des fournisseurs qui pourraient servir de modèle aux autres et contribuer à améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.