



Examen des pratiques d'approvisionnement :
Rapport de suivi sur l'« Examen des processus
d'évaluation des soumissions » de 2016-2017

juillet 2019

Table des matières

Principaux points	3
Ce que nous avons examiné.....	3
Raison de l'importance	3
Ce que nous avons constaté.....	4
Introduction	4
Objectifs	4
Portée, méthodologie et calendrier	5
Évaluation des mesures apportées par les organisations	5
Résumé des constatations de l'examen initial.....	5
Conclusions et recommandations de l'examen initial.....	6
Résumé de la réponse des organisations au suivi.....	7
<i>Réponse de l'ASFC à la recommandation</i>	7
<i>Réponse de Parcs à la recommandation</i>	8
Évaluation de la réponse de l'ASFC à la recommandation.....	8
Évaluation de la réponse de Parcs à la recommandation	9
Conclusion	10
Annexe A – Recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement et réponses des organisations	11

Principaux points

Ce que nous avons examiné

1. En 2016-2017, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a mené un examen des pratiques d'approvisionnement intitulé *Examen du processus d'évaluation des soumissions*.
2. Trois organisations fédérales étaient visées par la portée de cet examen : L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Parcs Canada (Parcs) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Les recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement ont été formulées à l'endroit de deux organisations : l'ASFC et Parcs.
3. En septembre 2018, le BOA a demandé à l'ASFC et à Parcs de lui fournir des renseignements au sujet des mesures prises à la suite des recommandations de l'examen initial de 2016-2017.
4. L'objectif de l'exercice de suivi était de déterminer si l'ASFC et Parcs ont tenu compte des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement, et s'ils ont pris des mesures ou établi des plans d'action en réponse à ces recommandations. À cet égard, le BOA a évalué la vraisemblance et la crédibilité générales des renseignements fournis par les organisations. Le présent rapport contient un résumé ainsi que des exemples précis des progrès réalisés par les organisations quant à la mise en œuvre des recommandations provenant de l'examen initial.

Raison de l'importance

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

Ce que nous avons constaté

6. L'ASFC a déclaré avoir pris deux mesures en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. À l'aide d'une échelle offerte par le BOA¹, l'ASFC a autoévalué le niveau de mise en œuvre de ces mesures comme une « mise en œuvre intégrale » (niveau 5).
7. Parcs a déclaré avoir pris trois mesures en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. À l'aide d'une échelle offerte par le BOA, Parcs a autoévalué le niveau de mise en œuvre de ces mesures comme une « mise en œuvre intégrale » (niveau 5).
8. Après avoir examiné l'information fournie par les organisations, le BOA a évalué le niveau de mise en œuvre des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement par l'ASFC comme étant une « mise en œuvre intégrale » (niveau 5) et par Parcs comme étant une « mise en œuvre importante » (niveau 4).

Introduction

9. Le BOA a publié le rapport suivant en novembre 2016 :

- [Examen du processus d'évaluation des soumissions](#)

Objectifs

10. Cet examen de suivi visait à déterminer :

- si l'ASFC et Parcs ont tenu compte des recommandations au sujet de leurs pratiques d'approvisionnement formulées par l'ombudsman de l'approvisionnement dans l'examen de novembre 2016;
- si des plans d'action ont été préparés et approuvés pour donner suite aux recommandations;
- quelles mesures ont été prises pour donner suite aux recommandations et si chaque mesure a été surveillée et achevée.

11. Le BOA s'attendait à ce que les deux organisations aient apporté des changements pour améliorer leurs pratiques d'approvisionnement en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement.

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

Portée, méthodologie et calendrier

12. Le BOA a demandé à l'ASFC et à Parcs de lui fournir des renseignements sur les mesures prises ou prévues à la suite des recommandations comprises dans l'examen initial (c'est-à-dire, novembre 2016). Le présent rapport fait état des mesures mises en œuvre par les deux organisations jusqu'en septembre 2018.
13. La démarche qu'utilise le BOA pour ses exercices de suivi diffère de celle utilisée dans le cadre de ses examens des pratiques d'approvisionnement. L'évaluation des progrès réalisés par rapport aux recommandations repose sur les autoévaluations et les affirmations de chaque organisation concernant les plans établis et les mesures prises, accompagnées de documents justificatifs à l'appui. Pour chacune des recommandations dans l'examen initial, le BOA a évalué la vraisemblance et la crédibilité des renseignements fournis. Voici les moyens employés à cet égard :
 - en vérifiant la présence de contradictions entre les affirmations des organisations et les renseignements accessibles publiquement ou obtenus dans le cadre de l'examen initial;
 - en analysant les réponses des organisations pour comprendre comment leurs mesures répondent aux recommandations et déterminer si elles avaient prévu de surveiller les résultats et l'efficacité de ces mesures;
 - en demandant des précisions, au besoin, pour s'assurer de bien comprendre les renseignements et les documents justificatifs fournis par les organisations.
14. Le présent rapport donne un aperçu des affirmations de l'ASFC et de Parcs, ainsi que de l'évaluation du BOA quant au progrès de la mise en œuvre des changements apportés en réponse aux recommandations formulées dans l'examen initial.

Évaluation des mesures apportées par les organisations

Résumé des constatations de l'examen initial

15. L'examen initial portait sur les principaux éléments d'un processus d'évaluation des soumissions, notamment la cohérence des directives en place pour appuyer les processus d'évaluation des soumissions avec la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (PMCT), les critères d'évaluation des soumissions établis conformément aux politiques et aux directives applicables, ainsi que les évaluations des soumissions et la sélection des fournisseurs effectuées conformément aux politiques et directives applicables. Les conclusions de l'examen initial pour chacun de ces éléments sont résumées ci-dessous.
16. Dans les trois organisations (l'ASFC, Parcs Canada et la GRC), des directives avaient été mises en place pour appuyer les processus d'évaluation des soumissions et elles étaient

généralement conformes à la PMCT. Bien que des activités de surveillance aient eu lieu, le niveau de formalité et d'assurance de la qualité (AQ) fourni variait d'une organisation à l'autre.

17. À l'ASFC, le *Volume de gestion du matériel* qui constituait sa politique d'approvisionnement interne n'avait pas été mis à jour depuis 2005 (environ dix ans). Plusieurs versions des plans d'évaluation des soumissions et des modèles de feuilles de notation ont également été trouvées. Les examens par des pairs et les autovérifications étaient encouragés, mais non obligatoires.
18. Même s'il n'était pas en place au moment de l'examen initial, un programme d'AQ de la passation de marchés était mis en œuvre par l'ASFC. Une fois entièrement mis en œuvre, ce programme d'AQ comporterait trois volets :
 - des critères établis pour l'examen des dossiers, dont les niveaux d'examens augmenteraient en fonction du risque;
 - des listes de vérification pour la fermeture des dossiers;
 - des normes de service pour le groupe d'AQ.
19. À Parcs, on a indiqué au personnel d'utiliser le *Guide des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada* en guise de politique d'approvisionnement interne. De plus, Parcs n'avait qu'un seul niveau de délégation des pouvoirs de passation des marchés, ce qui n'était pas conforme à l'approche de gestion des risques appliquée dans les autres organisations fédérales. Les examens par des pairs étaient informels et laissés à la discrétion des autorités contractantes. Aucun mécanisme formel de remise en question (p. ex. un comité d'examen des marchés) n'était en place au moment de l'examen initial.
20. Les trois organisations avaient fourni la preuve que les agents de négociation des contrats donnaient des conseils et exerçaient une fonction de remise en question en ce qui concerne l'établissement des critères d'évaluation des soumissions.

Conclusions et recommandations de l'examen initial

21. Les conclusions suivantes avaient été tirées de l'examen initial :
 - dans l'ensemble, les trois organisations visées par l'examen possédaient des politiques et des directives pour appuyer les processus d'évaluation des soumissions; les rôles et les responsabilités étaient clairs et communiqués, et des activités de surveillance et d'AQ ont été constatés;

- pour la majorité des dossiers examinés, les processus d'évaluation des soumissions ont été exécutés conformément aux lois et aux politiques applicables ainsi qu'aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Cependant, des incohérences et des domaines d'amélioration ont été relevés, y compris le besoin pour les organisations de renforcer la tenue des dossiers.

22. L'ombudsman de l'approvisionnement a recommandé que :

- 1) l'ASFC termine la mise en œuvre de son programme d'AQ de la passation de marchés, ainsi que la mise à jour de ses politiques, de ses modèles et de ses lignes directrices;
- 2) Parcs renforce la surveillance de ses processus d'évaluation des soumissions :
 - a) en poursuivant la mise à jour de ses lignes directrices en matière d'approvisionnement;
 - b) en élaborant et en mettant en œuvre des activités officielles d'AQ;
 - c) en créant une entité d'examen, comme un comité d'examen des marchés;
 - d) en faisant le point sur la délégation des pouvoirs de passation des marchés.

Résumé de la réponse des organisations au suivi

23. L'ASFC et Parcs ont déclaré avoir pris des mesures pour donner suite aux recommandations formulées dans l'examen initial et que toutes les mesures avaient été entièrement mises en œuvre. Les organisations ont fourni des documents justificatifs pour la plupart de ces mesures.

Réponse de l'ASFC à la recommandation

24. En réponse à la recommandation de l'ombudsman de l'approvisionnement, l'ASFC a déclaré avoir pris deux mesures pour s'assurer de terminer la mise en œuvre de son programme d'AQ de la passation de marchés, ainsi que la mise à jour de ses politiques, de ses modèles et de ses lignes directrices.

25. Premièrement, l'ASFC a terminé la mise en œuvre de son programme officiel d'AQ. À cette fin, l'ASFC a également créé une base de données pour effectuer le suivi des demandes d'AQ, y compris l'état d'avancement, les modifications et les approbations des demandes; ainsi qu'une liste de vérification officielle *avant et après l'examen de l'attribution des marchés*, exportée de la base de données et signée par l'agent de révision et les responsables des achats concernés afin de respecter les critères d'AQ de l'ASFC.

26. Deuxièmement, l'ASFC a mis à jour et communiqué ses procédures et directives en matière d'AQ. Les agents de négociation des contrats ont été informés officiellement des exigences mises à jour en matière d'AQ. Une liste de vérification informelle d'AQ, qui comprenait

l'approbation de l'agent de révision et des questions d'examen normalisées, a également été élaborée. Enfin, l'ASFC a élaboré une documentation sur les procédures qui devait être examinée et mise à jour dans le cadre de son Initiative de réinitialisation de l'ensemble des politiques financières 2018-2019.

Réponse de Parcs à la recommandation

27. En réponse à la recommandation de l'ombudsman de l'approvisionnement, Parcs a déclaré avoir mis en place trois mesures pour renforcer sa surveillance des processus d'évaluation des soumissions.
28. Premièrement, Parcs a mis à jour et révisé les directives en matière d'approvisionnement disponibles sur son intranet et a ajouté quatre documents d'encadrement précis : un guide de 2014 et un guide de 2018 pour son processus d'évaluation des soumissions, un guide de référence rapide pour les marchés simples et de faible valeur, et des procédures pour un comité d'évaluation. D'autres révisions ont été faites à mesure qu'on en cernait le besoin. Parcs a également mis sur pied une formation et une documentation nationales sur la passation de marchés. Au moment de son autoévaluation, il avait offert 12 séances de formation approfondie et 6 séances de formation de base sur l'approvisionnement.
29. Deuxièmement, Parcs a apporté des changements à ses activités d'AQ. L'organisation a créé une section de l'assurance de la qualité et de la formation (AQ et F) pour élaborer et mettre en œuvre un programme interne d'AQ et F. Un plan triennal d'AQ a également été établi et lancé; trois examens des activités d'AQ ont déjà été réalisés et d'autres sont en cours.
30. Troisièmement, Parcs a effectué un examen et une mise à jour qui ont permis d'établir une différenciation dans la délégation des pouvoirs de passation des marchés pour les spécialistes fonctionnels, et pour les gestionnaires des centres de coûts et le personnel administratif.

Évaluation de la réponse de l'ASFC à la recommandation

31. L'ASFC a déclaré avoir mis en œuvre deux mesures visant à répondre à la recommandation de l'ombudsman de l'approvisionnement. Elle a indiqué que les deux mesures avaient été entièrement mises en œuvre. L'ASFC a fourni des documents pour justifier les mesures prises.
32. Premièrement, la documentation de l'ASFC a été examinée pour évaluer l'affirmation selon laquelle son programme d'AQ avait été entièrement mis en œuvre. Les éléments essentiels de son programme d'AQ ont été confirmés par les communiqués clairs de l'organisation relativement aux exigences d'AQ, les listes de vérification officielles et informelles et la documentation complète des procédures. La capacité à surveiller les résultats a également été corroborée par les renseignements suivis dans sa base de données d'AQ, ainsi que par la

documentation des changements requis par la liste de vérification officielle de l'examen d'AQ.

33. Deuxièmement, en ce qui concerne la mise à jour des politiques, des modèles et des directives, l'ASFC a fourni des communiqués à l'appui de sa communication officielle des exigences d'AQ qui confirment le caractère actuel de certaines directives et son intention d'envoyer un autre communiqué aux nouveaux employés suivant les changements apportés à sa structure organisationnelle.
34. L'ASFC a également fourni des documents sur les procédures de son programme d'AQ, lesquels contenaient une référence à la directive de 2003 et de multiples références à l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) sans faire également référence à l'Accord de libre-échange canadien (ALEC), qui a remplacé l'ACI en 2017. Toutefois, l'examen de cette documentation est prévu dans le cadre de l'Initiative de réinitialisation de l'ensemble des politiques financières de l'ASFC qui est en cours et qui s'étendra sur plusieurs années.

Évaluation de la réponse de Parcs à la recommandation

35. Parcs a déclaré avoir mis en œuvre trois mesures visant à répondre à la recommandation de l'ombudsman de l'approvisionnement. Il a indiqué que les trois mesures avaient été entièrement mises en œuvre. Parcs a fourni de la documentation pour justifier en grande partie les mesures prises.
36. Premièrement, Parcs a fourni des captures d'écran de son intranet pour montrer les communiqués, guides, modèles, formulaires et outils d'approvisionnement disponibles. Un communiqué à l'intention du personnel a démontré la façon dont Parcs a évalué le besoin de mises à jour supplémentaires en expliquant en détail les facteurs à l'origine de ses nouvelles exigences et les objectifs de chaque modification. Pour démontrer le caractère continu de ses mises à jour, Parcs a également fourni quatre documents d'encadrement internes en matière d'approvisionnement qui ont récemment été publiés sur son intranet.
37. Deuxièmement, Parcs a présenté une proposition triennale approuvée décrivant un plan conceptuel pour sa section de l'assurance de l'AQ et F et précisant les rôles et le personnel responsable du document. Ce plan a aidé à corroborer l'existence de la section AQ et F et a établi les livrables que Parcs Canada s'attend à réaliser conformément aux activités prévues, y compris des examens de conformité à l'AQ et des présentations de formation sur l'approvisionnement. L'existence de ces livrables a été confirmée par une liste de vérification pour les examens de conformité à l'AQ, un calendrier pluriannuel des activités d'AQ (p. ex. examens, formations, visites sur place) et des présentations complètes des séances de formation de base et de formation approfondie de Parcs sur l'approvisionnement.
38. Troisièmement, Parcs Canada a fourni un communiqué de 2018 annonçant la tenue, dans l'ensemble de l'organisation, d'un exercice pour valider les attestations des cartes de

signature à la suite de sa transition vers un nouveau système financier, et comme toutes les cartes de signature financières existantes arriveraient à échéance, les nouvelles délégations de pouvoirs de passation de marchés seraient réparties entre trois niveaux de pouvoirs fondamentaux. Les demandes concernant l'un des quatre niveaux de pouvoirs accrus feront l'objet d'une évaluation au cas par cas seulement après qu'il aura été prouvé que la personne qui en fait la demande satisfait de multiples exigences, y compris celles relatives à la formation et à l'approbation de la part des gestionnaires financiers concernés.

39. Parcs n'a pas fourni de documentation propre à la création d'un mécanisme d'examen approprié, comme l'avait recommandé l'ombudsman de l'approvisionnement.

Conclusion

40. L'ASFC et Parcs ont tous deux tenu compte des recommandations formulées par l'ombudsman de l'approvisionnement dans le cadre de l'examen initial des pratiques d'approvisionnement et ont fourni des renseignements sur leurs mesures et leurs plans. Les deux organisations ont indiqué avoir entièrement mis en œuvre toutes les mesures pour répondre aux recommandations de l'ombudsman. Elles ont fourni des documents pour justifier complètement l'affirmation de l'ASFC et pour justifier en grande partie l'affirmation de Parcs.
41. L'analyse réalisée par le BOA a révélé que les réponses fournies par les deux organisations (c.-à-d. l'autoévaluation et les documents justificatifs) sont raisonnables et crédibles.
42. L'analyse du BOA a estimé le niveau de mise en œuvre des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement par l'ASFC comme étant une « mise en œuvre intégrale » (niveau 5) et par Parcs, comme étant une « mise en œuvre importante » (niveau 4).

Annexe A – Recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement et réponses des organisations

Recommandations du BOA	Réponse de l'organisation
<p>L'ombudsman de l'approvisionnement recommande que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'Agence des services frontaliers du Canada termine la mise en œuvre de son programme d'assurance de la qualité de la passation de marchés, ainsi que la mise à jour de ses politiques, de ses modèles et de ses lignes directrices. 	<p>« La Division de l'approvisionnement et de la gestion des biens stratégiques (DAGBS) a mis en œuvre un programme officiel d'AQ. Pour appuyer le programme d'AQ, la DAGBS a :</p> <ul style="list-style-type: none"> • créé une base de données pour effectuer le suivi des demandes d'AQ, y compris l'état d'avancement et les approbations; • élaboré une liste de vérification officielle, laquelle est exportée de la base de données Access de l'AQ aux fins de signature par l'agent de révision et les responsables de l'approvisionnement concernés. <p>Pour appuyer le programme d'AQ, la DAGBS a mis à jour et fait connaître les procédures et les directives d'AQ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en communiquant de façon officielle les procédures et les exigences aux agents de négociation des contrats; • en élaborant une liste de vérification de l'AQ qui comprend l'approbation de l'agent de révision et des questions normalisées; • en concevant des documents de procédure à l'appui du programme d'AQ (qui sera examiné et mis à jour de nouveau dans le cadre de l'Initiative de réinitialisation de l'ensemble des politiques financières en 2018-2019). »
<ul style="list-style-type: none"> • Parcs Canada renforce la surveillance de ses processus d'évaluation des 	<p>« L'Agence Parcs Canada (APC) a pris les mesures suivantes en réponse à l'examen des</p>

<p>soumissions en poursuivant la mise à jour de ses lignes directrices en matière d'approvisionnement; en élaborant et en mettant en œuvre des activités officielles d'assurance de la qualité; en créant une entité d'examen, comme un comité d'examen des marchés; et en faisant le point sur la délégation des pouvoirs de passation des marchés.</p>	<p>pratiques d'approvisionnement 2016-2017 du BOA relativement aux processus d'évaluation des soumissions :</p> <p>Directive de l'approvisionnement Parcs Canada a achevé la mise à jour et la révision des directives en matière de passation de marchés, lesquelles sont affichées sur le site intranet de l'APC. La mise à jour comprend l'ajout des documents suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">• Guide sur le processus d'évaluation des soumissions• Guide de base sur l'évaluation des soumissions• Guide sur la constitution d'un comité d'évaluation• Formation sur l'approvisionnement – Guide d'accompagnement <p>Parcs Canada a élaboré de la documentation et commencé la mise en œuvre d'un nouveau programme national de formation sur la passation de contrats (séances d'une demi-journée et d'une journée complète). À ce jour, 12 séances d'une journée complète et 6 séances d'une demi-journée ont été offertes.</p> <p>Assurance de la qualité (AQ) Parcs Canada a créé une section de l'assurance de la qualité et de la formation au sein de la Direction générale des acquisitions, des marchés et des contributions (DGAMC) ou de la Direction du dirigeant principal des finances pour élaborer et mettre en œuvre un programme d'assurance de la qualité et de formation pour l'organisation. Un plan triennal d'assurance de la qualité a été élaboré et lancé.</p> <p>Délégation de pouvoirs de passation de marchés</p>
---	---

	<p>L'APC a effectué un examen et une mise à jour de la délégation des pouvoirs de passation des marchés, lesquels ont donné lieu à l'établissement d'une différenciation dans la délégation des pouvoirs de passation de marchés à la fois pour les spécialistes fonctionnels, et pour les gestionnaires des centres de coûts et le personnel administratif. »</p>
--	--