



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

*EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA
SERVICES DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION*

OTTAWA
JUN 2015

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

Table des matières

Introduction.....	3
<i>Contexte</i>	<i>3</i>
<i>Objectif de l'examen</i>	<i>3</i>
<i>Portée et méthode</i>	<i>3</i>
<i>Pourquoi est-ce important?</i>	<i>4</i>
<i>Contexte</i>	<i>4</i>
Observations.....	5
<i>Politiques et lignes directrices internes.....</i>	<i>5</i>
<i>Rôles et responsabilités.....</i>	<i>7</i>
<i>Formation et orientation.....</i>	<i>7</i>
<i>Activités de surveillance et d'établissement de rapports</i>	<i>8</i>
<i>Planification intégrée de l'approvisionnement.....</i>	<i>10</i>
Examen des dossiers	10
<i>Stratégies de passation de contrats.....</i>	<i>10</i>
<i>Énoncés des travaux.....</i>	<i>11</i>
<i>Administration des contrats.....</i>	<i>11</i>
<i>Divulgateion proactive.....</i>	<i>13</i>
Conclusion	14
Recommandation.....	15
Réponse du Ministère	15

Introduction

Contexte

1. L'alinéa 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* accorde à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir d'examiner les pratiques en matière d'approvisionnement des ministères afin d'en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence.

2. En juin 2013, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a reçu une lettre anonyme alléguant la présence d'un conflit d'intérêts et d'un avantage indu dans le cadre de plusieurs contrats de technologie de l'information (TI) attribués par Emploi et Développement social Canada (EDSC) à une entreprise de TI.

3. L'ombudsman de l'approvisionnement a déterminé qu'il n'existait aucun motif raisonnable concernant l'allégation de conflit d'intérêts et d'avantage indu soulevée dans la lettre anonyme. Cependant, l'analyse des renseignements accessibles au public menée dans le cadre d'une évaluation étendue ainsi que l'analyse des onze plaintes concernant EDSC reçues par le BOA depuis 2008, ont permis d'établir plusieurs constatations indiquant des problèmes systémiques dans les pratiques de passation de contrats du Ministère :

- attribution de plusieurs contrats de services de TI, ainsi que des autorisations de tâches, dont les montants et les dates de début et de fin sont identiques;
- modifications au contrat fréquentes, qui peuvent comprendre l'exercice des périodes d'option du contrat;
- modifications au contrat entraînant une hausse considérable de sa valeur totale.

4. Par conséquent, conformément au paragraphe 4(1) du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement* (le *Règlement*), l'ombudsman de l'approvisionnement a déterminé qu'il existait des motifs raisonnables d'examiner les pratiques d'approvisionnement d'EDSC.

Objectif de l'examen

5. Le présent examen vise à déterminer si les pratiques d'approvisionnement utilisées par EDSC pour acquérir des services de TI étaient conformes aux politiques et aux procédures pertinentes, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et à tout règlement connexe, ainsi qu'aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

Portée et méthode

6. La portée de l'examen était axée sur les pratiques d'approvisionnement adoptées par EDSC pour l'acquisition de services de TI dans le cadre de contrats sélectionnés durant la période allant du 1^{er} avril 2013 au 31 août 2014. Les contrats sélectionnés avaient été conclus par la Direction générale d'innovation, information et technologie (DGIIIT) et d'autres directions générales d'EDSC.

7. L'examen portait sur le cadre de contrôle de gestion en place pour l'approvisionnement, plus précisément :

- les politiques et les lignes directrices internes;
- les rôles et les responsabilités;
- la formation et l'orientation;
- la surveillance et l'établissement de rapports;
- la planification.

8. Les éléments suivants sont exclus du présent examen :

- L'utilisation de la carte d'achat en raison de l'étendue de la récente vérification d'EDSC et des plans de surveillance en place;
- les contrats administrés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

9. La méthode d'examen comprenait des entrevues avec le personnel du Ministère, un examen et une analyse des documents, comme les politiques internes et les schémas de processus, et un examen des dossiers d'achat.

10. Un échantillon discrétionnaire de 40 dossiers a été sélectionné en tenant compte des facteurs de risque ciblés, dont les dates d'attribution des contrats, les valeurs des contrats et les contrats contenant des modifications.

Pourquoi est-ce important?

11. Conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, il incombe aux ministères de « veiller à ce que soient mis en place [...] des cadres de contrôle suffisants pour assurer une diligence raisonnable et une administration judicieuse des fonds publics » et à ce que ces cadres soient appliqués comme prévu¹. Il s'avère important de mettre en place un cadre de gestion de l'approvisionnement efficace fonctionnant comme prévu pour s'assurer que le processus d'approvisionnement est exécuté conformément aux exigences politiques, tout en atténuant les risques, en obtenant le meilleur rapport qualité-prix et en maintenant les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

Contexte

12. La mission d'EDSC est de bâtir un Canada plus fort et plus concurrentiel, d'aider les Canadiennes et les Canadiens à faire des choix qui leur permettent d'avoir une vie productive et enrichissante, en plus d'améliorer leur qualité de vie².

13. EDSC offre une gamme de programmes et de services dans trois secteurs d'activité :

- Emploi et développement social;
- Programme du travail;
- Service Canada³,

¹ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 5.1.1

² Site Web d'EDSC

³ *Ibid.*

14. EDSC procure de nombreux avantages à la population canadienne, dont la Pension de la sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi et la Prestation nationale pour enfants, lesquels programmes représentent 96 % des dépenses totales du Ministère⁴.

15. L'activité d'approvisionnement au sein d'EDSC est centralisée. L'équipe des approvisionnements d'EDSC, située dans la région de la capitale nationale, fait partie de la Direction de la gestion des investissements, des biens et de l'approvisionnement et relève du dirigeant principal des finances. Cette équipe est responsable de la passation de contrats au sein du Ministère, à l'exception des achats effectués à l'aide d'une carte d'achat.

16. En 2012-2013, la DGIIT, qui est le fournisseur de systèmes et de services de TI du Ministère, a conclu 300 contrats d'une valeur totale d'environ 134,7 M\$⁵, ce qui représentait 30 % des contrats d'EDSC sur le plan de la valeur et 7 % des contrats sur le plan du volume⁶.

17. Les autorisations de tâches représentent 70 % de l'ensemble des dossiers liés aux services de TI⁷ compris dans la portée du présent examen et 10 % de la valeur totale des contrats attribués par EDSC en 2012-2013⁸.

Observations

Politiques et lignes directrices internes

18. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor établit le cadre dans lequel les autorités contractantes doivent être exercées. Les politiques et les procédures ministérielles doivent être harmonisées avec les exigences de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, et on s'attend à ce que les ministères définissent clairement les rôles et les responsabilités des autorités contractantes.

19. EDSC a établi des directives et des processus internes en matière d'approvisionnement. La politique d'approvisionnement du Ministère et les documents à l'appui renvoyaient à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et ont été jugés conformes.

20. La politique d'approvisionnement d'EDSC, dont la dernière mise à jour date de juillet 2013, tient compte de l'exigence de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor qui concerne le recours à la passation de contrats concurrentiels dans la mesure du possible afin d'encourager la concurrence et de faire preuve d'équité dans l'utilisation des fonds publics. Cette politique fournit des directives détaillées sur les exceptions applicables aux exigences concernant la sollicitation d'offres, la passation de contrats avec d'anciens fonctionnaires ou l'utilisation d'offres à commandes.

21. Bien que la politique d'approvisionnement et les lignes directrices d'EDSC cadrent avec la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, l'analyse du BOA a ciblé des domaines pour lesquels des directives supplémentaires pourraient être fournies, car ils sont liés aux contrats de

⁴ *Ibid.*

⁵ Rapport annuel sur l'approvisionnement, page 17

⁶ Rapport annuel sur l'approvisionnement, page 11

⁷ Nombre total de dossiers des 382 contrats de services de TI attribués pour l'ensemble d'EDSC (y compris la DGIIT) entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 août 2014.

⁸ Rapport annuel sur l'approvisionnement d'EDSC, page 10

services de TI, plus particulièrement en ce qui concerne l'attribution et l'administration des autorisations de tâches, les modifications aux contrats et les exigences relatives aux documents.

Autorisations de tâches

22. Un contrat avec autorisations de tâches est une méthode d'approvisionnement utilisée dans les cas où il existe un besoin précis du client d'obtenir rapidement et à répétition une ou plusieurs catégories de services indiquées dans le contrat pendant la durée du contrat⁹. Autrement dit, une autorisation de tâches correspond à la mesure administrative visant à autoriser les travaux conformément aux modalités d'un contrat. Les autorisations de tâches ne sont pas des contrats distincts en soi.

23. La politique d'approvisionnement d'EDSC fournit des directives sur la passation de contrats concurrentiels et non concurrentiels, y compris les offres à commandes et les préavis d'adjudication de contrat, mais ne traite pas des autorisations de tâches.

24. Comme il est indiqué dans la section Contexte du présent rapport, les autorisations de tâches représentent un volume important des activités d'acquisition de services de TI et des activités d'approvisionnement totales d'EDSC. Entre juillet et novembre 2014, le Ministère a rédigé des directives concernant l'utilisation d'autorisations de tâches; une fois intégrées à la politique existante, elles appuieront l'attribution et l'administration uniformes des autorisations de tâches.

Modifications aux contrats

25. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor permet les modifications aux contrats, mais précise que les contrats ne devraient pas être modifiés à moins que « les modifications ne servent les intérêts de l'État, par exemple en épargnant de l'argent ou du temps ou en accélérant la réalisation de l'objectif premier du marché »¹⁰. Bien que les modifications aux contrats existants soient parfois nécessaires, elles « exigent souvent davantage de travail administratif, et la concurrence ne sera pas d'un grand secours pour convaincre l'entrepreneur d'effectuer des travaux complémentaires ou d'apporter des changements au coût le plus bas possible¹¹ ».

26. Des modifications, y compris l'exercice des périodes d'option des contrats, ont été observées dans 35 % de l'ensemble des dossiers liés aux services de TI compris dans la portée du présent examen; les modifications représentaient 45 % des dépenses d'approvisionnement d'EDSC en 2012¹².

27. La politique d'approvisionnement d'EDSC fait référence aux modifications; toutefois, cette référence se limite à la définition d'une modification et à l'établissement des responsabilités en matière d'approvisionnement. Il n'existe aucune directive supplémentaire appuyant l'exigence de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor qui prévoit qu'« il faut expliquer minutieusement pourquoi les coûts dépasseront le montant initial du marché¹³ ».

Exigences en matière de documentation

⁹ Guide des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, section 3.35.1.1

¹⁰ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 12.9.1

¹¹ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 12.9.1

¹² Rapport annuel sur l'approvisionnement de 2012

¹³ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, Appendice H, section 2.6

28. La Politique sur les marchés du CT précise 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 marchés¹⁴ ».

29. EDSC a élaboré et mis en œuvre des listes de vérification propres au type de contrat (non concurrentiel, autorisation de tâches); cependant, ces listes de vérification sont fondées sur les processus et n'indiquent pas les documents que le Ministère exige de voir consigner au dossier.

30. EDSC a indiqué au BOA que sa politique d'approvisionnement ministérielle doit être révisée et mise à jour l'an prochain, et que les listes de vérification sont actuellement modifiées afin qu'elles cadrent avec le nouveau système de rapports financiers. Ces initiatives fourniront au Ministère l'occasion d'aborder les domaines ciblés ci-dessus et de mettre en œuvre des mesures d'amélioration.

Rôles et responsabilités

31. Les rôles et les responsabilités de l'équipe des approvisionnements et de la DGIIT sont clairement consignés et communiqués. Les entrevues et l'examen des documents ont révélé que les clients et les agents des achats ont une compréhension claire de leurs responsabilités tout au long du processus d'approvisionnement.

32. Au sein de l'équipe de l'approvisionnement, les dossiers sont répartis entre les agents d'approvisionnement, selon l'expertise et la complexité. Les niveaux de pouvoirs de passation de contrats délégués sont consignés pour chaque niveau des agents des achats; un agent de niveau PG-1 peut autoriser des contrats d'une valeur maximale de 25 000 \$ tandis qu'un agent du niveau PG-5 peut autoriser des contrats d'une valeur maximale de 1,25 M\$.

33. La DGIIT, en tant que cliente de l'équipe des approvisionnements, est responsable de tâches particulières du processus d'approvisionnement (p. ex. élaboration de l'énoncé des travaux, réception des produits livrables). Pour s'assurer que les exigences en matière d'approvisionnement sont clairement définies et respectées, toutes les demandes d'approvisionnement de la DGIIT d'une valeur de plus de 10 000 \$ sont consignées dans un formulaire de justification de la Direction générale, et sont examinées et approuvées par l'administrateur délégué financier et le directeur, Gestion des ressources avant d'être soumises à l'équipe des approvisionnements aux fins de suivi.

34. Bien que cette fonction d'examen officiel existe au sein de la DGIIT, aucun comité d'examen similaire n'est actuellement en place pour soutenir le Ministère dans son ensemble.

Formation et orientation

35. Des séances de formation et d'orientation sur l'approvisionnement sont mises à la disposition du personnel responsable de l'approvisionnement, principalement par l'intermédiaire du site intranet du Ministère (iService), de cours en ligne et de l'École de la fonction publique du Canada. Par exemple, une formation sur les achats écologiques et la propriété intellectuelle a été donnée et une séance de formation sur les ententes sur les revendications territoriales globales a été dirigée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Aux fins du présent examen, l'exhaustivité et la qualité de la formation sur l'approvisionnement donnée n'ont pas été évaluées.

¹⁴ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 12.3.1

36. Le personnel responsable de l'approvisionnement d'EDSC prépare des plans d'apprentissage personnel (fondés sur les évaluations du rendement et les objectifs de travail), qui sont ensuite révisés, approuvés et surveillés par la direction.

37. Les agents des achats fournissent aux clients une orientation de façon proactive au moyen de communications par courriel, ce qui a été noté comme une bonne pratique. Cette orientation comprend une « trousse d'outils sur la gestion de contrat », qui contient des feuilles de travail sur les dépenses relatives aux contrats et des listes de vérification en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et traite de l'élaboration d'énoncés des travaux, y compris des modèles pour les services acquis couramment. Des liens vers une formation en ligne (« Approvisionnement 101 ») sont également fournis. Les mises à jour et les modifications apportées aux politiques ou aux procédures sont communiquées au personnel responsable de l'approvisionnement et aux clients à l'aide de bulletins.

Activités de surveillance et d'établissement de rapports

38. À l'échelle du Ministère, les activités de surveillance et d'établissement de rapports, qui contiennent des renseignements sur l'approvisionnement, se déroulent de la manière suivante :

- rapport hebdomadaire « prospectif » à l'intention de la haute direction;
- divulgation proactive de tous les contrats et des modifications d'une valeur de plus de 10 000 \$;
- rencontres régulières du Conseil des grands projets et investissements afin d'approuver et de surveiller les projets de TI, y compris les approvisionnements.

39. Au sein de la DGIIT, une surveillance courante des renseignements sur l'approvisionnement est assurée et des rapports réguliers sont établis à cet égard :

- outil de suivi de la gestion ministérielle, qui effectue un suivi de toutes les transactions de la DGIIT;
- surveillance des autorisations de tâches, pour assurer un suivi des dépenses, des modifications et des dates des autorisations de tâches;
- graphique d'activités de la Direction générale de l'Agent principal des finances, qui est distribué à l'équipe des approvisionnements afin d'assurer le suivi de l'état des demandes;
- examen et approbation de toutes les demandes d'approvisionnement de plus de 10 000 \$;
- carte de pointage mensuelle, qui informe la haute direction de l'avancement de la mise en œuvre des projets de TI;
- rencontres bimensuelles du Comité exécutif du dirigeant principal de l'information afin d'examiner les renseignements, y compris les contrats.

40. Au sein de l'équipe des approvisionnements, les activités de surveillance et d'établissement de rapports suivantes sont menées :

- rapport annuel sur l'approvisionnement, qui fait état des activités d'approvisionnement globales et contient une analyse des tendances axée sur les articles d'exécution, les acheteurs ministériels et les méthodes d'approvisionnements;
- Rapport sur les acquisitions (Secrétariat du Conseil du Trésor);

- analyse des tendances pluriannuelles axées sur les produits;
- examen informel de chaque dossier d'achat par le personnel;
- examen d'assurance de la qualité mené pour toutes les demandes de propositions d'une valeur de plus de 100 000 \$.
- élaboration et mise en œuvre de plans de surveillance (c.-à-d. certification en vertu de l'article 32 de la LGFP que des fonds suffisants sont disponibles); si des erreurs sont décelées, un plan d'action doit être établi pour assurer la prise de mesures correctives.

41. La mise en œuvre d'un nouveau système financier (SAP) en avril 2014 a entraîné diverses irrégularités dans les données sur l'approvisionnement, allant du report incorrect de contrats pluriannuels de l'ancien système financier à la saisie en double de données dans le module Gestion des articles du SAP. Durant cet examen, 3 des 40 exemples de dossiers (8 %) devaient être remplacés en raison des numéros de dossiers doubles ou de reports incorrects.

42. Afin de corriger ces inexactitudes et de s'assurer que les données représentent l'activité d'approvisionnement réelle, l'équipe des approvisionnements a entrepris un exercice de validation complète des 2 176 transactions d'approvisionnement.

43. Bien que de nombreuses activités de surveillance et d'établissement de rapports soient menées, comme l'examen d'assurance de la qualité de toutes les demandes de propositions de plus de 100 000 \$ et l'approbation par la DGIIT de tous les contrats de plus de 10 000 \$, rien ne démontrait l'adoption d'une approche systémique axée sur les risques pour la surveillance des contrats ministériels, comprenant une fonction de remise en question à l'échelle ministérielle; aucun autre élément de preuve démontrant l'application d'une approche ou d'un cadre axé sur les risques n'a été fourni durant la phase d'examen du présent examen.

44. Bien qu'elle n'y oblige pas, la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor énonce que « les autorités contractantes sont invitées à instituer un mécanisme officiel de contestation pour toutes les propositions contractuelles¹⁵ ». La présence de mécanismes de comité d'examen de la passation de contrats est considérée comme une pratique exemplaire par le BOA, comme « la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement est un élément essentiel d'un ensemble plus vaste de contrôles de la gestion, utilisés pour assurer la saine gestion des approvisionnements fédéraux¹⁶ ».

45. Comme il est décrit dans la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, ces mécanismes peuvent notamment prendre la forme d'un comité d'examen officiel ou de groupes consultatifs régionaux, selon la taille du ministère concerné. Leurs membres peuvent compter des agents d'approvisionnement et des agents financiers supérieurs, ainsi que des membres de divers secteurs de programmes, afin d'assurer l'équilibre et l'indépendance du processus d'examen. Le mandat peut être établi selon l'activité d'approvisionnement et les facteurs de risque (p. ex. contrats dont la valeur approche les limites des accords commerciaux) qui sont approuvés par la haute direction.

46. Un mécanisme de contestation à l'échelle ministérielle aiderait à faire en sorte que les activités de passation de contrats liés à des services de TI soient conformes au cadre de gestion, tiennent compte des risques organisationnels et appuient les priorités ministérielles et les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

¹⁵ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 11.1.1

¹⁶ BOA, Chapitre 1 : Fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement, page ii

Planification intégrée de l'approvisionnement

47. Le processus de planification d'EDSC comporte trois principales composantes : le Rapport sur les plans et les priorités, le plan d'activités intégré ministériel et les plans d'activités individuels des directions générales.
48. La DGIIT possède une stratégie de gestion de l'information (GI) et des TI, qui décrit les plans et les priorités de la direction générale ainsi que sa gouvernance et ses processus à l'appui de l'atteinte de ces priorités.
49. Des plans d'approvisionnement de projet sont requis pour tout projet de plus d'un million de dollars. Ces plans intégrés renferment un aperçu du projet, les risques déterminés, les exigences de ressourcement et la stratégie d'approvisionnement. Tous les plans nécessitent l'approbation du Conseil des grands projets et investissements, et doivent inclure l'ensemble des approvisionnements prévus à l'appui du projet.
50. Bien que l'équipe des approvisionnements n'ait pas de plan officiel en place, une liste des biens et des services fournis de façon commune est publiée sur le site Web du Ministère et présente les montants des dépenses antérieures.
51. Le BOA a fait état d'une bonne pratique au sein de la DGIIT concernant l'élaboration et la mise en œuvre d'un registre des risques de la Direction générale. Ce registre indique les principaux risques pour tous les biens et les services de GI-TI et le projet approuvé de TI, de même que les stratégies d'atténuation mises en œuvre pour gérer ces risques. Ces risques touchent l'approvisionnement et le ressourcement (p. ex. détermination des exigences d'apprentissage technique pour le personnel afin que des contrats de formation soient mis en place à l'appui de la réalisation des projets) et sont harmonisés avec le profil de risque organisationnel d'EDSC. Les renseignements provenant du registre des risques sont pris en compte dans l'exercice de surveillance et d'établissement de rapports à l'égard des fiches de rendement mensuelles pour la haute direction.

Examen des dossiers

52. L'examen des dossiers a été conçu pour évaluer si le cadre d'approvisionnement d'EDSC fonctionnait comme prévu en ce qui concerne l'approvisionnement de services de TI. Les résultats ne devraient pas être considérés comme représentatifs de l'ensemble des activités d'approvisionnement d'EDSC.

Stratégies de passation de contrats

53. Des dossiers ont été examinés pour vérifier que des processus concurrentiels ont été utilisés dans la mesure du possible, que des exceptions ont été fournies dans les cas où un processus non concurrentiel a été sélectionné, et que les offres à commandes obligatoires ont été utilisées comme il se doit.
54. Au total, 85 % (34/40) des dossiers ont fait l'objet d'un approvisionnement par la voie d'un processus concurrentiel. Les dossiers pour lesquels des processus non concurrentiels ont été utilisés contenaient les justifications requises pour invoquer une exception à la concurrence. Des offres à commandes obligatoires ont été utilisées au besoin.

55. Des mécanismes de passation de contrats dits « de capacité à la demande » ont été notés comme bonne pratique. Ces mécanismes sont utilisés lorsque les travaux sont réalisés en tout ou en partie sur demande. Ils ont été mis en place afin d'accroître la capacité du Ministère à tirer parti des services professionnels en TI, afin de favoriser l'exécution rapide des projets de TI en réduisant l'effort administratif.

Énoncés des travaux

56. L'atteinte des objectifs d'un contrat relève largement du caractère clair et précis de l'énoncé des travaux; c'est pourquoi il est important que ce dernier décrive les travaux en indiquant les résultats attendus, les produits livrables précis et les jalons définitifs.

57. Sans une définition claire des produits livrables pour appuyer la description des travaux à effectuer, les gestionnaires de centre de responsabilité pourraient avoir de la difficulté à attester que les travaux ont été réalisés, que les biens ont été fournis ou que les services ont été rendus conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

58. Dans l'ensemble, les énoncés des travaux des dossiers examinés étaient clairs et indiquaient des produits livrables précis ainsi que les échéances selon lesquelles les travaux devaient être achevés. Cela concorde avec le fait que les clients reçoivent de l'encadrement de la part de l'équipe des approvisionnements à l'égard de l'élaboration des énoncés des travaux, y compris des modèles d'énoncés des travaux pour les services de TI acquis couramment, et qu'une offre à commande est en place pour aider les clients à élaborer des énoncés des travaux.

59. Pour deux dossiers (5 %), il a été déterminé que l'énoncé des travaux n'était pas clair, car les travaux à effectuer étaient vagues et les produits livrables étaient imprécis. Certaines expressions telles que « participer ou contribuer à l'élaboration et à l'examen du projet » et « donner des conseils spécialisés en matière de gestion de programme et de projet sur demande » avaient été utilisées. Dans un autre dossier, la documentation indiquait que l'entrepreneur avait créé son propre énoncé des travaux en travaillant sous contrat pour le Ministère.

Administration des contrats

60. Des dossiers ont été examinés pour vérifier que l'autorisation de tâche ou que le contrat a été signé par l'autorité contractante appropriée et en temps; que les autorisations de tâche ont été autorisées conformément aux modalités stipulées dans le contrat; et que les modifications aux contrats ont été apportées dans le respect des politiques applicables.

61. Au total, 90 % (36/40) des dossiers examinés ont été jugés bien gérés conformément aux politiques et aux lignes directrices. Les exceptions suivantes ont été notées.

Politique sur les marchés du Conseil du Trésor

- Deux autorisations de tâche ont été signées par une autorité contractante ministérielle alors que le contrat exigeait l'autorisation de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, étant donné que la valeur de chaque autorisation de tâche était supérieure à 100 000 \$ (taxe sur les produits et services et taxe de vente harmonisée incluses); aucune preuve n'a été fournie au BOA comme quoi EDSC avait avisé Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de ces actions.

Directives d'EDSC

- Une autorisation de tâche a été modifiée deux fois : la première modification (datée du 30 septembre 2014) dépassait la limite du plan d'approvisionnement approuvé, tandis que la deuxième modification (datée du 4 novembre 2014) réduisait l'autorisation de tâche en respectant les limites du plan d'approvisionnement.
- Un contrat non concurrentiel, d'une valeur de moins de 25 000 \$, a été attribué à un entrepreneur qui a rédigé son propre énoncé des travaux.

62. En plus des dossiers susmentionnés, le BOA a fait état de la situation des deux dossiers suivants :

- Une autorisation de tâche avait été modifiée (le 31 mars 2014) à l'égard du calendrier seulement par courriel de la part de l'autorité contractante. Une confirmation par courriel avait été envoyée par le fournisseur indiquant que la modification avait été acceptée le jour même, mais aucune modification signée ne figurait au dossier.
- Une autorisation de tâche avait été modifiée (le 31 mars 2014) à l'égard du calendrier et du budget seulement par courriel de la part de l'autorité contractante. Une confirmation par courriel avait été envoyée par le fournisseur indiquant que la modification avait été acceptée le jour même, et une modification rétroactive figurait au dossier (signée le 27 juin 2014).

63. Bien qu'ils n'aient pas dérogé aux exigences de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, deux autres approvisionnements ont été réalisés d'une manière pouvant ne pas « résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité¹⁷ » :

- EDSC a conclu un contrat comportant des dépenses estimatives évaluées à moins de 25 000 \$ sans lancer une demande de soumissions. Cela est permis conformément au sous-alinéa 6b)(i) du *Règlement sur les marchés de l'État*. Lorsque le contrat a été modifié pour accroître la valeur de 14 000 \$, les limites relatives à l'adjudication des marchés pour des modifications à des contrats non concurrentiels ont été respectées conformément à l'Appendice C – Directive du Conseil du Trésor sur les marchés.

Alors qu'à première vue cet approvisionnement était conforme au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, la documentation au dossier a révélé que l'énoncé des travaux avait été préparé par l'entrepreneur qui travaillait déjà pour le Ministère comme expert-conseil externe en GI. Les preuves démontraient également que des produits livrables ont par la suite été ajoutés à l'énoncé des travaux et que la valeur monétaire du contrat a été augmentée à plus de 25 000 \$ par la voie d'une modification.

- EDSC a mis à profit la méthode d'approvisionnement des Services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT) afin de lancer une demande de soumissions pour un contrat d'une valeur de 69 410 \$. La période d'affichage minimale de cinq jours civils et le nombre minimum de fournisseurs invités ont été respectés conformément à l'arrangement en matière d'approvisionnement des SPICT pour un contrat d'une valeur inférieure à 80 400 \$. Lorsque le contrat a été modifié et que sa valeur est passée à

¹⁷ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 2.a.

93 000 \$, ce changement a été fait dans le respect de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et des exigences des SPICT, et il n'y a aucun seuil dans les SPICT qui empêche une autorité contractante de modifier un contrat au-delà de 80 400 \$.

Alors qu'à première vue cet approvisionnement était conforme au Règlement sur les marchés de l'État et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, la documentation au dossier a révélé qu'avant le lancement de la demande de soumissions, des questions ont été posées concernant la possibilité d'accroître la valeur et la durée du contrat, selon un calendrier et un processus de demande de soumissions proposés, par rapport à la méthode d'approvisionnement des SPICT et au seuil de l'Accord de libre-échange nord-américain. La documentation indiquait aussi qu'une augmentation du contrat à plus de 80 400 \$ nécessiterait une plus longue période de soumission et un plus grand nombre de fournisseurs invités conformément à l'arrangement en matière d'approvisionnement des SPICT.

64. Du point de vue du BOA, des questions de cette nature suggèrent que les valeurs contractuelles estimatives pour les deux approvisionnements susmentionnés n'ont pas été parfaitement définies au moment de la phase de planification. Par conséquent, il y a un risque que ces modifications entraînent la perception d'un contournement ou un contournement réel des fonctions de contrôle telles que la limitation des contrats à fournisseur unique et les exigences propres à la demande de soumissions, ce qui pose des risques pour les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

65. Il est important de noter que ces deux approvisionnements ne provenaient pas de la DGIIT, et par conséquent n'étaient pas assujettis à la surveillance assurée par le mécanisme officiel d'examen des approvisionnements de la DGIIT, qui veille à ce que les exigences relatives à l'approvisionnement soient clairement définies et appuyées avant que les stratégies d'approvisionnement soient mises à exécution.

66. Le BOA a constaté d'autres problèmes relatifs à des modifications pour cinq des dossiers susmentionnés. Les modifications ont été approuvées comme il le fallait; toutefois, la plupart des approbations ne contenaient que ce que la modification supposait (p. ex. hausse du niveau d'effort [argent], prolongation de la période du contrat) et non pas la raison de la modification (p. ex. retard imprévu). Conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, « lorsqu'on demande l'approbation de l'augmentation de valeur d'un marché [...], il faut expliquer minutieusement pourquoi les coûts dépasseront le montant initial du marché¹⁸ ».

67. Comme il a été mentionné précédemment, les directives actuelles d'EDSC ne décrivent pas explicitement l'exigence de consignation de l'explication justifiant la modification, ce qui fait en sorte qu'il est difficile pour le Ministère de comprendre et d'expliquer pour quelles raisons des modifications sont apportées et de confirmer que les modifications apportées aux contrats sont dans l'intérêt du gouvernement.

Divulgence proactive

68. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor énonce que « les administrateurs généraux sont tenus de divulguer publiquement aux trois mois [...] les marchés passés ou les modifications

¹⁸ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, Appendice H, section 2.6

d'une valeur supérieure à 10 000 \$¹⁹ ». Afin de soutenir cette activité d'établissement de rapports à EDSC, les rapports mensuels sont examinés par l'équipe des approvisionnements pour garantir que les renseignements sont justes et complets.

69. Dans le cadre de l'examen, 2 dossiers sur 40 (5 %) n'ont pas été divulgués au trimestre de rapport approprié, et leur valeur monétaire indiquée était incorrecte. Le BOA a informé le Ministère des deux dossiers non divulgués, et nous avons été avisés que les dossiers n'ont pas été divulgués en raison de difficultés quant à l'établissement de rapports, et que la divulgation aurait lieu dès que possible. Les dossiers non divulgués proviennent du trimestre de l'exercice, à la suite de la mise en œuvre du nouveau système de rapports financiers (SAP) le 1^{er} avril 2014. L'équipe des approvisionnements a déjà pris des mesures pour surmonter ces difficultés quant à l'établissement de rapports, conformément à son exercice de validation à 100 %, en plus de produire des rapports mensuels courants. Le site Web externe d'EDSC indique qu'« en raison d'une erreur de système, des modifications pour le 1^{er}, 2^e et 3^e trimestre pour 2014-15 ne sont pas incluses dans leurs rapports respectifs. Les informations manquantes seront incluses dans le 4^e trimestre de la divulgation²⁰ ».

Conclusion

70. EDSC possède un cadre de gestion des achats pour l'obtention de services de TI. Ce cadre est conforme aux lois, aux règlements, aux politiques et aux lignes directrices applicables, et l'approvisionnement et l'administration de la majorité des dossiers examinés respectaient ce cadre. Par conséquent, et selon les critères examinés dans le cadre de cet examen, aucun problème systémique n'a été relevé parmi les pratiques d'approvisionnement d'EDSC. Les pratiques d'approvisionnement appliquées par EDSC pour l'obtention de services de TI étaient conformes aux politiques et aux lois applicables de même qu'aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence, sauf les exceptions indiquées.

71. De bonnes pratiques ont été reconnues concernant ce qui suit : offre proactive d'encadrement aux clients par le personnel responsable de l'approvisionnement, utilisation d'un registre des risques de la DGIIT afin d'améliorer la planification de la Direction générale, établissement de mécanismes de passation de contrats de capacité à la demande afin de favoriser l'exécution rapide des projets de TI en réduisant l'effort administratif.

72. Des points à améliorer ont été ciblés dans le cadre de gestion des achats, plus précisément à l'égard des politiques et des directives à l'appui de l'administration des autorisations de tâche, des modifications aux contrats et des exigences en matière de documentation. L'absence d'une approche systématique fondée sur les risques pour la surveillance a aussi été relevée.

73. Événements subséquents : Un document de cadre de surveillance fondé sur les risques pour l'approvisionnement a été fourni au BOA pendant le processus d'approbation des rapports. Par conséquent, son contenu n'a pas été examiné dans le cadre de cet examen.

¹⁹ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, section 5.1.6

²⁰ <http://divulgation.edsc.gc.ca/dp-pd/introductioncdn-fra.jsp?site=1§ion=2>

Recommandation

74. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande qu'EDSC continue d'améliorer ses politiques et ses pratiques d'approvisionnement afin de favoriser des pratiques d'approvisionnement uniformes et conformes pour les services de TI, en :

- mettant à jour les politiques et les lignes directrices internes dans les domaines clés liés aux modifications, aux autorisations de tâche et à la documentation des dossiers;
- prenant les mesures nécessaires afin qu'une approche fondée sur les risques approuvée par la haute direction pour la surveillance des activités d'approvisionnement ministérielles soit appliquée de façon uniforme dans l'ensemble du Ministère.

Réponse du Ministère

75. Conformément à l'article 5 du *Règlement*, l'ombudsman de l'approvisionnement a donné à EDSC l'occasion de commenter les recommandations proposées dans le cadre de cet examen et les raisons pour celles-ci. Les commentaires du Ministère ont été pris en considération avant que le rapport soit achevé et publié.

Réponse du ministère

76. *Approuvé. En réponse à cet examen, EDSC est heureux de constater que le rapport de l'ombudsman confirme l'absence de problèmes systémiques parmi les pratiques d'approvisionnement du Ministère. EDSC utilise une approche fondée sur les risques pour la surveillance des approvisionnements ministériels, et continuera d'examiner et de mettre à jour cette approche en vue de l'harmoniser encore davantage avec la récente mise en œuvre de systèmes, d'applications et de produits (SAP) de données et de renseignements. En outre, EDSC poursuivra son examen des politiques d'approvisionnement, conformément aux recommandations du rapport. Enfin, à la suite de la réalisation de cet examen, EDSC a révisé son document sur les processus pour mettre à profit sa grande capacité en matière de passation de contrats de capacité à la demande, et a publié ce document sur son site Web interne aux fins de consultation.*