

DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST CANADA

RAPPORT FINAL

**VÉRIFICATION DES NORMES EN MATIÈRE DE PASSATION
DE MARCHÉS**

Le 2 janvier 2004

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	3
1.0 INTRODUCTION.....	5
1.1 Contexte.....	5
1.2 Objectifs.....	8
1.3 Portée.....	8
2.0 APPROCHE ET MÉTHODE.....	9
3.0 CRITÈRES.....	9
3.1 Gestion du processus d’approvisionnement.....	10
3.2 Planification du processus.....	10
3.3 Mise en œuvre du processus.....	10
3.4 Contrôle et surveillance du processus.....	10
3.5 Valeurs et éthique.....	10
4.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	11
4.1 Contexte.....	11
Quels sont les risques que pose la passation de marchés?.....	11
4.2 Gestion du processus d’approvisionnement.....	15
4.2.1 Délégation des pouvoirs de signer les documents financiers.....	15
4.2.2 Comité d’examen des marchés.....	16
4.2.3 Formation.....	21
4.2.4 Cartes d’acquisition.....	22
4.2.5 Vérification interne de 1997.....	23
4.3 Planification du processus.....	23
4.3.1 Premières possibilités pour les entrepreneurs de l’Ouest.....	25
4.4 Mise en œuvre du processus.....	25
4.4.1 Offres à commandes/Arrangements en matière d’approvisionnement.....	27
4.4.2 Fractionnement de marchés.....	29
4.5 Contrôle et surveillance du processus.....	30
4.5.1 Rapport annuel sur les acquisitions à l’intention du Conseil du Trésor.....	32
4.5.2 Marchés verbaux.....	32
4.5.3 Demandes d’accès à l’information et de protection des renseignements personnels (AIPRP).....	33
4.6 Valeurs et éthique.....	34
4.6.1 Relations employeur-employé.....	35
5.0 CONCLUSION.....	36
ANNEXE A – LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES.....	39

RÉSUMÉ

En octobre 2003, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) a demandé à BMCI Consulting Inc. (appelée ci-après BMCI ou nous) de mener une vérification des normes de DEO en matière de passation de marchés. La vérification avait pour objectif d'évaluer les pratiques de passation de marchés mises en place à DEO et la mesure dans laquelle elles respectent les politiques et règlements établis de l'administration fédérale. BMCI s'est vu confier le mandat de cerner les faiblesses et les pratiques exemplaires et de présenter des recommandations pertinentes. BMCI s'est donc employé plus particulièrement à évaluer la pertinence du cadre de gestion de la fonction et des processus d'approvisionnement à DEO. BMCI a effectué la vérification entre le 30 octobre et le 10 décembre 2003.

Afin de remplir son mandat, DEO passe des marchés pour obtenir certains biens et services. Ces marchés représentent une partie importante de ses dépenses de fonctionnement, qui se sont chiffrées à 48,3 M\$ en 2002-2003. Comme il est indiqué dans le *Rapport annuel sur les acquisitions à l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor* portant sur l'année civile 2002, DEO a passé directement ou par l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) 1 432 marchés d'une valeur totale de 4,918 M\$, soit 10,2 p. 100 du budget de fonctionnement.

BMCI a constaté que DEO a déjà des pris des mesures positives visant à renforcer ses processus de passation de marchés, dont la mise sur pied du Comité d'examen des marchés (CEM) – pratique exemplaire. Le Comité de direction a en effet créé le CEM en décembre 2002 et lui a confié comme mandat d'examiner la totalité des marchés de services à fournisseur unique et les modifications apportées à ces marchés. Il a ainsi mis en place un mécanisme officiel de contestation lié à l'examen de ces marchés.

Nous avons constaté que s'offrent des possibilités d'améliorer davantage le processus de passation de marchés. Les processus d'approvisionnement ministériels ne facilitent en effet pas

pleinement sa gestion efficiente et efficace selon les objectifs et les cadres établis par le Conseil du Trésor et le cadre de gestion du Ministère. Les normes de DEO en matière de passation de marchés conviennent généralement mais il est nécessaire d'améliorer leur application. Nous avons formulé d'ailleurs une recommandation qui pourrait mener à l'élargissement du mandat du CEM pour qu'il puisse examiner l'ensemble des processus de passation de marchés. Nous avons aussi recommandé que soit effectuée une évaluation des risques liés aux diverses options de passation de marchés qui sont utilisées par DEO en vue de déterminer les domaines qui ont besoin de plus de surveillance de la part de la direction.

Nous avons constaté également que les rôles et les responsabilités de ceux qui prennent part au processus de passation de marchés ne sont ni documentés ni clairs pour tous ceux qui sont concernés. Nous avons donc recommandé que les rôles et les responsabilités soient documentés et qu'il soit envisagé de mettre la documentation à la disposition de tous les employés par l'entremise du site intranet de DEO, ainsi que les listes de vérification nécessaires pour guider les employés tout au long du processus de passation de marchés.

En examinant les marchés conclus par DEO ou par TPSGC au nom de DEO, nous avons constaté qu'avaient été passé bon nombre de marchés de faible valeur pour ce qui semble être des types de travail similaires. Dans la plupart des cas, ces marchés ont été conclus par l'intermédiaire d'un processus concurrentiel. Même s'il est louable de choisir ainsi des entrepreneurs, il n'en demeure pas moins que ce n'est pas toujours le processus le plus efficient pour octroyer des marchés de faible valeur. Nous avons proposé que DEO examine les possibilités qui s'offrent à lui pour ce qui est de conclure des offres à commandes ou des arrangements en matière d'approvisionnement qui lui permettraient de répondre en partie à ses besoins prévus sur une période de deux ans. Nous avons relevé que DEO a mis en place un tel arrangement pour l'obtention de services de vérification, de services d'évaluation et de services-conseils, et nous estimons qu'il s'agit là d'une pratique exemplaire. L'administration centrale et les régions se servent d'ailleurs efficacement de cet arrangement.

Nous croyons savoir que dans le passé DEO a conclu des marchés comportant des

caractéristiques de relations employeur/employé. Nous avons été informés que DEO a remédié à cette situation, et nous n'avons d'ailleurs pas relevé de marchés de ce genre dans l'échantillon de marchés que nous avons examinés.

En conclusion, même si DEO a déjà pris d'importantes mesures visant à renforcer ses processus de passation de marchés et d'approvisionnement, il n'en demeure pas moins que s'offrent des possibilités d'améliorer davantage ces processus.

1.0 INTRODUCTION

En octobre 2003, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) a demandé à BMCI Consulting Inc. (appelée ci-après BMCI ou nous) d'effectuer une vérification des normes de DEO en matière de passation de marchés. BMCI a amorcé la vérification en menant une enquête préliminaire le 30 octobre 2003, qui a consisté en des interviews initiales et en un examen de divers documents visant à bien cerner les domaines sur lesquels devait porter la vérification. BMCI a interviewé notamment des employés de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, des membres du personnel du bureau de l'administration centrale chargé de l'administration des marchés, des représentants du bureau responsable de l'administration des marchés dans la région de la Colombie-Britannique et des agents principaux dont les responsabilités comprennent un important volet de passation de marchés. BMCI a accompli le travail sur le terrain entre le 24 novembre et le 10 décembre 2003.

1.1 Contexte

Créé en 1987, DEO a pour mandat de favoriser le développement et la diversification de l'économie de l'Ouest canadien et de faire valoir les intérêts de l'Ouest pour ce qui touche l'élaboration de la politique économique nationale. La croissance économique dans l'Ouest du Canada est inégale. La situation et les possibilités, sur le plan économique, sont en effet différentes d'un secteur à l'autre et géographiquement. Chacune des provinces a des défis

uniques à relever et des possibilités à exploiter. Il existe également des différences entre les collectivités.

DEO, en raison de sa composition et de sa taille, est essentiellement un ministère stratégique, pragmatique et souple qui est en mesure de cerner et de créer les possibilités d'une manière qui n'est pas à la portée d'une grande entité. Il est souvent prié d'ailleurs de mettre en œuvre des programmes nationaux dans l'Ouest du Canada, au nom d'autres ministères fédéraux. Il est un catalyseur capable de faciliter la collaboration et l'obtention de financement de concert avec les autres gouvernements, les petites entreprises en démarrage, les universités, les établissements de recherche et les grandes entreprises établies.

Pour remplir son mandat, DEO consacre une importante partie de son budget de fonctionnement à l'octroi de marchés de fournitures et de services. En 2002-2003, les dépenses budgétisées se sont chiffrées à 367,9 M\$, alors que les recettes non disponibles se sont établies à 26,5 M\$. Les subventions et contributions sont intervenues pour 322,9 M\$ du budget. Les dépenses réelles, en 2002-2003, se sont élevées à 246,8 M\$ - dont 198,5 M\$ en subventions et contributions. Les dépenses de fonctionnement de DEO se sont chiffrées quant à elles à 48,3 M\$.

Comme il est indiqué dans le *Rapport annuel sur les acquisitions à l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor* portant sur l'année civile 2002, DEO a conclu 1 432 marchés soit directement, soit par l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), d'une valeur totale de 4,918 M\$ - soit 10,2 p. 100 de son budget de fonctionnement (veuillez vous reporter au tableau 1).

Pour l'exercice 2003-2004, les dépenses budgétisées s'établissent à 370,3 M\$, tandis que les recettes non disponibles devraient s'élever à 23,65 M\$. Les subventions et contributions se chiffrent à 324,9 M\$. Les dépenses de fonctionnement devraient donc s'établir à 45,4 M\$.

Les biens et services sont acquis à l'aide de la petite caisse, de cartes d'acquisition, de commandes dans le cadre d'offres à commandes et d'octroi de marchés par voie concurrentielle

ou non concurrentielle. Le rapport sur les acquisitions à l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor ne fait pas état des achats effectués au moyen de la petite caisse ou des cartes d'acquisition.

DEO offre ses programmes et services dans quatre régions, basées sur les frontières provinciales dans l'Ouest, et par l'entremise de son bureau à Ottawa. Chacune des régions, ainsi que le bureau d'Ottawa, dispose de sa propre capacité d'approvisionnement, l'Alberta s'occupant des besoins de l'administration centrale.

	Marchés inférieurs à 25000 \$		Marchés s'établissant à 25 000 \$ ou à un montant supérieur		Total	
	(en milliers de dollars)	nombre	(en milliers de dollars)	nombre	(en milliers de dollars)	nombre
Ministère						
Fournitures	1 618	1 104	0	0	1 618	1 104
Services	1 509	272	1 042	21	2 551	293
Ministère-Total	3 127	1 376	1 42	21	4 169	1 397
TPSGC, au nom du Ministère						
Fournitures	96	8	111	2	207	10
Services	232	20	310	5	542	25
TPSGC-Total	328	28	421	7	749	35
Grand total	3 455	1 404	1 463	28	4 918	1 432

DEO, à l'instar de la plupart des autres ministères et organismes, est assujéti à divers accords commerciaux. Pour les services, voici les seuils limites établis pour la période de deux ans débutant le 1^{er} janvier 2004 et se terminant le 31 décembre 2005 :

Accord de libre-échange nord-américain	89 000 \$
Commerce intérieur	100 000 \$
Organisation mondiale du commerce	261 300 \$

En matière de passation de marchés, DEO doit veiller à ce soient suivies les règles prévues par ces accords commerciaux. Par exemple, les politiques de traitement préférentiel ne peuvent être appliquées qu'aux activités d'approvisionnement dont la valeur est inférieure aux seuils

applicables ou que si l'acquisition particulière figure dans une catégorie exclue. Dans chacune des situations où il ne suit pas les règles prévues par ces accords commerciaux, DEO s'expose à une contestation devant le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Chacune des diverses méthodes d'approvisionnement comporte ses propres difficultés et exige que DEO fasse preuve de rigueur afin de respecter les règlements pertinents de l'administration fédérale. Lors de sa réunion des 11 et 12 décembre 2002, le Comité de direction a décidé de mettre sur pied, à DEO, le Comité d'examen des marchés (CEM) pour que les pratiques exemplaires en matière de passation de marchés soient appliquées de manière uniforme.

En mai 2003, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a amorcé un projet visant à répertorier les normes en matière de passation de marchés mises en place à DEO. Elle a notamment élaboré des listes de vérification, qui ont été transmises aux autorités contractantes pour utilisation dans les vérifications futures des activités liées à la passation de marchés.

Dans le plan d'activités de vérification et d'évaluation 2003-2004, approuvé par le Comité de vérification et d'évaluation ministériel (CVEM), DEO a prévu qu'il fallait effectuer une vérification des normes ministérielles en matière de services de passation de marchés afin de déterminer si étaient respectés ou non les politiques et règlements applicables de l'administration fédérale.

1.2 Objectifs

La vérification avait pour objectifs d'évaluer les normes et les pratiques en matière de passation de marché qui sont en place à DEO et de déterminer la mesure dans laquelle elles respectent les politiques et règlements établis de l'administration fédérale. Nous devons cerner les lacunes et les pratiques exemplaires et formuler des recommandations pertinentes. Nous devons plus particulièrement évaluer la pertinence du cadre de gestion de la fonction et des processus d'approvisionnement à DEO.

1.3 Portée

La vérification visait à examiner et à évaluer les normes en matière de passation de marchés qui sont en place à DEO. Elle a porté sur la période s'étendant du 1^{er} avril 2002 au 30 septembre 2003. Nous avons comparé les normes de DEO avec les exigences du Conseil du Trésor et celles de TPSGC, ainsi qu'avec les autres lois ou politiques fédérales pertinentes. Nous avons exclu de la vérification, les déplacements, l'accueil et les subventions et contributions.

2.0 APPROCHE ET MÉTHODE

Pour effectuer la vérification, nous avons interviewé les spécialistes du domaine à DEO et tenu une réunion avec l'analyse principal du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) responsable de DEO à Ottawa et l'analyste des politiques chargé des marchés. De plus, nous avons examiné un certain nombre de dossiers (marchés) en vue de déterminer le processus qui est suivi pour l'octroi des marchés individuels. Comme il est indiqué dans le *Rapport annuel sur les acquisitions à l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor 2002*, TPSGC a traité 35 marchés d'une valeur de 749 K\$. Comme la vérification portait sur les processus de DEO et non sur ceux de TPSGC, nous n'avons pas interviewé de représentants de TPSGC.

Nous avons interviewé des gestionnaires choisis de centre de responsabilité de DEO dont les opérations englobent la passation de marchés. Pour valider la compréhension des processus, nous avons demandé à chacun des gestionnaires de centre de responsabilité ou à leurs représentants de nous fournir un document exposant, étape par étape, le processus utilisé pour traiter les dossiers de marchés individuels. Nous avons fait de même dans chacune des régions et au bureau d'Ottawa.

Nous avons effectué la vérification conformément au mandat sur l'évaluation des normes en matière de passation de marchés, daté du 23 septembre 2003, que nous a confié DEO.

3.0 CRITÈRES

Voici les cinq critères sur lesquels reposait la vérification :

3.1 Gestion du processus d'approvisionnement

Les processus d'approvisionnement ministériels devraient en faciliter la gestion efficace et efficiente selon les objectifs et les cadres établis par le Conseil du Trésor et le cadre de gestion du Ministère.

3.2 Planification du processus

La planification du processus devrait être intégrée au processus de planification du Ministère en vue de faciliter l'atteinte des objectifs des programmes.

3.3 Mise en œuvre du processus

La fonction d'approvisionnement devrait permettre d'offrir aux gestionnaires hiérarchiques des services qui sont propres à répondre à leurs besoins et qui sont conformes aux politiques, aux lois, aux procédures et aux règlements établis.

3.4 Contrôle et surveillance du processus

Les gestionnaires hiérarchiques et le personnel chargé de l'approvisionnement devraient recevoir suffisamment d'information pour contrôler le rendement continu du processus de passation de marchés.

3.5 Valeurs et éthique

Le Ministère démontre qu'il est déterminé à promouvoir les valeurs et l'éthique au chapitre de l'application des politiques et procédures ministérielles aux activités liées à l'approvisionnement et à la passation de marchés.

4.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Contexte

Il importe d'exposer le contexte dans lequel le Ministère conclut des marchés en vue de comprendre à fond les constatations, les recommandations et les conclusions de la vérification. Nous expliquons le contexte dans les paragraphes qui suivent.

Qu'est-ce qu'un marché?

Un marché est un accord ou une promesse, exécutable aux termes de la loi. Dans le présent rapport, nous faisons référence aux accords grâce auxquels le Ministère obtient des biens et des services auprès de fournisseurs externes. Les expressions « passation de marchés », « activité de passation de marchés » et « processus de passation de marchés » sont utilisées pour décrire les méthodes dont se servent les fonctionnaires du Ministère afin de déterminer leurs besoins en approvisionnement, d'établir les contrats nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi que de surveiller et de mener à terme les marchés connexes.

Pourquoi le Ministère conclut-il des marchés?

En général, le Ministère conclut des marchés de fournitures ou de services dans le but de répondre à des besoins opérationnels et d'obtenir la meilleure valeur. L'achat de biens et de services auprès de fournisseurs externes est une façon d'obtenir les intrants dont le Ministère a besoin pour exercer ses activités. Dans certaines circonstances, il peut être préférable d'acheter de tels intrants auprès de fournisseurs externes que de se les procurer directement à l'aide des ressources internes.

Quels sont les risques que pose la passation de marchés?

Le processus de passation de marchés comporte un certain nombre de risques possibles. En voici quelques-uns :

- établissement d'objectifs peu clairs, c.-à-d. les gestionnaires peuvent ne pas parvenir à

clarifier comme il convient ce qu'ils veulent vraiment obtenir à l'aide d'un arrangement contractuel, p. ex., quels sont les biens livrables?

- examen insuffisant des options, c.-à-d. les gestionnaires peuvent choisir un mode d'action sans avoir examiné au préalable l'ensemble des options qui s'offrent à eux;
- les gestionnaires peuvent faire affaire par inadvertance avec des fournisseurs peu fiables ou à prix élevé;
- les gestionnaires peuvent commander un trop grand nombre ou un trop petit nombre de biens ou services;
- les gestionnaires peuvent accepter un bien dont la qualité ou la quantité est inférieure à ce qui est prévu dans le contrat;
- les gestionnaires qui octroient des marchés doivent travailler dans le cadre du droit civil et criminel;
- les gestionnaires peuvent prendre des décisions en matière d'octroi de marchés qui soient à leur propre avantage ou à l'avantage d'amis ou d'associés.

L'ensemble de ces facteurs s'applique à la passation de marchés aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Toutefois, dans le secteur public, la passation de marchés doit aussi :

- contribuer à l'atteinte d'un éventail d'objectifs de la politique publique qui sont « secondaires » par rapport aux besoins opérationnels directs mais qui sont importants pour les intervenants;
- se conformer, pour une question de droit, aux obligations complexes de l'administration fédérale et à d'autres obligations juridiques;
- faire face comme il convient aux pressions qui peuvent découler d'avantages électoraux ou partisans ou d'intérêts spéciaux, y compris ceux des fournisseurs. La politique du Conseil du Trésor stipule clairement que chaque transaction doit pouvoir respecter le critère de l'examen public.

Deux principes complémentaires sont au cœur du processus de passation de marchés du

gouvernement fédéral : l'obtention de la meilleure valeur et le libre accès aux possibilités de marché.

- Le principe de la meilleure valeur vise à faire en sorte que lorsqu'il acquiert des biens ou des services, le gouvernement bénéficie de la meilleure combinaison de valeur et de prix.
- Le principe du libre accès donne à tous les fournisseurs qualifiés une chance égale de faire affaire avec le gouvernement sans faveur politique ou bureaucratique.

L'utilisation d'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel est la meilleure façon de garantir que seront respectés ces deux principes. Dans certaines circonstances, toutefois, il peut être peu pratique ou non souhaitable de tenir un appel d'offres ouvert et préférable d'octroyer un marché dirigé ou à fournisseur unique. Le *Règlement sur les marchés de l'État* reconnaît et prévoit une telle situation lorsque :

- soit la valeur du marché est relativement peu élevée;
- soit il est urgent d'obtenir le bien ou service;
- soit il n'est pas dans l'intérêt public de tenir un appel d'offres ouvert;
- soit le bien ou service est unique et ne peut être obtenu qu'auprès d'une seule source.

Le *Règlement sur les marchés de l'État* et la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor traitent d'ailleurs en détail de ces exceptions.

<i>Règlement sur les marchés de l'État</i>	<i>Politique sur les marchés – Secrétariat du Conseil du Trésor</i>
Extrême urgence	Les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates... Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.
Valeur inférieure à 25 000 \$	Limite monétaire précise
Ne sert pas l'intérêt public	Elle vise surtout les cas qui intéressent les questions de sécurité, mais on peut également l'invoquer pour réduire des disparités socio-économiques importantes.
Une seule personne ou une seule entreprise peut accomplir le travail	Elle ne devrait être invoquée que dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité technique ou d'une spécialisation technologique.

Nota : Selon la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, en cas d'appel d'offres, il faut justifier le recours à l'une ou l'autre des quatre exceptions, soit dans le dossier portant sur le marché, soit, le cas échéant, dans la présentation au Conseil du Trésor.

Source : *Règlement sur les marchés de l'État* (article 6) et *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor (section 10.2.2 à 10.2.5).

4.2 Gestion du processus d'approvisionnement

Le critère de vérification, « gestion du processus d'approvisionnement », visait à s'assurer que « les processus d'approvisionnement ministériels devraient en faciliter la gestion efficiente et efficace selon les objectifs et les cadres établis par le Conseil du Trésor et le cadre de gestion du Ministère ». De l'avis de BMCI, même si DEO a pris d'importantes mesures visant à renforcer le processus d'approvisionnement, notamment la « pratique exemplaire » de créer un Comité d'examen des marchés, il ne respecte pas pleinement ce critère sur tous les plans importants.

4.2.1 Délégation des pouvoirs de signer les documents financiers

Nous avons examiné le document exposant la délégation des pouvoirs de signer les documents financiers à DEO et conclu qu'il était conforme aux pouvoirs qui ont été délégués au Ministère. Nous avons constaté, cependant, que le document utilisé actuellement a été approuvé pour la dernière fois par le sous-ministre et le ministre en 1997. Depuis, le Ministère a été restructuré. Or, la politique du Conseil du Trésor exige que les ministères examinent et mettent à jour la totalité des pouvoirs délégués au moins une fois par année. Elle stipule également que, même si la nomination d'un nouveau ministre n'annule pas automatiquement la délégation existante des pouvoirs, le Ministère doit préparer aussi rapidement que possible un nouveau document pour approbation par le nouveau ministre. Les responsables nous ont présenté une ébauche du document de remplacement proposé qui reflète avec plus d'exactitude la structure du Ministère et son mode de fonctionnement actuel.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Finances, veille à ce qu'un document exposant comme il convient la délégation des pouvoirs de signer les documents financiers soit présenté au

sous-ministre et au ministre pour approbation dès que possible.

4.2.2 Comité d'examen des marchés

Nous nous attendions à trouver, pour la passation des marchés, un cadre de gestion ministériel approfondi dans lequel seraient décrits et expliqués le processus de passation de marchés ainsi que les mécanismes de contrôle financier fonctionnels visant à soutenir ce processus. Nous avons constaté, toutefois, qu'un tel cadre n'a été que partiellement mis en place, c.-à-d. DEO a mis sur pied un Comité d'examen des marchés (CEM). Ce comité a été créé lors de la réunion du Comité de direction les 11 et 12 décembre 2002. Dans la *Politique sur les marchés*, le Conseil du Trésor encourage l'établissement de tels comités et considère qu'il s'agit là d'une « pratique exemplaire ».

Nous n'avons pas évalué les mécanismes de contrôle financier du Ministère, car ils n'étaient pas visés par la vérification. Cependant, il est généralement accepté que des mécanismes de contrôle financier efficaces constituent les assises nécessaires pour assurer la saine gestion des finances. En fait, fort de tels mécanismes et processus, l'organisation est en mesure de se conformer, par exemple, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Voici d'ailleurs les articles de la LGFP qui sont pertinents dans ce cas :

- l'article 32 la LGFP exige que l'organisation s'assure qu'elle dispose des fonds nécessaires pour payer les biens ou les services avant de les commander;
- l'article 34 de la LGFP exige que l'organisation s'assure qu'elle a reçu les biens ou services et qu'ils sont satisfaisants;
- l'article 33 stipule que la personne qui « signe le chèque » visant à payer les biens ou services doit posséder le pouvoir requis et doit être convaincu qu'on a satisfait aux exigences précitées et qu'il s'agit d'une imputation régulière au crédit.

Par suite de la création du CEM, il est maintenant nécessaire, avant d'octroyer un marché pour obtenir des biens ou services, de déterminer si le marché est assujéti ou non à l'approbation du

comité. Font partie du CEM un sous-ministre adjoint (comme président), le directeur général, Finances, et le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, entre autres. Nous avons noté, toutefois, que la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor stipule que, lorsque est mis sur pied un tel comité, le président devrait être l'agent financier principal. Même si l'on pourrait interpréter cette exigence comme étant la volonté de faire en sorte qu'au moins le président soit un cadre supérieur du Ministère, il se peut néanmoins que le Conseil du Trésor ait d'autres importantes raisons pour affirmer que le président devrait être l'agent financier principal. Par conséquent, il pourrait être utile que DEO demande au Comité consultatif du Conseil du Trésor sur les marchés de clarifier la raison d'être de cette exigence.

Recommandation

Il est recommandé que le président du Comité d'examen des marchés de DEO demande au Comité consultatif du Conseil du Trésor sur les marchés d'éclaircir l'exigence de la Politique sur les marchés selon laquelle le président du comité d'examen des marchés du Ministère doit être l'agent financier principal.

En décembre 2002, le sous-ministre a annoncé la création du CEM et affirmé alors que celui-ci aurait comme mandat d'approuver la totalité des marchés de services non concurrentiels. Les responsables ont ensuite rédigé le mandat du CEM et l'ont transmis aux divers bureaux du Ministère en mai 2003. Le CEM est chargé d'approuver l'ensemble des marchés de services non concurrentiels, les modifications apportées à ces marchés et les propositions de marché pour lesquelles le Ministère n'a pas reçu trois offres soit par téléphone, télécopieur ou courrier.

Il est important de noter que la restriction exigeant que le Ministère reçoive au moins trois offres est plus stricte que la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, qui stipule qu'un marché est considéré comme ayant été conclu selon un processus concurrentiel si on a demandé au moins trois propositions, mais si on en a reçu seulement une. Nous souscrivons à la position du CEM, c'est-à-dire qu'à moins que n'aient été reçues trois propositions, le processus peut ne pas avoir l'apparence d'être vraiment concurrentiel. N'oublions pas que, dans un tel cas, on peut

aussi se demander si le gestionnaire a demandé à au moins trois entreprises de lui transmettre une proposition tout en sachant fort bien que toutes ces entreprises, sauf une, ne lui enverraient pas de proposition ou ne serait pas en mesure de répondre.

Il se peut que le Comité de direction de DEO ait conclu à ce moment-là que les marchés posant le plus de risques étaient les marchés de services non concurrentiels (ou à fournisseur unique). Même si cela est peut-être le cas, il n'en demeure pas moins que cette décision n'a pas été justifiée à l'aide d'une évaluation des risques de l'activité passation de marchés du Ministère ou d'un examen du processus de passation de marchés.

En mai 2003, le CEM a demandé des renseignements détaillés sur l'ensemble des marchés de services non concurrentiels qui ont été conclus ou modifiés depuis le 12 décembre 2002. Il devait examiner ces marchés et préparer un rapport à l'intention du Comité de direction. Selon son mandat, il devait aussi faire rapport au Comité de direction à tous les trois mois, et ce, à compter du 1^{er} juillet 2003, pour lui rendre compte de ses activités et lui faire part de ses principales observations. À ce jour, pourtant, il n'a pas préparé un tel rapport. Pour ce qui est des difficultés que nous avons éprouvées pour trouver une analyse des activités du CEM, elles peuvent s'expliquer en partie par le fait qu'aucun agent n'a été chargé d'apporter un soutien analytique ou une autre forme d'appui au CEM.

Nous sommes d'avis que, outre cet examen des marchés de services non concurrentiels et des modifications apportées à ces marchés, le CEM devrait ordonner aux responsables de compiler les données sur la totalité des activités de passation de marchés pour que puisse être effectuée une évaluation des risques du processus de passation de marchés de DEO.

Nous avons noté que, dans le cadre de l'examen effectué en mai par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (se reporter à la section 2.1 du présent rapport), a été élaboré un cadre visant à consigner les résultats d'une évaluation des risques des processus de passation de marchés et d'approvisionnement. Dans ce document-cadre, les marchés découlant des préavis d'adjudication de contrat (PAC) sont regroupés avec les marchés non concurrentiels. La

politique du Conseil du Trésor stipule pourtant que, si un PAC n'est pas contesté, il est assujéti aux mêmes limites qu'un marché à invitation ouverte à soumissionner (processus concurrentiel).

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor stipule de plus que le comité d'examen est un moyen de maintenir un mécanisme de contestation officiel de l'ensemble des propositions contractuelles, y compris celles qui relèvent de la compétence du Ministère, celles qui sont envoyées à TPSGC et celles qui sont soumises au Conseil du Trésor. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le mandat actuel du CEM est restreint aux marchés de services non concurrentiels.

Recommandations

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, envisage de donner suite à ce qui suit :

- *Le président du CEM et les directeurs généraux, Finances, Ressources humaines et Services intégrés, prennent les mesures nécessaires pour confier à un employé le rôle d'analyste du CEM, chargé d'apporter le soutien analytique et toute autre forme d'appui dont a besoin le Comité.*
- *Le CEM prenne les mesures nécessaires pour satisfaire à son engagement dès que possible, soit de faire rapport régulièrement au Comité de direction.*
- *Le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, effectue une analyse des risques des activités et du processus de passation de marchés dont les résultats seront présentés, pour examen, au CEM et, en fin de compte, au Comité de direction.*
- *Le Comité de direction veille à ce que le mandat du CEM continue de tenir compte des besoins du Ministère dans le contexte de l'évaluation des risques précitée et d'autres facteurs, selon le cas.*

Nous n'avons pas trouvé d'autres documents dans lesquels est exposé le processus de passation de marchés devant être suivi au sein du Ministère. Nous avons interviewé un certain nombre d'employés de DEO. Certains d'entre eux sont directement responsables de l'octroi des marchés dans leurs bureaux, et les autres sont essentiellement des utilisateurs du processus de passation de marchés comme moyen d'atteindre les objectifs opérationnels de leurs organisations. Bon nombre des employés de la dernière catégorie n'ont jamais vu le mandat du CEM. Ils ne savaient pas non plus que, advenant que ne soit reçue qu'une offre, le CEM ne considérerait pas automatiquement que le processus de passation de marchés avait été concurrentiel et qu'il fallait obtenir son approbation.

Par suite de ces interviews et de l'examen des dossiers, nous avons aussi constaté que certains agents chargés de donner des conseils et d'apporter de l'aide à ceux qui octroient des marchés n'étaient pas au courant de l'exigence de recevoir au moins trois propositions valides. De plus, un certain nombre d'employés à qui on a affirmé qu'ils n'avaient pas souvent besoin d'aide en matière de passation de marchés se fient aux conseils et à l'expertise du personnel administratif de leur bureau pour les guider au cours du processus. L'agent chargé des marchés dans la région de la Colombie-Britannique, qui sait qu'il est nécessaire de conseiller les gestionnaires dans ce domaine, s'emploie à élaborer un guide sur la passation de marchés, qui pourrait finir par être diffusé sur le site intranet pour que les gestionnaires le consultent au besoin. Même si nous ne souscrivons pas à la diffusion dans l'ensemble du Ministère du guide élaboré dans cette région, nous estimons néanmoins que le concept a du mérite. Manifestement, il faut que davantage d'information provenant d'une autorité compétente en matière de passation de marchés soit facilement accessible aux employés.

DEO est actuellement un membre actif du Comité consultatif du Conseil du Trésor sur les marchés, qui a comme mandat d'examiner les questions touchant à la forme ou aux procédures des marchés de l'État ou la politique et les lignes directrices applicables à la passation des marchés dont il est saisi, ainsi que d'apporter les changements ou les éclaircissements qu'il juge nécessaires.

Pour que l'on réponde aux préoccupations de DEO aussi bien au Comité consultatif du Conseil du Trésor sur les marchés qu'à l'interne, il est nécessaire de mettre sur pied un forum dans le cadre duquel les administrateurs de contrats pourront échanger les pratiques exemplaires et s'occuper des questions liées aux marchés.

Recommandations

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, envisage de faire ce qui suit :

- *créer une section « Passation de marchés et approvisionnement » sur le site intranet du Ministère, qui pourrait comprendre :*
 - *une brève description des diverses façons dont peuvent être conclus des marchés;*
 - *les résultats de l'évaluation des risques de l'activité passation de marchés;*
 - *une description des rôles et responsabilités de tous les participants au processus;*
 - *un schéma du processus et des listes de vérification visant à aider les employés à accomplir leur travail, y compris une liste de personnes-ressources compétentes pouvant approfondir les diverses questions.*

- *promouvoir la tenue d'une séance de travail annuelle pour les administrateurs de contrats pour qu'ils puissent échanger des pratiques exemplaires, élaborer des méthodes qui pourraient contribuer à l'intensification de l'uniformisation de l'administration des contrats à l'échelle du Ministère et être informés des règles et règlements applicables à la passation des marchés à DEO.*

4.2.3 Formation

Un aspect important de la gestion du processus d'approvisionnement est de veiller à ce que tous ceux qui prennent part au processus de passation de marchés aient suivi la formation nécessaire.

Nous croyons savoir que DEO a offert des cours sur le processus de passation de marchés, durant la dernière partie de 2002. Nous avons demandé une copie du curriculum de l'atelier, les objectifs d'apprentissage et une liste des participants. Nous n'avons pas pu, toutefois, obtenir ces renseignements. Nous ne sommes donc pas en mesure de déterminer si la formation était appropriée ou non ou si elle a été offerte aux personnes compétentes. N'oublions pas qu'une telle formation est essentielle pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus de passation de marchés. Certains ministères estiment que la formation est si importante qu'ils retirent à ceux qui le possèdent le pouvoir d'approuver les marchés jusqu'à ce qu'ils aient suivi la formation exigée.

Avant que le pouvoir de conclure des marchés soit délégué à un employé, la direction devrait s'assurer que celui-ci a suivi la formation requise.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, veille à ce que tous ceux qui prennent part au processus de passation de marchés suivent en temps opportun la formation exigée. Devrait aussi être envisagé de limiter l'exercice du pouvoir de conclure des marchés jusqu'à ce qu'ait été suivie la formation requise.

4.2.4 Cartes d'acquisition

Conformément à la politique du Conseil du Trésor, DEO utilise des cartes d'acquisition vu qu'il s'agit d'une méthode pratique et souple d'acquies et de payer certains biens et services, et ce, tout en assurant un contrôle financier efficace. Nous avons été informés que, pour l'ensemble de l'exercice 2002-2003, l'activité au titre des cartes d'acquisition a totalisé environ 500 000 \$. Il est à noter que ces cartes sont délivrées à un nombre limité d'employés à l'administration centrale, dans les régions et au bureau d'Ottawa. DEO estime que l'utilisation des cartes d'acquisition comporte peu de risques, même si une évaluation des risques n'a pas été effectuée. Nous n'avons pas pu obtenir, pour examen, davantage de détails sur l'utilisation des cartes d'acquisition mais nous croyons savoir que les Finances surveillent la façon dont elles sont

utilisées. Compte tenu de l'importance relative de cette question, nous avons conclu qu'il n'était pas nécessaire pour le moment de l'approfondir.

4.2.5 Vérification interne de 1997

En 1997, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de DEO a effectué une vérification interne, au terme de laquelle elle a formulé des recommandations qui ont été acceptées par la direction du Ministère. Nous avons demandé, mais nous n'avons pas reçu, l'information confirmant les affirmations de la direction en ce qui concerne la situation actuelle des recommandations.

La *Politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne* (en vigueur depuis avril 2001) exige que les administrateurs généraux veillent à ce que soient mis en place les systèmes de surveillance nécessaires pour que soient mis en œuvre avec succès les plans d'action élaborés par la direction en vue de donner suite aux observations découlant d'une vérification interne. Même si nous reconnaissons que la vérification de 1997 a été effectuée quatre ans avant l'entrée en vigueur de la politique sur la vérification interne révisée, il n'en demeure pas moins que constitue une saine pratique de gestion, acceptée, de veiller à ce que l'on assure le suivi régulier des mesures correctives convenues.

Recommandation

Il est recommandé que l'administrateur général s'assure qu'a été mis en place un système de surveillance visant à confirmer qu'a été mis en œuvre avec succès le plan d'action élaboré par la direction afin de donner suite aux observations découlant de la vérification interne. Le plan d'action devrait comprendre la totalité des recommandations formulées au terme de la vérification interne de 1997.

4.3 Planification du processus

Pour ce qui est du critère de cette partie de la vérification, « la planification du processus devrait être intégrée au processus de planification du Ministère en vue de faciliter l'atteinte des objectifs des programmes », nous sommes d'avis qu'il est respecté sur la plupart des plans importants.

Idéalement, les gestionnaires devraient être en mesure de prévoir le besoin de faire appel à un entrepreneur pour mener à bien leurs opérations, durant l'exercice de planification annuel. Dans certains cas à DEO, il est possible de déterminer avec précision les besoins en cours – par exemple, en ce qui concerne les évaluations environnementales. Dans d'autres cas, il n'est possible que de déterminer de manière générale la nature du travail qui sera vraisemblablement donné à contrat, vu qu'une partie de ce travail sera similaire à celui accompli par les fonctionnaires et que l'on recourt aux marchés pour faire face aux périodes de travail de pointe. Il est ressorti des dossiers que nous avons examinés que les responsables cernaient de tels besoins et envisageaient d'autres méthodes pour y répondre.

Au cours de notre examen des listes de marchés qui ont été conclus dans chaque bureau, nous avons constaté qu'il n'y avait normalement qu'une brève période entre la date où était octroyé le marché et la date où débutait réellement le travail. Les agents chargés du processus de passation de marchés dans les régions nous ont indiqué qu'on leur demande souvent de l'aide à la dernière minute pour l'octroi de marchés. Cette constatation ne révèle pas nécessairement une faiblesse dans les processus de planification du Ministère. Nous sommes d'avis que cela indique plutôt que les clients ne comprennent pas bien le travail que doivent accomplir et le temps dont ont besoin les spécialistes de l'approvisionnement et les experts de la passation de marchés. L'établissement et la diffusion de normes de service relatives aux diverses options de passation de marchés serait une façon possible d'atténuer les pressions découlant des demandes de « dernière minute ». Ces normes devraient faire clairement état du temps nécessaire pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus, ainsi que des rôles et responsabilités et du client et du fournisseur de services.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, établisse et diffuse des normes de service qui s'appliqueraient dans l'ensemble du Ministère aux diverses options de passation de marchés, ainsi que les rôles et responsabilités des clients et des fournisseurs de services prenant part au processus de passation de marchés. Le CEM devrait recevoir une copie de tout document publié sur le sujet.

4.3.1 Premières possibilités pour les entrepreneurs de l'Ouest

Un des sous-critères du processus de planification de la passation de marchés est le suivant : « Conformément à ses objectifs globaux, le Ministère offre-t-il la première possibilité aux entrepreneurs de l'Ouest? » Nous avons constaté que, pour l'octroi des marchés non concurrentiels et concurrentiels, les responsables utilisent des listes de fournisseurs qui se composent principalement d'entrepreneurs de l'Ouest. Les employés que nous avons interviewés ont affirmé qu'il était pratique d'offrir une telle possibilité aux entrepreneurs de l'Ouest, car ces entreprises connaissent bien la culture et l'économie des provinces de l'Ouest. De plus, en faisant appel à un fournisseur de l'Ouest, on peut réduire ou éliminer les frais de déplacement. Nous ne sommes pas au courant de l'existence de pouvoirs qui permettent au Ministère de ne prendre en considération que les entrepreneurs de l'Ouest. Nous estimons que, s'il est important de posséder une connaissance approfondie ou l'expérience de la culture et de l'économie des provinces de l'Ouest ou que si cela ajoute de la valeur, une telle expertise devrait faire partie des critères utilisés pour évaluer les offres.

4.4 Mise en œuvre du processus

Le critère utilisé pour cette partie de la vérification « la fonction d'approvisionnement devrait permettre d'offrir aux gestionnaires hiérarchiques des services qui sont propres à répondre à leurs besoins et qui sont conformes aux politiques, aux lois, aux procédures et aux règlements établis. » DEO a réalisé des progrès dans ce domaine, particulièrement avec la création du CEM chargé de surveiller les activités de passation de marchés. Nous sommes d'avis toutefois qu'il est nécessaire que soient prises d'autres mesures pour que le Ministère puisse conclure des marchés

de manière efficiente et efficace.

Dans la section 5.2, nous avons abordé la création du CEM et la nouvelle orientation que celui-ci est en train d'imprimer à la passation de marchés au Ministère. Dans la présente section, nous soulignons qu'il faudrait définir clairement les rôles et les responsabilités du personnel chargé de l'approvisionnement (fournisseurs de services) ainsi que du personnel opérationnel (clients), afin que tous les participants connaissent et comprennent bien le processus et le rôle qu'ils ont à jouer. Nous avons constaté que la fonction d'approvisionnement exerçait ses activités conformément aux politiques du Conseil du Trésor en matière de passation de marchés.

S'offrent d'autres possibilités de renforcer davantage le processus. Nous avons observé que les employés chargés de l'approvisionnement et le personnel opérationnel évoluent pour ce qui est de la façon dont ils abordent la passation de marchés. Bon nombre des employés que nous avons interviewés estiment que le fait de soumettre leurs propositions de marché au CEM les ralentiraient beaucoup. Un grand nombre d'entre eux préfèrent donc utiliser le processus de passation de marchés concurrentiels et demander des offres ou propositions pour la plupart de leurs marchés. Il est difficile de contester toute méthode qui permet d'accroître la transparence et la disponibilité apparente des affaires de l'État. Le Conseil du Trésor, toutefois, autorise bel et bien les ministères à octroyer des marchés non concurrentiels dans plusieurs situations, notamment dans le cas des marchés inférieurs à 25 000 \$. La majeure partie des marchés de DEO sont inférieurs à ce seuil. En fait, un important pourcentage de marchés se chiffrent à moins de 10 000 \$.

Une des raisons pour lesquelles le Conseil du Trésor autorise la passation de marchés à fournisseur unique pour les marchés inférieurs à 25 000 \$ est pour assurer l'efficience du processus de passation de marchés aussi bien pour l'État que pour les fournisseurs éventuels. Les fournisseurs peuvent en effet estimer que représente un fardeau la préparation de propositions pour l'obtention de marchés de faible valeur. Cela peut être particulièrement vrai lorsque les critères d'évaluation sont complexes ou que la demande de propositions a été envoyée à un grand nombre de fournisseurs. De plus, le temps que ces fournisseurs consacrent à la préparation

d'une proposition entre dans les frais généraux, qui ne peuvent pas être facturés à l'État. Nous sommes d'avis que les fournisseurs éventuels doivent percevoir que leur effort n'est pas disproportionné par rapport à la fois à la taille du marché possible et à la possibilité d'être le soumissionnaire retenu. La possibilité d'être le soumissionnaire retenu dépend d'un certain nombre de facteurs, dont la possession des compétences et de l'expérience nécessaires pour accomplir le travail demandé et le nombre de concurrents en puissance. Elle est d'ailleurs plus grande lorsque la nature de la proposition n'est pas complexe et que le facteur déterminant est le prix auquel le fournisseur est disposé à travailler.

4.4.1 Offres à commandes/Arrangements en matière d'approvisionnement

Nous avons constaté qu'un nombre important de marchés de faible valeur du Ministère entrent dans certaines catégories communes. Cette constatation porte à croire qu'il pourrait bien être possible pour le Ministère de prévoir les besoins pour des services particuliers sur une période d'un an ou deux, de demander des propositions pour l'octroi d'un marché de plus grande valeur et d'établir soit une offre à commandes, soit un arrangement en matière d'approvisionnement. En fait, DEO a déjà établi un arrangement en matière d'approvisionnement assez important pour l'obtention de services de vérification, de services d'évaluation et de services-conseils – lequel peut être considéré comme une « pratique exemplaire ». Nous avons constaté également que cet arrangement a déjà été utilisé par l'administration centrale ainsi que par deux régions différentes – ce qui va dans le sens des attentes de départ. Fondamentalement, l'octroi d'un marché de grande valeur ne demande guère plus d'efforts que ceux qui sont nécessaires pour octroyer un marché de faible valeur.

Suivant ce raisonnement, et le Ministère et les fournisseurs peuvent être plus efficaces lorsque les compétences requises pour un travail sont similaires aux compétences qui pourraient être utilisées pour d'autres formes de travail sur une période, disons, de deux ans. Dans une telle situation, le travail possible est plus important et, par le fait même, plus attirant pour les fournisseurs éventuels. Les fournisseurs, sachant qu'ils vont rivaliser avec d'autres pour obtenir une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement, tendent à offrir leurs

meilleures compétences aux prix les plus attractifs. Même si l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement n'est pas la solution à tous les besoins, il n'en demeure pas moins que l'une ou l'autre permet de pouvoir compter sur des compétences à des tarifs intéressants. En outre, il est relativement facile d'utiliser l'une ou l'autre, et on peut prendre rapidement les dispositions nécessaires pour y avoir accès. Au cours des prochains paragraphes, nous exposons les différences entre ces deux modes de passation de marchés concurrentiels, que l'on confond souvent.

- Offre à commandes – Une offre à commandes n'est pas un contrat. En fait, un fournisseur éventuel offre de fournir des biens ou services à un prix et selon des modalités préétablies, au besoin. Il n'existe donc pas de contrat tant que l'État ne passe pas une commande dans le cadre de l'offre à commandes, et l'État n'est pas obligé d'acheter quoi que ce soit.
- Arrangement en matière d'approvisionnement – L'arrangement est un accord n'ayant pas force obligatoire conclu entre TPSGC et des fournisseurs et ayant pour objet d'obtenir un éventail de biens ou, plus couramment, de services « au besoin ». Sont ainsi dressés des listes de fournisseurs qualifiés à qui les ministères peuvent s'adresser pour obtenir des prix fermes concernant des besoins particuliers.
- L'arrangement en matière d'approvisionnement est assorti d'un ensemble de modalités prédéterminées qui s'appliquent aux marchés qui sont octroyés subséquentement. Il permet aux ministères de demander des soumissions basées sur leur champ d'activité particulier – l'arrangement diffère donc à ce titre de l'offre à commandes, qui ne permet aux ministères que d'accepter une partie d'un besoin déjà défini et dont le prix a déjà été fixé. Bon nombre d'arrangements en matière d'approvisionnement comportent des prix plafond, ce qui permet aux ministères clients de négocier le prix à la baisse en fonction de leurs besoins réels ou de leur champ d'activité.

Recommandation

Il est recommandé que le CEM examine les activités de passation de marchés de DEO sur une période suffisamment longue (par exemple, au cours des deux dernières années) en vue de déterminer s'il ressort des tendances qui pourraient porter à croire que s'offrent des possibilités d'établissement d'arrangements en matière d'approvisionnement ou d'offres à commandes.

4.4.2 Fractionnement de marchés

La politique du Conseil du Trésor stipule que les autorités contractantes ne doivent pas fractionner les marchés ou les modifications connexes afin d'éviter d'avoir à obtenir soit l'approbation exigée par la loi ou par la *Politique des marchés*, soit l'approbation de la direction au sein du Ministère ou de l'organisme. Il ressort de notre examen qu'il se peut que soit pratiqué un certain niveau de fractionnement de marchés.

Même si le Conseil du Trésor fournit des directives limitées concernant cette question, il n'en demeure pas moins que l'Accord de libre-échange nord-américain en traite plus en détail. Voici un extrait pertinent de l'accord :

« 5. Si la quantité à acquérir est telle que plus d'un marché soit conclu ou que des marchés soient passés par lots séparés, la base de l'évaluation sera

a) la valeur réelle des marchés successifs similaires conclus au cours de l'exercice précédent ou des 12 mois précédents, rajustée, si cela est possible, en fonction des changements de quantité et de valeur prévus pour les 12 mois suivants, ou

b) la valeur estimative des marchés successifs qui seront conclus au cours de l'exercice ou des 12 mois suivant le marché initial.

6. Pour les marchés portant sur le bail ou la location, avec ou sans option d'achat, ou dans le cas de marchés qui n'indiqueront pas un prix total, la base de l'évaluation sera

a) dans le cas des marchés à terme fixe, lorsque le terme sera d'au plus 12 mois, la valeur totale du marché pendant sa durée, ou, lorsque le terme dépassera 12 mois, la valeur totale du marché, y compris la valeur résiduelle estimative, ou

b) dans le cas des marchés à durée indéterminée, le paiement mensuel estimatif multiplié par 48.

Si l'entité ne sait pas si le marché s'étalera sur une durée déterminée ou indéterminée, elle calculera la valeur du marché en appliquant la méthode indiquée à l'alinéa b). »¹

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, examine les incidences de l'adoption des critères exposés dans l'ALENA et que soient tenus en temps opportun des discussions sur le sujet avec le CEM.

4.5 Contrôle et surveillance du processus

Le critère de cette partie de la vérification est le suivant : « les gestionnaires hiérarchiques et le personnel chargé de l'approvisionnement devraient recevoir suffisamment d'information pour contrôler le rendement continu du processus de passation de marchés. »

Le CEM est une importante nouvelle caractéristique du processus de contrôle et de surveillance des processus de passation de marchés au sein du Ministère. Nous voulions nous assurer que le CEM se voyait bel et bien saisi de la totalité des marchés qui devraient lui être transmis pour examen et approbation. Nous avons constaté que les membres du CEM ne se réunissent pas, soit en personne ou par téléphone. Ils examinent plutôt bon nombre de marchés à l'aide d'un processus fondé sur le courrier électronique. Nous n'avons pas été en mesure, par ailleurs, de mettre la main sur un dossier dans lequel auraient été consignés l'ensemble des marchés examinés par le CEM et les décisions prises pour chacun de ces marchés.

Dans chacune des régions, les agents chargés des activités de passation de marchés et

d'approvisionnement tiennent une feuille de calcul, dans Microsoft Excel, dans laquelle ils entrent l'information portant sur l'octroi des marchés. Ces feuilles de calcul sont une base de données nécessaire parce que le système financier Gx du Ministère n'est pas encore entièrement fonctionnel et ne permet pas de produire des rapports sur la passation de marchés au Ministère. Les agents utilisent ces feuilles de calcul pour fournir des réponses aux questions que peuvent leur poser les membres de la haute direction et pour répondre aux demandes spéciales (comme la demande présentée par le CEM en mai 2003) et aux demandes découlant de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ainsi que pour contribuer à la préparation du rapport annuel sur les acquisitions du Conseil du Trésor. Il est important de noter que les feuilles de calcul diffèrent bel et bien d'une région à l'autre et que, même si les renseignements de base sont essentiellement les mêmes, il existe des différences qui semblent témoigner de besoins locaux. Nous croyons savoir que le système Gx devrait être entièrement fonctionnel d'ici la fin de l'exercice. Advenant qu'il y ait des retards importants, il serait souhaitable que soient prises des mesures pour que toutes les régions puissent recueillir l'information sur les marchés de manière comparable.

Enfin, nous avons constaté que la haute direction se préoccupe beaucoup de la disponibilité et de la pertinence de l'information financière de DEO. Il est essentiel d'avoir en mains une telle information, que ce soit pour la planification ou la prise de décisions ou encore pour répondre aux demandes présentées dans le cadre de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Recommandations

Il est recommandé que le CEM :

- *désigne l'analyste (CEM) comme étant la personne chargée de recevoir la totalité des documents destinés au comité et de communiquer les décisions de celui-ci au bureau responsable;*

¹ *Accord de libre-échange nord-américain, chapitre 10*

- exige que l'analyste (CEM) tienne un relevé des décisions du Comité;
- demande à la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de surveiller périodiquement le processus en vue de s'assurer que le comité reçoit bel et bien, pour examen, la totalité des propositions de marchés qu'il a demandées et que ses décisions sont mises en œuvre.

4.5.1 Rapport annuel sur les acquisitions à l'intention du Conseil du Trésor

Il se peut que les renseignements figurant dans le rapport annuel sur les acquisitions à l'intention du Conseil du Trésor ne soient pas exacts, à tout le moins en ce qui concerne l'information portant sur DEO. Le rapport est en effet préparé par TPSGC à l'aide des renseignements recueillis et soumis par le Ministère. À DEO, un agent compile l'information qu'il reçoit en réponse à la demande qu'il a transmise à chacun des bureaux du Ministère. Par la suite, TPSGC rédige le rapport portant sur l'ensemble des ministères et envoie une copie de la section pertinente à chacun des ministères pour confirmation et correction. S'il ne reçoit pas de réponse d'un ministère, il conclut que l'information est exacte. Nous avons été informés que, pour DEO, n'est pas effectuée la vérification demandée par TPSGC. Il se peut donc que les renseignements qui sont utilisés par le Conseil du Trésor et les autres ne témoignent pas avec exactitude de la situation réelle.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, veille à ce que l'information figurant dans le rapport annuel sur les acquisitions à l'intention du Conseil du Trésor témoigne avec exactitude de la situation à DEO.

4.5.2 Marchés verbaux

En examinant les feuilles de calcul, nous avons constaté qu'il existait un certain nombre de marchés dans le cadre desquels l'entrepreneur a commencé le travail avant la date de début officielle du contrat. La raison la plus susceptible d'expliquer une telle situation, c'est qu'a été conclu un marché verbal avant que soit préparé le contrat écrit. De tels marchés, qui lient l'État, représentent un risque important.

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor exige que les modalités de tout marché octroyé en vertu du *Règlement sur les marchés de l'État* et de la *Politique sur les marchés* soient formulées par écrit et autorisées par un fonctionnaire possédant le pouvoir voulu. Il est possible qu'un marché conclu verbalement n'ait pas été approuvé dans le cadre du processus normal. Nous avons été informés que, dans un cas de ce genre constaté au Ministère, ont été prises des mesures disciplinaires obligeant le fonctionnaire qui avait conclu le marché à faire examiner et approuver par son supérieur pendant une période de six mois la totalité des décisions de nature financière. Ces mesures convenaient à la situation, car, autrement, les autres employés auraient pu conclure qu'il n'est pas toujours nécessaire de suivre les procédures applicables à la passation de marchés et que ne sont pas imposées de sanctions en cas de non-conformité.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, envisage les mesures qui pourraient être prises en vue d'encourager encore davantage le respect de la Politique sur les marchés, ainsi que les démarches qui pourraient être entreprises dans le cas des employés pour qui le non-respect devient une préoccupation.

4.5.3 Demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP)

Nous avons été informés que DEO reçoit un certain nombre de demandes d'information (AIPRP) concernant ses marchés. Le traitement de telles demandes nécessite beaucoup de temps et de travail, puisqu'il faut trouver les bons dossiers et en extraire les renseignements demandés. Il convient de souligner que les marchés conclus par TPSGC au nom de DEO figurent dans la

section « Contrat octroyés » du site Web de Contrats Canada. En d'autres mots, les renseignements portant sur ces marchés se trouvent déjà dans le domaine public. Afin d'accroître la transparence et d'alléger la charge de travail consécutive aux demandes découlant de l'AIPRP, DEO pourrait envisager de demander à Contrats Canada de diffuser la totalité de ses marchés sur ce site Web. À l'heure actuelle, aucun autre ministère ne diffuse ainsi la totalité de ses marchés, mais un ministère est en train de configurer sa base de données interne pour qu'elle se prête à une telle diffusion.

Recommandation

Il est recommandé que le directeur général, Ressources humaines et Services intégrés, examine les options propres à rendre l'information sur les activités de passation de marchés de DEO plus facilement accessible, comme la possibilité et le caractère pratique de diffuser la totalité des marchés de DEO sur le site Web de Contrats Canada ou sur le site intranet du Ministère.

4.6 Valeurs et éthique

Le critère pour cet aspect de la vérification est le suivant : « Le ministère démontre qu'il est déterminé à promouvoir les valeurs et l'éthique au chapitre de l'application des politiques et procédures ministérielles aux activités liées à l'approvisionnement et à la passation de marchés. » Nous sommes d'avis que le Ministère respecte ce critère.

Une question importante est la protection de l'information de tiers, comme l'exige la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous avons constaté que :

- les dossiers des marchés tenus dans chaque bureau sont conservés dans des endroits sûrs;
- l'accès aux bureaux de DEO est suffisamment contrôlé pour empêcher les personnes non autorisées d'avoir accès à ces dossiers.

La seconde question importante est le fait que peuvent se poser des conflits d'intérêts réels ou perçus dans le processus de passation de marchés. Nous avons constaté que les employés sont en général au courant du fait que peuvent se présenter des situations propices aux conflits d'intérêts. Dans l'échantillon de dossiers que nous avons examinés, nous n'avons trouvé qu'un contrat où l'entrepreneur était un fonctionnaire à la retraite et il travaillait auparavant pour une société d'État. Des mesures ont été prises pour que ne se pose pas de conflit d'intérêts entre le Ministère et l'entrepreneur. Enfin, ce dernier a décroché le marché au terme d'un processus concurrentiel.

4.6.1 Relations employeur-employé

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor stipule que, à l'extérieur de la fonction publique, l'existence d'une relation employeur-employé est déterminée par l'application d'un certain nombre de critères établis par la common law. Il est pratiquement impossible d'établir des règles générales sur la signification d'emploi en common law qui s'appliquent uniformément et sans exception. En fait, chaque relation doit être évaluée cas par cas.

Dans le passé, DEO avait passé un nombre important de marchés qui comportaient bon nombre des caractéristiques couramment associées aux relations employeur-employé. Nous avons été informés que le Ministère s'était occupé comme il convient de ces marchés et qu'il n'en restait que quelques-uns.

Nous avons demandé, mais nous n'avons pas reçu, les renseignements suivants concernant le nombre et la valeur des marchés énumérés ci-dessous :

- les marchés qui étaient actifs en 2002;
- les marchés qui étaient en cours durant la vérification;
- les marchés qui devaient être encore en place au 31 mars 2004.

Il importe de souligner que, lors de notre examen des normes en matière de passation de marchés et du nombre limité de dossiers, nous n'avons pas trouvé de tels marchés.

Recommandation

Il est recommandé que, au cours de la surveillance des activités de passation de marchés, le CEM veille à ce que les relations employeur-employé possibles soient recensées et portées à l'attention des responsables des marchés pour que soient prises au besoin des mesures correctives.

5.0 CONCLUSION

Au terme de la vérification des normes de DEO en matière de passation de marchés et selon les critères connexes établis, nous sommes parvenus aux conclusions suivantes :

- BMCI est d'avis que même si DEO a pris d'importantes mesures visant à renforcer la gestion du processus d'approvisionnement, dont la « pratique exemplaire » de mettre sur pied un Comité d'examen des marchés, il ne respecte pas néanmoins pleinement le critère (gestion du processus d'approvisionnement) sur tous les plans importants. Les processus ministériels devraient en effet en faciliter la gestion efficiente et efficace selon les objectifs et les cadres établis par le Conseil du Trésor et le cadre de gestion du Ministère. En résumé, s'offrent des possibilités d'améliorer davantage les processus existants.
- BMCI estime que le Ministère respecte, pour ce qui est de la plupart des aspects importants, le critère selon lequel la « planification du processus devrait être intégrée au processus de planification ministériel en vue de faciliter l'atteinte des objectifs de programmes ».
- BMCI est d'avis que DEO doit prendre d'autres mesures pour que « la fonction d'approvisionnement permette d'offrir aux gestionnaires hiérarchiques des services qui sont propres à répondre à leurs besoins et qui sont conformes aux politiques, aux lois, aux procédures et aux règlements établis ».
- BMCI estime que le Ministère ne respecte pas, sur tous les plans importants, le critère selon lequel « les gestionnaires hiérarchiques et le personnel chargé de l'approvisionnement

devraient recevoir suffisamment d'information pour contrôler le rendement continu du processus de passation de marchés ».

- Au chapitre des valeurs et de l'éthique, BMCI est d'avis que le Ministère respecte ce critère et qu'il démontre qu'il a à cœur de promouvoir les valeurs et l'éthique pour ce qui touche l'application des politiques et procédures ministérielles aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés.

ANNEXE A

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

ANNEXE A – LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

<i>LIEU</i>	<i>TITRE</i>
Administration centrale	Directeur général – Ressources humaines et Services intégrés
	Directeur – Vérification et Évaluation
	Agent – Vérification et Évaluation
Région de l’Alberta	Sous-ministre adjoint
	Directeur général int.– Opérations
	Directeur – Politiques
	Gestionnaire des finances – Finances et Services intégrés
	Gestionnaire – Classification et Relations avec le personnel
	Agent des finances – Finances et Services intégrés
	Agent des finances – Finances et Services intégrés
Région de la C.-B.	Gestionnaire intérimaire – Finances et Services intégrés
	Agent principal des services aux entreprises (Innovation)
	Agent des contrats et des services – Finances et Services intégrés
	Agent de développement des programmes – Initiatives stratégiques
	Agent de communication – Consultations, Marketing et Communications
	Coordonnateur, Stratégie autochtone urbaine
Région du Manitoba	Directeur – Administration générale
	Directeur – Politique, Planification et Relations extérieures
	Gestionnaire régional – Finances et Services intégrés
	Gestionnaire – Projets spéciaux
	Gestionnaire – Opérations (mise en œuvre des programmes)
	Gestionnaire – Centre de services aux entreprises Canada-Manitoba
	Bureau administratif régional – Finances et Services ministériels
	Commis aux finances
Région de la Saskatchewan	Directeur général – Développement de programme et Services stratégiques
	Gestionnaire – Finances et Services intégrés
	Gestionnaire – Paiements et Surveillance
	Gestionnaire – Accords de partenariat
	Gestionnaire – Infrastructure
	Analyste principal des politiques
	Agent administratif régional
Bureau d’Ottawa	Sous-ministre adjoint
	Directeur général – Opérations
	Directeur – Planification et Analyse financières et Gestion des ressources
	Directeur - Consultations, Marketing et Communications
	Gestionnaire – Politique financière et comptabilité ministérielle
	Agent des marchés et de l’approvisionnement
	Directeur exécutif et Secrétariat ministériel
Secrétariat du Conseil du Trésor	Analyste principal
	Agent de projet – Direction de la politique des marchés et de gestion des projets

