



Rapport final

2011-712

Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation

27 mars 2014

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS.....	i
INTRODUCTION	1
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION.....	7
OBSERVATIONS	8
GOUVERNANCE	8
Les stratégies nationales d'approvisionnement visant les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement sont en voie d'élaboration.....	9
Les rôles et les responsabilités ont été définis et communiqués.....	10
La surveillance doit être améliorée	11
PROCESSUS	12
Un processus pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement a été documenté et communiqué, mais il n'est pas examiné et mis à jour régulièrement.....	12
Le processus documenté pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement n'a pas toujours été suivi	13
CONTRÔLES	16
Le processus d'examen et d'approbation doit être amélioré	16
Les processus d'évaluation de la complexité et des risques pourraient être améliorés	19
Les contrôles de l'Index des offres à commandes pourraient être améliorés	20
Les contrôles associés à la surveillance des dates de fin pourraient être améliorés	22
CONCLUSION.....	23
RÉPONSE DE LA GESTION	Error! Bookmark not defined.
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	Error! Bookmark not defined.
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION	29
ANNEXE A	31

POINTS SAILLANTS

Qu'avons-nous examiné?

- i. En sa qualité de fournisseur de services communs, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) assure le leadership national dans l'élaboration et la mise en œuvre de méthodes d'approvisionnement, pour répondre aux besoins et aux attentes des ministères et des organismes fédéraux à ce chapitre.
- ii. Les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement sont deux méthodes d'approvisionnement élaborées et mises en œuvre par TPSGC pour contribuer à répondre aux besoins des ministères clients à ce chapitre, tout en offrant le meilleur prix global pour les biens et services, de façon efficace et rentable.
- iii. La vérification a permis d'examiner le cadre de contrôle de gestion de TPSGC pour la création, le renouvellement et la prolongation de tous les types d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement. Les cadres de contrôle sont des outils qui aident la direction à surveiller les opérations. Un cadre de contrôle efficace comprend une gouvernance, des processus et des contrôles, en fonction des avantages et des risques associés à une activité donnée. La vérification porte sur les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement qui ont été créés, renouvelés et prolongés à l'administration centrale de TPSGC et dans la région de l'Atlantique, entre le 4 octobre 2011 et le 30 mai 2012.

Pourquoi est-ce important?

- iv. La moyenne annuelle des dépenses en biens et en services essentiels du gouvernement du Canada attribuables à des offres à commandes et à des arrangements en matière d'approvisionnement est d'environ 3,4 milliards de dollars.
- v. Le 27 avril 2012, on comptait environ 2 722 offres à commandes avec 7 888 titulaires d'offres à commandes ainsi que 104 arrangements en matière d'approvisionnement avec 1 914 titulaires d'arrangements en matière d'approvisionnement. Chaque fournisseur qui reçoit une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement est identifié comme « titulaire ».
- vi. Compte tenu des dépenses annuelles attribuables aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement, du nombre élevé d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement en vigueur et du recours obligatoire à certaines offres à commandes et à certains arrangements en matière d'approvisionnement, il importe que TPSGC dispose d'un cadre de contrôle de gestion efficace pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Qu'avons-nous constaté?

- vii. Globalement, nous avons constaté l'existence d'un cadre de contrôle de gestion pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement mais que des améliorations dans les domaines de la gouvernance, des processus et des contrôles clés étaient nécessaires.
- viii. Nous avons constaté que la gouvernance des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement présentait des faiblesses qui pourraient empêcher TPSGC d'atteindre ses objectifs. L'élaboration de stratégies nationales d'approvisionnement en biens et en services progresse, mais plus lentement que prévu initialement.
- ix. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas suffisamment d'activités de surveillance relativement à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement qui ont une incidence sur la conception et l'efficacité des contrôles clés.
- x. De plus, nous avons constaté qu'un processus documenté de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement existait bien, mais il pourrait être clarifié. En outre, nous avons constaté que les documents stratégiques ministériels décrivant les processus n'étaient pas régulièrement révisés et mis à jour.
- xi. Par ailleurs, nous avons constaté que la conception des contrôles des processus d'examen et d'approbation et des processus d'évaluation de la complexité et des risques présentaient aussi des faiblesses et pourraient être améliorées.
- xii. Enfin, nous avons constaté que l'Index des offres à commandes, qui doit présenter un répertoire complet des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnements produits par TPSGC, n'était pas complet ou tout à fait à jour.

Réponse de la gestion

Toutes les recommandations sont acceptées; tous les changements recommandés qui touchent la gouvernance, la politique et les contrôles des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement seront apportés tout en observant les modifications constantes qui résultent de la transformation du programme d'approvisionnement.

Stratégie nationale d'approvisionnement en biens et en services – Contexte

La Stratégie nationale d'approvisionnement en biens et en services est un élément essentiel de l'initiative «Approvisionnement éclairé» et de la transformation des approvisionnements qui

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

touchent tous les ministères. Cette stratégie vise à simplifier les processus et à éliminer les obstacles, afin que les fournisseurs puissent plus facilement faire affaire avec le gouvernement fédéral. Chaque stratégie offre de l'orientation pour une catégorie, ce qui favorise l'uniformité et la transparence des services d'approvisionnement.

Le Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME-ES) (centre d'expertise) est responsable de 29 grandes catégories examinées selon trois phases. Ensemble, ces catégories représentent des dépenses annuelles d'environ 15,7 G\$*. Le BPME-ES est le mieux placé pour comprendre les besoins des ministères et les harmoniser avec la capacité de l'industrie par l'entremise d'un engagement tôt, de la consultation et d'une gouvernance proactive améliorée.

L'examen de chaque catégorie est précédé d'une analyse exhaustive et couvre la gamme complète des processus de dépenses et d'approvisionnement. Cela comprend un processus de consultation en deux étapes afin d'obtenir les commentaires des ministères et de l'industrie. Chaque Stratégie nationale d'approvisionnement en biens et en services est approuvée au niveau de sous-ministre adjoint et une note d'information est transmise au ministre.

Situation actuelle

Quinze catégories ont été sélectionnées pour la phase 1, entre autres les suivantes : mobilier de bureau, services professionnels, recherche et développement, ameublement de bureau, services de communication et véhicules. La catégorie de matériel et logiciels de TI relèvera dorénavant de Services partagés Canada.

La phase 2 a également été amorcée. Les catégories incluses dans cette phase sont entre autres les suivantes : formation linguistique, services de traduction, armement, services de voyage et assainissement de l'environnement.

Prochaines étapes

Les progrès sont suivis et communiqués à la sous-ministre. Des améliorations sont actuellement apportées au processus d'engagement des ministères, et des groupes de consultation sont établis afin d'améliorer les communications.

* Les données proviennent du système de gestion des dépenses, lequel représente environ 87 % des dépenses du gouvernement du Canada (GC), tandis que les 13 % qui restent ont été extrapolées à partir des Comptes publics du Canada pour donner un aperçu complet des dépenses du GC.

Recommandations et Plan d'action de la gestion

Recommandation 1 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait veiller à ce que les principaux éléments de gouvernance, y compris l'orientation stratégique et la surveillance, soient en place pour gérer la

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Plan d'action de la gestion 1.1 :

Nous mettrons en œuvre une nouvelle structure de gouvernance pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes (OC) et des arrangements en matière d'approvisionnement (AMA). Un comité au niveau des directeurs généraux du Programme des approvisionnements, présidé par le sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des approvisionnements, prendra les décisions sur l'orientation stratégique concernant la surveillance opérationnelle, et la gestion pour la création, le renouvellement, et la prolongation des OC et des AMA. Afin de faciliter le travail, on aura recours aux Stratégies nationales d'approvisionnement de biens et de services (SNABS) comme cadre aux fins de la gestion de catégorie. Au besoin, les principales mises à jour seront présentées au Comité consultatif des SMA en vue de la modernisation des achats pour obtenir des directives supplémentaires.

Plan d'action de la gestion 1.2 :

Le comité au niveau des directeurs généraux prendra les décisions stratégiques sur la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. L'utilisation et la surveillance des listes de vérification existantes se poursuivront jusqu'à ce qu'une nouvelle orientation stratégique soit arrêtée.

Plan d'action de la gestion 1.3 (référence 3.2) :

Pour tenir compte de la consultation avec les intervenants, un plan destiné à mettre en œuvre des changements structurels aux contrôles sera présenté au Comité de gouvernance pour approbation.

Plan d'action de la gestion 1.4 :

On élaborera un plan qui présentera les instruments de politique à établir dans le cadre de l'ensemble de politiques sur le Programme des approvisionnements.

Recommandation 2 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait s'assurer que les processus de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement sont clarifiés et suivis de façon uniforme.

Plan d'action de la gestion 2.1 :

- i) Les exigences en matière de documentation seront clarifiées et mises à jour pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. La politique qui touche le point
- ii) surveillance et publication de documents relatifs aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement sera clarifiée et mise à jour.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

Les offres à commandes individuelles et régionales (OCIR) et les offres à commandes individuelles et nationales (OCIN) seront traitées comme des instruments ministériels individuels et examinés au cas par cas; puisque l'affichage des OCIR et des OCIN dans l'Index des offres à commandes offre peu de valeur, il ne sera plus utile les afficher.

Plan d'action de la gestion 2.2 :

Un processus complet de suivi et de surveillance de la création et du renouvellement des offres à commandes principales et des arrangements en matière d'approvisionnement sera établi dans le nouveau Système de gestion des contrats pour faire en sorte que les politiques soient respectées de façon uniforme; ce système remplace l'Environnement automatisé de l'acheteur (EAA).

Recommandation 3 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait veiller à ce que les contrôles clés, comme les questionnaires Demande d'approbation du réviseur, Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats soient adéquatement conçus, mis en application de façon uniforme et utilisés de façon à permettre l'atteinte des objectifs visés. Il faudrait élaborer un système de contrôle pour effectuer la surveillance de l'expiration des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Plan d'action de la gestion 3.1 :

Des mesures provisoires et des mesures à long terme seront adoptées afin d'améliorer les contrôles pour s'assurer que les décisions sont justifiées comme il se doit, que le chevauchement est évité et qu'on tient compte des objectifs socioéconomiques ainsi que d'autres objectifs du gouvernement.

Entre-temps : Un Avis relatif aux politiques et une Fiche de renseignements seront envoyés à la collectivité de l'approvisionnement pour expliquer la nouvelle politique et i) les erreurs courantes des acheteurs de TPSGC au moment de la création, du renouvellement ou de la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, par l'entremise de l'affichage d'information dans l'Index des offres à commandes et ii) les sujets liés à la justification et à la documentation exigées. Cette communication permettra d'orienter l'utilisation appropriée des principaux questionnaires sur les procédures : Demande d'approbation du réviseur, Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats.

Plan d'action de la gestion 3.2 :

Des consultations avec les secteurs et les régions permettront de contribuer à cerner, à examiner et à valider les contrôles actuels et l'éventuelle adoption de nouvelles mesures.

Pour tenir compte de la consultation avec les intervenants, un plan sera élaboré et présenté au Comité de gouvernance pour approbation. Ce plan mettra en œuvre de nouveaux changements structurels aux contrôles, pour s'assurer de ce qui suit : i) les décisions sont justifiées comme il se doit; ii) le chevauchement est évité et iii) on tient

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

compte des objectifs socioéconomiques ainsi que d'autres objectifs du gouvernement.

Plan d'action de la gestion 3.3 :

Le nouveau Système de gestion des contrats saisira l'information nécessaire à la surveillance. Cela permettra d'informer la direction que i) les décisions liées aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement sont justifiées comme il se doit; ii) le chevauchement est évité et iii) on tient compte des objectifs socioéconomiques ainsi que d'autres objectifs du gouvernement. Ce système permettra également iv) de surveiller les dates d'expiration des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Plan d'action de la gestion 3.4 :

La structure du Comité de gouvernance permettra d'examiner les données évoquées au point 3.3 ci-dessus et de vérifier, par le biais d'un examen régulier des rapports, si l'information de l'Index des offres à commandes est complète, conformément à la politique ministérielle révisée.

Recommandation 4 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait veiller à renforcer les contrôles concernant la mise à jour et la surveillance de l'Index des offres à commandes.

Plan d'action de la gestion 4.1 :

Le nouveau Système de gestion des contrats facilitera la surveillance et le contrôle de l'Index des offres à commandes. La structure du Comité de gouvernance permettra d'examiner périodiquement les rapports produits par le Système afin de vérifier si l'Index des offres à commandes est complet.

INTRODUCTION

1. Le projet a été effectué dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation pluriannuel axé sur les risques qui a été recommandé pour approbation par le Comité de vérification et d'évaluation et approuvé par la sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
2. En sa qualité de fournisseur de services communs, TPSGC assure le leadership national dans l'élaboration et la mise en œuvre de méthodes d'approvisionnement, comme des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, pour répondre aux besoins et aux attentes des ministères et des organismes fédéraux à ce chapitre.
3. En matière d'approvisionnement, les Canadiens exigent trois critères : ouverture, équité et éthique. Il faut aussi un juste équilibre entre les nombreuses priorités du gouvernement, parfois conflictuelles, que sont les besoins opérationnels, les gains d'efficience, les économies et la rapidité ainsi que les objectifs socioéconomiques à long terme (p. ex. le soutien aux petites et moyennes entreprises) et d'amélioration de la performance environnementale. Dans un environnement où l'approvisionnement est complexe, satisfaire aux exigences opérationnelles de l'administration fédérale est un véritable défi.
4. Les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement sont deux méthodes d'approvisionnement de TPSGC pour contribuer à répondre aux besoins des ministères clients à ce chapitre, tout en offrant le meilleur prix global pour les biens et les services. En même temps, les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement respectent les valeurs du gouvernement et permettent que les biens et les services acquis respectent les autres priorités du gouvernement, par exemple, le contenu canadien, l'équité en matière d'emploi, la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et les considérations environnementales.
5. Les offres à commandes existent depuis le début des années 1960; elles ont été élaborées pour réduire le nombre de demandes de soumissions et de négociations de contrats pour les biens et les services commandés de façon répétitive. Elles établissent une entente administrative avec les fournisseurs, selon un tarif ou une méthode de tarification préétablie et des modalités définies pour une période précise. Les modalités des offres à commandes permettent aux organismes fédéraux de passer une commande subséquente à une offre à commandes. Une offre à commandes n'est pas un contrat; lorsque le gouvernement passe une commande subséquente à cette offre à commandes, elle fait l'objet d'un contrat. Avant cela, le gouvernement n'a aucune obligation contractuelle de procéder à un achat.
6. TPSGC émet cinq types d'offres à commandes. Le type d'offre utilisé dépend du secteur géographique visé ainsi que du nombre de ministères ou d'organismes gouvernementaux en cause. Les types d'offre à commandes sont les suivants :

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

- Offre à commandes principale et nationale – utilisée par de nombreux ministères ou organismes, partout au Canada.
 - Offre à commandes principale et régionale – utilisée par de nombreux ministères ou organismes, dans un secteur géographique particulier.
 - Offre à commandes individuelle et nationale – utilisée par un ministère ou organisme en particulier, partout au Canada.
 - Offre à commandes individuelle et régionale – utilisée par un ministère ou organisme en particulier, dans un secteur géographique particulier.
 - Offre à commandes individuelle et ministérielle – utilisée seulement par TPSGC pour le compte de ministères et organismes en particulier.
7. L'arrangement en matière d'approvisionnement est un arrangement non exécutoire entre le gouvernement fédéral et un fournisseur préqualifié, qui permet aux ministères d'obtenir des soumissions et d'attribuer des contrats à partir d'un bassin de fournisseurs préqualifiés pour des besoins précis, dans les limites de la portée de l'arrangement en matière d'approvisionnement. L'arrangement en matière d'approvisionnement est, en fait, une liste de fournisseurs qualifiés pour un éventail de biens et de services. Une fois que le fournisseur préqualifié sélectionné, un contrat lui est attribué.
8. L'utilisation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement est bénéfique. Ils offrent des méthodes efficaces et rentables pour obtenir des biens et des services car les fournisseurs éventuels sont déterminés avant l'établissement de l'offre à commandes et de l'arrangement en matière d'approvisionnement et il n'est pas nécessaire de redéfinir chaque fois les besoins en biens et en services requis par un utilisateur. En outre, ils peuvent être établis avec plus d'un fournisseur, permettant ainsi à plusieurs fournisseurs de participer à une même occasion de marché public. De plus, dans le cadre des offres à commandes, les clients peuvent acheter des biens et des services, sur demande, selon des prix ou une base de tarification préétablis et des modalités définies, ce qui les dégage de l'obligation d'entamer un processus d'approvisionnement complet. Les fournisseurs sont préqualifiés par le biais des arrangements en matière d'approvisionnement et les modalités de base s'appliquant à des biens et services particuliers sont établies. Les deux méthodes d'approvisionnement favorisent l'équité et la transparence.
9. Les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement comportent des risques. Par exemple, s'ils n'étaient pas utilisés par les clients, il en résulterait une inefficacité étant donné que le temps consacré à l'établissement des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement serait perdu et donnerait lieu à un chevauchement inutile. De plus, les fournisseurs qui se sont qualifiés et qui figurent sur la liste d'une offre ou d'un arrangement inutilisé pourraient ne pas être considérés comme étant des fournisseurs potentiels pour un contrat. Tel serait le cas si le client n'était pas informé de l'existence de cette offre ou de cet arrangement. En outre, il est possible que l'on ne puisse obtenir le meilleur rapport qualité-prix puisque le client peut ne pas bénéficier du même prix que celui qui est garanti dans l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement. Enfin, les objectifs du gouvernement en matière de marchés publics

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

qui sont intégrés dans les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement pourraient ne pas être atteints. En effet, si les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement ne sont pas établis correctement, il se peut que l'information permettant d'accéder à l'Index des offres à commandes soit incorrecte et puisse être saisie plus d'une fois; si l'information dans l'Index des offres à commandes n'est pas à jour, les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement peuvent expirer involontairement, si les dates de fin indiquées sont incorrectes et si les fournisseurs admissibles ne sont pas inscrits correctement dans l'Index des offres à commandes, ils peuvent manquer des occasions d'être choisis.

10. La moyenne annuelle des dépenses en biens et en services essentiels du gouvernement du Canada attribuables à des offres à commandes et à des arrangements en matière d'approvisionnement est d'environ 3,4 milliards de dollars. Le 27 avril 2012, on comptait environ 2 722 offres à commandes avec 7 888 titulaires d'offres à commandes ainsi que 104 arrangements en matière d'approvisionnement avec 1 914 titulaires d'arrangements en matière d'approvisionnement. Chaque fournisseur qui reçoit une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement est identifié comme « titulaire ».
11. Compte tenu des dépenses annuelles attribuables aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement, du nombre élevé d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement en vigueur, et du recours obligatoire à certaines offres à commandes et à certains arrangements en matière d'approvisionnement, il importe que TPSGC dispose d'un cadre de contrôle de gestion efficace pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.
12. Un cadre de contrôle de gestion solide permettrait d'assurer la gouvernance adéquate de la création, du renouvellement et de la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement et comprendrait l'harmonisation de l'orientation stratégique et des objectifs stratégiques de la Direction générale et du Ministère. De plus, les processus de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement seraient documentés et communiqués aux employés. Le cadre comprendrait également les activités de contrôle qui sont bien conçues et exécutées correctement, qui feraient également l'objet d'une surveillance adéquate. Un cadre de contrôle de gestion solide permettrait l'atteinte des objectifs des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement tels que l'optimisation de l'efficacité, de la transparence, de l'équité, du rapport qualité-prix ainsi que le respect des priorités du gouvernement.
13. Plusieurs intervenants à TPSGC prennent part au processus de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement (voir la figure 1). Les agents de négociation des contrats créent, renouvellent et prolongent les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement. Ils sont chargés de réaliser toutes les activités liées à

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

l'approvisionnement, à savoir définir les besoins, élaborer une stratégie d'approvisionnement, préparer et émettre une demande de soumissions, évaluer les soumissions ou les offres et sélectionner les fournisseurs étant retenus, attribuer les contrats, les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement et assurer la gestion postérieure à l'attribution d'un marché.

14. Avant la création, le renouvellement ou la prolongation d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement, les agents de négociation des contrats doivent remplir le questionnaire Demande d'approbation du réviseur et le soumettre au réviseur de biens et de services concerné. Ce document vise à réduire le chevauchement des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, à accroître l'efficacité, l'efficience et le niveau de qualité des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement et à faire en sorte que les objectifs nationaux et régionaux ainsi que les objectifs sociaux applicables soient abordés dans chaque offre à commandes et arrangement en matière d'approvisionnement. Les réviseurs de biens et de services qui assurent la surveillance du processus doivent réviser puis, approuver ou rejeter les Demandes d'approbation du réviseur.
15. La Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement chapeaute le processus d'examen et d'approbation décrit au paragraphe 14. Ses responsabilités sont les suivantes :
 - Enseigner à tous les réviseurs de biens et de services le processus à suivre lorsque vient le temps de décider si une demande doit être acceptée ou non;
 - Fournir de l'aide lorsque des enjeux surviennent entre les réviseurs de biens et de services et les agents de négociation des contrats;
 - Communiquer régulièrement l'information pertinente aux intéressés pour s'assurer que les réviseurs de biens et de services sont en mesure de prendre des décisions éclairées;
 - Analyser les demandes d'approbation tous les six mois, dans le but de cerner les tendances globales et les autres biens et services en vue de procéder à un ajout éventuel au Plan gouvernemental annuel pour la gestion des biens et des services;
 - Tous les ans, procéder à un examen global des activités dans le but de déterminer les points à améliorer et de procéder aux améliorations nécessaires.
16. Par ailleurs, la Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement est chargée d'entretenir l'Index des offres à commandes. Cet Index vise à présenter un répertoire complet des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement produits par TPSGC.
17. La Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement compte aussi, au nombre de ses responsabilités, la surveillance et la coordination de l'élaboration des stratégies nationales d'approvisionnement. En 2007, en réponse aux préoccupations des fournisseurs et des clients et pour améliorer le fonctionnement interne de la fonction

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

d'approvisionnement du gouvernement, TPSGC a lancé l'Initiative de modernisation des achats. Dans le cadre de cette initiative, la Direction générale des approvisionnements a planifié l'élaboration de 29 stratégies nationales d'approvisionnement portant sur 29 catégories de biens et de services (voir l'annexe A).

18. Une stratégie nationale d'approvisionnement définit le cadre stratégique selon lequel un bien ou un service doit être géré. Elle décrit la portée, la méthode et les documents à l'appui, de même que la méthode de mise en œuvre, la gestion et la durée de vie utile du bien ou du service. La mise en œuvre de stratégies nationales d'approvisionnement vise à améliorer la façon dont le gouvernement du Canada achète des biens et des services conformément aux exigences réglementaires et politiques régissant les approvisionnements du gouvernement fédéral. Lorsqu'une stratégie est achevée, toutes les activités liées à la passation et à la gestion de contrat (y compris la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement) doivent être réalisées conformément à cette stratégie.
19. Un plan triennal d'examen de la majorité des catégories de biens et de services achetés par le gouvernement fédéral a été élaboré et devait initialement être achevé d'ici la fin de l'exercice 2012-2013. Le plan annuel a été mis à jour et, selon la version la plus récente, l'année 1 sera achevée d'ici la fin de l'exercice 2014-2015; la dernière année du plan triennal devant se terminer avant la fin de 2016-2017. Actuellement, quatre des 29 stratégies sont achevées.
20. En octobre 2011, dans le cadre des efforts déployés pour simplifier les processus de contrôle des approvisionnements du Ministère, la Direction générale des approvisionnements a mis en œuvre de nouveaux processus de contrôle relatifs aux achats de base et normalisés; le Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique en était l'organisme dirigeant. Le Secteur est chargé de fournir l'orientation stratégique, donner des conseils et assurer la surveillance pour le compte de la Direction générale des approvisionnements. Il doit entre autres élaborer des politiques stratégiques qui aident le gouvernement à atteindre ses objectifs socioéconomiques et environnementaux et à remplir ses obligations commerciales; veiller à l'intégrité du processus d'approvisionnement au moyen des vérifications des coûts et du contrôle de la qualité des contrats; fournir des services consultatifs en assurances; améliorer la gestion des contrats; appuyer la gestion financière et des opérations de la Direction générale des approvisionnements.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

FIGURE 1

Rôle et responsabilités des intervenants dans le processus de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement

Rôle	Responsabilités
Agents de négociation des contrats (dans les directions de la Direction générale des approvisionnements)	<ul style="list-style-type: none"> • Créer, renouveler et prolonger les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement. • Remplir et soumettre le questionnaire Demande d'approbation du réviseur. • Réaliser toutes les activités liées à l'approvisionnement: <ul style="list-style-type: none"> ○ définir les besoins; ○ élaborer une stratégie d'approvisionnement; ○ préparer et émettre une demande de soumissions, évaluer les soumissions ou les offres et sélectionner les fournisseurs étant retenus; ○ attribuer les contrats, les offres à commandes, les arrangements en matière d'approvisionnement; ○ assurer la gestion postérieure à l'attribution.
Réviseurs de biens et de services (niveau de directeur général et de directeur à la Direction générale des approvisionnements)	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner et procéder à la remise en question du questionnaire Demande d'approbation du réviseur. • Approuver ou refuser le questionnaire Demande d'approbation du réviseur.
Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement (Direction générale des approvisionnements)	<ul style="list-style-type: none"> • Diriger le processus de demande d'approbation du réviseur. • Fournir de l'aide lorsque des enjeux surviennent entre les réviseurs de biens et de services et les agents de négociation des contrats. • Enseigner à tous les réviseurs de biens et de services le processus à suivre lorsque vient le temps de décider si une demande doit être acceptée ou non. • Communiquer de l'information pertinente aux intéressés pour s'assurer que les réviseurs de biens et de services sont en mesure de prendre des décisions éclairées. • Analyser les demandes d'approbation tous les six mois. • Procéder à un examen global des activités tous les ans. • Entretenir l'Index des offres à commandes. • Superviser et coordonner l'élaboration des stratégies nationales d'approvisionnement.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique (Direction générale des approvisionnements)	<ul style="list-style-type: none">• Fournir de l'orientation stratégique, donner des conseils et assurer la surveillance pour de compte de la Direction générale des approvisionnements.• Élaborer des politiques stratégiques qui aident le gouvernement à atteindre ses objectifs socioéconomiques et environnementaux et à remplir ses obligations commerciales; veiller à l'intégrité du processus d'approvisionnement au moyen des vérifications des coûts et du contrôle de la qualité des contrats; fournir des services consultatifs en assurances; améliorer la gestion des contrats; et appuyer la gestion financière et des opérations de la Direction générale des approvisionnements.
--	---

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

21. La vérification visait à déterminer si TPSGC dispose d'un cadre de contrôle de gestion efficace pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.
22. La vérification portait essentiellement sur la gouvernance, les processus et les contrôles relatifs à la création, au renouvellement et à la prolongation de tous les types d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement. Cet objectif et cette étendue ont été sélectionnés étant donné qu'ils représentaient un secteur de risque qui n'ayant pas été vérifié ou examiné antérieurement. Des vérifications et des examens réalisés par le BVE et le Bureau du vérificateur général étaient axés sur l'utilisation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement ainsi que sur l'attribution et la gestion des contrats. Puisque les risques liés à la résiliation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement ont été évalués comme étant faibles au moment de la vérification, cet élément a été exclu de l'étendue de celle-ci.
23. Des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement existent pour un éventail de biens et de services. La Direction générale des approvisionnements est en train d'élaborer des stratégies nationales d'approvisionnement portant sur 29 catégories de biens et de services (voir l'annexe A). Étant donné que ces stratégies étaient toujours en voie d'élaboration au moment de la vérification, elles ont été exclues de l'étendue de celle-ci. La vérification était axée sur la gouvernance, les processus et les contrôles liés à la création, au renouvellement et à la prolongation de tous les types d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement existant lors de la phase d'examen de la vérification. Les stratégies nationales d'approvisionnement achevées seront incluses dans l'étendue d'une vérification ultérieure.
24. Nous avons examiné un échantillon discrétionnaire de 30 offres à commandes et arrangements en matière d'approvisionnement qui ont été créés, renouvelés et prolongés entre le 4 octobre 2011 et le 31 mai 2012 (inclusivement) sur un total d'environ 276.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

Le 4 octobre 2011 a été sélectionné comme point de départ de la période couverte par cette vérification parce que cette date coïncide avec l'implantation de nouveaux processus d'approvisionnement par le Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique. Nous avons utilisé un échantillon discrétionnaire par souci de représentativité et de couverture adéquate. L'échantillon se compose de cinq dossiers d'approvisionnement pour chacun des cinq types d'offres à commandes et de cinq dossiers pour les arrangements en matière d'approvisionnement. Tous les dossiers d'approvisionnement ont été sélectionnés dans la région de la capitale nationale et dans la région de l'Atlantique. Le BVE et la Direction générale des approvisionnements estimaient que les résultats des deux régions seraient représentatifs de l'ensemble des régions au Canada, étant donné que la région de la capitale nationale et la région de l'Atlantique comptent 70 % des titulaires d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement.

25. Vous trouverez plus de renseignements sur l'objectif, l'étendue et la méthode ainsi que les critères de la vérification à la section « À propos de la vérification », à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

26. La vérification est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.
27. Des procédures de vérification suffisantes et pertinentes ont été suivies et des éléments probants ont été recueillis afin d'étayer l'exactitude des constatations et des conclusions présentées dans ce rapport et de fournir une assurance de niveau de vérification. Les constatations et les conclusions reposent sur une comparaison entre les conditions qui prévalaient au moment de la vérification et les critères de vérification préétablis et acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions ne s'appliquent qu'aux entités examinées, pour l'étendue et la période visées par la vérification.

OBSERVATIONS

GOUVERNANCE

28. Les cadres de contrôle sont des outils qui aident la direction à surveiller les opérations. Un cadre de contrôle efficace comprend une gouvernance, des processus et des contrôles, en fonction des avantages et des risques associés à une activité donnée. Un cadre de contrôle de gestion efficace comprend ce qui suit : une orientation stratégique claire pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, des rôles et des responsabilités définis et communiqués et des activités de surveillance adéquates.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

29. La gouvernance s'entend du dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par la direction afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs. Une bonne gouvernance permettrait à la Direction générale des approvisionnements l'atteinte des objectifs des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement tels que l'optimisation de l'efficacité, de la transparence, de l'équité et du rapport qualité-prix ainsi que le respect des priorités du gouvernement.

Les stratégies nationales d'approvisionnement concernant les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement sont en voie d'élaboration

30. Une orientation stratégique est un plan d'action axé sur l'atteinte des objectifs de la stratégie d'une organisation. Elle permet d'assurer que l'organisation a des objectifs clairs en ce qui concerne les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement.
31. Nous nous attendions à ce que la Direction générale des approvisionnements ait conçu, mis en œuvre et approuvé un plan stratégique pour appuyer la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Ce plan permettrait de s'assurer que les objectifs en matière d'approvisionnement sont atteints et que les exigences sont respectées.
32. Nous avons constaté qu'actuellement, il n'y avait pas de approche officielle pour fournir une orientation stratégique en matière de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Actuellement, seul un point de vue opérationnel entre en ligne de compte lors de la création, du renouvellement et de la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, sans aucune intégration officielle.
33. Cependant, la Direction générale des approvisionnements procède actuellement, dans le cadre de l'Initiative de modernisation des achats, à un examen de 29 catégories de biens et de services (voir l'annexe A) et à l'élaboration de 29 stratégies nationales d'approvisionnement pour les catégories de biens et services connexes. Ces 29 stratégies représentent environ 69 % (2,36 milliards de dollars sur 3,43 milliards de dollars) des dépenses annuelles moyennes du gouvernement fédéral attribuables aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement visant les principaux biens et services. En ce moment, il est difficile de déterminer si la totalité des dépenses attribuables à l'ensemble des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement seront couvertes; cependant, le pourcentage devrait augmenter avec le temps, au fur à mesure de la mise à jour du plan et de l'élaboration de nouvelles stratégies. Lorsqu'une stratégie nationale d'approvisionnement est achevée, toutes les activités liées à la passation et à la gestion de contrat (y compris la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement) doivent être réalisées conformément à cette stratégie.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

34. Bien que des progrès aient été accomplis dans l'achèvement des 29 stratégies nationales d'approvisionnement, ceux-ci ont été plus lents que prévu à l'origine. Sur les 15 stratégies qui devaient être achevées d'ici la fin de l'exercice 2010-2011, quatre l'ont été; les 11 autres devraient être achevées d'ici la fin de l'exercice 2012-2013.
35. Même avec l'achèvement et la finalisation des 29 stratégies nationales d'approvisionnement, 31 % (environ 1,07 milliard de dollars) des dépenses attribuables aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement ne seront pas couvertes par ces stratégies. Les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement continueront d'être gérés par la Direction générale des approvisionnements dans le cadre de son processus opérationnel.
36. Étant donné que l'élaboration et la finalisation des stratégies nationales d'approvisionnement n'étaient pas assez avancées, nous n'avons pas pu évaluer le caractère adéquat de l'orientation stratégique liée expressément à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Les rôles et les responsabilités ont été définis et communiqués

37. Les rôles et les responsabilités décrivent ce que les personnes et les groupes qui prennent part à un processus doivent faire et ce dont ils sont responsables. Il importe que les rôles et les responsabilités soient définis pour que les personnes et les groupes sachent ce qu'ils doivent faire pour atteindre les objectifs de l'organisation.
38. Nous nous attendions à ce que la Direction générale des approvisionnements ait clairement défini les rôles et les responsabilités liés à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement et à ce que ces rôles et responsabilités aient été communiqués.
39. Nous avons constaté que les rôles et les responsabilités des employés ministériels qui prennent part à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement aient été documentés dans le Guide des approvisionnements et que des clarifications et des exigences additionnelles figuraient dans les Avis relatifs aux politiques en vigueur. Les rôles et les responsabilités ont également été clairement communiqués puisque le Guide des approvisionnements et les Avis relatifs aux politiques en vigueur étaient facilement accessibles à la section *Politique et lignes directrices* du site Web Achats et ventes de TPSGC; quant aux Avis relatifs aux politiques, ils étaient envoyés par courriel au personnel de la Direction générale des approvisionnements.
40. Des rôles et des responsabilités définis et communiqués font en sorte que tous les employés prenant part à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement sont au courant de ce que l'on attend d'eux et ils peuvent travailler en vue de respecter les processus établis.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

La surveillance doit être améliorée

41. La surveillance des processus et des contrôles clés permettent de s'assurer que les processus et les contrôles sont bien conçus et fonctionnent comme il se doit. Ce point est important parce qu'il permet à la direction de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les programmes ou les initiatives sont bien gérés.
42. Nous nous attendions à ce que les processus et les contrôles relatifs à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement soient surveillés afin de vérifier leur conception, s'assurer qu'ils fonctionnent comme prévu et que les modifications nécessaires sont apportées.
43. La Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement est responsable de surveiller le processus d'examen et d'approbation relativement à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Elle est plus particulièrement responsable de ce qui suit :
- Tous les six mois, analyser les demandes envoyées au réviseur des biens et services lorsqu'il faut procéder à la création, au renouvellement ou à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, dans le but de déterminer les tendances globales ainsi que les biens et services pouvant être ajoutés au Plan gouvernemental annuel de gestion des biens et services.
 - Tous les ans, procéder à un examen global des activités liées à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, dans le but de déterminer les points à améliorer et de procéder aux améliorations subséquentes nécessaires.

Nous avons constaté que la Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement ne s'acquittait pas des fonctions de surveillance susmentionnées.

44. La Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement est également responsable de surveiller l'exactitude et le caractère complet des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement dans l'Index des offres à commandes. Cependant, nous avons constaté que dans les faits, la surveillance était limitée et, par conséquent, l'Index des offres à commandes n'était ni complet ni à jour. Ces activités de surveillance sont analysées plus en détail aux paragraphes 83 à 92.
45. Le Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique est chargé de la conception et de l'application des nouveaux processus d'approvisionnement mis en œuvre en octobre 2011. Les nouveaux processus de contrôle englobent l'obligation, pour les agents de négociation des contrats, de remplir les questionnaires Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats (voir les paragraphes 57 et 58 pour la description et l'objet de ces évaluations). Nous avons constaté que tous les questionnaires Évaluation des risques liés aux achats étaient stockés dans une base de données et que celle-ci était téléchargée par le Secteur tous les mois pour pouvoir en extraire les anomalies

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

(multiples modifications, par exemple). Pourtant, nous avons constaté que personne n'examinait les deux questionnaires pour vérifier s'ils étaient complets et exacts. Nous avons aussi constaté qu'il n'y avait aucune obligation de conserver les questionnaires Évaluation de la complexité des achats dans des dossiers (voir le paragraphe 57).

46. Aucun autre groupe de la Direction générale des approvisionnements n'est chargé de surveiller un autre aspect de la création, du renouvellement ou de la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Cependant, nous avons été informés que le Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique était en train d'établir un processus de vérification postérieur à l'attribution afin d'évaluer les dossiers d'approvisionnement après l'attribution d'un marché ou l'émission d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement, afin d'évaluer la qualité du processus de passation de marché. Une fois mis en œuvre, le processus de vérification postérieur à l'attribution devrait faire office de repère pour mesurer le rendement. Il s'agit par conséquent d'un moyen de surveiller et d'améliorer les processus et les contrôles connexes. Ce processus sera exécuté par le Contrôle de la qualité et les services de soutien pour le compte de la Division de l'approvisionnement du Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique.
47. Compte tenu du peu de mécanismes qui permettent de surveiller la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, il peut être difficile pour la Direction générale des approvisionnements de déterminer si les processus et les contrôles connexes sont bien conçus, efficaces et s'ils fonctionnent comme prévu. La surveillance est importante car elle permettrait à la direction de d'obtenir l'information pour déterminer s'il y a lieu de revoir les contrôles clés ou de rajuster les processus, afin de veiller à ce que la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement soient bien gérés.

PROCESSUS

Un processus pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement a été documenté et communiqué, mais il n'est pas examiné et mis à jour régulièrement

48. Un processus est une suite définie de mesures, d'actions ou d'opérations qui doivent être exécutées de la même façon, de manière à produire les mêmes résultats dans les mêmes circonstances (c'est-à-dire en conformité avec les politiques).
49. Il importe de documenter et de communiquer les processus pour que les employés connaissent leurs obligations et leurs fonctions. Ces processus sont fondamentaux puisqu'ils garantissent la conformité de l'approvisionnement aux lois et aux accords commerciaux en vigueur, d'une part, et aux politiques gouvernementales et ministérielles, d'autre part.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d’approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

50. Nous nous attendions à ce que la Direction générale des approvisionnements ait instauré un processus documenté pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement, et à ce que ce processus soit communiqué, examiné et mis à jour.
51. Nous avons constaté que le processus de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement était documenté dans le Guide des approvisionnements et que des clarifications et des exigences additionnelles figuraient dans quatre Avis relatifs aux politiques en vigueur. Le Guide des approvisionnements et les quatre Avis relatifs aux politiques en vigueur étaient facilement accessibles à la section *Politique et lignes directrices* du site Web Achats et ventes de TPSGC; ces quatre Avis relatifs aux politiques étaient envoyés par courriel au personnel de la Direction générale des approvisionnements.
52. Nous avons également constaté que, même si le processus était documenté et communiqué, il était difficile à trouver parce qu’il était documenté dans l’ensemble des dix chapitres du Guide des approvisionnements et de quatre Avis relatifs aux politiques. Dans certains cas, dans le Guide des approvisionnements, des processus faisaient uniquement référence aux marchés ou aux offres à commandes. On pouvait raisonnablement supposer que ces processus s’appliquaient également aux offres à commandes et aux arrangements en matière d’approvisionnement, mais ce n’était pas énoncé de façon explicite dans le Guide des approvisionnements. Il pouvait donc être difficile pour les agents de négociation des contrats de bien comprendre le processus et par conséquent, de l’observer.
53. Par ailleurs, même si deux des quatre Avis relatifs aux politiques sont entrés en vigueur en avril 2010, nous avons constaté que le 2 octobre 2012, aucun de ces avis n’avait été mis à jour ou intégré dans le Guide des approvisionnements. Le Guide des approvisionnements est la principale source d’orientation des agents de négociation des contrats; ceux-ci risquent de laisser passer des Avis relatifs aux politiques, ce qui peut avoir une incidence sur la conformité aux processus.
54. Si les processus ne sont pas clairement documentés et communiqués adéquatement et efficacement, ils peuvent ne pas être observés correctement et de façon uniforme. Si les processus ne sont pas régulièrement révisés et mis à jour, certains éléments peuvent devenir obsolètes ou moins efficaces pour atteindre les objectifs visés.

Le processus documenté pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement n’a pas toujours été suivi

55. Nous nous attendions à ce que le processus pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement documenté dans le Guide des approvisionnements et les Avis relatifs aux politiques à l’appui soit suivi.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

56. Le processus documenté exige, le cas échéant, que les questionnaires Demande d'approbation du réviseur soient remplis et conservés dans les dossiers. Ce questionnaire vise : à réduire le chevauchement des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement; à accroître l'efficacité, l'efficience et le niveau de qualité des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement; et à faire en sorte que les objectifs nationaux et régionaux ainsi que les objectifs sociaux applicables soient abordés dans chaque offre à commandes et arrangement en matière d'approvisionnement. Ce questionnaire doit être approuvé par le réviseur de biens et de services concerné. S'il n'est pas rempli, il y a notamment risque que les biens et services puissent être acquis par l'entremise de moyens moins efficaces et que les priorités du gouvernement ne soient pas respectées. D'après notre analyse, pour les 30 dossiers de notre échantillon, le questionnaire Demande d'approbation du réviseur devait être rempli. Or, nous avons constaté que 16 dossiers sur 30 contenaient le questionnaire dûment rempli.
57. Nous avons observé que même si le processus documenté exigeait que les questionnaires Évaluation de la complexité des achats soient dûment remplis, le cas échéant, il n'y avait aucune obligation de conserver les questionnaires remplis dans des dossiers. Ce questionnaire vise à déterminer la complexité d'un achat en particulier, y compris la création, le renouvellement ou la prolongation d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement, afin d'acheminer le besoin au volet de traitement approprié (de base, normalisé ou complexe). Si ce questionnaire n'est pas rempli, il existe un risque que le besoin puisse être acheminé à un volet de traitement inapproprié, ce qui se traduirait par une évaluation inappropriée des risques et une mauvaise application des procédures. Puisque les questionnaires remplis n'étaient pas dans les dossiers, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la conformité à l'exigence consistant à remplir les questionnaires Évaluation de la complexité des achats. Étant donné ce manque de documentation, il peut être difficile d'analyser les résultats et d'améliorer cet outil.
58. Ce processus documenté exige, le cas échéant, que les questionnaires Évaluation des risques liés aux achats soient remplis et conservés dans les dossiers. Ce questionnaire vise à déterminer le niveau de risque pour le gouvernement du Canada à l'égard d'un achat particulier, y compris la création, le renouvellement ou la prolongation d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement. Ce processus d'évaluation constitue le fondement des stratégies de réponse au risque à adopter et fournit de l'orientation et des instructions aux agents de négociation des contrats s'il est établi que les risques sont élevés. Il permet également de déterminer le niveau des pouvoirs d'approbation requis. Si ce questionnaire n'est pas rempli, il existe un risque que l'on ne tienne pas compte, comme il se doit, des risques élevés, ce qui se traduirait par la non atteinte des objectifs en matière d'équité et de transparence des achats. D'après notre analyse, pour 18 dossiers de notre échantillon qui en contenait 30, le questionnaire Évaluation des risques liés aux achats devait être rempli. Nous avons constaté que 17 dossiers sur 18 contenaient le questionnaire dûment rempli.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

59. Le processus documenté exigeait, le cas échéant, que les documents de planification ou d'approbation soient remplis et conservés dans les dossiers. Un document de planification ou d'approbation vise à établir la stratégie prévue sur la façon dont un achat particulier sera réalisé, y compris la création, le renouvellement ou la prolongation d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement. Le document de planification ou d'approbation doit être approuvé par le niveau des pouvoirs d'approbation approprié, qui est déterminée dans le questionnaire Évaluation des risques liés aux achats. S'il n'est pas rempli, il existe un risque que les stratégies qui en résultent puissent ne pas convenir au besoin. Les achats subséquents peuvent ainsi contrevenir aux règlements fédéraux régissant la passation des marchés et aux accords commerciaux applicables. D'après notre analyse, pour 21 dossiers de notre échantillon qui en contenait 30, le document de planification et d'approbation devait être rempli. Nous avons constaté que 15 des 21 dossiers contenaient un document de planification ou d'approbation dûment rempli.
60. Le processus documenté exige aussi que les documents d'invitation à soumissionner soient préparés et conservés dans les dossiers pour la création ou le renouvellement de toutes les offres à commandes et de tous les arrangements en matière d'approvisionnement. Un document d'invitation à soumissionner vise à fournir une définition claire du besoin et à inviter les soumissionnaires à présenter une soumission, une offre ou un arrangement. Un document d'invitation à soumissionner doit au moins comprendre ce qui suit : les instructions pour la préparation de la soumission, de l'offre ou de l'arrangement; les critères d'évaluation; les procédures d'évaluation; les exigences en matière de certification; les exigences relatives à la sécurité; et les clauses du contrat subséquent. Si ce document n'est pas rempli, il existe un risque que les clauses d'attestation non signées puissent ne pas être exécutoires. Il peut également être difficile de démontrer que le processus est ouvert, équitable et transparent. Sur les 18 dossiers liés à la création ou au renouvellement que nous avons examinés, 15 contenaient un document d'invitation à soumissionner.
61. Les marchés publics sont souvent utilisés comme instrument pour soutenir et faire avancer d'importants objectifs socioéconomiques et d'autres objectifs du gouvernement. L'un des moyens d'y parvenir consiste à inclure des clauses d'attestation pertinentes dans les documents d'invitation à soumissionner. Les modèles de documents d'invitation à soumissionner comprennent la marche à suivre pour inclure des clauses d'attestation qui touchent les entreprises autochtones, le contenu canadien, l'équité en matière d'emploi et les services des anciens fonctionnaires.
62. Nous avons constaté que ces clauses d'attestation ne figuraient pas toujours dans les documents d'invitation à soumissionner. Ainsi, l'attestation pour les services d'un ancien fonctionnaire s'appliquait à 18 des 30 dossiers de notre échantillon. Conformément à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, les marchés attribués à d'anciens fonctionnaires touchant une pension ou ayant reçu un paiement forfaitaire doivent résister à l'examen du public le plus minutieux et constituer une dépense équitable des fonds publics. Les agents de négociation des contrats devraient faire preuve de discernement lorsqu'ils attribuent des marchés à d'anciens fonctionnaires touchant une pension ou un ayant reçu un

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

paiement forfaitaire. Parmi les 18 dossiers examinés, 11 contenaient la clause d'attestation applicable, mais nous avons constaté qu'elle n'était pas toujours signée. Ainsi, dans l'un des dossiers de notre échantillon, nous avons constaté que trois des 11 titulaires n'avaient pas signé la clause d'attestation d'équité en matière d'emploi du document d'invitation à soumissionner. Des clauses d'attestation non signées peuvent ne pas être exécutoires.

63. Nous avons déterminé que la raison pour laquelle le questionnaire Demande d'approbation du réviseur, le questionnaire Évaluation de la complexité des achats et les documents de planification n'étaient pas remplis de façon uniforme était attribuable à un problème de non-conformité, car le processus a été documenté et communiqué. Si le processus documenté n'est pas suivi, les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement pourraient ne pas répondre aux exigences opérationnelles des ministères clients ni permettre d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix, engendrer le chevauchement d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement et ne pas inclure d'importants objectifs socioéconomiques et d'autres objectifs du gouvernement.

CONTRÔLES

64. Le contrôle s'entend de toute mesure prise par la direction ou d'autres parties afin d'améliorer la gestion des risques et d'accroître la probabilité que les buts et les objectifs fixés soient atteints.
65. Nous nous attendions à ce que la Direction générale des approvisionnements ait établi, documenté et mis en œuvre des contrôles intégrés dans le processus de gestion des risques associés à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Le processus d'examen et d'approbation doit être amélioré

66. Le Guide des approvisionnements stipule que TPSGC fera tous les efforts raisonnables pour répondre aux besoins opérationnels de ses clients, tout en obtenant le meilleur rapport qualité-prix dans chaque processus d'approvisionnement. Ainsi, les décisions de créer, de renouveler et de prolonger des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement doivent être justifiées comme il se doit.
67. Le Guide des approvisionnements précise également que, avant de déterminer une nouvelle méthode d'approvisionnement pour répondre à un besoin, l'agent de négociation des contrats doit d'abord s'assurer que le bien ou le service n'est pas déjà disponible au moyen d'un instrument d'approvisionnement existant.
68. De plus, le Guide des approvisionnements précise qu'il faut tenir compte des sept objectifs socioéconomiques suivants et d'autres objectifs du gouvernement au moment de l'élaboration d'une stratégie d'approvisionnement, à savoir : achats écologiques; petites et

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

moyennes entreprises; Ententes sur les revendications territoriales globales; stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones; contenu canadien; équité en matière d'emploi; et anciens fonctionnaires.

69. Avant la création, le renouvellement ou la prolongation d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement, les agents de négociation des contrats doivent remplir le questionnaire Demande d'approbation du réviseur et le soumettre au réviseur de biens et de services concerné. Celui-ci, après avoir reçu la demande, la vérifie puis l'approuve ou la refuse. Ce processus d'examen et d'approbation fournit à la Direction générale des approvisionnements un mécanisme pour gérer les risques associés à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement et répondre aux exigences du Guide des approvisionnements. Ce processus contribue à :
- s'assurer que les décisions de créer, de renouveler et de prolonger des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement sont justifiées comme il se doit;
 - contrôler le chevauchement des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement;
 - veiller à ce d'importants objectifs socioéconomiques et d'autres objectifs du gouvernement soit pris en compte et que ceux-ci soient intégrés aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement.
70. Nous nous attendions à ce que les questionnaires Demande d'approbation du réviseur contiennent des questions claires et pertinentes quant à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Nous nous attendions également à ce que les agents de négociation des contrats remplissent de façon complète et exacte les questionnaires Demande d'approbation du réviseur et que les réponses insuffisantes fassent l'objet d'une remise en question des réviseurs de biens et de services. En outre, nous nous attendions à ce que le processus d'examen et d'approbation soit surveillé afin d'en évaluer la conception, s'assurer qu'il fonctionnait comme prévu et pouvoir y apporter les modifications nécessaires.
71. Nous avons constaté que le questionnaire Demande d'approbation du réviseur contenait une question exigeant que l'agent de négociation des contrats justifie la prolongation d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement et précise en quoi cette prolongation servait les intérêts du Canada. Cependant, nous avons constaté qu'aucune justification semblable n'était exigée pour la création et le renouvellement.
72. Nous avons constaté que le questionnaire Demande d'approbation du réviseur contenait une question sur le chevauchement; question à laquelle il était acceptable de répondre simplement par oui ou non. Les agents de négociation des contrats n'étaient pas tenus d'expliquer comment ils avaient déterminé que l'offre à commandes ou l'arrangement en matière

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

d'approvisionnement ne faisait l'objet d'aucun chevauchement avec un instrument d'approvisionnement existant.

73. Nous avons constaté que le questionnaire Demande d'approbation du réviseur contenait trois questions ne touchant que quatre des sept objectifs socioéconomiques et autres objectifs du gouvernement. De plus, les trois questions étaient formulées de sorte qu'une simple réponse par l'affirmative (Oui) signifiait qu'on avait tenu compte des objectifs et qu'ils étaient acceptables pour le réviseur de biens et de services. Les agents de négociation des contrats n'étaient pas tenus d'expliquer précisément comment, dans le questionnaire Demande d'approbation du réviseur, ils avaient tenu compte des objectifs. Ils devaient uniquement donner une explication lorsqu'ils répondaient par la négative (Non) ou S/O, signifiant ainsi qu'ils n'avaient pas tenu compte des objectifs ou qu'ils n'étaient pas applicables. Cependant, nous avons constaté que les réponses négatives ne faisaient pas toujours l'objet de remises en question. Ainsi, nous avons noté que pour cinq questionnaires Demande d'approbation du réviseur sur 12 remplis pour une création ou un renouvellement, l'agent de négociation des contrats avait répondu S/O à la question sur les achats écologiques, sans fournir d'explication. Ces cinq demandes avaient été approuvées sans commentaires par le réviseur de biens et de services. Par ailleurs, l'une des trois questions couvrait deux objectifs différents qui ne s'excluaient pas mutuellement, mais la question était formulée de sorte que les deux objectifs étaient présentés à l'agent de négociation des contrats comme s'ils l'étaient.
74. Comme cela est précisé au paragraphe 56, nous avons observé de nombreux cas où les questionnaires Demande d'approbation du réviseur n'ont pas été remplis, ce qui a pour effet de contourner un important mécanisme de gestion des risques associés à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.
75. Tel que décrit au paragraphe 43, nous avons observé que le processus d'examen et d'approbation ne faisait l'objet d'aucune surveillance. Par conséquent, il pourrait être difficile pour la Direction générale des approvisionnements de déterminer si ce processus est bien conçu, s'il est efficace et fonctionne comme prévu. Des problèmes de conception comme ceux décrits aux paragraphes 71 à 73 peuvent ne pas être détectés.
76. Selon nos observations, le processus d'examen et d'approbation comporte des faiblesses et il pourrait être amélioré. On trouve entre autres faiblesses la formulation de certaines questions du questionnaire, la justification qui n'est pas obligatoire, le questionnaire qui n'est pas rempli de façon uniforme et la surveillance qui est limitée. Par conséquent, la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement peuvent ne pas être adéquatement justifiés, il pourrait y avoir chevauchement d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement et d'importants objectifs socioéconomiques et d'autres objectifs du gouvernement pourraient ne pas être intégrés dans les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement.

Les processus d'évaluation de la complexité et des risques pourraient être améliorés

77. Avant que d'importantes mesures d'approvisionnement ne soient prises, les agents de négociation des contrats doivent préparer un document de planification et d'approbation qui doit être approuvé par une personne ayant le niveau des pouvoirs d'approbation requis. Pour déterminer le niveau des pouvoirs d'approbation requis, il faut d'abord établir la complexité de l'approvisionnement. La complexité est définie par un gestionnaire ou le chef d'équipe régional qui remplit le questionnaire Évaluation de la complexité des achats. Les achats se répartissent dans trois catégories : de base, normalisé ou complexe. S'il s'agit d'achats dont la complexité correspond à un approvisionnement de base ou normalisé, le niveau des pouvoirs d'approbation est déterminé par l'agent de négociation des contrats qui remplit un questionnaire Évaluation des risques liés aux achats. Si, au contraire, l'approvisionnement est complexe, le niveau des pouvoirs d'approbation est déterminé selon le montant du contrat en dollars. Ces processus d'évaluation de la complexité et des risques ont été élaborés par le Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique, et mis en œuvre en octobre 2011.
78. Nous nous attendions à ce que les questionnaires Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats contiendraient des questions claires et pertinentes quant à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. De plus, nous nous attendions à ce que les agents de négociation des contrats aient rempli de façon complète et exacte ces questionnaires. En outre, nous nous attendions à ce qu'une surveillance des processus d'évaluation de la complexité et des risques soit effectuée afin d'en évaluer la conception, de s'assurer qu'il fonctionnait comme prévu et de pouvoir y apporter les modifications nécessaires.
79. Nous avons observé que le questionnaire Évaluation des risques liés aux achats semble avoir été adapté davantage aux contrats et qu'il convient moins à des offres à commandes et à des arrangements en matière d'approvisionnement. Bon nombre des questions ne semblent pas pouvoir s'appliquer aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement; il semble difficile d'y répondre pour les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement ou elles portent à confusion.
80. Comme il est précisé aux paragraphes 57 et 58, nous avons observé que les questionnaires Évaluation des risques liés aux achats avaient été remplis, le cas échéant, mais ils ne permettaient pas d'évaluer si l'obligation de remplir de façon complète et exacte les questionnaires Évaluation de la complexité des achats avait bien été observée.
81. Comme il est indiqué au paragraphe 45, nous avons observé que des activités de surveillance limitées en ce qui concerne l'examen et l'évaluation des questionnaires Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats avaient eu lieu. Compte tenu d'une surveillance limitée, il est difficile pour la Direction générale des approvisionnements

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

de déterminer si les processus d'évaluation de la complexité et des risques sont efficaces et fonctionnent comme prévu.

D'après nos observations, les processus d'évaluation de la complexité et des risques présentent quelques faiblesses et pourraient être améliorés. Parmi ces faiblesses, on compte le questionnaire qui n'est pas rempli de façon uniforme, la mauvaise formulation de certaines questions du questionnaire Évaluation des risques liés aux achats et la surveillance est limitée. Ces faiblesses contribuent à augmenter les risques que le processus soit inefficace, ce qui pourrait faire en sorte que les ministères et organismes n'obtiennent pas le meilleur rapport qualité-prix ou que le processus ne soit pas ouvert et équitable pour tous les fournisseurs.

Les contrôles de l'Index des offres à commandes pourraient être améliorés

82. L'Index des offres à commandes a été conçu pour communiquer la disponibilité des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement aux organismes et aux ministères clients, d'une part, et pour aider les utilisateurs dans leurs activités d'approvisionnement, d'autre part, en leur permettant de déterminer si une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement est déjà en mesure de répondre à leurs besoins. L'Index des offres à commandes vise à présenter un répertoire complet des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement produits par TPSGC.
83. Il importe que toutes les offres à commandes et tous les arrangements en matière d'approvisionnement figurent dans l'Index des offres à commandes de sorte que les ministères clients en connaissent l'existence et puissent économiser temps et argent en y ayant recours. Pour cela, les ministères clients doivent en connaître les modalités exactes et les procédures de commande subséquente.
84. En 2008, le Bureau de la vérification et de l'évaluation a procédé à une vérification de l'information sur l'utilisation des offres à commandes, ce qui a permis de constater que les offres à commandes ne figuraient pas toutes dans l'Index des offres à commandes, dont une offre à commandes obligatoire.
85. Dans le Plan d'action de la gestion connexe, la Direction générale des approvisionnements s'était engagée à surveiller l'Index des offres à commandes chaque semaine pour s'assurer que tous les documents des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement y étaient bien affichés et que l'information était à jour. La Direction générale s'était aussi engagée à entreprendre une analyse hebdomadaire pour comparer l'Environnement automatisé de l'acheteur (EAA) et l'Index des offres à commandes et s'assurer ainsi que toutes les offres à commandes et tous les arrangements en matière d'approvisionnement figuraient bien dans l'Index. La date de mise en œuvre de ce plan d'action de la gestion était le 30 octobre 2009.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

86. Nous avons constaté que la Division de l'assurance de la qualité de la Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement était chargée de mettre à jour l'Index des offres à commandes. Il s'agissait de surveiller l'Index pour s'assurer que toutes les offres à commandes et tous les arrangements en matière d'approvisionnement y figuraient, et que l'information fournie était à jour.
87. Nous avons constaté que la Division de l'assurance de la qualité s'acquittait de certaines activités de surveillance de l'Index; nous avons toutefois relevé quelques lacunes. Par ailleurs, la Division de l'assurance de la qualité ne procédait pas à l'analyse comparative hebdomadaire de l'Environnement automatisé de l'acheteur et de l'Index des offres à commandes conformément au plan d'action de la gestion approuvé. Les activités de surveillance dont s'acquittait la Division de l'assurance de la qualité n'étaient pas comme celles décrites dans le Plan d'action de la gestion approuvé.
88. Nous avons analysé l'Index des offres à commandes pour déterminer s'il y avait une relation entre le nombre de titulaires d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement et le nombre d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement affichés. Sur les 9 154 titulaires affichés le 21 mars 2012, pour lesquels nous nous attendions à voir un document affiché, 1 669 documents (18 %) étaient manquants. Nous avons noté qu'en plus du document qui précise les modalités du marché des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, l'Index des offres à commandes comprend des données de base. Ces données englobent une brève description du bien ou du service, leurs dates de début et de fin ainsi que les coordonnées du fournisseur et de l'agent de négociation des contrats. Ces données sont avantageuses pour les utilisateurs de l'Index des offres à commandes. Toutefois, en l'absence du document qui précise les modalités, les renseignements fournis ne sont pas suffisants pour permettre l'utilisation convenable des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.
89. Nous avons analysé tous les documents pour les offres à commandes principales et nationales affichés dans l'Index des offres à commandes pour voir s'ils étaient à jour. Sur les 73 offres à commandes principales et nationales affichées le 27 avril 2012, 12 (16 %) contenaient au moins une erreur (au moins une offre à commandes de la série affichée dans l'Index des offres à commandes ne contenait pas la dernière modification).
90. Dans certains cas, nous avons aussi observé que les points de livraison affichés dans l'Index des offres à commandes pour une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement donné ne correspondaient pas aux points de livraison réels figurant dans l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement. Cette observation peut s'avérer problématique si les points de livraison affichés dans l'Index des offres à commandes sont moins nombreux que les points de livraison réels qui figurent dans l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement. Par exemple, si une offre à commandes principale et nationale avec des points de livraison dans les 10 provinces figure dans l'Index des offres à commandes et précise qu'il n'y a qu'un seul point de livraison dans la région de la capitale nationale, cette offre à commandes principale et

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

nationale n'apparaîtra pas si l'utilisateur sélectionne l'une des 10 provinces. Les titulaires d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement peuvent ainsi être exclus de façon injuste et erronée des résultats de recherche.

91. L'Index des offres à commandes n'était ni complet ni tout à fait à jour. Ainsi, les ministères clients ne connaissent peut-être pas l'existence de certaines offres à commandes et de certains arrangements en matière d'approvisionnement ou leurs modalités exactes et peuvent acquérir des biens et des services par l'entremise d'autres moyens moins efficaces. De plus, les fournisseurs peuvent, tout à fait injustement, passer à côté de commandes subséquentes et de marchés parce que leur offre à commandes ou leur arrangement en matière d'approvisionnement n'est pas affiché dans l'Index ou parce que les points de livraison indiqués dans l'Index sont erronés. Enfin, les agents de négociation des contrats peuvent ne pas trouver de chevauchement d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement quand ils parcourent l'Index des offres à commandes. Par conséquent, peut arriver que des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement se chevauchent.

Les contrôles associés à la surveillance des dates de fin pourraient être améliorés

92. Lorsqu'une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement est en place, sa date de fin se rapproche inévitablement. Il importe donc de surveiller cette date pour s'assurer que l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement n'expire pas involontairement.
93. Chaque offre à commandes ou arrangement en matière d'approvisionnement est attribué à un agent de négociation des contrats. La date de fin de chaque offre à commandes ou arrangement en matière d'approvisionnement figure dans l'Environnement automatisé de l'acheteur. Cependant, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune ligne directrice élaborée et documentée de façon centrale pour aider les agents de négociation des contrats à déterminer le meilleur moyen de surveiller les dates de fin de leurs offres à commandes et de leurs arrangements en matière d'approvisionnement. La région de l'Atlantique, d'après ce que nous avons constaté, utilisait une base de données conçue et entretenue à l'échelle régionale pour gérer les dates de fin.
94. Il n'y a pas de suivi collectif centralisé des dates de fin des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Il n'y a pas non plus de processus normalisé destiné à avertir les agents de négociation des contrats que la date de fin d'une offre à commandes ou d'un arrangement en matière d'approvisionnement approche et à prévoir suffisamment de temps pour renouveler l'offre ou l'arrangement avant l'expiration.
95. Nous avons constaté que les offres à commandes obligatoires portant sur de l'ameublement avaient expiré involontairement en janvier 2011. Par conséquent, il n'y a eu aucune offre à commandes en vigueur pour de l'ameublement de bureau pendant environ deux mois alors

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

que l'approvisionnement a fait l'objet d'un nouvel appel d'offres et que de nouvelles offres à commandes ont été créées.

96. Dans un dossier supplémentaire à notre échantillon, nous avons observé que l'offre à commandes avait été prolongée 45 jours après son expiration (l'année d'option avait été utilisée). Dans un autre dossier supplémentaire, une prolongation antérieure avait eu lieu environ trois mois plus tôt. Au moment de cette prolongation antérieure, l'offre de huit des 10 titulaires de la série avait expiré un ou deux jours avant la date de fin de fin prévue.
97. L'expiration peut être le fait d'une mauvaise planification ou d'un manque de surveillance. Créer ou renouveler de nouvelles offres à commandes et de nouveaux arrangements en matière d'approvisionnement pour remplacer les offres et les arrangements qui ont expiré involontairement est une façon inefficace d'utiliser les ressources ministérielles. Prolonger une offre à commandes et un arrangement en matière d'approvisionnement après sa date d'expiration pourrait entraîner un litige porté devant le Tribunal canadien du commerce extérieur puisque cette pratique pourrait être considérée comme étant injuste pour les autres fournisseurs qui auraient pu devenir titulaires d'une offre ou d'un arrangement si l'approvisionnement avait fait l'objet d'un nouvel appel d'offres.

CONCLUSION

98. Dans l'ensemble, nous avons constaté l'existence d'un cadre de contrôle de gestion pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Nous avons aussi observé que ce cadre devait être amélioré dans les domaines de la gouvernance, des processus et des contrôles clés.
99. Malgré les progrès accomplis pour conclure les 29 stratégies nationales d'approvisionnement prévues, le travail à ce chapitre n'est pas aussi rapide qu'envisagé initialement; seules quatre stratégies sur 29 sont terminées. Par ailleurs, environ le tiers du total des dépenses relatives aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement n'est pas actuellement pris en charge par les 29 stratégies nationales d'approvisionnement prévues. Pour l'instant, on ne sait pas encore si la totalité des dépenses relatives aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement sera prise en charge; toutefois, on s'attend à ce que la couverture totale augmente au fil du temps, à mesure que le plan sera mis à jour et que de nouvelles stratégies seront élaborées.
100. Les rôles et les responsabilités liés à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement sont définis et communiqués.
101. Nous avons constaté que les activités de surveillance de la création, du renouvellement et de la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement qui permettraient d'évaluer la conception et l'efficacité des contrôles clés faisaient défaut.

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

102. Le processus de création, de renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement était documenté et communiqué; cependant, le processus était difficile à comprendre puisqu'il était documenté dans l'ensemble des dix chapitres du Guide des approvisionnements et de quatre Avis relatifs aux politiques. De plus, les processus n'étaient pas toujours propres aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement. En outre, deux Avis relatifs aux politiques pertinents n'ont été ni révisés, ni mis à jour, ni intégrés au Guide des approvisionnements en plus de deux ans.
103. Le processus documenté pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement n'a pas toujours été suivi. L'exigence consistant à remplir correctement les questionnaires Demande d'approbation du réviseur et Évaluation du risque lié aux achats ainsi que les documents de planification et d'approbation n'est pas non plus respectée de façon uniforme.
104. Le processus d'examen et d'approbation pourrait être amélioré. Nous avons noté des faiblesses quant à la formulation de certaines questions du questionnaire Demande d'approbation du réviseur : il n'y a aucune exigence de justification, le questionnaire n'est pas rempli uniformément et la surveillance est limitée.
105. Les processus d'évaluation de la complexité et des risques pourraient être améliorés. Nous avons constaté d'autres faiblesses qui touchent la formulation de certaines questions du questionnaire Évaluation des risques liés aux achats et la surveillance limitée.
106. Des contrôles limités existent pour s'assurer que l'Index des offres à commandes est complet et à jour. La Division de l'assurance de la qualité de la Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement s'acquitte d'activités de surveillance, mais celles-ci pourraient être renforcées.
107. Les contrôles de la surveillance des dates de fin des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement pourraient être resserrés. L'expiration involontaire s'est produite et des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement ont été prolongés après l'expiration.
108. Une fois ces améliorations apportées, le Ministère disposera d'un cadre de contrôle de gestion efficace pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Réponse de la gestion

Toutes les recommandations sont acceptées; tous les changements recommandés qui touchent la gouvernance, la politique et les contrôles des offres à commandes et des arrangements en matière

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

d'approvisionnement seront apportés tout en observant les modifications constantes qui résultent de la transformation du programme d'approvisionnement.

Stratégie nationale d'approvisionnement en biens et en services – Contexte

La Stratégie nationale d'approvisionnement en biens et en services est un élément essentiel de l'initiative «Approvisionnement éclairé » et de la transformation des approvisionnements qui touchent tous les ministères. Cette stratégie vise à simplifier les processus et à éliminer les obstacles, afin que les fournisseurs puissent plus facilement faire affaire avec le gouvernement fédéral. Chaque stratégie offre de l'orientation pour une catégorie, ce qui favorise l'uniformité et la transparence des services d'approvisionnement.

Le Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME-ES) (centre d'expertise) est responsable de 29 grandes catégories examinées selon trois phases. Ensemble, ces catégories représentent des dépenses annuelles d'environ 15,7 G\$*. Le BPME-ES est le mieux placé pour comprendre les besoins des ministères et les harmoniser avec la capacité de l'industrie par l'entremise d'un engagement tôt, de la consultation et d'une gouvernance proactive améliorée.

L'examen de chaque catégorie est précédé d'une analyse exhaustive et couvre la gamme complète des processus de dépenses et d'approvisionnement. Cela comprend un processus de consultation en deux étapes afin d'obtenir les commentaires des ministères et de l'industrie. Chaque Stratégie nationale d'approvisionnement en biens et en services est approuvée au niveau de sous-ministre adjoint et une note d'information est transmise au ministre.

Situation actuelle

Quinze catégories ont été sélectionnées pour la phase 1, entre autres les suivantes : mobilier de bureau, services professionnels, recherche et développement, ameublement de bureau, services de communication et véhicules. La catégorie de matériel et logiciels de TI relèvera dorénavant de Services partagés Canada.

La phase 2 a également été amorcée. Les catégories incluses dans cette phase sont entre autres les suivantes : formation linguistique, services de traduction, armement, services de voyage et assainissement de l'environnement.

Prochaines étapes

Les progrès sont suivis et communiqués à la sous-ministre. Des améliorations sont actuellement apportées au processus d'engagement des ministères, et des groupes de consultation sont établis afin d'améliorer les communications.

* Les données proviennent du système de gestion des dépenses, lequel représente environ 87 % des dépenses du gouvernement du Canada (GC), tandis que les 13 % qui restent ont été

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

extrapolées à partir des Comptes publics du Canada pour donner un aperçu complet des dépenses du GC.

Recommandations et Plan d'action de la gestion

Recommandation 1 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait veiller à ce que les principaux éléments de gouvernance, y compris l'orientation stratégique et la surveillance, soient en place pour gérer la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Plan d'action de la gestion 1.1 :

Nous mettrons en œuvre une nouvelle structure de gouvernance pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes (OC) et des arrangements en matière d'approvisionnement (AMA). Un comité au niveau des directeurs généraux du Programme des approvisionnements, présidé par le sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des approvisionnements, prendra les décisions sur l'orientation stratégique concernant la surveillance opérationnelle, et la gestion pour la création, le renouvellement, et la prolongation des OC et des AMA. Afin de faciliter le travail, on aura recours aux Stratégies nationales d'approvisionnement de biens et de services (SNABS) comme cadre aux fins de la gestion de catégorie. Au besoin, les principales mises à jour seront présentées au Comité consultatif des SMA en vue de la modernisation des achats pour obtenir des directives supplémentaires.

Plan d'action de la gestion 1.2 :

Le comité au niveau des directeurs généraux prendra les décisions stratégiques sur la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. L'utilisation et la surveillance des listes de vérification existantes se poursuivront jusqu'à ce qu'une nouvelle orientation stratégique soit arrêtée.

Plan d'action de la gestion 1.3 (référence 3.2) :

Pour tenir compte de la consultation avec les intervenants, un plan destiné à mettre en œuvre des changements structurels aux contrôles sera présenté au Comité de gouvernance pour approbation.

Plan d'action de la gestion 1.4 :

On élaborera un plan qui présentera les instruments de politique à établir dans le cadre de l'ensemble de politiques sur le Programme des approvisionnements.

Recommandation 2 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait s'assurer que les processus de création, de

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

renouvellement et de prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement sont clarifiés et suivis de façon uniforme.

Plan d'action de la gestion 2.1 :

- i) Les exigences en matière de documentation seront clarifiées et mises à jour pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. La politique qui touche le point
- ii) surveillance et publication de documents relatifs aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement sera clarifiée et mise à jour.

Les offres à commandes individuelles et régionales (OCIR) et les offres à commandes individuelles et nationales (OCIN) seront traitées comme des instruments ministériels individuels et examinés au cas par cas; puisque l'affichage des OCIR et des OCIN dans l'Index des offres à commandes offre peu de valeur, il ne sera plus utile les afficher.

Plan d'action de la gestion 2.2 :

Un processus complet de suivi et de surveillance de la création et du renouvellement des offres à commandes principales et des arrangements en matière d'approvisionnement sera établi dans le nouveau Système de gestion des contrats pour faire en sorte que les politiques soient respectées de façon uniforme; ce système remplace l'Environnement automatisé de l'acheteur (EAA).

Recommandation 3 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait veiller à ce que les contrôles clés, comme les questionnaires Demande d'approbation du réviseur, Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats soient adéquatement conçus, mis en application de façon uniforme et utilisés de façon à permettre l'atteinte des objectifs visés. Il faudrait élaborer un système de contrôle pour effectuer la surveillance de l'expiration des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Plan d'action de la gestion 3.1 :

Des mesures provisoires et des mesures à long terme seront adoptées afin d'améliorer les contrôles pour s'assurer que les décisions sont justifiées comme il se doit, que le chevauchement est évité et qu'on tient compte des objectifs socioéconomiques ainsi que d'autres objectifs du gouvernement.

Entre-temps : Un Avis relatif aux politiques et une Fiche de renseignements seront envoyés à la collectivité de l'approvisionnement pour expliquer la nouvelle politique et i) les erreurs courantes des acheteurs de TPSGC au moment de la création, du renouvellement ou de la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, par l'entremise de l'affichage d'information dans l'Index des offres à commandes et ii) les sujets liés à la justification et à la documentation exigées. Cette communication permettra d'orienter l'utilisation appropriée des principaux

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d'approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

questionnaires sur les procédures : Demande d'approbation du réviseur, Évaluation de la complexité des achats et Évaluation des risques liés aux achats.

Plan d'action de la gestion 3.2 :

Des consultations avec les secteurs et les régions permettront de contribuer à cerner, à examiner et à valider les contrôles actuels et l'éventuelle adoption de nouvelles mesures.

Pour tenir compte de la consultation avec les intervenants, un plan sera élaboré et présenté au Comité de gouvernance pour approbation. Ce plan mettra en œuvre de nouveaux changements structurels aux contrôles, pour s'assurer de ce qui suit : i) les décisions sont justifiées comme il se doit; ii) le chevauchement est évité et iii) on tient compte des objectifs socioéconomiques ainsi que d'autres objectifs du gouvernement.

Plan d'action de la gestion 3.3 :

Le nouveau Système de gestion des contrats saisira l'information nécessaire à la surveillance. Cela permettra d'informer la direction que i) les décisions liées aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement sont justifiées comme il se doit; ii) le chevauchement est évité et iii) on tient compte des objectifs socioéconomiques ainsi que d'autres objectifs du gouvernement. Ce système permettra également iv) de surveiller les dates d'expiration des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Plan d'action de la gestion 3.4 :

La structure du Comité de gouvernance permettra d'examiner les données évoquées au point 3.3 ci-dessus et de vérifier, par le biais d'un examen régulier des rapports, si l'information de l'Index des offres à commandes est complète, conformément à la politique ministérielle révisée.

Recommandation 4 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait veiller à renforcer les contrôles concernant la mise à jour et la surveillance de l'Index des offres à commandes.

Plan d'action de la gestion 4.1 :

Le nouveau Système de gestion des contrats facilitera la surveillance et le contrôle de l'Index des offres à commandes. La structure du Comité de gouvernance permettra d'examiner périodiquement les rapports produits par le Système afin de vérifier si l'Index des offres à commandes est complet.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Autorité

Le projet a été effectué dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation pluriannuel axé sur les risques qui a été recommandé pour approbation par le Comité de vérification et d'évaluation et approuvé par la sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Objectif

La vérification visait à déterminer si TPSGC dispose d'un cadre de contrôle de gestion efficace pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement.

Étendue et méthode

La présente vérification portait sur la période allant d'octobre 2011 à mai 2012.

La vérification portait essentiellement sur la gouvernance, les processus et les contrôles relatifs à la création, au renouvellement et à la prolongation de tous les types d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement. Cet objectif et cette étendue ont été sélectionnés étant donné qu'ils représentaient un secteur de risque n'ayant pas été vérifié ou examiné antérieurement. Des vérifications et des examens réalisés par le BVE et le Bureau du vérificateur général étaient axés sur l'utilisation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement ainsi que sur l'attribution et la gestion des contrats.

Des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement existent pour un éventail de biens et de services. La Direction générale des approvisionnements est en train d'élaborer des stratégies nationales d'approvisionnement portant sur 29 catégories de biens et de services (voir l'annexe A). Étant donné que ces stratégies étaient toujours en voie d'élaboration au moment de la vérification, elles ont été exclues de l'étendue de celle-ci. La vérification portait sur les contrôles existants lors de la phase d'examen. Les stratégies nationales d'approvisionnement achevées feront partie de l'étendue d'une vérification ultérieure.

Durant la phase de l'examen, des entrevues approfondies ont été menées auprès du personnel clé du Ministère qui a pris part à la création, au renouvellement ou à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Les processus et les documents pertinents ont été examinés et comparés aux critères de vérification. Nous avons examiné un échantillon discrétionnaire de 30 offres à commandes et arrangements en matière d'approvisionnement.

Critères

**2011-712 Vérification des offres à commandes et des arrangements en matière
d’approvisionnement : création, renouvellement et prolongation
Rapport final**

Les critères utilisés pour évaluer le cadre de contrôle de gestion pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement découlent du Cadre de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor et du Guide des approvisionnements de TPSGC, y compris les Avis relatifs aux politiques pertinents et en vigueur.

Les critères étaient les suivants :

- **Gouvernance** : La Direction générale des approvisionnements dispose d’une structure de gouvernance appropriée pour gérer efficacement la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement.
- **Processus** : La Direction générale des approvisionnements dispose d’un processus approprié pour la création, le renouvellement et la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement, et ce processus est suivi.
- **Contrôles** : La Direction générale des approvisionnements dispose de contrôles appropriés pour réduire efficacement les principaux risques propres à la création, au renouvellement et à la prolongation des offres à commandes et des arrangements en matière d’approvisionnement.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins de cette vérification ont été pour l’essentiel terminés le 2 octobre 2012.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par le personnel du Bureau de la vérification et de l’évaluation, sous la supervision du directeur de la Vérification des approvisionnements et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l’évaluation.

La vérification a été passée en revue par la Direction de l’examen de la qualité et des activités stratégiques du Bureau de la vérification et de l’évaluation.

ANNEXE A

Liste des 29 Stratégies nationales d'approvisionnement portant sur des catégories de biens et de services

Armement
Services de soutien opérationnel
Services de génie civil
Audiovisuel civil
Vêtements et textiles
Services de communication
Énergie
Assainissement de l'environnement
Services environnementaux
Aliments et boissons **
Carburants et lubrifiants
RH et avantages sociaux
Infrastructure
Services de conciergerie **
Formation linguistique
Équipement et fournitures médicaux
Mobilier de bureau **
Ameublement de bureau
Fournitures de bureau
Impression, publication et reproduction
Services professionnels **
Recherche et développement
Télécommunications
Télécommunications et téléphonie
Services d'aide temporaire
Services de formation
Services de traduction
Services de voyage
Véhicules

** Stratégies achevées