

**Questions adressées au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement par Kelly McCauley, députée, le mardi 18 mars 2022**

**1. Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises concernant les recommandations du rapport annuel de l'année dernière?**

Le rapport annuel 2020-2021 de l'ombudsman de l'approvisionnement a fourni un aperçu des recommandations et des résultats relatifs aux examens systémiques des pratiques d'approvisionnement réalisés par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) dans deux ministères fédéraux, soit Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et Emploi et Développement social Canada (EDSC). Le rapport annuel résume également les résultats des exercices de suivi menés par le BOA pour déterminer si Élections Canada et le Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ) ont mis en application les recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement formulées à la suite d'examens des pratiques d'approvisionnement réalisés antérieurement.

**Environnement et Changement climatique Canada (ECCC)**

Le rapport final de l'examen des pratiques d'approvisionnement d'ECCC effectué par l'ombudsman de l'approvisionnement, daté de juillet 2020, comprenait quatre recommandations au ministère pour améliorer ses pratiques d'approvisionnement en faveur des principes d'équité, d'ouverture et de transparence :

1. Établir un mécanisme pour assurer la clarté et l'exactitude des critères d'évaluation, des méthodes de sélection et des directives à l'intention des soumissionnaires afin d'éviter toute divergence dans ses processus de demande de soumissions.
2. Établir des mécanismes visant à faire en sorte que les renseignements pertinents soient simultanément communiqués à tous les fournisseurs et s'assurer que toutes les communications pertinentes avec les fournisseurs sont adéquatement documentées.
3. Établir des mécanismes pour s'assurer que l'évaluation des soumissions respecte rigoureusement les critères d'évaluation dans les demandes de soumissions et qu'elle est effectuée conformément aux approches planifiées et est adéquatement documentée.
4. Établir un mécanisme pour faire respecter l'exigence de documenter chaque décision ayant une valeur opérationnelle et de tenir des dossiers d'approvisionnement à jour et complets.

ECCC a accepté et appuyé les recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement issues de l'examen et a reconnu l'importance de saines pratiques d'approvisionnement comme facteur de réussite essentiel à l'exécution de son mandat. ECCC a élaboré un plan d'action tenant compte des quatre recommandations et a établi un calendrier de mise en œuvre selon lequel toutes les actions prévues seraient mises en œuvre au quatrième trimestre 2021-2022 (janvier 2022 à mars 2022). La réponse et le plan d'action d'ECCC ont été inclus dans le rapport final qui a été publié sur le site Web du BOA.

Conformément à sa pratique habituelle, le BOA effectuera un exercice de suivi en 2022-2023, soit deux ans après la fin de l'examen, afin de déterminer si ECCC a effectivement mis en œuvre son plan d'action élaboré en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. À l'issue de cet exercice, les résultats seront publiés sous forme de rapport de suivi sur le site Web du BOA.

## **Emploi et Développement social Canada (EDSC)**

Le rapport final de l'examen des pratiques d'approvisionnement d'EDSC de l'ombudsman de l'approvisionnement, daté d'octobre 2020, comprenait trois recommandations au ministère pour régler les problèmes énumérés dans l'examen.

1. Mettre en œuvre des mesures visant à s'assurer que les chargés de projet d'EDSC appliquent les directives existantes concernant l'élaboration des critères d'évaluation, et que le groupe responsable de l'approvisionnement d'EDSC assure la supervision nécessaire pour assurer une communication claire, précise et mesurable des critères d'évaluation.
2. Mettre en œuvre des mesures visant à garantir que les communications avec les fournisseurs favorisent la préparation de soumissions recevables, notamment en veillant à ce que les fournisseurs disposent de suffisamment de temps pour préparer et soumettre leurs soumissions.
3. Mettre en place des mesures pour garantir que les évaluations sont effectuées conformément à l'approche prévue et correctement documentées pour soutenir la transparence du processus d'attribution.

EDSC a accepté les recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement et a reconnu l'importance de pratiques d'achat rigoureuses et bien documentées comme facteur essentiel à l'exécution de son mandat. EDSC a élaboré un plan d'action pour répondre aux recommandations et a réaffirmé son engagement à garantir que ses pratiques d'approvisionnement sont saines et respectent les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Le calendrier de mise en œuvre établi par EDSC prévoyait que toutes les actions soient mises en œuvre en 2021.

À l'instar de ce qui est prévu pour ECCC, le BOA effectuera un exercice de suivi en 2022-2023 pour déterminer si EDSC a effectivement mis en œuvre son plan d'action élaboré en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. À l'issue, les résultats seront rendus publics par la publication d'un rapport de suivi sur le site Internet du BOA.

## **Élections Canada**

En août 2018, l'ombudsman de l'approvisionnement a publié le rapport final d'un examen des pratiques d'approvisionnement portant sur les processus de demandes de soumissions du Bureau du directeur général des élections (Élections Canada). L'ombudsman de l'approvisionnement a recommandé qu'Élections Canada continue d'élaborer et de mettre en œuvre son solide cadre d'approvisionnement et de passation de marchés en :

1. S'assurant que toutes les demandes de soumissions respectent les exigences énoncées dans la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et dans le Guide de l'approvisionnement et la passation de contrats d'Élections Canada en ce qui a trait à l'établissement des périodes d'invitation à soumissionner, en mettant un accent sur les besoins inférieurs à 25 000 \$.
2. S'assurant que les critères d'évaluation et la méthode de sélection figurent dans les documents d'invitation à soumissionner, surtout pour les besoins inférieurs à 25 000 \$.

Élections Canada a accepté et appuyé les recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. Élections Canada a reconnu l'importance de saines pratiques d'approvisionnement comme facteur de réussite essentiel à l'atteinte de ses objectifs opérationnels. Élections Canada s'est engagé à revoir les

processus d'approvisionnement de moins de 25 000 \$, à améliorer les directives opérationnelles applicables en matière d'approvisionnement et à accroître la formation et le nombre d'outils fournis aux propriétaires d'entreprises afin de s'assurer qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires afin de donner pleinement suite aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement.

En août 2020, le BOA a demandé à Élections Canada de lui fournir des renseignements sur les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen susmentionné.

Élections Canada a organisé ses activités visant à donner suite aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement comme suit : (1) activités menées à terme, (2) activités en cours et (3) activités prévues.

(1) Au nombre des activités menées à terme :

- L'élaboration d'un plan d'action pour donner suite aux deux recommandations
- L'obtention d'une approbation de la haute direction pour l'élaboration et la mise en application d'une boîte à outils pour propriétaires d'entreprises de faible valeur (la boîte à outils pour EFV)
- La rédaction de certains des documents requis relatifs à la boîte à outils pour EFV (p. ex. document d'orientation, directives opérationnelles, modèles d'invitation à soumissionner et d'évaluation)
- Tenue de séances de tests de convivialité relatifs à la boîte à outils pour EFV

(2) Au nombre des activités en cours :

- Collecte des réponses des propriétaires d'entreprises relatives aux tests de convivialité en vue d'apporter des modifications réalisables à la boîte à outils pour EFV en vue de son déploiement
- Élections Canada a identifié une formation obligatoire pour ses spécialistes fonctionnels. La formation sur l'approvisionnement a été incluse dans les plans d'intégration des nouveaux employés et les plans d'apprentissage des employés. L'avancement et l'achèvement des travaux font l'objet d'un suivi actif.
- Les gabarits, directives opérationnelles et listes de contrôle étaient mis à jour et mis en œuvre afin d'intégrer, au besoin, les ajustements mentionnés dans les deux recommandations.

(3) Au nombre des activités prévues (achèvement prévu à l'été 2021) :

- Réaliser la mise en œuvre complète de la boîte à outils pour EFV.
- Publier la boîte à outils pour EFV en anglais et en français sur l'intranet de l'Agence et créer un guide de référence rapide pour accroître l'accessibilité du contenu de la boîte à outils pour EFV.
- Poursuivre le suivi de la formation des spécialistes fonctionnels de l'approvisionnement afin de veiller à ce qu'elle soit complétée avec succès.
- Créer et animer des séances de formation à l'intention de propriétaires d'entreprises.
- Maintenir les communications visant à transmettre les améliorations apportées au cadre d'approvisionnement et de passation de marchés de l'Agence et à la documentation provenant de la boîte à outils pour EFV.
- Surveiller les commentaires des propriétaires d'entreprises relatifs à la boîte à outils pour EFV et proposer des mesures pour l'améliorer.

Le BOA a déterminé que l'auto-évaluation de l'Agence relative aux mesures prises en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement était raisonnable et crédible. La documentation fournie par Élections Canada a été suffisante pour démontrer son degré d'application

des recommandations, et des mesures ont été élaborées et prises pour renforcer l'équité, l'ouverture et la transparence de ses pratiques d'approvisionnement.

### **Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ)**

En septembre 2018, l'ombudsman de l'approvisionnement a publié le rapport final d'un examen du cadre de contrôle de la gestion de l'approvisionnement du SATJ. Pour donner suite à cet examen, l'ombudsman de l'approvisionnement a formulé six recommandations. Le SATJ a accepté les recommandations formulées dans le rapport final et a fourni un plan d'action pour répondre à chacune des six recommandations. En septembre 2020, le BOA a demandé au SATJ de fournir des renseignements sur les mesures prises en fonction des recommandations formulées dans l'examen susmentionné.

Vous trouverez ci-dessous une liste des six recommandations formulées dans le rapport de 2018 et un résumé des mesures prises en fonction de ces recommandations qui ont été validées par le BOA lors de l'exercice de suivi mené en 2020.

1. **Recommandation :** Modifier les Termes de référence du Comité d'examen des contrats (CEC) afin de décrire clairement le rôle du Comité, les responsabilités de ses membres, sa composition, ses processus et procédures, y compris les méthodes utilisées par le Comité pour rendre compte de ses activités et de ses résultats à la haute direction.

Mesure prise : Le SATJ a mis à jour les Termes de référence du Comité d'examen des contrats concernant les rôles et responsabilités de ses membres, ses procédures en vigueur et ses rapports à la haute direction.

2. **Recommandation :** Documenter formellement, approuver et mettre en œuvre officiellement les directives et procédés ministériels en matière d'approvisionnement. Il conviendrait également d'envisager de documenter le processus et les contrôles de passation de marchés des services juridiques.

Mesure prise : Le SATJ a officiellement approuvé sa *Politique sur l'approvisionnement*, sa *Politique d'externalisation des services juridiques* et sa *Procédure sur les contrats de services juridiques*.

3. **Recommandation :** Documenter le processus d'évaluation du risque lié à l'approvisionnement et l'utilisation de l'information sur le risque pour appuyer la prise de décisions.

Mesure prise : Le SATJ a transmis ses *Lignes directrices sur la gestion des risques liés à l'approvisionnement* aux membres du Comité d'examen des contrats (CEC) et aux agents d'approvisionnement. Les risques inhérents à chaque étape du processus d'approvisionnement du SATJ et les mesures qu'un agent d'approvisionnement doit prendre à leur égard sont énumérés de façon générale dans les Lignes directrices sur la gestion des risques liés aux approvisionnements.

4. **Recommandation :** Élaborer, mettre en œuvre et maintenir un plan d'approvisionnement ministériel.

Mesure prise : Le SATJ a élaboré un nouveau plan plus stratégique décrivant en quoi l'approvisionnement peut aider le SATJ dans le cadre de son ambitieux programme de transformation, et définissant les besoins en approvisionnement qui nécessiteront une interaction avec Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC).

5. Recommandation : Établir des mécanismes formels documentés pour surveiller les activités d'approvisionnement.

Mesure prise : Le SATJ a décrit les rôles de surveillance des activités d'approvisionnement dans sa *Politique sur l'approvisionnement*, lesquels ont été décrits plus en détail dans son Plan d'échantillonnage pour la vérification des comptes.

6. Recommandation : Examiner les contrôles en place pour assurer la divulgation adéquate des contrats en vertu des *Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Mesure prise : Le SATJ a examiné, tous les trimestres, ses processus internes de déclaration des contrats de plus de 10 000 \$ et a apporté des changements à ses procédures de gestion des divulgations proactives. Ces mesures étaient appuyées par le rapport d'examen, un organigramme du processus et une matrice de contrôle.

Le SATJ a déterminé que chacune de ses six mesures a été « pleinement mise en œuvre », mais le BOA a évalué que cinq des six mesures correspondaient à cette définition. Les mesures à prendre en réponse à la recommandation 4 étaient toujours en suspens au moment de l'examen de suivi.

Le BOA a été encouragé par le fait que le SATJ a répondu positivement aux recommandations et a pris de nombreuses mesures importantes pour renforcer ses pratiques d'approvisionnement.

## **2. En ce qui concerne le rapport de l'OGGO sur les PME et l'approvisionnement, quelles sont les recommandations les plus importantes auxquelles le gouvernement doit donner suite immédiatement?**

Le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO) de la Chambre des communes, intitulé « Modernisation des marchés publics fédéraux pour les petites et moyennes entreprises (PME), les entreprises appartenant à des femmes et les entreprises autochtones » (juin 2018), comportait 6 chapitres qui examinaient les règles de l'approvisionnement fédéral, les approches alternatives à l'approvisionnement et les défis auxquels font face les PME, les entreprises appartenant à des femmes et les entreprises autochtones. Dans ce rapport, l'OGGO a formulé 40 recommandations visant à améliorer le processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Les 40 recommandations incluses dans le rapport de l'OGGO sont toutes bien pensées et soutenues par des recherches et des consultations approfondies menées sur une période de 5 mois en 2017-2018. Étant donné l'étendue de la couverture des 40 recommandations du rapport, il est difficile pour le l'ombudsman de l'approvisionnement d'identifier certaines d'entre elles qui sont les plus importantes

pour le gouvernement et auxquelles il doit donner suite immédiatement, car il craint que cela implique que d'autres sont moins importantes. L'ombudsman de l'approvisionnement reconnaît que les améliorations proviendraient de la mise en œuvre par le gouvernement de chacune des 40 recommandations de l'OGGO. Toutefois, dans le but de répondre directement à la question du membre, l'ombudsman de l'approvisionnement soulignera ses domaines prioritaires clés et établira des liens entre ces priorités et les recommandations propres au rapport de l'OGGO.

Le rapport annuel 2020-2021 de l'ombudsman de l'approvisionnement a réaffirmé l'importance des 4 priorités établies au début de son mandat en 2018 – à savoir : la simplification, la transparence, l'approfondissement et le partage des connaissances, et la croissance des services de règlement des différends. Le rapport annuel a également réaffirmé l'engagement du BOA à promouvoir et à faire progresser la diversité et l'inclusion dans l'approvisionnement fédéral, a attiré l'attention sur la nécessité d'améliorer les données relatives à l'approvisionnement et a appelé à des changements réglementaires pour renforcer l'efficacité du bureau.

Pour répondre à la question du membre, nous nous concentrerons sur cinq recommandations de l'OGGO faites dans chacun des deux domaines importants pour l'ombudsman de l'approvisionnement – à savoir (1) la simplification et (2) la diversité et l'inclusion.

### **Simplification**

La complexité du processus d'approvisionnement fédéral est un sujet dont l'ombudsman de l'approvisionnement entend souvent parler, tant de la part des fournisseurs que des fonctionnaires fédéraux. Il peut être notoirement long, fastidieux et difficile de naviguer dans ce processus. Il crée souvent des obstacles à l'entrée pour les petits fournisseurs et les fournisseurs inexpérimentés, et dissuade les fournisseurs de soumissionner sur les occasions. Comme cela a été souligné dans le rapport annuel 2020-2021 de l'ombudsman de l'approvisionnement, le BOA a constaté certains progrès dans ce domaine et nous sommes encouragés par quelques initiatives de SPAC telles que l'approvisionnement en ligne et la simplification des modalités des contrats pour en améliorer la lisibilité et la compréhension.

Bien que des progrès ont été réalisés dans le domaine de la simplification, il est possible d'en faire davantage. Dans cette optique, et pour répondre à la question du membre, l'ombudsman de l'approvisionnement estime que les recommandations axées sur la simplification de l'approvisionnement fédéral sont parmi les plus importantes auxquelles le gouvernement doit donner suite immédiatement. Les recommandations de l'OGGO ont attiré l'attention sur des domaines importants où l'approvisionnement fédéral pourrait être simplifié, encourageant ainsi une plus grande participation des petits fournisseurs et des fournisseurs moins expérimentés. Il s'agit notamment de recommandations axées sur :

- La rationalisation des exigences et la mise à jour des modalités (4)
- La mise à jour des politiques, des processus, des procédures et des pratiques afin d'améliorer l'expérience des fournisseurs dans tous les ministères (5)
- La mise en place de processus simplifiés et cohérents pour les approvisionnements inférieurs au seuil des accords commerciaux (9)
- Simplification du processus de facturation et accélération des délais de paiement (12)

- Transparence accrue grâce au retour d'information fourni aux soumissionnaires non retenus et aux informations sur les résultats en matière d'approvisionnement (23)

## **Diversité et inclusion**

Un thème important du rapport annuel 2020-2021 de l'ombudsman de l'approvisionnement était l'accent continu mis par le BOA sur la diversité et l'inclusion. Le bureau a poursuivi son engagement dans ce domaine en accueillant le troisième sommet annuel sur la diversification de la chaîne d'approvisionnement fédérale; le quatrième sommet de ce type s'est tenu en janvier 2022. Le sommet sur la diversification de la chaîne d'approvisionnement fédérale est centré sur mettre en relation des propriétaires d'entreprises diversifiées avec des organisations qui peuvent les aider à soumissionner et à obtenir des contrats fédéraux. Lors du sommet, nous avons entendu directement des fournisseurs diversifiés parler des obstacles qu'ils rencontrent pour faire des affaires avec le gouvernement fédéral, et de la nécessité d'une plus grande diversité et inclusion dans le processus d'approvisionnement fédéral. L'importance de disposer de bonnes données sur les achats a été un sujet abordé lors du dernier sommet sur la diversification de la chaîne d'approvisionnement du gouvernement fédéral organisé par le BOA en janvier 2022.

Le rapport annuel évoque également les résultats d'une étude d'approfondissement et de partage des connaissances menée par le BOA sur le thème de l'approvisionnement social. Cette étude a attiré l'attention sur l'importance que jouent des données de qualité dans la capacité du gouvernement à mesurer les progrès vers la réalisation des objectifs. Une question clé soulevée dans cette étude est que la collecte de données est un défi connu et un obstacle pour la plupart des organisations. Pourtant, les données sont essentielles pour établir des bases de référence, fixer des objectifs significatifs et mesurer les progrès réalisés par rapport à ces objectifs. Alors que le gouvernement du Canada s'apprête à adopter une politique officielle pour s'engager dans l'approvisionnement social, il est crucial que nous donnions la priorité à la collecte et à l'analyse de données sur les diverses communautés du pays.

Dans sa réponse au rapport de l'OGGO, le gouvernement du Canada a soulevé l'idée d'établir une base moderne d'approvisionnement solidement ancrée sur son engagement envers des processus d'approvisionnement équitables, ouverts et transparents qui favorisent la concurrence et la valeur pour les Canadiens. Il a également évoqué que les investissements réalisés dans une solution d'approvisionnement électronique permettraient d'automatiser et de rationaliser les approvisionnements. Le BOA a bon espoir qu'une solution d'approvisionnement électronique permettra aux organisations fédérales de compiler des données utiles sur la diversité des fournisseurs qui soumissionnent et obtiennent des contrats fédéraux.

Dans cette optique, l'ombudsman de l'approvisionnement reconnaît que les recommandations du rapport de l'OGGO qui visent particulièrement à améliorer la qualité des données sur l'approvisionnement sont parmi les plus importantes à mettre en œuvre sans délai. Cela comprend des recommandations telles que :

- Recueillir et mesurer les données relatives aux contrats sur la proportion des marchés actuellement attribués à différents types de petites et moyennes entreprises (17)
- Recueillir, évaluer et suivre les données relatives au genre et à la diversité des groupes socialement défavorisés pour tous les contrats d'approvisionnement fédéraux (28)

- Élaborer une approche multiministérielle pour l'administration de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises [autochtones] (33)
- Publier chaque année un rapport centralisé sur le nombre de contrats attribués dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises [autochtones] et leur valeur (35)
- Exiger que les entrepreneurs et les fournisseurs d'envergure fassent rapport sur le recours à divers sous-traitants (39)

### 3. Quelle est la meilleure façon de mettre fin à la pratique ministérielle consistant à fractionner les marchés afin de les attribuer à un fournisseur privilégié?

Le fractionnement d'un marché est défini par la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor comme étant « le fait de diviser inutilement un besoin global en plusieurs marchés plus modestes, contournant ainsi les limites de durée des engagements ou la nécessité de faire approuver le marché ». Le fractionnement de marchés est interdit en vertu de la Politique qui stipule que « les agents de négociation des contrats ne doivent pas fractionner les contrats ou les modifications de contrats, pour se soustraire à l'obligation d'obtenir soit l'approbation exigée par la loi ou par la Directive sur les marchés du Conseil du Trésor, soit l'approbation des cadres compétents ».

Pour avoir une idée de la meilleure façon d'empêcher le fractionnement des marchés, il faut se reporter aux directives fournies par la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (et son successeur, la Directive sur la gestion de l'approvisionnement). En vertu de la Politique sur les marchés, « [I]l incombe aux ministères et aux organismes de veiller à la mise en place et à l'application de cadres de contrôle suffisants pour assurer une diligence raisonnable et une administration judicieuse des fonds publics ». La Politique encourageait les ministères à « établir et maintenir un mécanisme formel de remise en question pour toutes les propositions contractuelles ». Un cadre de contrôle efficace peut empêcher l'apparition de pratiques de passation de marchés indésirables, améliorer la cohérence avec les politiques et procédures de passation de marchés, et ainsi encourager des pratiques de passation de marchés équitables, ouvertes et transparentes.

La nouvelle Directive sur la gestion de l'approvisionnement est plus explicite en ce qui concerne les cadres de contrôle associés à l'approvisionnement. Elle exige que les ministères qui sont soumis à la Directive identifient un haut fonctionnaire désigné responsable de l'établissement, de la mise en œuvre et du maintien d'un cadre de gestion des achats ministériels, composé de processus, de systèmes et de contrôles. Le haut fonctionnaire désigné doit s'assurer que le cadre de gestion de l'approvisionnement du ministère comprend, entre autres, des mécanismes de surveillance, de planification et d'établissement de rapports, des rôles, des responsabilités et des obligations de rendre compte clairement définis pour les divers comités de gouvernance, et maintient l'intégrité du processus d'approvisionnement, entre autres exigences. Il est concevable que l'une des exigences demandée au haut fonctionnaire désigné soit de certifier l'absence de fractionnement d'un marché sur l'attribution des contrats pendant une période définie.

C'est par la mise en œuvre et le maintien efficaces de cadres ministériels de gestion de l'approvisionnement qui comprennent une gestion des risques, des activités de contrôle et un suivi appropriés (qui devraient inclure un avertissement lorsque des contrats sont attribués au même fournisseur de façon rapprochée) et une surveillance de l'approvisionnement que le fractionnement des

marchés et les autres activités qui menacent l'équité, l'ouverture et la transparence peuvent le mieux être éliminés de l'approvisionnement fédéral.