

# Chapitre 4

## Ministère des Services gouvernementaux

### L'approvisionnement en biens et services – phase I

#### **Contenu**

Introduction.....	145
Pourquoi nous avons réalisé cet audit.....	145
Objectifs.....	147
Conclusion.....	147
Résumé des principales constatations et recommandations .....	147
Étendue et méthodologie .....	157
Contexte.....	158
Observations et recommandations.....	162

# Ministère des Services gouvernementaux

## L'approvisionnement en biens et services – phase I

### Introduction

4.1 En 2012, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a établi les quatre éléments d'une bonne gouvernance<sup>1</sup> en matière de passation des marchés publics, à savoir :

- la transparence;
- l'optimisation des ressources;
- la résistance à la fraude et la corruption;
- la reddition de comptes et le contrôle.

4.2 Selon l'OCDE : *Pour garantir la bonne gestion des deniers publics, les responsables de l'action publique doivent définir le degré de transparence et de responsabilité qui permet [...] de réduire les risques auxquels est exposée l'intégrité dans les marchés publics*<sup>2</sup>.

### Pourquoi nous avons réalisé cet audit

4.3 Nous avons examiné l'approvisionnement en biens et en services pour les raisons suivantes :

- L'approvisionnement fait par le gouvernement du Nouveau-Brunswick (GNB) est un volet important de l'économie de la province. Un rapport récent du gouvernement montre qu'en 2010-2011, les achats, y compris les contrats de construction de la Couronne, ont représenté des dépenses d'environ

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques. *Fighting Corruption Public Procurement*, OCDE, 2012, p. 3.

<sup>2</sup> Organisation de coopération et de développement économiques. *L'intégrité dans les marchés publics – les bonnes pratiques de A à to Z*, OCDE, 2007, p. 11.

1,460 milliard de dollars<sup>3</sup>. La pièce 4.1 donne une ventilation de ces dépenses par ministère.

- Notre chapitre de 2012 sur la cybersanté relevait certains problèmes liés aux contrats de service observés dans un ministère. Nous avons voulu passer en revue les processus du ministère des Services gouvernementaux à l'appui de la fonction d'approvisionnement en regard des pratiques exemplaires dans le domaine.
- Au Nouveau-Brunswick, l'approvisionnement en biens et services est une fonction complexe que se partagent plusieurs ministères et organismes. Le cadre de réglementation a d'abord été élaboré en 1974, et il fait actuellement l'objet de changements importants.

Pièce 4.1 - Dépenses d'achat par ministère, 2010-2011

4.1	DÉPENSES D'ACHAT PAR MINISTÈRE, 2010-2011	
Ministère	Dépenses 2010-2011 (millions \$)	% du total
Transports	500	34 %
Approvisionnement et Services	398	27 %
Éducation et districts scolaires	142	10 %
Sécurité publique	88	6 %
Éducation postsecondaire et Formation	57	4 %
Santé	55	4 %
Développement social	39	3 %
Ressources naturelles	37	3 %
Société de voirie du Nouveau-Brunswick	32	2 %
Tourisme et Parcs	18	1 %
Autres ministères	<u>94</u>	<u>6 %</u>
<b>Total</b>	<b>1 460</b>	<b>100 %</b>

Remarque : Le total des achats selon les comptes créditeurs (le total des dépenses par Ministère) est fondé sur les données du système d'information financière et comprend les contrats de construction de la Couronne et autres éléments actuellement adjugés sans appel d'offres par le ministère des Services gouvernementaux.

Source : Tableau produit par le BVG du N.-B à l'aide de données du rapport du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur l'analyse des dépenses et la mise en œuvre d'un approvisionnement stratégique (non audité)

<sup>3</sup> Bureau du contrôleur, Finances. *Procurement Process Improvement Review, Government Renewal Project # 5 – Procurement*. Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 2011, p. 5.

## Objectifs

4.4 Notre audit avait deux objectifs :

- déterminer si les pratiques en matière d'achats publics suivies au gouvernement sont conformes aux éléments clés du cadre de réglementation et aux pratiques exemplaires;
- déterminer si le ministère des Services gouvernementaux fait rapport publiquement sur l'efficacité de la fonction d'approvisionnement.

## Conclusion

4.5 Pour ce qui est de notre premier objectif, nous avons conclu que les pratiques et les procédures écrites, comme le ministère des Services gouvernementaux les applique actuellement, ont été conçues de manière à respecter le cadre de réglementation en vigueur. Toutefois, ces pratiques et procédures ne sont pas toujours suivies, ce qui donne lieu à une non-conformité au cadre de réglementation actuel. Pour cette raison, nous avons l'intention de nous pencher de nouveau sur la passation des marchés publics dans les années à venir.

4.6 De plus, nous avons relevé certaines pratiques exemplaires qui pourraient être intégrées aux directives et procédures actuelles du gouvernement pour améliorer l'efficacité de l'exécution de la fonction d'approvisionnement.

4.7 Enfin, nous concluons que le ministère des Services gouvernementaux ne fait pas dûment rapport sur l'efficacité de la fonction d'approvisionnement.

## Résumé des principales constatations et recommandations

4.8 Le ministère des Services gouvernementaux (le MSG) est chargé, de concert avec plusieurs autres ministères et organismes, de l'achat des biens et services au Nouveau-Brunswick. Le MSG régit et coordonne le processus d'appel d'offres public pour les ministères et organismes qui sont énumérés dans la *Loi sur les achats publics*.

**Non-conformité dans les processus de passation des marchés publics**

**4.9** Bien que nous ayons constaté que les processus conçus par le MSG pour orienter la fonction d'approvisionnement semblent appuyer les mesures législatives, notre contrôle par sondages des dossiers d'approvisionnement a relevé des cas de non-conformité où, à notre avis, les processus n'ont pas été suivis et, de ce fait, ne satisfont pas aux exigences législatives. Ces constatations sont détaillées à la pièce 4.7.

**4.10** La Loi, le Règlement et les directives constituent un cadre pour assurer la concurrence, la transparence et la reddition de comptes de la passation des marchés publics. Le contournement de ce système de contrôle pourrait donner lieu à du favoritisme, à des achats coûteux et à une responsabilité accrue pour la province.

**4.11** Étant donné le nombre d'infractions que nous avons relevées dans un échantillon limité et la valeur estimative des achats concernés, ces résultats nous préoccupent, et nous avons l'intention de poursuivre notre travail dans ce domaine.

**Les données des bons de commande du MSG sont incomplètes**

**4.12** Le MSG se fie aux données des bons de commande stockées dans la base de données du Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick (RPANB) pour obtenir de l'information sur les approvisionnements. Cette information est particulièrement importante lorsque le MSG planifie des marchés généraux tels que des contrats d'approvisionnement utilisés par différentes entités gouvernementales et impliquant de multiples fournisseurs. Un aspect important pour le MSG est la fiabilité de ces données.

**4.13** Durant la période que nous avons examinée (2011-2012), le MSG préférait que les ministères clients utilisent le RPANB pour faire une demande d'achats en vertu d'un contrat existant, mais dans les faits, il ne l'exigeait pas. Cela signifie que les rapports d'utilisation des contrats et autres renseignements tirés du RPANB étaient incomplets, et donc ne pouvaient pas être une source fiable d'information pour la planification des futurs approvisionnements.

**Améliorations et changements positifs en cours au MSG**

**4.14** À moins que les ministères clients passent par le RPANB pour obtenir des biens et services en vertu de contrats d'approvisionnement établis, le MSG n'a aucun moyen de vérifier si les fournisseurs ont effectivement accordé les prix et les remises prévus au contrat, ce qui pourrait donner lieu à des économies non réalisées.

**4.15** Dans notre examen des rapports du gouvernement sur les changements prévus au processus d'approvisionnement et les entrevues que nous avons menées avec des membres de la direction et du personnel du MSG, nous avons relevé récentes améliorations apportées aux processus. Nous avons aussi noté les changements positifs suivants qui sont en cours :

- le MSG travaille en collaboration pour améliorer la gouvernance en matière de passation des marchés publics dans toutes les entités du GNB;
- le MSG s'implique maintenant davantage dans les négociations des contrats pour tenter d'abaisser les coûts d'approvisionnement;
- le MSG tente de remédier aux incohérences du cadre de réglementation et des pratiques d'approvisionnement en général.

**4.16** Comme le MSG a entrepris ces changements durant notre travail, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer les résultats.

**Les pratiques du processus d'approvisionnement ont besoin d'autres améliorations**

- 4.17** Même s'il est vrai que les changements entrepris par le MSG pourraient produire des résultats positifs, nous avons relevé des possibilités de pratiques exemplaires qui pourraient améliorer encore plus le processus d'approvisionnement. Notamment :
- accroître la participation des spécialistes des achats du MSG aux tâches et fonctions essentielles comme les visites obligatoires des installations et les comités d'évaluation des demandes de propositions (DP);
  - mieux uniformiser la documentation versée aux dossiers afin d'en assurer l'intégralité et de justifier les décisions prises en vue des comptes rendus donnés aux fournisseurs, et de remédier aux faiblesses dans les processus des comités d'évaluation des DP et de documentation que nous avons relevées lors de notre travail, dont :
    - un manque de documents d'évaluation détaillés;
    - un manque d'explications claires pour les décisions de notation;
    - des documents du comité d'évaluation non signés;
    - pas de déclaration de conflit d'intérêts par les membres du comité;
  - ajout de pratiques d'amélioration continue et de planification prospective tel que l'examen des projets et dossiers et plus de rapports sur le rendement des fournisseurs.

**4.18** L'adoption de pratiques exemplaires reconnues en matière de passation des marchés publics devrait donner lieu à une diminution du risque, à une augmentation de l'efficience et à une baisse des coûts d'approvisionnement pour la province. Afin que les rapports publics puissent présenter ces avantages, des mesures du rendement efficaces doivent être en place.

**Nécessité d'avoir des rapports publics sur le rendement**

**4.19** Des rapports publics sur le rendement efficaces sont un moyen pour le gouvernement de rendre des comptes à la population, permettent à ce dernier de surveiller efficacement les programmes et services et améliorent la qualité des décisions prises. Afin que les

rapports publics puissent présenter ces avantages, des mesures du rendement efficaces doivent être en place.

**4.20** Une mesure du rendement efficace exige des cibles préétablies auxquelles comparer les résultats réels. Aucune cible du genre n'est indiquée dans le rapport annuel de 2011-2012 du MSG. Par conséquent, les lecteurs du rapport ne peuvent pas déterminer si le MSG a réussi à atteindre ses objectifs en matière d'approvisionnement, et les avantages d'avoir des rapports publics exhaustifs ne sont pas réalisés.

### **Le cadre de réglementation change**

**4.21** Au cours des deux dernières années, le MSG a rédigé un projet de loi pour régir le processus de la passation des marchés publics et il a entrepris d'importants changements pour appuyer ce cadre. Au moment de notre audit, la nouvelle *Loi sur la passation des marchés publics* n'avait pas encore été proclamée, et le règlement afférent n'avait pas été rédigé. Tant que ce processus législatif n'est pas terminé, la *Loi sur les achats publics* (LAP) demeure en vigueur.

### **Manque de cohérence entre le Règlement et les accords commerciaux en vigueur**

**4.22** En plus de la LAP et du Règlement, les gouvernements ont conclu des accords commerciaux dont le MSG doit tenir compte dans la planification des achats. Ces accords peuvent dicter la méthode d'approvisionnement en fonction de la valeur approximative en dollars de l'approvisionnement.

**4.23** Notamment, nous avons trouvé les incohérences suivantes entre le Règlement et les accords commerciaux :

- le Règlement inclut la taxe dans le seuil de la valeur estimative en dollars utilisé pour déterminer s'il est nécessaire de faire un appel d'offres public, mais les accords commerciaux ne l'incluent pas. Cela signifie que le Nouveau-Brunswick acquiert des biens et des services publics à des valeurs d'approvisionnement moins élevées (avant taxe) que nos partenaires commerciaux, ce qui place les fournisseurs de la province dans une position concurrentielle désavantageuse;
- des exemptions exceptionnelles prévues dans le Règlement permettent aux ministères d'acheter certains biens sans appel d'offres si la valeur estimative ne dépasse pas 25 000 \$. L'Entente sur

les marchés publics de l'Atlantique exige un appel d'offres public si la valeur estimative dépasse 10 000 \$. Donc, il se peut qu'un ministère qui dispose d'une exemption exceptionnelle contrevienne à l'Entente sur les marchés publics de l'Atlantique.

**4.24** Le MSG nous a dit que ces problèmes et d'autres problèmes soulevés par le règlement actuel sont pris en compte dans la nouvelle loi et le cadre de réglementation connexe.

## Pièce 4.2 – Résumé des recommandations

Recommandations	Réponse du ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.58</b> Nous recommandons que le MSG s'assure que le Règlement, les directives et les pratiques du gouvernement provincial concordent à l'interne et qu'ils concordent avec les accords commerciaux signés par le gouvernement provincial.</p>	<p><i>Le MSG approuve cette recommandation et présentera une nouvelle loi avec son règlement d'application en matière de marchés publics, ainsi que des politiques et pratiques internes qui sont cohérentes et conformes aux accords commerciaux conclus par la province.</i></p>	<p>01-06-2014</p>
<p><b>4.71</b> Nous recommandons que le MSG exige que les ministères clients utilisent le système RPANB ou qu'il mette en œuvre un mécanisme permettant de saisir avec exactitude l'information sur l'utilisation des contrats d'approvisionnement et les modifications aux bons de commande.</p>	<p><i>Le MSG approuve cette recommandation et il l'a mise en œuvre au moyen d'une politique entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013.</i> <i>Des améliorations ont été apportées au système du RPANB pour l'adapter aux changements de la politique qui prescrivent de créer dans le système des ordres de prélèvement. De concert avec d'autres ministères, nous veillons au respect de cette politique.</i></p>	<p>01-04-2014</p>
<p><b>4.72</b> Nous recommandons que le MSG établisse un plan pour effectuer des examens périodiques des contrats importants afin de s'assurer que les entités gouvernementales obtiennent tous les avantages prévus au contrat, dont des réductions de prix, et que les fournisseurs respectent leurs obligations contractuelles.</p>	<p><i>Le MSG met en place un cadre de gestion des contrats qui garantira la conformité des contrats importants.</i></p>	<p>01-04-2014</p>
<p><b>4.79</b> Nous recommandons que le MSG modernise et mette à jour la politique d'approvisionnement et le cadre de procédures utilisés par le gouvernement afin d'y inclure l'établissement d'une directive définissant les rôles et les responsabilités des entités qui participent à des fonctions d'approvisionnement critiques, en particulier entre le MSG à titre d'organisme central et les ministères clients.</p>	<p><i>Il est tenu compte de cette recommandation dans la réponse figurant au numéro 4.58 ci-dessus.</i></p>	<p>01-06-2014</p>

## Pièce 4.2 - Résumé des recommandations (suite)

Recommandations	Réponse du ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.85</b> Nous recommandons que le MSG élabore une directive sur l'approbation des exemptions qui assure un équilibre entre le risque et la valeur de l'approvisionnement d'une part et les considérations liées aux délais d'autre part afin de mieux satisfaire les besoins du ministère client et les exigences du MSG en matière d'approbation.</p>	<p><i>Le MSG va élaborer et soumettra pour ratification une politique d'approbation de dispense qui assure l'équilibre entre les questions de délais et les risques liés à l'approvisionnement et sa valeur.</i></p>	<p>01-12-2014</p>
<p><b>4.118</b> Nous recommandons que le MSG :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mette au point des critères efficaces qui permettent de déterminer quand les marchés importants devraient être visés par la <i>Loi sur les achats publics</i>, qu'il respecte les critères et qu'il établisse des procédures pour faire en sorte que la décision soit appuyée et documentée;</li> <li>• mette au point un processus d'examen efficace pour s'assurer qu'une seule et même personne ne puisse pas effectuer l'évaluation d'un projet d'approvisionnement et attribuer un bon de commande;</li> <li>• exige la conformité aux pratiques d'approvisionnement et s'assure qu'une documentation adéquate est versée au dossier pour prouver la conformité à la loi, aux règlements et aux directives.</li> </ul>	<p><i>Le nouveau règlement contiendra les définitions des biens et services. Le personnel recevra une formation sur le contenu de la loi et du règlement.</i></p> <p><i>Nous approuvons cette recommandation et des procédures internes seront rédigées pour y donner suite.</i></p> <p><i>Le nouveau règlement prescrira l'obligation de conserver les documents nécessaires. Le personnel recevra une formation sur le contenu de la nouvelle loi et du nouveau règlement.</i></p>	<p>01-06-2014</p> <p>01-01-2014</p> <p>01-06-2014</p>
<p><b>4.129</b> Nous recommandons que le MSG s'assure que tous les renseignements exigés soient inclus dans la demande d'exemption de façon que suffisamment d'information soit fournie pour justifier son approbation.</p>	<p><i>L'approbation de l'approvisionnement relèvera d'une deuxième membre du personnel qui devra, au préalable, examiner le dossier afin de s'assurer qu'il contient tous les documents nécessaires.</i></p>	<p>01-01-2014</p>

## Pièce 4.2 – Résumé des recommandations (suite)

Recommandations	Réponse du ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.163</b> Nous recommandons que le MSG crée des directives en matière de pratiques exemplaires et des lignes directrices visant les procédures pour, mais sans s'y limiter :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rehausser le rôle du spécialiste des achats pour inclure sa participation à des fonctions critiques comme assister aux visites obligatoires d'installations et siéger aux comités d'évaluation des demandes de propositions (DP);</li> <li>• améliorer les pratiques en matière de gestion des documents pour assurer l'uniformité et l'intégralité de la documentation et une justification adéquate des décisions prises pour les séances de compte rendu des fournisseurs, les contrats finals et les évaluations de soumissions en réponse à une DP, de façon à remédier à des problèmes comme : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ des documents d'évaluation manquants ou incomplets;</li> <li>▪ des situations de conflits d'intérêts potentiels;</li> </ul> </li> </ul> <p>et</p>	<p><i>Nous approuvons cette recommandation. Les procédures internes seront révisées de façon à assurer la participation d'un spécialiste de l'approvisionnement aux évaluations des demandes de propositions. Une politique sera élaborée pour décrire les procédures appropriées pour la tenue des réunions de fournisseurs, lesquelles comporteront entre autres des visites sur place. Des coûts et des ressources sont en cause, et dans les cas où les membres du personnel d'approvisionnement stratégique ne pourront participer directement, ils seront chargés de veiller à ce que le ministère client soit renseigné et comprenne le processus.</i></p> <p><i>Nous approuvons cette recommandation et nous mettrons en place des procédures internes pour améliorer la gestion des dossiers. Les membres du personnel recevront une formation sur leurs nouvelles fonctions et responsabilités en matière de tenue de dossiers.</i></p>	<p>01-04-2014</p> <p>01-06-2014</p>

## Pièce 4.2 – Résumé des recommandations (suite)

Recommandations	Réponse du ministère	Date cible de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> <li>rehausser les processus d'amélioration continue pour améliorer la planification prospective en intégrant des pratiques comme solliciter la rétroaction des fournisseurs et des ministères clients, préparer des résumés d'approvisionnement et des rapports de rendement des fournisseurs, et faire des examens périodiques de dossiers.</li> </ul>	<p><i>La Division de l'approvisionnement stratégique accorde la priorité aux initiatives au moyen de l'exercice de planification stratégique et du programme d'amélioration permanente des processus. La sélection et le déploiement seront fondés sur les ressources disponibles. Les rapports de rendement des fournisseurs seront examinés à une date ultérieure.</i></p>	<p>01-04-2015</p>
<p><b>4.171</b> Nous recommandons que le MSG fasse rapport publiquement sur les buts et objectifs, les cibles de rendement et les résultats réels obtenus par l'unité opérationnelle de l'approvisionnement stratégique et qu'il explique les écarts entre les résultats réels et les cibles, le cas échéant.</p>	<p><i>Le MSG prévoit rendre compte chaque année des objectifs de rendement et des résultats réels, et il fournira des explications sur tous les écarts entre les résultats réels et les objectifs.</i></p>	<p>2014/2015 rapport annuel</p>

## Étendue et méthodologie

### Attention accordée au rôle de surveillance du MSG en matière d'approvisionnement

**4.25** Le présent chapitre porte sur les achats de biens et de services par le MSG au nom des ministères énumérés à l'annexe A du *Règlement 94-157* afférent à la *Loi sur les achats publics* (LAP), et avec leur collaboration.

**4.26** Un glossaire des principaux termes est fourni à l'annexe I du présent chapitre.

**4.27** Nous avons examiné les pratiques adoptées par le MSG. Nous avons concentré nos efforts sur les fonctions d'approvisionnement sur lesquelles le MSG exerçait la surveillance la plus étroite. La majeure partie de notre travail a porté sur les services dont la valeur approximative en dollars aurait dû mener à un appel d'offres. Cependant, nous avons aussi examiné les exemptions où le ministre des Services gouvernementaux approuve la demande d'un ministère d'effectuer un achat en étant dispensé des articles applicables de la Loi.

Nous n'avons pas examiné :

- les marchés passés en vertu de la *Loi sur les contrats de construction de la Couronne*, qui est administrée par le ministère des Transports et de l'Infrastructure;
- les marchés passés par des entités énumérées à l'annexe B du *Règlement 94-157* (organismes financés par le gouvernement)<sup>4</sup> comme les organismes de la Couronne, les universités et les municipalités;
- d'informations détaillées dans d'autres ministères ou entités.

**4.28** Notre audit a été réalisé conformément aux normes établies pour les missions de certification par les Comptables professionnels agréés du Canada, ce qui englobe l'optimisation des ressources et la conformité, et a donc consisté dans des contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances.

**4.29** Certaines informations financières et statistiques présentées dans ce chapitre ont été établies à partir de

<sup>4</sup> *Règlement du Nouveau-Brunswick 94-157* afférent à la *Loi sur les achats publics*, chap. 212, p. 34.

l'information fournie par le MSG. Cette information n'a pas été audité ni vérifiée autrement. Le lecteur est averti que cette information financière et statistique pourrait de ne pas convenir à ses fins.

**4.30** Notre travail a consisté, mais sans s'y limiter, à effectuer :

- un examen du cadre de réglementation qui régit les achats publics au Nouveau-Brunswick, dont les lois, les règlements et les directives applicables;
- un examen, le cas échéant, des directives et des lignes directrices visant les procédures du MSG;
- un examen des documents liés aux projets, données sur l'approvisionnement et rapports du MSG pertinents;
- un examen et un contrôle par sondages des dossiers d'approvisionnement et de la documentation sur les contrats tenus par le MSG;
- discussions et entrevues avec des membres du personnel de l'approvisionnement et de la direction du MSG.

## Contexte

### La passation des marchés publics au Nouveau-Brunswick

**4.31** La passation des marchés publics au Nouveau-Brunswick a des répercussions importantes pour les contribuables, les entreprises et le gouvernement. Cette fonction est principalement réglementée par deux lois :

- Les contrats de construction de la Couronne sont régis par la *Loi sur les contrats de construction de la Couronne* (LCCC);
- L'achat de biens et de services non reliés aux contrats de construction de la Couronne est réglementé par la *Loi sur les achats publics* (LAP) et soutenu par des directives et des lignes directrices visant les procédures établies par le gouvernement provincial.

**4.32** Au moment de notre audit, une nouvelle loi pour régir l'approvisionnement avait été adoptée, mais elle n'était pas proclamée. Nous avons donc effectué notre travail en fonction de la loi précédente.

**4.33** L'annexe II fournit des renseignements additionnels sur le cadre de réglementation.

**4.34** Les grands principes de la LAP et du Règlement

sont en place depuis 1974. Les pratiques en matière d'achats publics ont considérablement évolué au cours des quelque 30 dernières années, et ce qui retient l'attention actuellement, c'est l'approvisionnement stratégique.

### **Le processus d'approvisionnement**

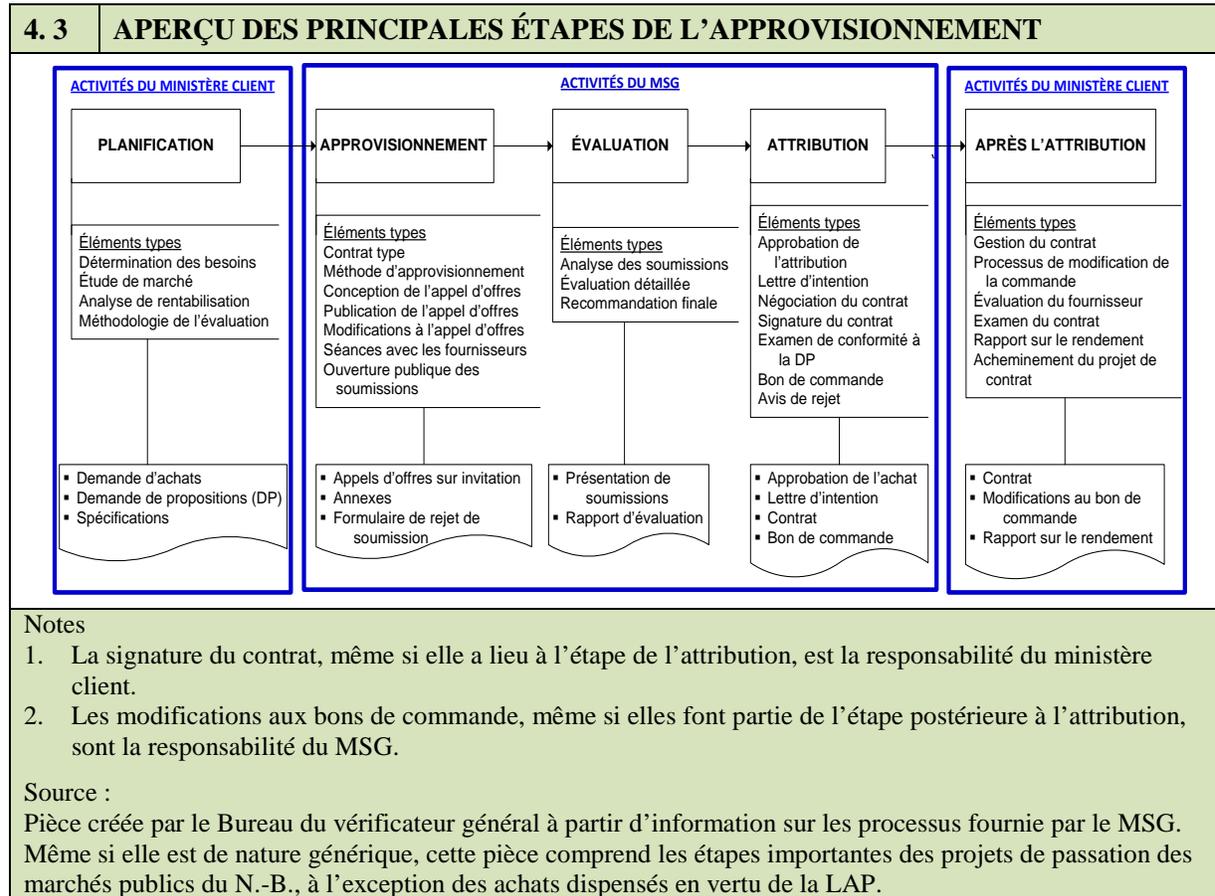
**4.35** Le site Web interne du gouvernement du Nouveau-Brunswick donne le mandat suivant pour l'unité fonctionnelle de l'approvisionnement stratégique du ministère des Services gouvernementaux (MSG) :

*Le mandat qui nous a été confié consiste à mesurer les économies qui sont réalisées et à améliorer les cycles de l'approvisionnement en créant une culture en matière d'approvisionnement axée sur les clients et sur la conformité et l'amélioration continue. Il sera ainsi possible d'obtenir des résultats financiers dont bénéficieront les contribuables grâce à la réduction des coûts associés à l'acquisition de biens et de services.*

**4.36** Il s'agit pour le MSG d'un nouveau mandat qui découle de la transition de l'ancienne direction centrale des achats à la nouvelle unité de l'Approvisionnement stratégique.

**4.37** Le mandat de l'unité souligne l'importance de l'amélioration continue et de la conformité. Pour y parvenir, le MSG doit concevoir des processus qui assurent la conformité à la LAP et au Règlement et qui répondent aux besoins de ses intervenants tout en minimisant les ressources.

## Pièce 4.3 - Aperçu des principales étapes de l'approvisionnement



**4.38** La pièce 4.3 ci-dessus donne un aperçu des principales étapes d'un cycle normal d'approvisionnement. Une bonne partie du travail du MSG porte sur l'approvisionnement, l'évaluation et l'attribution. Même si le MSG participe à la planification et aux activités postérieures à l'attribution, de nombreux éléments de ces étapes sont gérés au niveau du ministère client.

**4.39** Deux facteurs importants qui déterminent l'ampleur de chaque étape sont la complexité du marché à passer et la valeur approximative en dollars. Pour les achats uniques de biens, le processus peut être raisonnablement simple, mais, pour les contrats de service complexes, chaque étape peut exiger des efforts importants.

### Méthodes de demandes de soumissions pour l'approvisionnement en biens et services

**4.40** Les règles générales qui dictent la méthode à suivre pour l'achat de biens et de services sont établies dans les mesures législatives et elles sont habituellement fondées sur le seuil de coût estimatif. La pièce 4.4 donne un aperçu de ces seuils réglementaires.

Pièce 4.4 - Valeurs-seuils de l'approvisionnement (incluant la taxe)

Méthode d'approvisionnement	Coût estimatif		Devis / soumissions demandés	Calendrier de la période d'ouverture (en jours)
	Biens	Services		
<u>Achat direct</u> – conclu directement par les ministères avec les fournisseurs	Jusqu'à 1 500 \$	Jusqu'à 10 000 \$	Aucun minimum exigé	S. O.
<u>Demande de prix</u> – le MSG demande des devis directement aux fournisseurs	1 501 \$ – 5 000 \$		3 devis	3 - 5
<u>Appel d'offres sur invitation</u> – le MSG lance un appel d'offres auprès de fournisseurs choisis <sup>2</sup>	5 001 \$ – 10 000 \$	10 001 \$ – 50 000 \$	6 soumissions demandées	12
<u>Appel d'offres public</u> - le MSG lance un appel d'offres public pour demander des soumissions	Plus de 10 000 \$	Plus de 50 000 \$	Ouvert	17

**Notes :**

**Devis / soumissions demandés** – le nombre minimum de soumissions généralement demandé par le MSG, dans la mesure du possible.

**Calendrier de la période d'ouverture** – le délai pour la réception des soumissions. Seule la période de 17 jours (incluant la date de publication et la date limite de réception des soumissions) pour les appels d'offres publics est prescrite par le Règlement.

- Les exemptions réglementaires peuvent ne pas être soumises à ces seuils.
- Le Règlement 94-157 permet de lancer un appel d'offres pour des biens d'une valeur estimative de 5 001 \$ à 25 000 \$ (inclusivement). Étant donné l'Entente sur les marchés publics de l'Atlantique, le MSG a commencé à lancer des appels d'offres publics pour des biens d'une valeur estimative dépassant 10 000 \$ en 2009.

**Sources :**

Ministère des Services gouvernementaux (de l'Approvisionnement et des Services) *Manuel d'information à l'intention des coordonnateurs des achats*, 2009 (non audité)  
 Règlement 94-157 afférent à la *Loi sur les achats publics*

**4.41** Le spécialiste des achats du MSG détermine la méthode qui convient en tenant compte des dispositions de la LAP et du Règlement. Trois méthodes principales sont utilisées dans l'approvisionnement en biens et services :

- Les demandes de prix sont utilisées pour les achats

de biens de faible valeur, et il faut demander au moins trois devis, dans la mesure du possible. La décision finale est généralement prise en fonction du coût uniquement.

- Les appels d'offres sur invitation sont utilisés pour des fourchettes précises de seuils de coûts estimatifs. Le MSG doit inviter au moins six fournisseurs à répondre à l'appel d'offres à partir d'une liste de présélection de fournisseurs inscrits. La concurrence est limitée aux fournisseurs invités à présenter une offre.
- Les appels d'offres annoncés publiquement sont utilisés pour tous les achats qui dépassent des seuils établis de coûts estimatifs. Les appels d'offres publics constituent le processus le plus ouvert, puisque tout fournisseur intéressé peut présenter une soumission.

### **Exemptions en vertu de la LAP**

**4.42** Dans certaines circonstances, le MSG et les autres ministères peuvent soustraire leurs achats à la Loi ou à des articles de la Loi en demandant une exemption (ou dispense) au Règlement. Les exemptions sont la méthode la moins concurrentielle et la moins transparente d'acheter des biens et des services. Une exemption pour le ministre des Services gouvernementaux est prévue à l'article 27.1 du Règlement.

**4.43** En vertu de l'article 27.1, le Ministre est dispensé de son obligation de respecter les seuils limites présentés à la pièce 4.4. Dans de tels cas, le Ministre peut limiter l'approvisionnement à un fournisseur unique. L'annexe IV donne une liste de 26 situations en vertu desquelles une telle exemption peut être approuvée.

**4.44** Les ministères clients doivent demander l'approbation du Ministre pour obtenir une exemption en vertu de l'article 27.1, et ce au moyen d'une demande d'achats et d'une demande d'exemption du Ministre présentées dans une forme acceptable.

### **Observations et recommandations**

**4.45** Nous présentons nos observations, nos conclusions et nos recommandations sous les rubriques suivantes :

- le cadre de réglementation change;

- manque de cohérence entre le Règlement et les accords commerciaux en vigueur;
- les données des bons de commande du RPANB sont incomplètes;
- faiblesses dans l'approvisionnement provincial;
- non-conformité aux pratiques d'approvisionnement;
- besoin d'améliorations dans les pratiques exemplaires du processus d'approvisionnement.

### **Le cadre de réglementation change**

**4.46** Le cadre de réglementation est constitué des lois et des règlements qui s'appliquent à l'approvisionnement. S'y ajoutent les accords commerciaux ainsi que les directives, les normes et les documents de procédures du gouvernement. Pour assurer une gouvernance et un contrôle efficaces, les éléments du cadre de réglementation doivent concorder avec les pratiques employées pour la fonction d'approvisionnement.

**4.47** Dans son discours du trône de novembre 2010, le gouvernement avait déclaré qu'il pourrait *être nécessaire de modifier la Loi sur les achats publics afin que les entreprises du Nouveau-Brunswick aient leur chance de soumissionner les marchés publics provinciaux* et précisait que les intervenants seraient consultés au sujet des modifications.

**4.48** Dans son discours du trône de novembre 2011, le gouvernement a dit avoir consulté des intervenants et a déclaré que, *en raison de l'ampleur et de la portée des changements nécessaires de la législation actuelle, une nouvelle loi, la [Loi sur la passation des marchés publics], sera déposée.*

**4.49** Nous avons constaté que, bien que la nouvelle *Loi sur la passation des marchés publics* ait été sanctionnée le 13 juin 2012, elle n'avait pas encore été proclamée au moment de notre audit. De plus, le MSG nous a dit que le règlement à l'appui ne serait pas prêt avant l'hiver 2013-2014. La date originale qui avait été ciblée pour le règlement était l'automne 2012.

**4.50** La *Loi sur la passation des marchés publics* précise, à l'article 30, que :

*Toute démarche d'approvisionnement pour l'obtention*

*de biens et de services commencée avant l'entrée en vigueur du présent article doit respecter les dispositions de la Loi sur les achats publics malgré son abrogation.*

**4.51** Par conséquent, même si elle est abrogée en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la passation des marchés publics*, l'ancienne *Loi sur les achats publics* continue d'étayer le cadre de réglementation de l'approvisionnement dans la province et s'appliquera aux achats pour lesquelles les démarches ont été entreprises avant la proclamation de la nouvelle *Loi sur la passation des marchés publics*.

**Manque de cohérence entre le Règlement et les accords commerciaux en vigueur**

**4.52** En plus de la LAP et du Règlement, les gouvernements ont conclu des accords commerciaux dont le MSG doit tenir compte dans la planification des achats. Ces accords peuvent dicter la méthode d'approvisionnement en fonction de la valeur approximative en dollars de l'approvisionnement. Les seuils de chaque accord qui est pertinent à ce projet d'audit sont présentés à l'annexe VI.

**4.53** La pièce 4.5 ci-dessous présente des exemples d'incohérence entre les accords commerciaux et le *Règlement 94-157* afférent à la Loi.

*Pièce 4.5 - Incohérences entre le Règlement et les accords commerciaux*

<b>4.5 INCOHÉRENCES ENTRE LE RÈGLEMENT ET LES ACCORDS COMMERCIAUX</b>		
Composante réglementaire	Accords commerciaux	Règlement 94-157
1. Coût estimatif	Les seuils du coût estimatif des accords commerciaux n'incluent pas la taxe	Les seuils du coût estimatif du Règlement incluent la taxe
2. Seuil	Entente sur les marchés publics de l'Atlantique - Un appel d'offres public est exigé pour les biens dont le coût estimatif dépasse 10 000 \$	Un appel d'offres sur invitation peut être utilisé au lieu d'un appel d'offres public pour des biens dont le coût estimatif se situe entre 5 001 \$ et 25 000 \$ (inclusivement)
		Certaines exemptions ministérielles permettent l'achat de certains biens dont le coût estimatif ne dépasse pas 25 000 \$ sans appel d'offres annoncé publiquement.
Source : Tableau créé par le BVG du N.-B. à partir de données (non auditées) fournies par le ministère des Services gouvernementaux		

- 4.54** Tant le Règlement que les accords commerciaux utilisent des seuils de coût estimatif pour déterminer si un appel d'offres doit être annoncé publiquement. Le coût estimatif utilisé dans le Règlement inclut la taxe, mais les seuils des accords commerciaux ne l'incluent pas. Pour cette raison, on ne peut pas faire une comparaison directe entre les deux valeurs-seuils. Cela signifie aussi que le Nouveau-Brunswick est tenu de faire un appel d'offres public à un seuil moins élevé que certains de ces partenaires commerciaux provinciaux, ce qui place les fournisseurs du Nouveau-Brunswick dans une position concurrentielle désavantageuse en raison d'une concurrence accrue pour les approvisionnements de faible valeur.
- 4.55** Par ailleurs, en vertu du Règlement, des biens peuvent être achetés au moyen d'un appel d'offres sur invitation si le coût estimatif se situe entre 5 001 \$ et 25 000 \$ (inclusivement). Comme l'Entente sur les marchés publics de l'Atlantique exige un appel d'offres public pour les biens dont le coût estimatif dépasse 10 000 \$, tout appel d'offres sur invitation supérieur à cette valeur pourrait contrevenir à l'entente. Le MSG a atténué ce risque en 2009 en utilisant des appels d'offres publics pour les biens dont la valeur dépasse 10 000 \$.
- 4.56** De même, il existe dans le Règlement des exemptions pour différents ministères leur permettant d'acheter certains biens directement des fournisseurs si le coût estimatif ne dépasse pas 25 000 \$. Si le coût estimatif dépasse 25 000 \$, un appel d'offres public est habituellement exigé. Par exemple, en vertu du paragraphe 34(a) du Règlement, le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail peut se prévaloir d'une exemption exceptionnelle pour acheter *les manuels scolaires et les documents textuels* directement d'un fournisseur si le coût estimatif ne dépasse pas 25 000 \$. En revanche, l'Entente sur les marchés publics de l'Atlantique exige un appel d'offres annoncé publiquement pour les biens dont le coût estimatif dépasse 10 000 \$, ce qui signifie que les exemptions ministérielles pour certains biens dépassant 10 000 \$ (avant taxe) pourraient contrevenir à l'entente de l'Atlantique. Nous n'avons pas examiné

la valeur totale en dollars des exemptions exceptionnelles accordées aux ministères.

**4.57** Le MSG a déclaré que des changements sont en cours pour régler ces points et d'autres relativement au Règlement. Nous n'avons pas pu le confirmer, puisque le nouveau règlement était inachevé au moment de notre audit.

*Recommandation*

**4.58** Nous recommandons que le MSG s'assure que le Règlement, les directives et les pratiques du gouvernement provincial concordent à l'interne et qu'ils concordent avec les accords commerciaux signés par le gouvernement provincial.

**Les données des bons de commande du RPANB sont incomplètes**

**4.59** Le MSG se fie aux données de bons de commande stockées dans la base de données du Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick (RPANB) pour obtenir de l'information sur les approvisionnements (voir l'annexe VII pour des renseignements additionnels sur le RPANB). Cette information est particulièrement importante lorsque le MSG planifie des marchés généraux comme des contrats d'approvisionnement utilisés par différentes entités gouvernementales et impliquant de multiples fournisseurs. Un aspect important pour le MSG est la fiabilité de ces données.

**4.60** La pièce 4.6 ci-dessous montre la valeur totale en dollars et le nombre de bons de commande émis pour trois périodes financières.

## Pièce 4.6 - Bons de commande (en millions \$) par type de contrat

4.6 BONS DE COMMANDE (EN MILLIONS \$) PAR TYPE DE CONTRAT						
Type de bon de commande	2009-2010		2010-2011		2011-2012	
	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre
Contrat de service	276 \$	1 116	156 \$	1 388	336 \$	1 144
Bon de commande standard	130	3 413	87	2 946	80	2 317
Contrat d'approvisionnement	81	622	104	782	126	633
Quantité estimative	69	497	33	380	24	327
Offre permanente	2	26	2	7	2	31
<b>Total</b>	<b>558 \$</b>	<b>5 674</b>	<b>382 \$</b>	<b>5 503</b>	<b>568 \$</b>	<b>4 452</b>

Notes

Le *type de bon de commande* renvoie aux différents types de contrats passés par le MSG. Pour d'autres définitions, veuillez consulter l'annexe I.

La *valeur* du bon de commande est la valeur en dollars (exprimée en millions \$) du bon de commande émis. Cette valeur ne représente pas le montant des dépenses; elle est plutôt fondée sur la valeur indiquée sur le bon de commande dans la base de données du RPANB (qui est souvent un prix plafond estimatif).

Le *nombre* de bons de commande est le nombre de bons de commande émis (y compris les modifications).

Source : Information et données fournies par le MSG (non auditées)

**4.61** La pièce 4.6 laisse entendre que les contrats de service correspondent systématiquement aux bons de commande dont la valeur en dollars est la plus élevée pour toutes les périodes. En 2011-2012, les contrats de service se sont chiffrés à 336 millions de dollars, ou 59 % de la valeur totale en dollars des bons de commande et 26 % du nombre de bons de commande émis.

**4.62** Les contrats d'approvisionnement aussi se sont avérés importants, atteignant 126 millions de dollars ou 22 % de la valeur en dollars des bons de commande et 14 % du nombre de bons de commande émis.

**4.63** La pièce 4.6 montre que les bons de commande standard, dont le total s'élève à 80 millions de dollars, sont nombreux, représentant 52 % de tous les bons de commande émis en 2011-2012, mais ils forment seulement 14 % environ de la valeur totale en dollars des bons de commande pour la période.

**4.64** Bien que l'information fournie par le MSG et communiquée dans la pièce 4.6 donne une idée générale des tendances en matière d'approvisionnement, elle peut induire en erreur en

raison des faiblesses dans la collecte des données.

***Les données du MSG sont inexactes et incomplètes***

**4.65** Le MSG préfère que les ministères clients utilisent le RPANB, mais, dans les faits, il ne l'exige pas. Les ministères peuvent passer des commandes sans utiliser le RPANB, ce qui signifie que les rapports sur l'utilisation des contrats et autres renseignements fournis par le RPANB sont incomplets et ne sont pas fiables pour planifier les futurs approvisionnements.

***Possibilité de ne pas recevoir les remises prévues aux contrats***

**4.66** De plus, si les ministères n'utilisent pas le système RPANB pour l'exécution des bons de commande, le MSG ne peut pas déterminer si le prix payé concorde avec la remise offerte par le fournisseur dans sa soumission. Le personnel du MSG nous a dit qu'il s'agit d'un risque important qui pouvait donner lieu à des remises non appliquées si les ministères clients ne comparent pas le prix au moment de commander au prix indiqué sur le bon de commande original émis par le MSG.

***Pas de surveillance périodique des contrats et des bons de commande par le MSG***

**4.67** Le personnel du MSG nous a dit ne pas faire de surveillance périodique quelconque des contrats ou des bons de commande pour les contrats importants afin de s'assurer que les fournisseurs respectent les modalités du contrat comme les remises et de comparer la dépense réelle du ministère client au bon de commande établi.

**4.68** Par conséquent, le MSG n'est pas en mesure de connaître, par exemple, le montant réellement dépensé en vertu d'importants contrats d'approvisionnement. Donc, le personnel du MSG se renseigne directement auprès de fournisseurs antérieurs pour obtenir l'information nécessaire sur les commandes et les dépenses pour planifier correctement les futurs contrats.

**4.69** À notre avis, il est essentiel d'avoir des données complètes sur les achats antérieurs pour planifier les futurs contrats, car cette information aide le MSG à concentrer ses efforts sur les produits coûteux à acquérir en grandes quantités, où une plus grande optimisation des ressources peut venir des remises sur quantité.

**4.70** À moins que les ministères clients passent par le RPANB pour obtenir des biens et services en vertu de contrats d'approvisionnement établis, le MSG n'a aucun moyen de vérifier si les fournisseurs ont effectivement accordé les prix et les remises prévus au contrat, ce qui peut donner lieu à un manque de conformité et à des économies non réalisées.

**Recommandations**

**4.71** Nous recommandons que le MSG exige que les ministères clients utilisent le système RPANB ou qu'il mette en œuvre un mécanisme permettant de saisir avec exactitude l'information sur l'utilisation des contrats d'approvisionnement et les modifications aux bons de commande.

**4.72** Nous recommandons que le MSG établisse un plan pour effectuer des examens périodiques des contrats importants afin de s'assurer que les entités gouvernementales obtiennent tous les avantages prévus au contrat, dont des réductions de prix, et que les fournisseurs respectent leurs obligations contractuelles.

**Faiblesses dans l'approvisionnement provincial**

**4.73** Bien que le MSG et les différents ministères participent à la plupart des étapes du processus d'approvisionnement, le niveau de responsabilité à l'égard des fonctions et des tâches importantes de chaque étape est mal défini.

**Rôles et responsabilités des principales entités sont mal documentés**

**4.74** Nous avons cherché un document semblable à la « Matrice des responsabilités » utilisée dans le *Guide des approvisionnements* de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, matrice qui définit les rôles et les responsabilités de chaque entité. Nous n'avons trouvé aucune information du genre dans la documentation du MSG, qui se limitait à des lignes directrices visant les procédures.

**4.75** À notre avis, des rôles et des responsabilités bien définis et consignés par écrit favorisent la reddition de comptes au niveau de toutes organisations qui participent à l'approvisionnement et encouragent les bonnes pratiques de gouvernance.

**Les directives sont désuètes et la documentation sur les procédures est limitée**

**4.76** Dans un document intitulé *Good Practice Guide, Procurement Guidance for Public Entities* [Guide des bonnes pratiques, guide d'approvisionnement pour les

entités publiques], le Bureau du contrôleur et du vérificateur général de la Nouvelle-Zélande a déclaré que [traduction] *les directives et procédures sont plus efficaces lorsqu'elles sont à jour et que le personnel qui a besoin de les consulter peut facilement les trouver*<sup>5</sup>.

**4.77** Nous avons examiné les directives du manuel de gestion du gouvernement du Nouveau-Brunswick (GNB) sur l'intranet du GNB concernant les achats au gouvernement. Nous avons constaté que certaines sont désuètes et comportent des renvois à des ministères, directions, pratiques et formulaires qui n'existent plus.

**4.78** En revanche, nous avons trouvé sur l'intranet du GNB un manuel d'information pour les coordonnateurs de l'approvisionnement et un document qui résume le processus des demandes de propositions (DP), lesquels peuvent être consultés par toute entité publique qui a accès au site. On nous a également remis un manuel d'évaluation des DP. Bien qu'elles soient limitées et pas toujours suivies, les procédures décrites dans ces documents concordent avec certaines pratiques exemplaires que nous avons examinées.

### *Recommandation*

**4.79** Nous recommandons que le MSG modernise et mette à jour la politique d'approvisionnement et le cadre de procédures utilisés par le gouvernement afin d'y inclure l'établissement d'une directive définissant les rôles et les responsabilités des entités qui participent à des fonctions d'approvisionnement critiques, en particulier entre le MSG à titre d'organisme central et les ministères clients.

### **Le processus d'approbation des exemptions n'est pas efficace**

**4.80** Depuis novembre 2010, le MSG resserre continuellement le processus d'approbation des demandes d'exemption présentées en vertu de l'article 27.1 du Règlement. Avant novembre 2010, les exemptions étaient approuvées à différents niveaux hiérarchiques du MSG selon la valeur approximative en dollars de l'exemption, comme suit :

<sup>5</sup> Contrôleur et vérificateur général de la Nouvelle-Zélande. *Procurement Guidance for Public Entities*, 2008, p. 15.

Poste (ministère de l'Approvisionnement et des Services)	Autorisation jusqu'à (\$) :
Sous-ministre	500 000
Sous-ministre adjoint	400 000
Directeur des achats	250 000
Gestionnaire de l'approvisionnement	150 000
Spécialiste principal des achats	25 000
Spécialiste des achats	10 000

**4.81** Le MSG nous a dit que, depuis en février 2012, toutes les demandes d'exemption en vertu de l'article 27.1 doivent être approuvées par le ministre des Services gouvernementaux et signées par le sous-ministre du ministère client. Le MSG exige également une attestation (actuellement sous la forme d'une case à cocher sur la demande d'exemption) selon laquelle le ministre du ministère client est au courant de l'approvisionnement.

**4.82** Nous comprenons la nécessité d'assurer un contrôle adéquat du processus d'exemption. Les exemptions limitent la concurrence et la transparence dans la passation des marchés publics. Cependant, il y a des cas où un contrôle excessif peut mener à des retards non justifiés et inutiles. La direction du MSG a indiqué qu'il faut environ 20 jours ouvrables pour exécuter le processus actuel.

**4.83** Les exemptions peuvent viser des achats d'une faible valeur en dollars et être demandées dans des situations telles que l'achat de biens et de services :

- en situation d'urgence;
- fournis par un fournisseur en vertu des dispositions d'une garantie.

**4.84** Nous craignons que, dans certaines situations impliquant une urgence, un risque faible ou des achats d'une faible valeur, le processus actuel ne retarde la prise de mesures opportunes par le gouvernement.

### *Recommandation*

**4.85** Nous recommandons que le MSG élabore une directive sur l'approbation des exemptions qui assure un équilibre entre le risque et la valeur de l'approvisionnement d'une part et les considérations liées aux délais d'autre part afin de

**mieux satisfaire les besoins du ministère client et les exigences du MSG en matière d'approbation.**

**Non-conformité aux pratiques d'approvisionnement**

*Les processus du MSG appuient les principales exigences du Règlement*

**4.86** La Loi, le Règlement et les directives constituent un cadre pour appuyer la concurrence, la transparence et la reddition de comptes dans la passation des marchés publics.

**4.87** Nous avons examiné le processus d'approvisionnement du MSG pour les demandes d'achats ordinaires et les exemptions demandées par les ministères clients en vertu de l'article 27.1 en regard de la Loi, du Règlement et des exigences des directives. Nous avons déterminé que le processus actuel consigné par écrit appuie les principales exigences du cadre de réglementation.

**4.88** Nous avons retenu et contrôlé par sondages 12 dossiers d'approvisionnement provenant des données des bons de commande du RPANB pour l'exercice 2011-2012. Ces dossiers étaient typiques de projets d'achats et avaient différentes valeurs. Nous n'avons trouvé aucun problème important dans cinq de ces dossiers. Nous avons retenu et contrôlé par sondages sept demandes d'exemption approuvées en 2011-2012 en vertu de l'article 27.1, et nous n'avons trouvé aucun problème important dans trois de ces sept dossiers.

*Problèmes de conformité*

**4.89** Nous avons constaté que des pratiques utilisées dans certains des dossiers examinés ne semblaient pas conformes au cadre de réglementation. Nous avons examiné ces cas avec le personnel des achats du MSG afin de déterminer si d'autres données probantes existaient pour établir la conformité. Nous n'avons pas été en mesure de trouver dans les dossiers du MSG des preuves qui offrent une assurance raisonnable du respect des exigences du cadre de réglementation actuel. Nous n'avons pas fait de travail dans les ministères clients.

**4.90** Nos constatations sur la conformité ont uniquement trait aux dossiers examinés, et nous mettons le lecteur en garde de ne pas tirer de conclusions sur les questions dont il n'est pas fait rapport. La pièce suivante contient un résumé de nos constatations.

Pièce 4.7 - Résumé des constatations sur la conformité par type de contrat

4.7 RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS SUR LA CONFORMITÉ PAR TYPE DE CONTRAT				
Problème de conformité	Nombre de fois dans les dossiers examinés	Description du contrat	Coût estimatif (\$) / contrat	Réponse du MSG
Des contrats dépassant les seuils n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres publics	2 de 12	Contrat de services pour déterminer l'efficacité des programmes	50 000	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour élaborer un processus d'engagement des employés	49 650	Le MSG est d'accord
Approvisionnement en vertu de la mauvaise loi	1 de 12	Contrat de services pour l'assèchement d'une mine à ciel ouvert	700 000	Le MSG est d'accord
Période d'ouverture de l'appel d'offres insuffisante pour un appel d'offres public	1 de 12	Contrat de services pour l'assèchement d'une mine à ciel ouvert	700 000	Le MSG est d'accord
Information incomplète sur l'évaluation des soumissions	2 de 12	Contrat de services pour la prestation de services de négociation immobilière	400 000	Le MSG est d'accord
		Contrat d'approvisionnement de pièces d'usage léger sans marque FEO	3 750 000	Le MSG est d'accord
Contrats finals manquants	2 de 12	Contrat de services pour la prestation de services de négociation immobilière	400 000	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour déterminer l'efficacité des programmes	50 000	Le MSG est d'accord
Les soumissions retenues ne comprenaient pas toute l'information exigée	1 de 12	Contrat de services pour la prestation de services de négociation immobilière	400 000	Le MSG est d'accord
Soumissions ouvertes avant l'ouverture publique en raison d'un dossier inachevé d'un fournisseur	4 de 12	Contrat de services pour fournir des ressources en technologie de l'information sur une période de 3 ans	4 500 000	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour fournir des négociations pour la rémunération de services médicaux à l'étranger sur une période de 5 ans	400 000	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour la prestation de services de négociation immobilière	400 000	Le MSG est d'accord
		Contrat d'approvisionnement de pièces d'usage léger sans marque FEO	3 750 000	Le MSG est d'accord
Le MSG a approuvé des demandes d'exemption qui ne répondaient pas aux exigences	4 de 7	Contrat de services pour fournir un cours de formation technique d'apprenti sur une période de 5 ans	350 500	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour fournir une formation en leadership exécutif	95 000	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour fournir des services bilingues d'analyste de systèmes	100 000	Le MSG est d'accord
		Contrat de services pour fournir des manuels et des ressources éducatifs sur une période de 3 ans	900 000	Le MSG est d'accord

Remarque : Le coût estimatif (\$) provient de la demande d'achats présentée par le ministère et ne comprend pas la taxe.

***Des contrats dépassant les seuils n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres publics***

**4.91** La Loi exige que les services dont le coût estimatif dépasse 50 000 \$ (incluant la taxe) soient obtenus au moyen d'un appel d'offres public.

**4.92** Dans 2 des 12 dossiers d'approvisionnement que nous avons examinés, où le coût estimatif (incluant la taxe) dépassait le seuil de 50 000 \$, le MSG a demandé des prix au lieu de procéder à un appel d'offres public. Le Règlement permet de demander des prix uniquement pour les services ne dépassant pas 10 000 \$.

**4.93** Dans un des cas en question, le ministère client semble avoir rempli une demande d'achats seulement après l'approbation du contrat. Selon le Règlement, *Un ministère doit demander au Ministre d'acheter des approvisionnements et des services, en remplissant [une demande d'achats].*

**4.94** Dans chaque cas, il semble que seulement deux fournisseurs aient été invités à présenter un devis. Pour les demandes de prix, le MSG recommande que le ministère client invite au moins trois fournisseurs à présenter des devis afin de favoriser la concurrence.

***Un seul employé du MSG s'était occupé du processus d'approvisionnement***

**4.95** Dans les deux cas, il semble qu'un seul employé du MSG se soit occupé du processus d'approvisionnement au complet, y compris l'autorisation du bon de commande. Même si cette personne était autorisée à approuver le bon de commande, le risque de non-conformité augmente lorsqu'une seule personne veille au processus et qu'aucun examen n'a lieu par un deuxième employé ou la direction.

**4.96** Un appel d'offres public est exigé au-delà de certaines valeurs à l'achat afin d'accroître la concurrence et la transparence. En demandant des prix pour éviter de faire un appel d'offres public, la concurrence peut s'en trouver grandement limitée, pouvant même donner lieu à un coût plus élevé pour la province. À notre avis, le MSG devrait s'assurer que le processus d'appel d'offres public est utilisé lorsque le Règlement l'exige.

***Approvisionnement en vertu de la mauvaise loi***

**4.97** Les marchés publics au Nouveau-Brunswick peuvent être passés en vertu de la *Loi sur les achats publics* (LAP) ou de la *Loi sur les contrats de*

*construction de la Couronne (LCCC).* Dans un dossier que nous avons examiné ayant trait à des travaux de construction d'un coût estimatif de 700 000 \$, le contrat avait été conclu en vertu des modalités de la LAP, alors que le contrat final et de nombreuses communications renvoyaient à la LCCC.

**4.98** Chaque loi a des exigences différentes en ce qui concerne le processus d'appel d'offres public. Ainsi, la LCCC a des règles différentes pour les seuils et exige des cautionnements de soumission ou des dépôts de garantie dans certaines circonstances afin de protéger la position du gouvernement provincial en cas de manquement. En évitant d'avoir à se soumettre à ces exigences et en faisant un appel d'offres en vertu de la LAP, on transfère le risque à la province.

*Période d'ouverture de l'appel d'offres est insuffisante pour un appel d'offres public*

**4.99** Bien que l'appel d'offres ait été fait en vertu de la LAP plutôt que de la LCCC, la période d'ouverture de l'appel d'offres semble avoir contrevenu au Règlement. La demande d'achats était datée du 28 mars 2011, et la date exigée était le 15 avril 2011. Les documents d'appel d'offres au dossier indiquaient le 6 avril 2011 comme date de publication originale et le 20 avril 2011 comme date limite de réception des soumissions, ce qui donnait seulement 13 jours au MSG pour achever le processus d'approvisionnement.

**4.100** Selon le Règlement, les appels d'offres publics doivent être annoncés publiquement pendant une période de 15 jours allant de la date de publication à la date limite de réception des soumissions. Cette période sert à donner à toutes les parties intéressées suffisamment de temps pour répondre à l'appel d'offres.

**4.101** Une période d'ouverture plus courte de l'appel d'offres peut limiter la concurrence et augmenter le coût des achats parce qu'il se peut que des fournisseurs qualifiés n'aient pas l'occasion de préparer leur soumission.

*Documents d'appel d'offres*

**4.102** Les documents d'appel d'offres devraient inclure toutes les annexes nécessaires, notamment les spécifications techniques et une demande de propositions (DP), s'il y a lieu, pour qu'un fournisseur comprenne les exigences et présente une réponse

acceptable.

**4.103** Une DP est une demande de soumissions concurrentielle émise par l'entité acheteuse, lancée publiquement ou auprès de fournisseurs choisis, par laquelle l'entité cherche une solution ou une proposition pour résoudre un problème avec l'apport de promoteurs et où le prix n'est pas le seul principal critère d'évaluation. Les DP sont souvent utilisées pour des besoins plus complexes de biens et services.

**4.104** Le MSG a établi des exigences minimales pour les DP et fournit des conseils et un modèle aux ministères clients qui le demandent. Le MSG considère la DP comme un cadre pour le contrat final.

**4.105** Nous avons observé les cas suivants de non-conformité dans les documents d'appel d'offres :

- information incomplète sur l'évaluation des soumissions;
- contrats finals manquants;
- soumissions retenues ne comprenant pas toute l'information exigée;
- soumissions ouvertes avant l'ouverture publique.

***Information incomplète sur l'évaluation des soumissions***

**4.106** Dans un dossier que nous avons examiné pour l'achat de biens en vertu d'un contrat d'approvisionnement, l'évaluation comprenait des critères et une pondération qui étaient mal définis dans les documents d'appel d'offres. De plus, dans l'un des contrats de service que nous avons examinés, nous n'avons pas pu relier la pondération utilisée pour l'évaluation ni à la DP, ni aux documents d'appel d'offres.

**4.107** Le Règlement exige que le Ministre indique clairement *dans les documents [d'appel d'offres] les critères à utiliser et la méthode d'évaluation des soumissions, y compris la pondération relative à attribuer à chaque critère.*

**4.108** Une pondération ou des critères d'évaluation incomplets ou mal définis peuvent donner lieu à des évaluations inéquitables, puisque certains fournisseurs pourraient être éliminés pour avoir présenté une

réponse qui ne satisfait pas pleinement aux critères à remplir.

***Contrats finals manquants***

**4.109** Le MSG exige que les ministères présentent un contrat final signé lorsqu'ils ont recours à une DP pour acquérir des services. Dans deux dossiers de DP que nous avons examinés, nous n'avons pas pu trouver de contrat final signé dans les documents du MSG.

**4.110** Une telle situation accroît le risque que la portée des travaux et le prix final soient modifiés durant la négociation du contrat sans que le MSG le sache.

***Soumissions retenues ne comprenant pas toute l'information exigée***

**4.111** Dans un dossier de contrat de service que nous avons examiné, quatre soumissions ont été retenues pour différentes valeurs de bon de commande. Il semble manquer dans la documentation au dossier d'un soumissionnaire ayant reçu un contrat pouvant aller jusqu'à 100 000 \$ une copie du certificat utilisé pour confirmer les qualités déclarées du fournisseur ainsi que d'autres documents moins importants exigés dans la DP. Si une soumission ne répond pas aux conditions de l'appel d'offres, normalement, elle devrait être rejetée.

***Soumissions ouvertes avant l'ouverture publique en raison d'un dossier inachevé d'un fournisseur***

**4.112** Nous avons trouvé 4 cas dans notre échantillon de 12 éléments où les soumissions scellées des fournisseurs auraient été ouvertes avant l'ouverture publique parce que le soumissionnaire avait omis des renseignements exigés sur les fournisseurs.

**4.113** Selon l'article 18 du Règlement, *Une soumission est remplie incorrectement si [notamment] lorsqu'elle est mise à la poste, remise en main propre ou par messagerie, elle n'est pas dans une enveloppe scellée portant le numéro correct ni la date limite de la soumission au recto.*

**4.114** De façon générale, nous avons trouvé l'enveloppe originale fixée au dossier, ce qui permet au moins de confirmer que le fournisseur avait inscrit les renseignements demandés sur la surface de l'enveloppe. Dans quatre cas, seules les soumissions se trouvaient au dossier, ce qui faisait qu'il était impossible de confirmer que la soumission avait été scellée et que l'enveloppe avait été remplie correctement par le fournisseur, conformément au

Règlement.

**4.115** Par ailleurs, le personnel du MSG a admis que des soumissions sont ouvertes avant l'ouverture publique et il a déclaré que de nombreuses soumissions seraient rejetées si cela n'était pas fait. C'est que les fournisseurs négligent souvent d'inclure des renseignements exigés comme le numéro de l'appel d'offres ou la date limite de réception des soumissions sur leur enveloppe. L'enveloppe est ouverte et les renseignements sont repérés afin que la soumission puisse être acceptée. Le personnel a déclaré procéder ainsi avec l'approbation de la direction afin de favoriser la concurrence dans le processus.

**4.116** Lorsque nous avons interrogé le personnel du MSG, il a convenu que cette manière de procéder contrevenait à la LAP. Les employés ont aussi expliqué que, d'habitude, cela se produit avec des enveloppes envoyées par messagerie ou par la poste.

**4.117** Bien que nous soutenions la concurrence dans le processus d'approvisionnement et comprenions le défi auquel fait face le MSG dans une telle situation, l'ouverture des soumissions avant l'ouverture publique accroît le risque que de l'information soit divulguée avant la date et l'heure limites de réception des soumissions, ce qui pourrait compromettre l'équité du processus.

### *Recommandation*

**4.118** Nous recommandons que le MSG :

- **mette au point des critères efficaces qui permettent de déterminer quand les marchés importants devraient être visés par la *Loi sur les achats publics*, qu'il respecte les critères et qu'il établisse des procédures pour faire en sorte que la décision soit appuyée et documentée;**
- **mette au point un processus d'examen efficace pour s'assurer qu'une seule et même personne ne puisse pas effectuer l'évaluation d'un projet d'approvisionnement et attribuer un bon de commande;**
- **exige la conformité aux pratiques d'approvisionnement et s'assure qu'une**

**documentation adéquate est versée au dossier pour prouver la conformité à la loi, aux règlements et aux directives.**

***Des exemptions précises du processus d'appel d'offres public sont permises en vertu de la Loi***

**4.119** La LAP et le Règlement contiennent des dispositions qui prévoient différentes situations dans lesquelles le ministre des Services gouvernementaux, les organismes financés par le gouvernement (selon la définition de la LAP) et les ministères peuvent être dispensés de suivre les exigences de la Loi ou de certains articles de la Loi.

**4.120** L'article 27.1 du Règlement établit 26 catégories d'exemptions qui sont fondées sur de nombreux critères. Une liste est fournie à l'annexe IV.

**4.121** Les exemptions approuvées en vertu de l'article 27.1 du Règlement pour une période de cinq ans à compter de 2007-2008 sont présentées à la pièce 4.8.

*Pièce 4.8 - Exemptions approuvées au cours d'une période de cinq ans*

<b>4.8 EXEMPTIONS APPROUVÉES AU COURS D'UNE PÉRIODE DE CINQ ANS</b>					
<b>Exercice</b>	<b>Valeur totale des achats (millions \$)</b>	<b>Nombre de bons de commande</b>	<b>Valeur des exemptions sous l'article 27.1 (millions \$)</b>	<b>Nombre total d'exemptions sous l'article 27.1</b>	<b>Valeur en \$ des exemptions en tant que % de la valeur totale en \$</b>
2011-2012	567	4452	143	931	25 %
2010-2011	383	5503	109	1603	29 %
2009-2010	557	5674	286	1736	51 %
2008-2009	639	5806	180	1810	28 %
2007-2008	513	5763	204	1616	40 %

**Remarques**

**Valeur totale des achats** – valeur des bons de commande, incluant les exemptions accordées durant l'exercice.

**Nombre de bons de commande** – tous les bons de commande, incluant les modifications et les exemptions.

**Valeurs des exemptions sous l'article 27.1** – valeur en dollars des achats dispensés en vertu de l'article 27.1 du Règlement afférent à la LAP.

**Nombre total d'exemptions sous l'article 27.1** – tous les bons de commandes pour des achats dispensés en vertu de l'article 27.1.

**Valeur en \$ d'exemptions en tant que % de la valeur totale en \$** – le pourcentage d'exemptions accordées en vertu de l'article 27.1 du Règlement relativement à la valeur totale des achats en dollars.

Source : Tableau fourni par le ministère des Services gouvernementaux (non audité)

***Information exigée non comprise dans les demandes d'exemptions présentées au Ministre par les ministères***

**4.122** La pièce 4.8 montre que les exemptions accordées en vertu de l'article 27.1 représentent un pourcentage important de la valeur totale des achats en dollars, allant d'un sommet de 51 % en 2009-2010 à un taux plus faible de 25 % en 2011-2012.

**4.123** Une liste de vérification est incluse avec le formulaire de « Demande pour des exemptions du Ministre » fourni par le MSG. Cette liste se trouve à l'annexe VIII.

**4.124** Nous avons examiné sept exemptions approuvées par le ministre des Services gouvernementaux en vertu du paragraphe 27.1(1) du Règlement.

**4.125** Parmi les sept exemptions, quatre ont été approuvées en vertu de l'alinéa f) du paragraphe 27.1(1)(f) du Règlement, qui se lit comme suit :

*lorsque, pour des raisons techniques, il n'existe aucune concurrence et que des approvisionnements ou des services ne peuvent être fournis que par un vendeur particulier sans possibilités d'alternatives ou de remplacement*

Nous avons trouvé les faiblesses suivantes dans les quatre cas :

- devis et lettres de fournisseurs uniques manquants;
- disposition du Règlement pas identifiée correctement.

***Devis et lettres de fournisseurs uniques manquants***

**4.126** Selon le *Manuel d'information à l'intention des coordonnateurs des achats* du MSG :

*Pour une exemption d'une seule source comme il est mentionné à l'alinéa f) de l'article 27.1 du Règlement 94-157, la demande doit être accompagnée d'une proposition de prix et d'une lettre du fournisseur indiquant qu'il est la seule source canadienne d'approvisionnement du bien ou du service en question.*

**4.127** Dans les quatre demandes présentées par les entités en vertu de cet alinéa, aucun devis du fournisseur ne se trouvait en dossier. Seulement un des quatre dossiers examinés comportait une lettre du fournisseur. Le MSG utilise cette information en tant que preuve de base pour s'assurer que la demande d'exemption est

valide. Sans avoir au minimum la lettre au dossier, le MSG ne peut pas vérifier qu'il y a absence de concurrence.

*Disposition du Règlement pas identifiée correctement*

**4.128** Nous avons trouvé un cas où le paragraphe du Règlement en vertu duquel le ministère demandait une exemption n'était pas indiqué dans la demande. Or, le personnel du MSG doit avoir cette information pour être en mesure d'évaluer la conformité aux exigences de la disposition législative en question.

*Recommandation*

**4.129** Nous recommandons que le MSG s'assure que tous les renseignements exigés soient inclus dans la demande d'exemption de façon que suffisamment d'information soit fournie pour justifier son approbation.

**Besoin d'améliorations dans les pratiques exemplaires du processus d'approvisionnement**

**4.130** Nous avons fait une recherche sur les pratiques exemplaires dans le domaine de la passation des marchés publics en puisant à plusieurs sources (voir l'annexe IX pour les principales sources mentionnées). Nous avons considéré ces pratiques comme une base de référence avec laquelle comparer les pratiques actuelles du MSG et voir si des améliorations pouvaient être apportées.

**4.131** Nous avons examiné 29 dossiers d'approvisionnement provenant de deux exercices pour y rechercher des preuves de l'application de certaines pratiques exemplaires. Ces dossiers représentaient une valeur approximative de 30 millions de dollars, y compris les années d'option que le MSG pouvait exercer sans autre processus d'appel d'offres public.

*Améliorations récentes au MSG*

**4.132** La comparaison des dossiers d'approvisionnement de 2012-2013 avec les dossiers de 2011-2012 a révélé que, de façon générale, des améliorations ont été apportées à la structure et à l'organisation du dossier et aux pièces justificatives.

**4.133** Nous avons relevé des éléments qui prouvent que certains des modèles à suivre que nous avons étudiés étaient régulièrement mis en pratique au MSG, notamment :

- un processus d'approbation défini et bien documenté est généralement suivi pour les approvisionnements d'une valeur pécuniaire

importante, ce qui est particulièrement visible dans les projets les plus récents;

- les ministères clients ont accès à des modèles normalisés pour l'élaboration des DP et la présentation des demandes d'exemption au Ministre, modèles qui comportent bon nombre d'éléments que nous considérons comme des pratiques exemplaires;
- les communications avec les fournisseurs sont habituellement limitées à un point de contact unique au MSG durant la période d'ouverture de l'appel d'offres afin de soutenir l'équité et la confidentialité.

***Signes que les choses changent en mieux***

**4.134** Nous avons constaté que des changements sont en cours pour moderniser le processus d'approvisionnement, y compris des initiatives pour :

- améliorer la gouvernance dans toutes les entités du GNB qui jouent un rôle dans la passation des marchés publics;
- accroître le rôle du MSG dans certains processus critiques, dont la négociation des contrats;
- remédier au manque de cohérence entre le cadre de réglementation et les pratiques employées.

**4.135** Nous avons toutefois déterminé certains domaines qui, à notre avis, pourraient être améliorés de façon à renforcer les pratiques de certains aspects clés de la passation des marchés publics. Il faudrait, entre autres :

- que les spécialistes des achats du MSG participent aux tâches clés de façon à assurer une surveillance suffisante;
- que le MSG tienne des dossiers de manière uniforme de façon à ce que le dossier justifie adéquatement les décisions prises;
- avoir des pratiques d'amélioration continue et une planification prospective;
- uniformiser les processus de demande d'exemption.

***La participation des spécialistes des achats du MSG aux tâches clés est inadéquate pour assurer une surveillance suffisante***

**4.136** Pour assurer une surveillance efficace du processus, le MSG devrait régulièrement participer aux tâches qui exposent le gouvernement à un risque. Les tâches qui pourraient ouvrir la voie à des pratiques inévitables, à une influence indue ou à des recommandations biaisées exigent une intervention du plus haut niveau par les spécialistes des achats.

**4.137** À notre avis, le MSG devrait accroître son rôle dans les fonctions importantes, notamment :

- en participant aux visites obligatoires des installations durant le processus d'appel d'offres public;
- en siégeant aux comités d'évaluation des DP visant des achats importants.

***Les spécialistes du MSG ne participent pas directement aux visites obligatoires des installations***

**4.138** Dans notre échantillon, des visites obligatoires des installations devaient avoir lieu durant la période d'ouverture de l'appel d'offres pour deux importants contrats dont le coût estimatif combiné s'élevait à 4,7 millions de dollars. Il semble que, dans les deux cas en question, seul le ministère client ait procédé aux visites des installations. Les spécialistes du MSG nous ont dit qu'ils ne vont généralement pas aux visites d'installations à l'extérieur de la région de Fredericton en raison de considérations liées aux coûts. À notre avis, surtout pour les projets importants (en général, dont le coût dépasse 250 000 \$), leur absence accroît le risque d'interactions non appropriées entre les fournisseurs et les ministères clients qui pourraient influencer les résultats du processus d'appel d'offres.

***Comités d'évaluation de DP - conflit d'intérêts potentiel dans l'évaluation des soumissions***

**4.139** C'est habituellement un comité du ministère client qui fait l'évaluation des soumissions reçues pour des contrats importants en réponse à une DP. Dans 2 des 11 dossiers d'approvisionnement par DP que nous avons examinés, un membre du comité du ministère client figurait parmi les références présentées dans la soumission. Dans les deux cas, le fournisseur a reçu un bon de commande, ce qui laisse entendre la possibilité d'un conflit d'intérêts dans ces dossiers.

**4.140** Dans cinq de ces dossiers, il était clair que le promoteur retenu avait établi une relation d'affaires avec le ministère lors de contrats antérieurs, ce qui augmente le risque que l'évaluation soit biaisée et rend

l'attribution du contrat plus difficile à défendre si elle est contestée.

**4.141** Dans ses conseils aux équipes d'évaluation, le Bureau du contrôleur et du vérificateur général de la Nouvelle-Zélande déclare ceci :

[Traduction] *l'équipe d'évaluation devrait comprendre un spécialiste des achats, qui s'assure que le processus d'évaluation est géré d'une manière équitable, rigoureuse et défendable, et aussi qui connaît les règles de l'évaluation et s'assure qu'elles sont suivies*<sup>6</sup>.

**4.142** Certains des spécialistes du MSG que nous avons interviewés ont déclaré assister à toutes les évaluations. D'autres nous ont dit que non. Leur présence aux évaluations n'était documentée dans aucun des dossiers du MSG que nous avons examinés, ce qui rend difficile de confirmer le niveau d'intervention du MSG.

**Les dossiers du MSG manquent d'uniformité et n'offrent souvent qu'une justification limitée des décisions prises**

**4.143** Dans sa *Ligne directrice en matière d'approvisionnement destinée aux organismes financés par des fonds publics en Ontario*, le ministère des Finances de l'Ontario donne des exemples de genres de documents qui devraient être conservés dans le cadre d'une bonne pratique en approvisionnement, dont les suivants<sup>7</sup> :

- les approbations obtenues;
- des copies des documents d'approvisionnement utilisés pour la qualification et la sélection des fournisseurs;
- des copies des lettres d'attribution, des avis et des annonces affichées;
- des copies des ententes;
- le rendement du fournisseur, comme la surveillance et la gestion du rendement, et le transfert de connaissances.

<sup>6</sup> Contrôleur et vérificateur général de la Nouvelle-Zélande. *Procurement Guidance for Public Entities*, 2008, p. 75.

<sup>7</sup> Ministère des Finances, Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic. *Ligne directrice en matière d'approvisionnement destinée aux organismes financés par des fonds publics en Ontario*, p. 12.

**4.144** Malgré les améliorations constatées dans les dossiers de 2012-2013, nous avons constaté que la documentation versée aux dossiers du MSG manque toujours d'uniformité et est parfois incomplète, surtout en ce qui concerne :

- l'évaluation des soumissions reçues en réponse à une DP;
- les comptes rendus aux fournisseurs;
- les contrats finals.

***Comités d'évaluation des DP***

**4.145** Les documents de l'évaluation des soumissions reçues à la suite d'une DP sont essentiels pour justifier la décision finale relative à l'attribution du contrat qui est recommandée à la direction aux fins d'approbation. Nous avons relevé un certain nombre de faiblesses dans les documents d'évaluation des 11 dossiers de DP du MSG que nous avons examinés. Parmi les faiblesses les plus graves relevées, notons les suivantes :

- 3 dossiers ne contenaient pas d'évaluation détaillée des soumissions;
- 5 dossiers (excluant les 3 qui précèdent) ne contenaient pas d'explications claires des décisions de notation prises en regard des critères d'évaluation établis;
- 3 dossiers n'identifiaient pas les membres du comité;
- 9 dossiers ne comportaient pas d'évaluations signées par les membres du comité;
- 10 ne contenaient pas de preuve de la présence de personnel du MSG à l'évaluation;
- aucun des 11 dossiers que nous avons examinés ne contenait de déclaration de conflit d'intérêts par les membres du comité. Comme il a été mentionné, deux comités comprenaient des évaluateurs qui figuraient à titre de références dans les soumissions des fournisseurs.

**4.146** À notre avis, une documentation adéquate doit être tenue pour justifier l'attribution des contrats aux fournisseurs retenus.

**Comptes rendus aux fournisseurs**

**4.147** Un compte rendu est donné aux soumissionnaires non retenus, à leur demande. On nous a dit que ce sont souvent les ministères clients qui s'en occupent, sans la participation du MSG. Nous considérons que l'absence du MSG est un risque, car le MSG n'a alors aucun contrôle sur l'information fournie par les ministères clients et pourrait ne pas être mis au courant de préoccupations légitimes soulevées par les soumissionnaires non retenus.

**4.148** De plus, les réponses devraient être versées au dossier. Dans l'un des dossiers que nous avons examinés, trois fournisseurs ont fait une demande de compte rendu. Nous avons trouvé seulement une réponse précise (par courriel) et aucun document officiel.

**Contrats finals**

**4.149** Pour les demandes de propositions, le MSG exige un contrat final signé avant qu'un bon de commande soit émis. Bien que le MSG fournisse un modèle de DP conçu de façon à inclure la plupart des éléments d'un contrat final, les contrats finals signés préparés par les ministères ne suivent pas toujours le modèle.

**4.150** Comme nous l'avons déjà mentionné, deux dossiers ne contenaient pas de contrat final. Nous avons examiné d'autres dossiers dans lesquels le contrat était présent, mais n'avait pas été signé par le bon nombre de témoins (2) ou la date ne figurait pas sur la page des signatures (3). De plus, nous avons observé des écarts entre les contrats et les documents de la DP.

**4.151** Lorsque nous nous sommes entretenus avec les spécialistes du MSG, certains ont dit seulement vérifier que le prix final reflète bien le contrat attribué. D'autres ont dit ne pas être des spécialistes du droit et qu'ils n'étaient pas en mesure d'examiner les contrats à un tel niveau de détail.

**4.152** Peu importe que les spécialistes du MSG aient une expérience juridique ou non, nous sommes d'avis qu'un examen comparatif des contrats avec les exigences de la DP ainsi qu'une vérification sommaire des dates et des signatures devrait faire partie d'une

pratique exemplaire.

**Il faut des pratiques d'amélioration continue et une planification prospective**

**4.153** Parmi les pratiques exemplaires relevées sous la rubrique « Examen et amélioration », la *Ligne directrice en matière d'approvisionnement* mentionnée précédemment recommande ce qui suit<sup>8</sup> :

- établir une période de référence, par exemple une année, pour examiner les politiques d'approvisionnement et s'assurer qu'elles s'appliquent encore aux besoins internes et opérationnels de l'organisme,
- surveiller les contrats, le rendement des fournisseurs et le respect du processus d'approvisionnement sur une base périodique et apporter des améliorations au besoin.

**4.154** Nous avons cherché des preuves de pratiques visant à améliorer le processus d'approvisionnement et les futurs contrats. Parmi ces pratiques, notons les suivantes :

- rétroactions des ministères clients et des fournisseurs;
- résumés d'approvisionnement;
- examens périodiques des projets/dossiers;
- rapports sur le rendement des fournisseurs;
- uniformisation des demandes d'exemption.

***Rétroactions des ministères clients et des fournisseurs***

**4.155** Pour les marchés importants et répétitifs comme les contrats d'approvisionnement de services de concierge ou d'ameublement, nous avons cherché des preuves montrant que le MSG demandait des rétroactions aux ministères clients et aux fournisseurs en vue d'améliorer le futur contrat. À notre avis, cela aurait pu être fait pour au moins cinq des contrats que nous avons examinés.

**4.156** Nous avons trouvé des preuves montrant que des rétroactions avaient été demandées à l'étape de la planification dans un dossier de 2011-2012. Un autre dossier contenait des preuves en ce sens, mais la

<sup>8</sup> Ministère des Finances, Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic. *Ligne directrice en matière d'approvisionnement destinée aux organismes financés par des fonds publics en Ontario*, 13.

documentation était insuffisante. Les spécialistes du MSG nous ont dit qu'ils le font parfois, mais sans toujours consigner les résultats au dossier. La consignation au dossier des rétroactions pour les contrats important devrait comprendre un résumé de ce qui a été appris afin d'amener des changements positifs dans les futurs contrats de nature similaire.

***Résumés  
d'approvisionnement***

**4.157** L'utilisation d'un résumé d'approvisionnement est un moyen pour les spécialistes du MSG de finaliser le dossier en faisant un résumé officiel des défis rencontrés et des leçons apprises durant le projet pour éviter que les mêmes problèmes se répètent, et d'échanger des pratiques exemplaires. Nous n'avons rien vu à cet effet dans les dossiers que nous avons examinés. Toutefois, nous avons constaté avec plaisir que deux membres du personnel du MSG avaient fourni des exemples de tels résumés dans des dossiers récents.

***Examens périodiques des  
projets/dossiers***

**4.158** Le MSG ne fait pas d'examens périodiques des dossiers. Un des principaux objectifs de l'examen de dossiers est de relever les pratiques utilisées dans les projets d'approvisionnement qui devraient soit être abolies, soit considérées comme des modèles de pratiques exemplaires à adopter. Nous croyons aussi que l'examen de dossiers diminue le risque de non-conformité dans les projets d'approvisionnement.

**4.159** Le MSG a déclaré profiter des réunions d'équipe et des comptes rendus pour souligner les pratiques et les difficultés constatées dans les projets.

***Rapports sur le rendement  
des fournisseurs***

**4.160** Dans les dossiers que nous avons examinés, nous n'avons rien trouvé montrant que des rapports sur le rendement des fournisseurs sont préparés. Les entrevues avec les spécialistes du MSG ont confirmé que de tels rapports sont rares, à moins de l'existence d'un problème important. Les ministères clients devraient évaluer et documenter le rendement des fournisseurs pour les contrats dont la valeur en dollars est élevée, ce qui est une bonne pratique de gestion de contrats. Un rapport sommaire devrait être fourni au MSG à l'achèvement des contrats importants. Ces rapports constituent des références utiles lors d'approvisionnements ultérieurs et appuient l'équité et

la reddition de comptes du processus.

### **Uniformisation des demandes d'exemption**

**4.161** Dans notre examen des exemptions approuvées en vertu de l'article 27.1 du Règlement, nous avons constaté que le MSG a un formulaire de demande comportant une liste de vérification des exigences bien faite, y compris de nombreuses pratiques exemplaires que les ministères peuvent suivre pour présenter une demande d'exemption au Ministre; cependant, l'utilisation du formulaire n'est pas obligatoire.

**4.162** La liste de vérification et le formulaire font partie des efforts pour uniformiser les demandes et rendre le processus plus efficace. À notre avis, le MSG devrait exiger que les entités utilisent ce formulaire de demande d'exemption afin de mieux promouvoir la cohérence du processus et de contribuer à faire en sorte que des informations adéquates sont fournies.

### **Recommandation**

**4.163** Nous recommandons que le MSG crée des directives en matière de pratiques exemplaires et des lignes directrices visant les procédures pour, mais sans s'y limiter :

- **rehausser le rôle du spécialiste des achats pour inclure sa participation à des fonctions critiques comme assister aux visites obligatoires d'installations et siéger aux comités d'évaluation des demandes de propositions (DP);**
- **améliorer les pratiques en matière de gestion des documents pour assurer l'uniformité et l'intégralité de la documentation et une justification adéquate des décisions prises pour les séances de compte rendu des fournisseurs, les contrats finals et les évaluations de soumissions en réponse à une DP, de façon à remédier à des problèmes comme :**
  - **des documents d'évaluation manquants ou incomplets;**
  - **des situations de conflits d'intérêts potentiels;**
- **rehausser les processus d'amélioration continue pour améliorer la planification prospective en intégrant des pratiques comme solliciter la rétroaction des fournisseurs et des ministères**

**clients, préparer des résumés d'approvisionnement et des rapports de rendement des fournisseurs, et faire des examens périodiques de dossiers.**

**Rapports sur le rendement**

**4.164** Des rapports publics sur le rendement efficaces sont un moyen pour le gouvernement de rendre des comptes à la population, permettent à ce dernier de surveiller efficacement les programmes et services et améliorent la qualité des décisions prises.

**4.165** Le MSG produit un rapport annuel comme principal moyen de communiquer à la population ses réalisations en matière de rendement. Nous avons examiné le rapport annuel 2011-2012 du ministère de l'Approvisionnement et des Services (MAS) pour déterminer la façon dont le MSG fait publiquement rapport sur l'efficacité de sa division de l'approvisionnement.

**4.166** Le rapport annuel de 2011-2012 mentionne les changements structurels qui ont eu lieu :

*Un remaniement structurel a eu lieu vers la fin de l'exercice. La Division des services du ministère de l'Approvisionnement et des Services a été transférée au nouveau ministère des Services gouvernementaux, et la Division des édifices a été transférée au ministère des Transports et de l'Infrastructure.*

**Le rapport annuel d'AS énonce l'objectif global de la Direction**

**4.167** Le rapport annuel de 2011-2012 énonce l'objectif de la Direction centrale des achats comme suit :

*L'objectif de la Centrale est de maximiser la concurrence en vue d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix tout en s'assurant que tous les fournisseurs puissent, s'ils le souhaitent, déposer des soumissions pour les contrats du gouvernement de façon ouverte et équitable.*

## Pièce 4.9 Statistiques du rapport annuel d'AS de 2011-2012

<b>4.9 STATISTIQUES DU RAPPORT ANNUEL D'AS DE 2011-2012</b>		
<b>Activité</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2011-2012</b>
Soumissions reçues	6084	5396
Soumissions reçues du RPANB	17 %	14 %
Bons de commande (biens)	2633	2436
Bons de commande (services)	2870	2016
Bons de commande exécutés auprès de fournisseurs du N.-B. ( %)	71,0 %	72,6 %
Valeur des achats (biens) (\$)	177 154 674	208 615 027
Valeur des achats (services) (\$)	<u>206 154 099</u>	<u>381 079 233</u>
Valeur totale des achats (\$)¹	383 308 773	589 694 260
<b>Remarques</b>		
1- La valeur totale des achats pour 2011-2012 a été corrigée par rapport au montant indiqué dans le rapport annuel.		
<i>Activité</i> – statistiques sur l'approvisionnement publiées dans le rapport annuel		
<i>Soumissions reçues</i> – le nombre total de soumissions reçues au MSG par toute méthode acceptable, y compris la livraison en personne, par télécopieur, par service de messagerie et par la poste, ou par voie électronique par l'entremise du Réseau des possibilités du N.-B. (RPANB)		
<i>Soumissions reçues du RPANB (%)</i> – le pourcentage des soumissions totales reçues au MSG qui sont passées par le RPANB		
Source : Rapport annuel d'AS – 2011-2012 (chiffres non audités)		

**4.168** La pièce 4.9 montre un résumé des activités de la Centrale des achats pour 2010-2011 et 2011-2012 présenté dans le rapport annuel d'AS. Il est vrai que les statistiques sont utiles pour communiquer des données générales qui résument les niveaux d'activité, mais elles ne permettent pas d'évaluer le rendement. Notons qu'une partie de l'information présentée ne peut pas être confirmée en raison de problèmes reliés aux données dont il est question précédemment dans le rapport.

*Le rapport annuel du MSG n'a pas de mesures du rendement identifiables pour l'approvisionnement*

**4.169** Pour mesurer le rendement, il faut d'abord établir des cibles auxquelles comparer les résultats réels. Aucune cible n'est fournie dans le rapport annuel du MSG. En conséquence, le lecteur ne peut pas déterminer à quel point le MSG réussit à atteindre ses objectifs en matière d'approvisionnement.

**4.170** Le MSG nous a informés qu'il est en train de mettre en œuvre une méthode basée sur une feuille de pointage équilibrée pour produire des rapports internes

sur le rendement.

***Recommandation***

**4.171 Nous recommandons que le MSG fasse rapport publiquement sur les buts et objectifs, les cibles de rendement et les résultats réels obtenus par l'unité opérationnelle de l'approvisionnement stratégique et qu'il explique les écarts entre les résultats réels et les cibles, le cas échéant.**

## Annexe I – Glossaire

À moins de mention contraire, les définitions qui suivent sont tirées [et traduites] du manuel des directives et des procédures du ministère de l'Approvisionnement et des Services daté de 2000.

Appel d'offres	Une annonce écrite invitant les fournisseurs potentiels à présenter une offre, une soumission, un prix ou une proposition pour la fourniture de services, de biens ou de concessions définis.
Biens / approvisionnements	Désigne des « Objets, articles et marchandises dont un ministère ou un organisme financé par le gouvernement a besoin pour la conduite de son activité commerciale et de ses affaires internes, y compris tout l'ameublement, qu'il s'agisse d'accessoires fixes ou autres, tout le matériel et tous les articles de papeterie, et s'entend également des services afférents à l'approvisionnement de ces objets, de ces articles et de ces marchandises ». ( <i>Loi sur les achats publics</i> )
Bon de commande standard	Un achat ponctuel de biens ou de services livrés à un client. Un exemple serait l'achat d'un compresseur pour un usage précis. (MSG)
Cautionnement d'exécution	Un cautionnement exécuté après l'attribution d'un contrat par un soumissionnaire retenu afin de protéger l'acheteur contre les pertes attribuables à l'incapacité du soumissionnaire de remplir le contrat comme convenu; il assure l'exécution de toutes les exigences du contrat.
Construction	Le fait de construire, modifier, réparer, rénover ou démolir tout bâtiment ou structure publics, ou toute autre amélioration publique à un bien foncier public. Ne sont pas compris l'exploitation et l'entretien de routine des structures, bâtiments ou biens fonciers existants.
Contrat d'approvisionnement	Un contrat à long terme pour la fourniture de biens et de services dont les quantités ne sont pas indiquées, qui comporte une date d'entrée en vigueur et une date d'expiration ainsi qu'une valeur estimative, et par lequel les utilisateurs peuvent obtenir des biens ou des services directement du fournisseur. Exemple : contrat d'approvisionnement attribué par appel d'offres pour des pièces d'automobile. (MSG)
Contrat de service	Désigne généralement une entente propre à un client pour fournir des services pour lesquels un budget est défini au ministère client. Des exemples seraient des contrats pour des services de déneigement, des services de conciergerie ou des services d'experts-conseils. (MSG)
Contrat pour une quantité estimative	Un contrat à long terme demandé par un utilisateur pour une quantité estimative de biens ou une valeur estimative de services ou de concessions qui comporte une date d'entrée en vigueur et une date d'expiration ainsi qu'une valeur totale en dollars. Les utilisateurs dépensent la valeur du contrat en communiquant directement avec le fournisseur. (Exemple : services alimentaires dans les prisons provinciales)
Coût estimatif	« [le] coût [des approvisionnements et des services] et comprend le coût du transport, les droits de douane, les droits, les taxes, les coûts d'installation, les primes, les honoraires, les commissions, les intérêts et autres coûts incidents à l'achat des approvisionnements ou des services, à l'exception des renouvellements optionnels si la partie obligatoire du contrat relativement à l'achat des services ou des approvisionnements est d'une durée minimale d'un an ». ( <i>Règlement 94-157</i> afférent à la <i>Loi sur les achats publics</i> )
Demande d'achat	Demande par écrit ou sous forme électronique en vue d'obtenir des services, des biens ou des concessions, pour laquelle le demandeur a l'autorisation d'engager les fonds nécessaires pour effectuer l'achat.

## Annexe I – Glossaire (suite)

Demande de prix	Des propositions de prix officieuses sont obtenues de vendeurs oralement ou par écrit sans qu'il y ait d'annonce officielle et sans qu'il soit nécessaire d'avoir des soumissions cachetées, un dépouillement public des soumissions ni une lecture publique des soumissions et sans que les conditions et règles habituelles des appels d'offres s'appliquent.
Demande de propositions	Une méthode d'appel d'offres ou de demande de soumissions utilisée lorsque d'autres critères énoncés dans la demande seront considérés dans le choix de l'entrepreneur en plus du prix.
Dépouillement des soumissions	Le processus officiel par lequel les soumissions sont ouvertes, habituellement en présence d'un ou de plusieurs témoins, à un endroit et à une heure précisés sur l'appel d'offres.
Dépôt de garantie	Une somme d'argent, un chèque visé ou un cautionnement délivré par une société de caution et déposé pour une activité d'approvisionnement afin de garantir que le soumissionnaire ne retirera pas sa soumission pendant une période définie, fournira les cautionnements demandés et acceptera le contrat, s'il lui est accordé, ou renoncera à son dépôt.
Documents d'appel d'offres	Documents émis par le Ministre dans l'appel d'offres ou la demande de propositions qui comprennent tout addendum subséquent à la publication des documents avant la date limite de réception.
Exemption	Exemption d'un appel d'offres pour certains services, biens ou concessions ou exemption d'un appel d'offres pour des services, des biens ou des concessions dans certaines circonstances.
Lettre d'intention	Lettre préalable à un contrat dans laquelle le signataire déclare son intention d'acheter, de fabriquer ou de livrer un produit, un service ou une concession.
Modification d'un bon de commande	Toute annulation ou modification par écrit des spécifications, du lieu de livraison, du tarif de livraison, de la période de rendement, du prix, de la quantité ou de toute autre disposition du contrat.
Offre	Offre soumise par un client potentiel à la suite d'une invitation.
Offre permanente	Un contrat à long terme pour la fourniture de biens et services qui n'indique pas de quantités, une date d'entrée en vigueur, et une date d'expiration, une valeur estimative et en vertu duquel les utilisateurs doivent présenter une demande d'achats à la Centrale des achats, qui exécute la commande pour que les biens ou les services soient fournis. Par exemple, offre permanente pour des meubles. (MSG)
Services	Désigne les « Services dont un ministère ou un organisme financé par le gouvernement a besoin pour la conduite de son activité commerciale et de ses affaires » ( <i>Loi sur les achats publics</i> )
Soumission	Offre d'un fournisseur en réponse à un appel d'offres ou à une demande de propositions.
Soumissionnaires qualifiés	Une liste de soumissionnaires approuvés établie par un processus d'appel d'offres dans lequel sont pris en compte des facteurs comme la capacité financière, l'expérience, la réputation et la direction afin de dresser une liste de fournisseurs potentiels qualifiés.
Spécification	Toute description des caractéristiques physiques, fonctionnelles et opérationnelles ou de la nature d'un service, d'un approvisionnement ou d'une concession. Une spécification comprend, selon le cas, des exigences relatives à l'inspection, à l'essai ou à la préparation d'un service, d'un approvisionnement ou d'une concession en vue de sa fourniture.

## **Annexe II – Information sur le cadre de réglementation**

En vertu de la *Loi sur les achats publics* (LAP), le ministre est chargé de l'application de la présente loi et peut désigner des personnes pour agir en son nom.

La loi établit aussi la responsabilité du ministre de se procurer *par voie d'achat ou de toute autre façon* tous les services et les approvisionnements dont un ministère a besoin.

Le Ministre, les organismes financés par le gouvernement et les ministères peuvent être dispensés de la Loi ou de certains articles de la Loi. Certaines exemptions s'appliquent automatiquement, tandis que d'autres doivent être approuvées officiellement par le ministère des Services gouvernementaux (MSG). Le présent audit s'est attardé uniquement aux exemptions mentionnées à l'article 27.1 du Règlement.

Bien que le MSG soit chargé en vertu de la LAP et du Règlement d'acquérir des biens et des services au nom des ministères, dans les faits, il s'agit d'une responsabilité partagée. Le Règlement divise les entités publiques visées par la Loi en deux annexes. Différentes règles s'appliquent aux entités figurant dans chaque annexe.

Les entités prescrites dans l'annexe A incluent les ministères et les organismes de la Partie I et de la Partie II (voir l'annexe III pour une liste complète). À l'exception des exemptions prévues dans des articles précis de la Loi et du Règlement, les entités de l'annexe A doivent acheter des biens et des services par l'entremise du MSG.

Les entités prescrites à l'annexe B sont définies comme des « organismes financés par le gouvernement » dans la Loi et incluent les sociétés de la Couronne, les universités et les municipalités.

Le Règlement établit également les responsabilités des fournisseurs qui désirent soumissionner des marchés publics et les règles en vertu desquelles le Ministre peut refuser une soumission d'un fournisseur ou retirer un fournisseur de la liste des fournisseurs inscrits.

**Annexe III – Entités prescrites dans l'annexe A du Règlement 94-157**

<b>SCHEDULE A</b>	<b>ANNEXE A</b>
Chief Electoral Officer Clerk of the Legislative Assembly Department of Agriculture, Aquaculture and Fisheries Department of Culture, Tourism and Healthy Living Department of Economic Development Department of Education and Early Childhood Development Department of Energy Department of Environment and Local Government Department of Finance Department of Government Services Department of Health Department of Justice and Attorney General Department of Natural Resources Department of Post-Secondary Education, Training and Labour Department of Public Safety Department of Social Development Department of Transportation and Infrastructure Executive Council Office Labour and Employment Board Language Training Centre Management Board New Brunswick Internal Services Agency New Brunswick Police Commission Office of the Auditor General Office of the Comptroller Office of the Leader of the Opposition Office of the Lieutenant-Governor Office of the Ombudsman Office of the Premier	Agence des services internes du Nouveau-Brunswick Bureau du Conseil exécutif Bureau du Contrôleur Bureau de gestion du gouvernement Bureau de l'Ombudsman Bureau du Vérificateur général Cabinet du Chef de l'opposition Cabinet du Lieutenant-gouverneur Cabinet du Premier ministre Centre de formation linguistique Commission de police du Nouveau-Brunswick Commission du travail et de l'emploi Directeur général des élections Greffier de l'Assemblée législative Ministère de l'Agriculture, de l'Aquaculture et des Pêches Ministère de la Culture, du Tourisme et de la Vie saine Ministère du Développement économique Ministère du Développement social Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail Ministère de l'Énergie Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux Ministère des Finances Ministère de la Justice et du Procureur général Ministère de Ressources naturelles Ministère de la Santé Ministère de la Sécurité publique Ministère des Services gouvernementaux Ministère des Transports et de l'Infrastructure

**Remarque :** Le ministère des Services gouvernementaux considère les secteurs scolaires comme faisant partie de cette annexe.

## Annexe IV – Exemptions en vertu de l'article 27.1 du Règlement 94-157

Ci-dessous figure un extrait des d'exemptions (dispenses) accordées en vertu de l'article 27.1(1) du Règlement.

**27.1(1) Le paragraphe 4(1) de la Loi ne s'applique pas au Ministre ou aux organismes financés par le gouvernement en ce qui concerne les approvisionnements ou les services ou dans les circonstances suivantes :**

- |  |  |
|--|--|
| <p>a) l'achat d'approvisionnements qui font l'objet d'un contrat de prêt-bail, lorsque les paiements sont totalement ou partiellement crédités pour l'achat;</p> <p>b) l'achat de services d'une valeur totale inférieure à cent mille dollars, lorsqu'il est démontré que pour des raisons d'habiletés, de connaissances ou d'expérience, le choix du vendeur est limité à une seule personne ou à très peu de personnes, à condition que la dispense ne soit pas invoquée pour limiter irrégulièrement la concurrence;</p> <p>c) l'achat d'approvisionnements ou de services à des fins de représentation à l'extérieur de la province;</p> <p>d) lorsque les approvisionnements ou les services sont nécessaires en cas d'urgence;</p> <p>e) lorsque l'utilisation du processus d'appel d'offres public pourrait nuire au maintien de la sécurité et de l'ordre ou à la protection de la vie humaine, animale ou végétale ou de la santé;</p> <p>f) lorsque, pour des raisons techniques, il n'existe aucune concurrence et que des approvisionnements ou des services ne peuvent être fournis que par un vendeur particulier sans possibilités d'alternatives ou de remplacement;</p> <p>g) des approvisionnements ou des services fournis par un vendeur qui a un monopole statutaire;</p> <p>h) lorsqu'il est nécessaire d'assurer la compatibilité avec des produits existants, de reconnaître des droits exclusifs, comme des licences exclusives, des droits d'auteurs et des droits de brevet, ou d'entretenir des produits spécialisés qui ne peuvent être entretenus que par leur fabricant ou son représentant;</p> <p>i) pour les services ou les approvisionnements fournis par un vendeur en vertu des dispositions d'une garantie ou d'un cautionnement;</p> <p>j) lorsqu'aucune soumission n'a été reçue en réponse à un appel d'offre effectué conformément aux procédures normales d'appel d'offre prévues par la Loi et le présent règlement;</p> <p>k) lorsque les approvisionnements peuvent être achetés dans des circonstances exceptionnellement avantageuses comme une faillite ou une mise en liquidation;</p> <p>l) lorsque le travail effectué par un vendeur différent de celui qui a effectué le travail original annulerait les garanties accordées;</p> <p>m) les services liés à des questions d'une nature confidentielle lorsque la divulgation de la question par le processus d'appel d'offres public pourrait compromettre le caractère confidentiel de la question;</p> <p>n) l'achat des approvisionnements ou des services des organisations philanthropiques ou des personnes handicapées;</p> <p>o) les marchandises destinées à la revente au public;</p> <p>p) lorsque le Conseil de gestion a déterminé qu'il y avait un avantage économique important pour la province à ce que l'achat soit effectué auprès d'un vendeur particulier et recommande cet achat au Ministre ou à l'organisme financé par le gouvernement;</p> | <p>q) les approvisionnements ou les services directement reliés à la recherche et au développement ou à la production d'un prototype ou d'un concept original, à la condition que les achats subséquents soient effectués conformément à la Loi et au présent règlement;</p> <p>r) les approvisionnements ou les services achetés auprès d'un ministre, d'un organisme financé par le gouvernement ou d'une organisation à but non lucratif;</p> <p>s) l'achat des approvisionnements et des services prévus par une entente de coopération financée intégralement ou partiellement par une organisation de coopération internationale, si l'entente prévoit des règles différentes pour ces achats;</p> <p>t) les achats d'approvisionnements ou de services effectués conjointement avec un autre gouvernement ou un de ses ministères, agences ou organismes au moyen d'une entente ou d'une agence établie pour contrôler ces achats, à la condition que ces achats se fassent par un processus d'appel d'offre public;</p> <p>u) les achats d'approvisionnements ou de services effectués sur la base d'offres ouvertes ou de contrats d'approvisionnement passés par le gouvernement fédéral;</p> <p>v) les achats de sable, de roches, de gravier, de mélange bitumineux ou de béton pré-mélangé à utiliser dans la construction ou la réparation des routes, lorsque les coûts de transports ou des considérations techniques limitent la base de fourniture disponible aux sources locales d'approvisionnements;</p> <p>v.1) les services de transports fournis par des camions appartenant à des propriétaires locaux pour transporter de l'agrégat destiné à des projets de travaux routiers;</p> <p>v.2) les services destinés à des événements sportifs qui ont été obtenus par une organisation dont l'objectif principal est d'organiser des événements semblables;</p> <p>v.3) les services rendus par les analystes financiers;</p> <p>v.4) les services fournis par une organisation en matière de gestion d'investissements, si la gestion d'investissements constitue l'objectif principal de l'organisation;</p> <p>v.5) les services financiers en matière de gestion d'éléments d'actifs et de passifs financiers, y compris les services connexes de consultation, d'investissement et d'information, qu'ils soient ou non rendus par une institution financière;</p> <p>v.6) les services de publicité et de relations publiques;</p> <p>w) l'achat des produits placés sous gestion d'approvisionnement ou réglementés par les commissions de mise en marché provinciales;</p> <p>x) l'achat des approvisionnements et des services liés aux domaines artistiques ou culturels;</p> <p>y) l'achat d'abonnements à des journaux, des magazines ou autres périodiques;</p> <p>z) l'achat des approvisionnements ou des services au profit d'un tiers qui n'est pas couvert par la Loi ou le présent règlement.</p> |
|--|--|

## **Annexe V – Services gouvernementaux**

*La description qui suit de la réorganisation entreprise par le gouvernement en 2012 nous a été fournie par le ministère des Services gouvernementaux.*

---

[Traduction.]

### **Services gouvernementaux**

Le 15 mars 2012, une réorganisation structurelle du gouvernement du Nouveau-Brunswick visant à rationaliser l'administration, à améliorer le rendement et à mieux aligner les ressources existantes avec les objectifs de renouvellement du gouvernement a donné lieu à un regroupement de tous les services généraux à l'échelle du gouvernement sous un même ministre et un même sous-ministre/président.

La nouvelle structure a aligné deux organismes, Services Nouveau-Brunswick (SNB) et l'Agence des services internes du Nouveau-Brunswick (ASINB), avec un nouveau ministère des Services gouvernementaux, qui inclut plusieurs services de l'ancien ministère de l'Approvisionnement et des Services (AS) (Archives provinciales, Achats, Impression et Bureau de traduction) et l'ancienne entité Communications Nouveau-Brunswick (marketing, conception graphique, site Web et gestion d'événements).

Le gouvernement visait à rassembler le savoir-faire, l'expérience, l'investissement et le leadership autour d'un modèle de prestation de services partagés. À l'appui de cet objectif, les ressources combinées des trois organismes sont en voie d'être harmonisées, ce qui assurera un modèle de prestation de services partagés plus complet et plus efficace. Cet alignement comprend l'intégration des équipes de haute direction.

---

## Annexe VI – Comparaison des seuils des accords commerciaux

Le tableau qui suit, fourni par le ministère des Services gouvernementaux, résume les seuils de coût estimatif établis dans les accords commerciaux à partir desquels un appel d'offres annoncé publiquement est exigé si le seuil est dépassé. Un dépassement des seuils indiqués pour la Loi sur les achats publics (LAP) donnerait lieu à un appel d'offres sur invitation, et non à un appel d'offres public.

**Remarque : La taxe est exclue des valeurs indiquées pour les accords commerciaux, et incluse pour les valeurs indiquées pour la Loi.**

	Catégorie	PPA / LAP	APA / EMPA	QC-NB / QC-NB	AIT / ACI	GPA / AMP
<b>Ministères / organismes / districts scolaires</b>  (Annexe A de la Loi sur les achats publics)  *Un appel d'offres sur invitation peut être lancé entre 5 000 \$ <u>taxe comprise</u> et 10 000 \$ <u>taxe exclue</u> , au lieu d'un appel d'offres public.	Biens :	5 000 \$*	10 000 \$	25 000 \$	25 000 \$	560 300 \$
	Services :	10 000 \$	50 000 \$	100 000 \$	100 000 \$	560 300 \$
	Construction :	S. O. Voir la LCCC /	100 000 \$	100 000 \$	100 000 \$	7 800 000 \$
	Relations publiques et publicité			200 000 \$		
<b>Notes</b> PPA / LAP – Loi sur les achats publics APA / EMPA – Entente sur les marchés publics de l'Atlantique QC-NB / QC-NB – Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick AIT / ACI – Accord sur le commerce intérieur GPA / AMP – Accord sur les marchés publics  Source : Tableau créé par le ministère des Services gouvernementaux (non vérifié)						

## **Annexe VII – Le Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick**

Le système d'information qu'utilise le MSG pour soutenir ses processus est le Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick (RPANB). Le RPANB :

- est un portail où les fournisseurs, le gouvernement et le public peuvent avoir accès à des renseignements sur les possibilités de contrats avec le gouvernement provincial;
- permet aux fournisseurs de présenter des soumissions par voie électronique et de voir l'état d'une possibilité d'approvisionnement;
- crée une documentation de base utilisée dans le processus d'approvisionnement, offre un mécanisme pour transférer les documents entre les entités et produit des rapports à l'intention du personnel du MSG.

La documentation électronique utilisée par le MSG et produite par le RPANB comprend les éléments suivants :

Demande d'achats – remplie par les ministères clients et acheminée au MSG.

Typiquement, c'est la demande d'achats qui amorce le processus d'approvisionnement officiel. Une demande d'achats est exigée pour tous les approvisionnements, à l'exception des marchés généraux dont s'occupe le MSG.

Appel d'offres sur invitation – préparé par le MSG, il s'agit de l'avis et du document officiels de l'appel d'offres énonçant les spécifications et les modalités du marché. C'est le document que les fournisseurs utilisent pour préparer leur soumission. Les modifications à un appel d'offres donnent généralement lieu à la publication d'une nouvelle version du document.

Bon de commande – rempli par le MSG pour commander officiellement des biens et des services. Il s'agit typiquement du document final que produit le MSG à la fin de l'étape d'attribution du marché. Des modifications au bon de commande sont nécessaires lorsqu'il y a des changements dans la valeur en dollars, la quantité, l'échéancier, etc.

Le système RPANB est un élément clé du processus d'approvisionnement. Le RPANB est le dépositaire central de la plupart des données d'approvisionnement et conserve l'historique des projets d'approvisionnement.

## **Annexe VIII – Liste de vérification pour les demandes d'exemption présentées au Ministre**

*La liste de vérification qui suit est fournie aux ministères clients; elle se trouve à l'endos du formulaire « Demande pour des exemptions du Ministre » du MSG. Bien que les ministères ne soient pas tenus d'utiliser ce formulaire, ils doivent quand même inclure l'information demandée dans leur demande.*

---

Lorsque vous soumettez une demande de dispense pour le ministre, veuillez tenir compte des éléments ci-dessous :

1. Fournir une description détaillée des biens ou des services demandés, y compris les dates d'entrée en vigueur et d'expiration s'il y a lieu.
2. Expliquer pourquoi le ministre a besoin de ces biens ou de ces services.
3. Préciser s'il s'agit d'une demande récurrente et, s'il y a lieu, la mesure devant être prise afin d'éviter une autre demande à l'avenir (par exemple : améliorer la planification ou établir un contrat).
4. Préciser le paragraphe du règlement en vertu duquel la demande est présentée. Donner aussi le numéro et la description du paragraphe.
5. Expliquer pourquoi l'exemption en question devrait être appliquée à ce bien ou ce service.
6. Préciser si ce bien ou ce service a déjà fait l'objet d'un appel d'offres. Dans l'affirmative, fournir des précisions.
7. Préciser si ce bien ou ce service pourrait faire l'objet d'un autre appel d'offres et expliquer pourquoi.
8. Préciser si le ministre a déjà envisagé de faire appel à des fournisseurs du Nouveau-Brunswick ou à d'autres fournisseurs pour ce bien ou ce service. Si oui, fournir des précisions.
9. Préciser si le ministre a consulté d'autres ministères concernant l'obtention de ce bien ou de ce service. Si oui, fournir des précisions.
10. Préciser si le ministre a reçu un avis juridique verbal ou écrit concernant cet approvisionnement. Si oui, fournir des précisions.
11. Préciser l'échelon des cadres supérieurs ayant approuvé cette demande, le cas échéant.
12. Préciser si cet approvisionnement a été soumis au Conseil de gestion aux fins d'approbation. Dans l'affirmative, fournir une copie du rapport de décision.
13. Préciser si le ministre est au courant de la demande et s'il l'appuie?

*Nota : Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. Vous aurez donc peut-être à fournir d'autres précisions ou détails avant l'évaluation et l'approbation de votre demande. Vous pouvez utiliser cette liste comme référence avant d'envoyer votre demande de dispense à la Direction des projets d'achats stratégiques aux fins d'étude.*

---

## Annexe IX – Objectif 1 : critères d’audit et sources

*Objectif – Déterminer si les pratiques en matière d’achats publics suivies au gouvernement sont conformes aux éléments clés du cadre de réglementation et aux pratiques exemplaires*

---

*Critère 1 – Les achats du gouvernement devraient être faits en conformité avec la Loi sur les achats publics, le Règlement et les directives.*

### Principales sources des critères de conformité

1. *Loi sur les achats publics*, ch. 212
  2. *Loi sur les achats publics*, ch. P-23.1 (abrogée)
  3. *Règlement 94-157* afférent à la *Loi sur les achats publics*, 2011, ch. 212
  4. Système du manuel d’administration, gouvernement du Nouveau-Brunswick
  5. *Manuel d’information à l’intention des coordonnateurs des achats*, ministère de l’Approvisionnement et des Services, Centrale des achats, juin 2009
- 

*Critère 2 – Le gouvernement devrait suivre les pratiques exemplaires établies pour planifier, attribuer et gérer les contrats d’approvisionnement.*

### Principales sources des références en matière de pratiques exemplaires

1. Organisation de coopération et de développement économiques. *L’intégrité dans les marchés publics – les bonnes pratiques de A à Z*, 2007. Dans Internet : <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4207132e.pdf>
  2. Organisation de coopération et de développement économiques. *Fighting Corruption in Public Procurement*, 2012. Dans Internet : <http://www.oecd.org/cleangovbiz/>
  3. Contrôleur et vérificateur général, Nouvelle-Zélande. *Procurement Guidance for Public Entities*, 2008. Dans Internet : <http://www.oag.govt.nz/2008/procurement-guide>
  4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *Guide des approvisionnements*, 2013. Dans Internet : <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/Guide-des-approvisionnements>
  5. Ministère des Finances de l’Ontario, Secrétariat de la gestion de la chaîne d’approvisionnement dans le secteur parapublic. *Ligne directrice en matière d’approvisionnement destinée aux organismes financés par des fonds publics en Ontario*. Dans Internet : <http://www.doingbusiness.mgs.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf/french/bps-procurementguideline-fr>
-