



Affaires mondiales Canada

Examen des achats d'équipement de sécurité

Septembre 2020

Table des matières

Sommaire Exécutif	ii
1 Contexte, objectif et approche	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif	1
1.3 Approche	2
2 Aperçu de l'ensemble du processus d'achat d'équipement de sécurité	3
2.1 Définition des exigences	3
2.2 Sollicitation	4
2.3 Évaluation des offres	4
2.4 Attribution	5
3 Constatations et recommandations	6
4 Conclusion	8
Annexe A: Personnes interrogées	9

Sommaire exécutif

Contexte

Affaires mondiales Canada (AMC) a un besoin permanent d'acheter de l'équipement de sécurité pour ses missions à l'étranger. Récemment, AMC a entrepris un processus d'achat pour deux types d'équipement de sécurité qui a abouti à deux offres à commandes ; un pour chaque type d'équipement de sécurité. L'attribution de l'une des offres à commandes à une entreprise publique chinoise a récemment reçu l'attention du public.

En août 2020, la haute direction d'AMC a engagé Deloitte LLP (Deloitte), un cabinet de services professionnels, pour effectuer cet examen.

Objectif et approche

L'objectif de cet examen était d'évaluer le processus d'achat d'AMC en ce qui concerne l'équipement de sécurité, et en particulier le processus d'achat qui a abouti à l'attribution d'une offre à commandes à l'entreprise publique chinoise pour l'équipement de sécurité (le marché spécifique). De plus, cet examen devait aboutir à des recommandations pour l'acquisition future d'équipements de sécurité. L'examen a tenu compte des exigences des politiques du Conseil du Trésor (CT); plus précisément, la Politique sur les marchés, la Politique sur la sécurité du gouvernement et la Directive sur la gestion de la sécurité.

L'examen a consisté en des entretiens avec les parties prenantes principales, un examen des documents et une revue du processus d'approvisionnement spécifique. Les résultats principaux ont été résumés et validés avec la direction.

Constatations et recommandations

La revue a identifié les possibilités d'amélioration pour les achats futurs d'équipement de sécurité dans le cadre de l'intégration accrue de la sécurité dans le cycle de vie de la gestion du matériel, une consultation plus élargie tout au long du processus d'achat d'équipement de sécurité et des directives supplémentaires concernant la publication des exigences techniques.

Pour répondre aux constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

1. Il est recommandé qu'AMC augmente l'intégration des considérations de sécurité dans le cycle de vie de la gestion du matériel, y compris les activités d'approvisionnement et de passation de marchés. Cela pourrait inclure la participation d'experts en matière de sécurité pendant l'élaboration du plan d'approvisionnement ministériel.
2. Il est recommandé qu'AMC envisage des consultations et une collaboration supplémentaires lors de l'évaluation des exigences liées à la sécurité dans le processus d'achat d'équipement de sécurité. Cela pourrait inclure :
 - a) Formalisation des étapes supplémentaires ou des points de contrôle du processus d'approvisionnement pour évaluer, examiner et approuver les exigences liées à la sécurité. Cela devrait s'appliquer à tous les achats d'équipements et / ou de services liés à la fourniture de sécurité physique, de technologie opérationnelle et de technologie de l'information au sein des missions.
 - b) Développement d'une directive qui prend en compte les menaces et les vulnérabilités de sécurité spécifiques d'AMC qui indique quand une exemption de sécurité nationale est applicable.
 - c) Définition améliorée des rôles et des responsabilités pour l'examen (par exemple, les spécialistes en matière de sécurité), l'approbation et la surveillance de l'élaboration des exigences de sécurité, y compris la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) ainsi que les demandes

de renseignements liées à la sécurité tout au long du processus d'approvisionnement pour les équipements de sécurité.

- d) Consultation supplémentaire avec les représentants appropriés d'AMC et d'autres organisations gouvernementales telles que les organisations de sécurité publique, Services partagés Canada (SPC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le cas échéant, conformément à la Politique du gouvernement du Canada sur la sécurité du gouvernement (Section 5 - Rôles des autres Organisations du gouvernement).
3. Il est recommandé qu'AMC élabore des directives relatives à la gestion des achats d'équipements de sécurité et à la divulgation d'informations relatives aux exigences techniques.

Conclusion

Au cours de notre examen, nous n'avons observé aucun cas de non-conformité, bien que comme indiqué ci-dessus, nous ayons identifié des possibilités d'amélioration en ce qui concerne les futurs achats d'équipement de sécurité.

Le marché spécifique examiné pourrait bénéficier d'une réévaluation tenant compte des recommandations susmentionnées. Cela pourrait inclure un réexamen des exigences techniques et de sécurité en collaboration avec les spécialistes de sécurité ainsi que la révision de la question de savoir si les exigences techniques devraient être publiées sur un site public (par exemple, Achatsetventes).

1 Contexte, objectif et approche

1.1 Contexte

Affaires mondiales Canada (AMC) a un besoin permanent d'acheter de l'équipement de sécurité pour ses missions à l'étranger. Récemment, AMC a entrepris un processus d'achat pour deux types d'équipement de sécurité. Étant donné que l'approvisionnement dépassait les délégations d'AMC, AMC a collaboré avec Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) pour gérer le processus d'approvisionnement. Il a été convenu qu'une offre à commandes était l'instrument d'approvisionnement le plus approprié car elle est de nature non contraignante et donne à AMC la souplesse nécessaire pour émettre des contrats au besoin par le biais de commandes subséquentes. En outre, il a été déterminé qu'il serait plus efficace de combiner les achats pour les deux types de matériel de sécurité. Le marché public a donné lieu à deux offres à commandes ; un pour chaque type d'équipement de sécurité.

En juillet 2020, un article est paru dans le National Post concernant le fait que l'une des offres à commandes a été attribuée à une entreprise publique chinoise pour fournir du matériel de sécurité à AMC. L'article exprimait des préoccupations concernant l'attribution de l'offre à commandes et appelait à un réexamen de l'offre.

En août 2020, la haute direction de AMC a engagé Deloitte, une société de services professionnels, pour effectuer cet examen..

1.2 Objectif

L'objectif de cet examen était d'évaluer le processus d'achat d'AMC en ce qui concerne l'équipement de sécurité, en particulier le processus d'achat qui a abouti à l'attribution d'une offre à commandes à l'entreprise publique chinoise pour l'équipement de sécurité (le marché spécifique) et de faire des recommandations pour l'acquisition future d'équipements de sécurité. L'examen a tenu compte des exigences des politiques du Conseil du Trésor (CT); plus précisément, la Politique sur les marchés, la Politique sur la sécurité du gouvernement et la Directive sur la gestion de la sécurité.

1.3 Approche

L'examen s'est déroulé en trois phases:



La phase de **planification** consistait à lancer l'engagement avec le personnel clé d'AMC, à interviewer le responsable des achats et à examiner les documents de base. Un plan de travail a été préparé à la fin de la phase de planification, décrivant les activités à réaliser par phase ainsi que le calendrier/timing de ces activités.

Pendant la phase **conduite**, les activités suivantes ont été entreprises par Deloitte :

- Plusieurs entretiens avec le personnel clé de diverses branches au sein d'AMC, y compris la plateforme internationale et la planification ministérielle, et les finances et la technologie de l'information, pour mieux comprendre le processus d'approvisionnement et comment les exigences techniques et de sécurité ont été élaborées.
- Entretiens avec la haute direction d'AMC.
- Plusieurs entrevues avec la Direction générale de l'approvisionnement de **SPAC** pour comprendre comment ils ont exercé leur rôle.
- Examen des documents d'approvisionnement et de sollicitation, des instruments de politique du Conseil du Trésor, des dossiers de gouvernance des décisions et d'autres documents pertinents.
- Revue pas à pas du processus d'approvisionnement spécifique pour comprendre comment les exigences techniques et de sécurité ont été définies.
- Évaluation du processus d'acquisition des équipements de sécurité. Cela comprenait l'élaboration de critères d'examen et la documentation de la manière dont le marché spécifique respectait ces critères.

Pendant la **phase de rapports**, les résultats et observations ont été élaborés et validés avec le personnel clé. Des recommandations ont été élaborées et un rapport a été préparé et présenté à la haute direction.

2 Aperçu de l'ensemble du processus d'achat d'équipement de sécurité

Le processus d'approvisionnement typique pour l'équipement de sécurité au sein du gouvernement du Canada, et plus particulièrement d'AMC, peut être divisé en quatre phases générales, comme le montre le diagramme ci-dessous.



2.1 Définition des exigences

Au cours de cette phase, les exigences techniques et de sécurité sont définies par le propriétaire du projet au sein de AMC. La définition des exigences techniques implique la consultation d'experts en la matière au sein du département ainsi qu'à l'extérieur du département pour certains des éléments spécialisés de l'équipement de sécurité.

En ce qui concerne les exigences de sécurité, une liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) est préparée. C'est le mécanisme par lequel l'autorité technique (AT) identifie les éléments de sécurité (par exemple, la sécurité physique) liés à l'approvisionnement. Des facteurs tels que le fait de savoir si l'équipement sera dans la zone sécurisée d'une mission, la connectivité au réseau de la mission et si les données de provisions de l'équipement sont prises en compte lors de la préparation de la LVERS. Selon les exigences de sécurité identifiées, une LVERS pourrait être examinée par l'AT, le Chef du service de sécurité du Ministère ainsi que l'autorité contractante. Pendant cette phase, l'agent d'approvisionnement détermine également si le type spécifique d'équipement de sécurité est inclus dans les exemptions de sécurité nationale préexistantes pour le ministère.

Les achats importants sont présentés au comité de gouvernance d'AMC (c.-à-d. Comité ministériel d'examen des marchés). Ce comité est chargé d'examiner la nature de l'approvisionnement, la pertinence de l'outil de l'approvisionnement, la valeur estimée et s'il existait ou non des fonds suffisants dans le budget pour l'approvisionnement.

Les achats qui relèvent de l'autorité d'AMC (soit 2 millions de dollars) sont gérés par des agents d'approvisionnement au sein du ministère. Lorsque la valeur dépasse 2 millions de dollars, le processus d'approvisionnement est géré par SPAC. Dans ce dernier cas, AMC collabore avec SPAC pour finaliser l'énoncé de travail et sélectionner l'instrument d'approvisionnement approprié qui répond aux besoins du ministère. En plus du formulaire de demande (formulaire 9200) et de la documentation d'approvisionnement, AMC soumet toute exigence de sécurité à SPAC. La soumission du LVERS à SPAC n'est pas obligatoire si, sur le formulaire de demande, le ministère a coché la case « Aucune exigence de sécurité ».

De plus, la base d'évaluation est établie au cours de cette phase. Le coût le plus bas qui satisfait à l'exigence technique obligatoire est souvent utilisé pour des biens ou des services facilement disponibles sur le marché. Pour cette base d'évaluation, si un soumissionnaire ne satisfait à aucune des exigences obligatoires, il est automatiquement disqualifié. Le fournisseur qui satisfait à l'exigence technique obligatoire et qui a le prix le plus bas sera le soumissionnaire retenu. Pour ce type de marché, cela est considéré comme le meilleur rapport qualité-prix pour la Couronne.

La gestion de l'approvisionnement par SPAC comprend le fait de jouer un rôle de défi. SPAC examine les exigences énoncées et collabore avec AMC pour s'assurer que le langage est inclusif et ne limite pas la concurrence. SPAC fournit également des conseils sur le type du moyen d'approvisionnement qui sera utilisé. SPAC peut recommander de combiner les achats si les biens ou services sont similaires.

2.2 Sollicitation

Une fois préparée, la demande de propositions (DDP) est publiée publiquement sur le portail Achatsetventes pendant les 40 jours requis. La période de sollicitation peut être prolongée pour tenir compte des questions des soumissionnaires et des réponses de la Couronne.

La DDP comprend des instructions pour la soumission des soumissions, la base d'évaluation, les exigences techniques et les clauses subséquentes du contrat. De plus, la DDP stipule que les soumissions techniques doivent être présentées séparément de la soumission financière et que tous les renseignements sur les soumissions doivent être envoyés directement à SPAC.

Les exigences en matière de sécurité sont également décrites dans la DDP et, généralement, la LVERS est affichée avec la DDP. Les exigences en matière de sécurité pourraient inclure des exigences de sécurité industrielle pour le soumissionnaire ainsi qu'une cote de sécurité pour le personnel impliqué dans la livraison du contrat. De plus, les exigences en matière de sécurité pourraient déclencher une exemption de sécurité nationale qui limiterait la distribution de la DDP. Dans certains cas, le soumissionnaire potentiel peut être tenu de démontrer une cote de sécurité appropriée avant d'avoir accès aux exigences techniques.

2.3 Évaluation des offres

En tant qu'autorité technique, AMC est responsable de l'évaluation des soumissions techniques reçues. SPAC fournit les soumissions techniques pour évaluation à AMC, mais conserve les soumissions financières. AMC met en place une équipe pour évaluer les offres. Après avoir évalué les offres individuellement, l'équipe se réunit en groupe pour examiner les résultats de l'évaluation et parvenir à un consensus sur les offres répondant aux exigences techniques. Les propositions qui ne satisfont pas aux exigences techniques obligatoires sont considérées comme non conformes. Les résultats de l'évaluation sont communiqués à SPAC. À ce stade, SPAC examine les soumissions financières. Conformément à la base d'évaluation établie, l'offre gagnante est celle dont le coût est le plus bas parmi les offres conformes.

2.4 Attribution

SPAC soumet le nom du soumissionnaire retenu par l'entremise du régime d'intégrité où SPAC vérifie si le fournisseur ou l'un de ses affiliés ont été jugés inadmissibles ou suspendus, conformément à la Politique d'inadmissibilité et de suspension. Si un fournisseur a été condamné pour une infraction répertoriée dans la politique¹ au cours des trois dernières années au Canada ou à l'étranger, le fournisseur sera jugé inadmissible à l'attribution d'un contrat fédéral pour une période de dix ans. Si un fournisseur est accusé de l'une des infractions énumérées, le fournisseur pourrait être suspendu. S'il y a des préoccupations ou des problèmes à ce stade, SPAC en informera AMC. Si aucun problème ne découle de la vérification du régime d'intégrité, l'offre à commandes est attribuée au soumissionnaire retenu.

¹ L'inadmissibilité et la suspension énumèrent un certain nombre d'infractions au Code criminel ainsi qu'à ces lois :

- Loi sur la concurrence
- Loi réglementant certaines drogues et autres substances
- Loi sur la corruption d'agents publics étrangers
- Loi sur la taxe d'accise
- Loi sur la gestion des finances publiques
- Loi de l'impôt sur le revenu
- Loi sur le lobbying

3 Constatations et recommandations

Au cours de l'examen, nous avons identifié des possibilités d'amélioration pour les futurs achats d'équipement de sécurité dans les domaines d'intégration accrue de la sécurité dans la gestion du cycle de du matériel, de consultation élargie tout au long du processus d'achat d'équipement de sécurité et de directives supplémentaires concernant la publication des exigences techniques. Les détails des conclusions et recommandations sont fournis ci-dessous

3.1 Intégration accrue des considérations de sécurité dans la gestion du cycle de vie du matériel

Il a été noté que le Ministère dispose d'un processus de planification des achats pour les achats importants et que le plan est présenté au Conseil ministériel d'examen des marchés. Toutefois, les experts en matière de sécurité ne sont généralement pas inclus dans le processus de planification des achats. Il a également été noté que bien que le personnel des achats soit expérimenté dans l'acquisition d'équipements de sécurité et possède une compréhension de haut niveau des exigences de sécurité du département, les spécialistes de sécurité sont les mieux placés pour se tenir au courant de l'évolution des menaces de sécurité dans le monde entier.

L'implication des spécialistes de sécurité pendant la phase de planification du cycle de vie de la gestion du matériel augmente la probabilité que les exigences en matière de sécurité soient identifiées plus rapidement.

1. Il est recommandé qu'AMC augmente l'intégration des considérations de sécurité dans le cycle de vie de la gestion du matériel, y compris les activités d'approvisionnement et de passation de marchés. En particulier, cela pourrait inclure la participation d'experts en matière de sécurité lors de l'élaboration du plan d'approvisionnement ministériel.

3.2 Consultation et collaboration élargies tout au long du processus d'achat pour les équipements de sécurité

Il a été noté que bien qu'une liste de vérification des exigences en matière de sécurité (LVERS) doive être préparée en consultation avec d'autres directions générales du ministère au début du processus d'achat d'un équipement de sécurité pour un instrument d'équipement de sécurité, étant donné la durée typique des achats de cette nature (c.-à-d. plus d'un an) et de la nature de l'équipement, il est probable que le processus d'achat d'équipement de sécurité pourrait bénéficier de consultations supplémentaires tout au long du processus d'achat. Une consultation plus large et plus fréquente peut augmenter la probabilité que les exigences de sécurité appropriées et les mesures qui en découlent (par exemple, l'exemption de sécurité nationale) soient identifiées tout au long du processus d'acquisition des équipements de sécurité.

2. Il est recommandé qu'AMC envisage des consultations et une collaboration supplémentaires lors de l'évaluation des exigences liées à la sécurité dans le processus d'achat d'équipement de sécurité. Cela pourrait inclure :
 - a) Formaliser les étapes supplémentaires ou les points de contrôle du processus d'approvisionnement pour évaluer, examiner et approuver les exigences liées à la

sécurité. Cela devrait s'appliquer à tous les achats d'équipements et / ou de services liés à la fourniture de sécurité physique, de technologie opérationnelle et de technologie de l'information au sein des missions.

- b) Développer une directive qui prend en compte les menaces et les vulnérabilités de sécurité spécifiques d'AMC qui indique quand une exemption de sécurité nationale est applicable.
- c) Améliorer la définition des rôles et des responsabilités pour l'examen (par exemple, les spécialistes de sécurité), l'approbation et la surveillance de l'élaboration des exigences de sécurité, y compris la LVERS ainsi que les enquêtes liées à la sécurité tout au long du processus d'approvisionnement pour l'équipement de sécurité.
- d) Mener une consultation supplémentaire avec les représentants appropriés de l'AMC et d'autres organisations gouvernementales telles que les organisations de sécurité publique, Services partagés Canada (SPC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le cas échéant, conformément à la Politique du gouvernement du Canada sur la sécurité du gouvernement (Section 5 - Rôles des autres gouvernements) Organisations).

3.3 Conseils supplémentaires sur le moment où les exigences techniques doivent être rendues publiques

Nous avons noté au cours de l'examen que si aucune exigence de sécurité spécifique n'est identifiée pour l'achat d'équipements de sécurité, les exigences techniques sont publiées sur Achatsetventes, qui est accessible au public. Il n'existe actuellement aucune directive spécifique définissant quand ou si les exigences techniques relatives aux équipements de sécurité devraient ou non être divulguées.

Compte tenu de la nature potentiellement sensible des exigences techniques relatives aux équipements de sécurité, il est important pour AMC de déterminer qui a accès à ce type d'informations et si elles doivent être rendues publiques.

- 3. Il est recommandé que AMC élabore des directives relatives à la gestion des achats d'équipements de sécurité et à la divulgation d'informations relatives aux exigences techniques.

4 Conclusion

Lors de notre examen de l'acquisition d'équipements de sécurité qui a abouti à l'attribution d'une offre à commandes à une entreprise publique chinoise, nous n'avons observé aucun cas de non-conformité. Bien que, comme indiqué dans la section précédente, nous ayons identifié des possibilités d'amélioration en ce qui concerne les futurs achats d'équipements de sécurité.

Le marché spécifique en cours d'examen pourrait bénéficier d'une réévaluation tenant compte des recommandations figurant dans la section 3 du présent rapport. Cela pourrait inclure un réexamen des exigences techniques et de sécurité en collaboration avec les spécialistes de sécurité ainsi que la révision de la question de savoir si les exigences techniques devraient être publiées sur un site public (par exemple, Achatsetventes).

Annexe A: Personnes interrogées

Affaires mondiales Canada

Nom	Titre	Secteur
Dominique Bélanger	P.i/Directrice générale, Secteur de la Plateforme Internationale, Bureau des services corporatifs	Plateforme internationale
Michael Bornstein	Analyste principal, Division de l'évaluation des menaces	Sécurité internationale
Brent Burbridge	Analyste principal, sécurité technique	Sécurité internationale
Giorgio Dalpupo	Directeur adjoint, Services de sécurité du personnel	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)
Dan Danagher	Sous-ministre adjoint	Plateforme internationale
Pierre Faubert	Chef d'équipe, Système de sécurité électronique de la chancellerie	Plateforme internationale
Paul Godbout	Directeur, Sécurité physique à l'étranger	Plateforme internationale
Hanna Guenoun	Directrice, coordination stratégique, devoir de diligence	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)
George Heissler	Préparation et opérations de sécurité	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)
Caroline Lefebvre	Directrice adjointe, Programme de sécurité physique	Plateforme internationale
Tricia Mason	Directrice, Préparation et opérations de sécurité	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)
Loretto McCool	Directeur adjoint, Système de sécurité physique	Plateforme internationale
Hussen Mussa	Coordonnateur de la sécurité des marchés	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)

Nom	Titre	Secteur
Daniel Pilon	Politique de passation des marchés et de gestion du matériel	Planification ministérielle, finances et technologies de l'information (CFO)
Reid Sirrs	P.i/Sous-ministre adjoint	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)
Derrick Steward	Chef de sécurité	Gestion consulaire, sécurité et urgence (CSO)
Minh-Khai Trinh	Directeur, approvisionnement, passation de marchés et gestion des biens	Plateforme internationale

Approvisionnement et Services publics Canada

Nom	Titre	Secteur
Anne Caron	Directeur, Division des produits de consommation et commerciaux	Programme des acquisitions
Eric German	Directeur principal, Division des produits de consommation et commerciaux	Programme des acquisitions
Cassandra Shannahan	Cheffe d'équipe d'approvisionnement, Division des produits de consommation et commerciaux	Programme des acquisitions
Erica Schumacher	Analyste principale, services d'intégrité et de juricomptabilité	Surveillance ministérielle
Daniel Whalen	Analyste principal, services d'intégrité et de juricomptabilité	Surveillance ministérielle



www.deloitte.ca

www.deloitte.ca

Deloitte, l'un des principaux cabinets de services professionnels au Canada, offre des services de vérification, de fiscalité, de consultation et de conseil financier. Deloitte LLP, société à responsabilité limitée de l'Ontario, est le cabinet canadien membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Deloitte fait référence à un ou plusieurs de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, une société privée britannique à responsabilité limitée par garantie, et à son réseau de cabinets membres, dont chacun est une entité juridiquement distincte et indépendante. Veuillez consulter www.deloitte.com/about pour une description détaillée de la structure juridique de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses cabinets membres.

© Deloitte LLP et entités affiliées.