



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



ANALYSE DES AVIS AFFICHÉS SUR LE SERVICE ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES MERX^{MC} EN FONCTION DE LEUR CATÉGORISATION

JUIN 2012

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
POURQUOI C'EST IMPORTANT.....	2
MÉTHODOLOGIE.....	3
OBSERVATIONS ET ANALYSE	3
a) Analyse des exemples de l'intervenant	3
b) Analyse des avis de projets de marchés fédéraux	4
1) Catégorisation possiblement inappropriée selon le(s) NIBS sélectionné(s)	5
2) Incohérences dans la catégorisation.....	6
CONCLUSION.....	6

INTRODUCTION

1. Le 4 juillet 2011, un intervenant transmettait des renseignements au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Il exprimait ses préoccupations concernant un apparent nombre accru d'erreurs de classification de demandes de propositions sur MERX^{MC}.
2. MERX^{MC} est le service électronique d'appel d'offres en ligne qui permet aux fournisseurs canadiens de rechercher et de visualiser les besoins publiés par des organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. MERX^{MC} appartient à une filiale de Mediagrif Interactive Technologies Inc. et est exploité en vertu d'un contrat conclu avec le gouvernement fédéral. Les fournisseurs peuvent acheter des abonnements leur permettant de prévisualiser et de commander des dossiers d'appel d'offres, ainsi que d'accéder à des services de jumelage d'appels d'offres. En plus des marchés publics canadiens, MERX^{MC} peut être utilisé par les fournisseurs afin de prendre connaissance des marchés privés, des marchés américains et des services de construction privés.
3. Conformément à ses obligations en vertu des accords commerciaux¹, le gouvernement du Canada a mis en œuvre des politiques exigeant l'affichage de certains besoins sur MERX^{MC}. De plus, la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor² stipule que la soumission par voie électronique est une méthode d'approvisionnement qui favorise la transparence et l'accès par les fournisseurs au processus d'approvisionnement. Cette méthode facilite l'obtention du meilleur rapport qualité-prix par le gouvernement puisqu'elle accroît l'accès, la concurrence et l'équité en ce qui a trait aux marchés de l'État.
4. Les autorités contractantes du gouvernement classifient leurs besoins sur MERX^{MC} en sélectionnant des numéros d'identification des biens et services (NIBS). Les NIBS sont fondés sur un système international de codification normalisé établi par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et sont utilisés par le gouvernement fédéral pour identifier des descriptions de produits génériques pour ses activités d'approvisionnement.
5. Chaque NIBS est lié à une catégorie dans MERX^{MC}. Par conséquent, la sélection d'un NIBS classe automatiquement le besoin dans la catégorie préétablie de MERX^{MC} à laquelle le NIBS est lié. Par exemple, la sélection du NIBS T000C (Planification et élaboration de communications) entraînera automatiquement l'affichage du besoin dans la catégorie *Services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication*. Les organisations

¹ Voir l'article 1010 de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA), l'article IX de l'*Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce* et l'article 506(2) de l'*Accord sur le commerce intérieur*.

² Voir <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494§ion=text>

contractantes peuvent sélectionner plusieurs NIBS. De cette façon, une même publication peut être affichée sur MERX^{MC} dans plusieurs catégories (en fonction des NIBS sélectionnés).

6. En plus des catégories liées aux NIBS sélectionnés, MERX^{MC} permet d'ajouter une catégorie donnée. Cela peut se faire seulement si au moins un NIBS est déjà sélectionné. L'avis de projet de marché (avis publié sur MERX^{MC}) énumère tous les NIBS sélectionnés, mais une seule catégorie y est identifiée. Néanmoins, l'avis est affiché dans toutes les catégories liées aux NIBS sélectionnés.
7. Des tutoriels, un système d'aide indexé et un guide de référence de l'acheteur pour aider les acheteurs à afficher des avis sont accessibles sur MERX^{MC}. Les acheteurs peuvent accéder à ces outils une fois qu'ils se sont connectés à leur profil d'acheteur dans MERX^{MC}.
8. Les fournisseurs peuvent quant à eux effectuer des recherches dans MERX^{MC} à l'aide de NIBS, de catégories ou de mots clés. Des tutoriels expliquant comment effectuer des recherches sont disponibles en ligne pour les fournisseurs. Ces derniers peuvent consulter ces tutoriels directement à partir de la page d'accueil de MERX^{MC} sans avoir à se connecter à leur profil.
9. L'intervenant prétendait que les avis affichés étaient classifiés incorrectement et qu'ils étaient truffés d'erreurs et sans en préciser la nature. Les exemples fournis par l'intervenant pour illustrer la classification erronée ne portaient pas sur des avis affichés par le gouvernement fédéral. L'intervenant a plus particulièrement souligné la possibilité qu'un besoin soit intentionnellement classifié de façon inappropriée afin de le cacher. Dans ce scénario présumé, un fournisseur privilégié ayant été avisé de l'emplacement exact du besoin mal classifié sur MERX^{MC} occuperait une position unique pour répondre à la demande, avec peu ou pas de concurrence.
10. Bien que les exemples fournis par l'intervenant aient trait à des marchés provinciaux – et qu'ils ne faisaient donc pas partie du mandat du BOA –, ils laissent entrevoir la possibilité de classifications erronées dans les marchés fédéraux. Par conséquent, le BOA a vérifié les avis affichés sur MERX^{MC} afin d'évaluer la probabilité que des classifications erronées surviennent au niveau fédéral.

POURQUOI C'EST IMPORTANT

11. La mission du BOA est de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence des marchés fédéraux. Les allégations de classification erronée ont soulevé des questions en matière d'accès, de concurrence et d'équité dans les marchés du gouvernement fédéral. Conséquemment, le BOA a mené cette étude pour évaluer la validité des allégations en ce qui concerne les marchés fédéraux affichés sur MERX^{MC}.

MÉTHODOLOGIE

12. Le BOA a examiné les 16 avis fournis par l'intervenant à titre d'exemples de besoins mal classifiés.
13. De plus, le BOA a vérifié tous les marchés du gouvernement fédéral affichés sur MERX^{MC} entre le 4 juillet et le 28 novembre 2011. Ces avis ont été analysés à l'aide d'un processus en deux étapes :

Étape 1 – Le BOA a examiné tous les besoins affichés par le gouvernement fédéral et a choisi d'analyser ceux qui semblaient anormaux. Des avis étaient considérés comme « anormaux » lorsqu'ils semblaient, à première vue, classifiés dans des catégories non pertinentes.

Étape 2 – Dans le cas des avis sélectionnés à l'étape 1, le BOA a examiné les renseignements suivants : ministère(s) client(s), région(s) de livraison ou d'opportunité, produit(s) de publication, NIBS et catégories. Ces renseignements ont été analysés en vue de cerner des tendances potentielles dans la catégorisation des besoins sur MERX^{MC}.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

a) Analyse des exemples de l'intervenant

14. Les 16 avis fournis en guise d'exemples de classification erronée ont été affichés entre le 11 et le 22 juillet 2011. Tous les avis apparaissaient dans la catégorie *Services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication*. Sept ont été publiés par un gouvernement provincial de l'Atlantique, huit par un gouvernement provincial de l'Ouest et un par une université.
15. Parmi ces 16 avis, 11 ne posaient pas de problème. Ces 11 avis contenaient plusieurs NIBS. Dans chaque cas, les NIBS utilisés ont été analysés et il a été déterminé que la plupart des NIBS correspondaient au besoin. Pour les cas où un NIBS ne concordait pas au besoin, au moins un des autres NIBS sélectionnés par l'autorité contractante pour décrire le besoin était pertinent et, par conséquent, l'avis apparaissait dans une catégorie appropriée.
16. Seulement cinq avis posaient problème, et ils ont tous été affichés au nom d'un gouvernement provincial de l'Atlantique. Les cinq avis portaient sur des travaux routiers, mais ils apparaissaient uniquement dans la catégorie *Services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication*. Les cinq avis ont été préparés par la même autorité contractante et, dans tous les cas, le même NIBS (T : Communications) a été utilisé.

17. Afin de comprendre pourquoi les avis relatifs aux travaux routiers apparaissaient dans cette catégorie, l'intervenant a communiqué avec le ministère provincial de l'Atlantique à l'été 2011. L'intervenant a transmis au BOA la réponse formulée par le ministère en question. Le répondant du ministère déclarait que les appels d'offres sont publiés sur le Réseau des projets de marché de la province, lequel est tenu à jour par le ministère des Approvisionnements et des Services. Le répondant disait également comprendre que MERX^{MC} recueille l'information contenu sur ce réseau et l'affiche ensuite indépendamment du [ministère provincial de l'Atlantique].
18. Bien que cette organisation ne relève pas du mandat du BOA, nous avons vérifié les avis affichés sur MERX^{MC} pour cette organisation, portant sur des travaux routiers. On a remarqué que les besoins en travaux routiers publiés après la fin septembre 2011 par le gouvernement provincial de l'Atlantique apparaissaient dans la catégorie *Services de construction*.

b) Analyse des avis de projets de marchés fédéraux

19. Entre le 7 septembre et le 28 novembre 2011³, le gouvernement fédéral a affiché une moyenne de 40 à 50 avis sur MERX^{MC} à chaque jour ouvrable. Il a été estimé que le gouvernement fédéral a affiché entre 4 080 et 5 100 avis sur MERX^{MC} au cours de la période surveillée par le BOA du 4 juillet au 28 novembre 2011.
20. Parmi le nombre d'avis affichés sur MERX^{MC} qui ont été vérifiés par le BOA, 30 avis ont été considéré « anormaux ». Ces avis ont été sélectionnés aux fins d'une analyse plus poussée. Ces 30 avis représentent environ 0,65 % de l'ensemble des avis affichés durant la période examinée. Compte tenu de ce petit nombre, il n'a pas été possible de dégager une tendance relativement aux éléments suivants : ministère(s) client(s), région(s) de livraison ou d'opportunité, besoin(s), NIBS et catégories.
21. À première vue, ces avis semblaient classifiés dans des catégories non pertinentes. Par exemple, un besoin visant la modernisation de structures de terrain de jeux apparaissait dans la catégorie *Textiles et vêtements*. Toutefois, après un examen plus poussé, le BOA a noté que cette catégorie est associée dans MERX^{MC} au NIBS N7830C (Équipement de terrain de jeux) qui est une représentation exacte du besoin. Le BOA a déterminé que vingt-quatre des 30 avis considérés « anormaux » appartenaient à cette catégorie d'« à première vue ». Les six autres avis affichés présentaient les deux types de problème suivants :

³ Bien que la surveillance ait débuté le 4 juillet 2011, le total d'avis publiés chaque jour ouvrable a seulement été comptabilisé à partir du 7 septembre 2011.

1) Catégorisation possiblement inappropriée selon le(s) NIBS sélectionné(s)

22. Le premier groupe était composé de quatre avis qui semblaient avoir été affichés dans une catégorie inappropriée en raison du/des NIBS sélectionné(s) :

i) Avis 1

Le besoin portait sur des services de dessin, de conception et d'usinage liés à des instruments et des outils de laboratoire. Cinq NIBS⁴ ont été sélectionnés pour cet avis. Compte tenu des NIBS utilisés, l'avis apparaissait dans les catégories *Services de construction* et *Services de télécommunications et de traitement de l'information*. Aucun des cinq NIBS ne représentait exactement le besoin. Le BOA a cherché d'autres NIBS plus précis qui seraient plus représentatifs du besoin, mais n'a rien trouvé. Des NIBS pour des services de conception ou des instruments de laboratoire ont été trouvés, mais aucun ne portait sur les deux éléments à la fois.

ii) Avis 2

Le besoin visait l'achat de lampes à kérosène et il apparaissait dans la catégorie *Produits électriques et électroniques*. Le NIBS sélectionné, N6260 (Dispositif d'éclairage non électrique), qui représente le besoin, est associé à la catégorie *Produits électriques et électroniques*. Après avoir examiné d'autres NIBS disponibles, le BOA a noté que le NIBS N6260BB (Lanterne, à kérosène) aurait également pu être envisagé. Toutefois, ce NIBS est également lié à la catégorie *Produits électriques et électroniques*.

iii) Avis 3

Le besoin visait un instructeur de parachutisme en chute libre. Dans la mesure où ce besoin visait des services de formation, on aurait pu s'attendre à le retrouver dans la catégorie *Services d'apprentissage et de formation*. Toutefois, le NIBS V204IAI (Opérations de parachutisme) a été utilisé pour cet avis, ce qui correspond à la description du besoin. Le NIBS s'inscrit dans la catégorie *Services de transport, de voyage et de réinstallation*. De plus, le BOA n'a pas trouvé de NIBS décrivant plus précisément ce besoin, y compris tous les NIBS associés à la catégorie *Services pédagogiques et de formation*.

iv) Avis 4

Le besoin visait l'achat d'accessoires de nettoyage. À première vue, il semble que la classification du besoin dans la catégorie *Matériel de bureau* soit inappropriée. Or, le BOA note que le NIBS N7920BL (Brosse de nettoyage,

⁴ Les NIBS sélectionnés étaient : 5179H – Services généraux d'atelier d'usinage; 5179HA – Services généraux d'atelier d'usinage et de salle d'outillage; 5179HB – Services d'atelier d'usinage, général; 5179HC – Services d'atelier d'usinage, précision; D313A – Services de conception et de fabrication assistées par ordinateur (CAO/FAO).

outils et pièces mécaniques, poils en nylon) concorde avec la description du besoin. Le BOA a examiné d'autres NIBS, mais n'a pas trouvé de représentation plus appropriée.

2) Incohérences dans la catégorisation

23. Le deuxième groupe comprenait des avis portant sur des demandes similaires apparaissant dans différentes catégories.

i) Avis 5 et 6

Dans les deux cas, le besoin visait l'achat d'eau embouteillée. Toutefois, le NIBS utilisé pour un des besoins était N4110J (Fontaine réfrigérante, à compression) qui est lié à la catégorie *Matériel de climatisation et de réfrigération*, alors que le NIBS N8960B (Eau distillée), qui est lié à la catégorie *Alimentation*, a été utilisé pour l'autre besoin.

24. Notre analyse a démontré que, considérant le grand nombre de NIBS, plusieurs NIBS pertinents peuvent être utilisés pour un même besoin. Par exemple, le BOA a constaté que le NIBS JI7220A (Installation-moquette) renvoie à la catégorie *Ameublement* alors que le NIBS 5169FC (Tapis-moquette-pose/installation) renvoie à la catégorie *Services de construction*. Dans les deux cas, il s'agit d'un même besoin : la pose de tapis. Pourtant, dépendamment du NIBS sélectionné, ce besoin serait catégorisé différemment. À l'inverse, un NIBS précis n'existe pas pour certains besoins, comme c'était le cas pour l'avis 1. Dans les deux scénarios, le processus de sélection de NIBS peut être subjectif et ainsi engendrer des incohérences dans la catégorisation des publications pour des besoins similaires.

CONCLUSION

25. Le BOA n'a pas constaté de classification erronée de besoins dans le cadre des marchés fédéraux. Le BOA ne pouvait pas non plus dégager de tendance relativement aux ministères, aux régions de livraison ou d'opportunité, ou aux besoins. Il convient également de souligner que le nombre d'avis qui ont nécessité une analyse plus poussée représente 0,65 % de l'ensemble des avis du gouvernement fédéral affichés pendant la période d'examen.

26. Après une analyse plus poussée des avis de projets de marchés du gouvernement fédéral analysés à l'étape 2, il a été déterminé que les NIBS utilisés concordaient aux besoins. La perception de classification erronée peut être expliquée par le lien entre certains NIBS et leur catégorie connexe (p. ex. : N6260, Dispositif d'éclairage non électrique, dans la catégorie *Produits électriques et électroniques*). Or, la façon

dont le NIBS s'inscrit dans sa catégorie est indépendante de la volonté de l'organisation contractante.

27. Il convient de noter que MERX^{MC} est un outil utilisé pour rechercher et publier les occasions de marchés. Des outils sont à la disposition des fournisseurs et des acheteurs pour déterminer comment effectuer des recherches et comment publier des avis d'occasions de marchés. Compte tenu du nombre de NIBS disponibles, le manque de formation pourrait mener à des incohérences au moment de la sélection et, par conséquent, à la perception d'irrégularités dans la catégorisation des besoins.