



# BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



## EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

### *SERVICES PROFESSIONNELS EN LIGNE*

OTTAWA  
DÉCEMBRE 2011

PROMOUVOIR L'ÉQUITÉ, L'OUVERTURE ET LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS  
D'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

**Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement**

Édifice Constitution Square  
340, rue Albert, 11<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1R 7Y6

Sans frais : 1-866-734-5169  
Télécopieur : 1-613-947-9800

ISBN : 978-1-100-98298-4  
N<sup>o</sup> de cat. : P114-3/2-2011F-PDF

La présente publication est également disponible sur le site:  
**[www.boa-opo.gc.ca](http://www.boa-opo.gc.ca)**.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
POURQUOI EST-CE IMPORTANT? .....	3
<b>BUT DE L'EXAMEN .....</b>	<b>3</b>
OBJECTIFS DE L'EXAMEN.....	3
PORTÉE ET PÉRIODE DE L'EXAMEN .....	3
<b>MÉTHODOLOGIE DE L'EXAMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>OBSERVATIONS À LA SUITE DE L'EXAMEN .....</b>	<b>6</b>
1. LE PROCESSUS DE PRÉ QUALIFICATION DE L'OUTIL SP EN LIGNE FONCTIONNE BIEN. ....	6
2. CERTAINS ASPECTS DE L'OUTIL SP EN LIGNE POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉS.....	7
3. L'UTILISATION INCOHÉRENTE DE L'OUTIL SP EN LIGNE LIMITE LA TRANSPARENCE. ....	8
4. LES ÉVALUATIONS DE TPSGC QUI VISENT À SURVEILLER L'UTILISATION DE L'OUTIL SP EN LIGNE PAR LES MINISTÈRES POURRAIENT ÊTRE PLUS EFFICACES. ....	9
5. TPSGC COMPTE RAFRAÎCHIR L'OUTIL.....	13
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>14</b>
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>15</b>

## Introduction

1. Le budget fédéral de 2005 comprenait une directive visant à rationaliser et à regrouper les achats à l'échelle du gouvernement, afin de mieux exploiter son pouvoir d'achat et à obtenir des escomptes de volume de la part d'un moins grand nombre de fournisseurs qui figuraient déjà sur la liste de prestataires des méthodes d'approvisionnement existantes. Afin de mettre en œuvre son engagement à surveiller et à traiter les répercussions sur les petites et moyennes entreprises (PME), le Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME) a été créé au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour aider ces entreprises à accéder aux marchés publics.
2. Le budget proposait d'accorder à TPSGC l'unique autorité pour l'établissement de diverses méthodes d'approvisionnement par l'entremise de l'utilisation des offres à commandes (OC) ou des arrangements en matière d'approvisionnement (AMA) pour regrouper les achats du gouvernement. Par la suite, il est devenu obligatoire d'utiliser ces OC et ces AMA pour dix (10) produits et services, dont les services professionnels de technologie de l'information (TI) et les services professionnels autres que les TI. Grâce à ce regroupement, les fournisseurs déjà qualifiés dans le cadre des OC et des AMA se sont retrouvés en meilleure position pour faire affaire avec le gouvernement fédéral. Les fournisseurs qui ne figuraient pas déjà sur ces listes ne seraient pas pris en considération pour les produits et les services obligatoires jusqu'à ce qu'une OC ou un AMA fasse l'objet d'un nouvel appel d'offres. En 2005, la plupart des OC et des AMA ont été attribués avec des options de prolongation de leur durée sur une base annuelle et possiblement pour de nombreuses années, ce qui empêchait ceux qui ne s'étaient pas qualifiés de participer à une partie des achats du gouvernement.
3. Le Marché de services professionnels en informatique (SPI) a été lancé en 1995 comme outil d'acquisition automatisé régional pour les services de TI. Cet outil a été élaboré pour fournir une ouverture pour l'achat de services de TI par les ministères et pour ouvrir le marché des services informatiques du gouvernement fédéral à une base plus large de fournisseurs. En réponse à l'utilisation obligatoire des OC et des AMA pour dix (10) produits et services, le Marché de SPI a été élargi en 2005 pour inclure les catégories des services professionnels non-TI. Il est devenu un outil d'approvisionnement qui pouvait être utilisé pour attribuer des marchés dont la valeur était inférieure au seuil de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (actuellement de 76 600 \$). Le nom du système a été modifié de Marché de SPI à Services professionnels en ligne (SP en ligne). En 2006, l'outil élargi a ensuite été déployé à l'échelle nationale comme outil d'achat automatisé fondé sur les règles.
4. Le site Web du BPME énonce ce qui suit : « Les plus petites entreprises sont également préoccupées à l'égard de la responsabilité au sein du système

d'approvisionnement, ainsi qu'à l'égard des plans de TPSGC visant à regrouper la base d'approvisionnement et à obtenir des escomptes de volume. » Il énonce également que TPSGC « a introduit l'outil d'achat Services professionnels en ligne à l'échelle nationale pour fournir un accès accru aux PME qui offrent des services professionnels. » Lorsque les fournisseurs ne peuvent pas se qualifier pour l'une des autres méthodes d'approvisionnement que TPSGC a rendues disponibles pour les marchés portant sur les services professionnels, ils ont été informés qu'ils devraient s'inscrire<sup>1</sup> pour l'outil SP en ligne, en vue d'être admissibles aux marchés dont la valeur est inférieure au seuil de l'ALENA. Cela est particulièrement vrai pour les PME, qui peuvent ne pas satisfaire à toutes les exigences d'une OC ou d'un AMA en particulier.

5. Selon le site Web des SP en ligne, « l'outil SP en ligne est une méthode d'approvisionnement comparable à une entente en matière d'approvisionnement. Il permet de retrancher au moins 5 jours ouvrables au processus d'achat concurrentiel par télécopieur ou par courriel et au moins 10 jours ouvrables par la poste, comparativement aux 15 à 40 jours nécessaires lorsqu'on fait appel au système MERX. De plus, l'application permet aux petites et moyennes entreprises de vendre leurs services. » L'outil SP en ligne fournit aux petits fournisseurs une occasion de s'inscrire en tout temps.
6. Afin de se préqualifier, les fournisseurs doivent satisfaire quatre critères obligatoires et signer une entente de partenariat commercial (EPC). Selon ces quatre critères, les fournisseurs doivent : disposer d'un numéro d'enregistrement, soit un numéro de taxe de vente harmonisée (TVH) ou de compagnie enregistrée; être en affaire depuis au moins un an; fournir un plan de ressources humaines qui garantit qu'ils disposent des ressources nécessaires; et fournir trois projets pertinents pour justifier leur expérience. La base de données de l'outil contient environ 2 500 fournisseurs.
7. Il existe présentement environ 1 400 utilisateurs ministériels inscrits aux SP en ligne, qui se composent d'agents d'approvisionnement et de gestionnaires de centres de responsabilité. Les employés du gouvernement deviennent des utilisateurs après avoir obtenu l'approbation de leur superviseur et après avoir suivi une formation d'une heure et demie offert par TPSGC. Ce cours couvre la façon d'effectuer une recherche, ainsi que l'utilisation appropriée des SP en ligne en ce qui a trait au cadre d'évaluation.

---

<sup>1</sup> Au cours de cet examen, TPSGC a récemment modifié la terminologie pour les fournisseurs et les utilisateurs ministériels qui s'inscrivent aux SP en ligne. Maintenant, les fournisseurs se « préqualifient » au lieu de s'inscrire et les clients ministériels « s'enrôlent » au lieu de s'inscrire. Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) utilisera la terminologie actuelle dans le présent rapport.

## Pourquoi est-ce important?

8. Depuis la création du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) en 2008, ce dernier a été informé par les nouveaux fournisseurs du gouvernement qu'il est difficile d'accéder aux processus d'achat et de les comprendre.
9. Le BOA reconnaît qu'en raison de leur existence même, la création de l'outil SP en ligne a favorisé l'ouverture dans les marchés publics fédéraux. Toutefois, le BOA croit également que la simple existence d'un outil n'est pas suffisante et que l'utilisation efficace de l'outil est d'une importance essentielle. Par le biais de cet examen, le BOA cherche à comprendre la façon dont l'outil SP en ligne fonctionne et s'il s'agit ou non d'un outil efficace pour les nouveaux fournisseurs, qui contribue à une équité, à une ouverture et à une transparence accrues dans l'approvisionnement.
10. Cet examen vise à accroître la sensibilisation et la compréhension à l'égard de la méthode d'approvisionnement des SP en ligne pour les fournisseurs et les utilisateurs ministériels.

## But de l'examen

### Objectifs de l'examen

11. Évaluer la mesure dans laquelle :
  - TPSGC gère l'outil SP en ligne conformément aux politiques et aux procédures pertinentes;
  - les ministères sélectionnés utilisent l'outil SP en ligne.

Le tout à l'appui des principes d'équité, d'ouverture et de transparence des pratiques d'approvisionnement.

### Portée et période de l'examen

12. L'examen a couvert des dossiers des exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011, et il comportait deux secteurs d'intérêt :
13. **Secteur d'intérêt 1.** Le premier secteur d'intérêt a mis l'accent sur la gestion de l'outil par TPSGC et la façon dont les ministères et les organismes utilisent l'outil SP en ligne pour accroître l'équité, l'ouverture et la transparence. Le BOA a sélectionné les ministères suivants pour inclusion dans le secteur d'intérêt 1 : Santé Canada (SC), Agence de la santé publique du Canada (ASPC), Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), Industrie Canada (IC) et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC).

14. **Secteur d'intérêt 2.** Le second secteur d'intérêt a examiné les ministères et les organismes importants que le BOA s'attendait à voir utiliser l'outil SP en ligne, mais qui avaient effectué très peu de recherches dans le système et émis très peu (ou pas) de marchés à l'aide de cet outil. Les ministères suivants ont fait l'objet de ce secteur d'intérêt : Agence du revenu du Canada (ARC)<sup>2</sup>; Service correctionnel du Canada (SCC); ministère des Finances; Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA).

## Méthodologie de l'examen

### TPSGC

15. TPSGC est responsable de la mise en place et de la disponibilité de l'outil SP en ligne pour les ministères et les fournisseurs. Le BOA a examiné les procédures effectuées par TPSGC dans le cadre de sa surveillance de l'utilisation de l'outil SP en ligne par les ministères utilisateurs. Le BOA a déterminé les évaluations continues de TPSGC pour la façon dont certains utilisateurs utilisaient l'outil SP en ligne comme étant la principale fonction de gestion de cet outil. Le BOA a examiné la façon dont les évaluations des pratiques ministérielles ont été appliquées pour assurer le respect des politiques sur les marchés.
16. Le BOA a examiné tous les rapports d'évaluation récents relatifs aux ministères sélectionnés pour le secteur d'intérêt 1 afin de déterminer si TPSGC prépare des sommaires par ministère et relève les secteurs communs de non-conformité et leurs répercussions sur l'équité, l'ouverture et la transparence. Le BOA a également questionné le travail de suivi, s'il en est un, que TPSGC effectue auprès des ministères pour veiller à ce que les mesures établies dans les plans d'action de gestion en réponse aux évaluations aient été mises en œuvre.
17. En plus d'examiner les évaluations de TPSGC, le BOA a mené des entrevues auprès des gestionnaires de ce dernier sur d'autres aspects de la gestion de l'outil SP en ligne, comme sur la façon dont :
- les utilisateurs sont informés de ses exigences;
  - la surveillance du processus de pré qualification est effectuée;
  - les améliorations de la formation relative à l'outil SP en ligne sont traitées.

Le BOA a également demandé les points de vue du BPME concernant l'outil SP en ligne.

---

<sup>2</sup> Bien qu'elle ait été incluse dans la portée originale du présent examen, l'ARC a informé le BOA au cours du processus de ce qui suit : « L'ARC dispose de la même capacité de lancer un appel d'offres limité jusqu'à concurrence du seuil de l'ALENA dans le cadre de sa propre autorité législative. »

## Ministères et organismes

18. Le BOA s'attendait à ce que les ministères faisant l'objet de l'examen disposent de procédures appropriées pour surveiller et gérer le rendement de l'outil SP en ligne.
19. Le BOA a reçu 28 dossiers contractuels des cinq ministères sélectionnés pour le secteur d'intérêt 1. L'examen a été restreint aux marchés émis au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010 et des six premiers mois de l'exercice financier 2010-2011. Les dossiers ont été sélectionnés pour coïncider avec la période après les évaluations les plus récentes effectuées par TPSGC.
20. Le BOA a examiné les dossiers dans le but de :
  - comprendre la façon dont les activités ministérielles sont gérées dans le cadre de l'outil SP en ligne, y compris la mise en œuvre des rapports de mesures correctives préparés en réponse aux évaluations de TPSGC;
  - déterminer les pratiques efficaces relatives à l'outil SP en ligne, au sein des ministères, qui pourraient accroître l'équité, l'ouverture ou la transparence, et être partagées avec les ministères et les organismes fédéraux.
21. Le BOA s'est enquis des principaux aspects de l'outil SP en ligne, en tant qu'outil d'achat favorisés ou non par les ministères, et des améliorations de l'outil proposées par ces derniers.
22. En ce qui concerne le secteur d'intérêt 2, le BOA s'est renseigné sur les raisons pour lesquelles les ministères sélectionnés faisaient un usage limité de l'outil SP en ligne et des répercussions que cela pourrait avoir sur l'équité, l'ouverture ou la transparence envers les fournisseurs, en particulier ceux qui n'ont pas pu se qualifier pour d'autres outils. Le BOA s'est également enquis des autres méthodes d'approvisionnement utilisées pour passer des marchés pour des services professionnels dont la valeur est inférieure au seuil de l'ALENA et les raisons pour lesquelles les ministères les utilisent.

## Fournisseurs

23. Le BOA a communiqué avec les fournisseurs identifiés dans le cadre de l'examen des dossiers ministériels relatifs à l'outil SP en ligne, autant parmi ceux qui ont obtenu le marché et parmi ceux qui ont soumissionné, mais qui n'ont pas obtenu le marché. Le BOA a demandé à ces fournisseurs leurs points de vue et leurs observations sur l'utilité de l'outil SP en ligne ainsi que sur son équité, son ouverture et sa transparence. Le BOA a communiqué avec chacun des 30 fournisseurs identifiés comme soumissionnaires dans les dossiers contractuels et a reçu des réponses de 22 d'entre eux.



24. La plupart de ces fournisseurs avaient réussi à obtenir des marchés. Ils comprenaient une diversité d'entreprises : en règle générale, les plus petites comprenaient un seul conseiller avec des associés et elles ne possédaient qu'une seule expertise, comme l'édition, l'équité en matière d'emploi ou la rédaction de descriptions de travail; les plus grandes entreprises offraient un éventail de services professionnels spécialisés, tel que la consultation en gestion, la formation des gestionnaires ou les TI. Presque toutes les entreprises soumissionnaient de façon régulière et, par conséquent, possédaient de l'expérience de l'obtention et de la non-obtention de marchés.

## **Observations à la suite de l'examen**

### **1. Le processus de pré qualification de l'outil SP en ligne fonctionne bien.**

25. Tel que susmentionné, l'outil SP en ligne a été créé pour accroître l'accès aux marchés publics fédéraux. Du point de vue des organisations du secteur privé, cela a créé une attente implicite parmi les PME, à savoir que lorsqu'elles se pré qualifient pour l'outil SP en ligne, tous les travaux dont la valeur est inférieure au seuil de l'ALENA pour les produits et les services obligatoires leur seraient ouverts.
26. Le BOA s'attendait à ce que TPSGC dispose d'un processus pour traiter les préoccupations et les propositions des fournisseurs. Cela comprendrait les questions relatives au processus de pré qualification, puisque la pré qualification constitue la première étape dans l'obtention d'un accès aux marchés publics. Le BOA a interrogé TPSGC et les fournisseurs afin d'évaluer la pertinence du processus de pré qualification et leur degré de satisfaction à l'égard de celui-ci.
27. Aucun des fournisseurs avec lesquels le BOA a communiqué pour cet examen ne croyait que le processus de pré qualification n'était pas équitable. Les fournisseurs ont informé le BOA que, de façon générale, ils aimaient le processus de pré qualification qui leur permet de soumissionner les marchés publics, ou qu'ils n'avaient aucun problème avec celui-ci. En règle générale, il faut moins de deux semaines pour se pré qualifier dans le cadre de l'outil SP en ligne. TPSGC a également informé le BOA qu'il reçoit peu ou pas de plaintes relatives au processus de pré qualification. Le BOA a demandé au BPME s'il avait reçu des plaintes relatives au processus de pré qualification pour l'outil SP en ligne. Le BPME a répondu qu'il n'avait reçu aucune plainte.
28. La plupart des plus petits fournisseurs avaient une opinion favorable de l'outil SP en ligne, puisqu'ils ne pouvaient pas se qualifier aux termes des exigences des OC et des AMA. Certains fournisseurs nous ont affirmé que l'outil SP en ligne était moins utilisé dans les dernières années, qu'il n'était pas bien connu et qu'il n'était plus favorisé. Certains ont affirmé au BOA qu'ils considéraient les autres outils d'achat comme étant problématiques, en particulier les Services d'aide temporaire (SAT).

D'autres fournisseurs ont conclu que la disponibilité d'autres outils, qui peuvent également être utilisés en dessous du seuil de l'ALENA, ont rendu l'outil SP en ligne quelque peu redondant.

## **2. Certains aspects de l'outil SP en ligne pourraient être améliorés.**

29. Compte tenu du fait que l'outil SP en ligne constitue l'un des principaux points d'accès des PME, il est essentiel que TPSGC comprenne son utilisation en ligne afin de déterminer s'il fournit réellement une avenue efficace et ouverte pour l'obtention de marchés publics.
30. Le BOA s'attendait à ce que TPSGC dispose de systèmes et de procédures de gestion pour veiller à ce que les achats de services professionnels couverts par l'outil SP en ligne améliorent l'accès, la concurrence et l'équité.
31. Afin d'acquiescer cette compréhension, TPSGC doit recueillir des données sur l'utilisation de l'outil SP en ligne, y compris le nombre de marchés conclus par les ministères à la suite de cette utilisation. Ces données pourraient être utilisées pour déterminer les raisons pour lesquelles certains ministères utilisent peu l'outil SP en ligne, et pour prendre les mesures appropriées. Sans savoir si l'outil SP en ligne est utilisé et comment il est utilisé, TPSGC ne peut pas déterminer si cet outil fournit aux PME une occasion efficace d'obtenir des marchés publics pour des services professionnels.
32. Le BOA a constaté que TPSGC ne gère pas pleinement le rendement de l'outil SP en ligne. TPSGC ne dispose d'aucun système de collecte de données sur le nombre de marchés attribués par les ministères à l'aide de l'outil SP en ligne et leur valeur en dollars. Bien que l'outil enregistre le nombre de demandes de renseignements ou de recherches, TPSGC n'assure pas le suivi du nombre de recherches effectuées pour chaque marché individuel. TPSGC a évalué qu'environ 20 millions de dollars en services professionnels sont achetés chaque année, mais ce chiffre est fondé sur les montants non corroborés fournis par les ministères. En l'absence de ces types de données, TPSGC ne peut pas travailler avec les ministères pour assurer l'utilisation optimale de l'outil, y compris la promotion de celui-ci auprès des ministères qui ne l'utilisent pas.
33. De même, quatre (SC, IC, AADNC et ASPC) des cinq organisations fédérales examinées dans le cadre du secteur d'intérêt 1 n'effectuaient pas le suivi du nombre de marchés attribués à l'aide de l'outil SP en ligne, ni de leur valeur en dollars. Puisque le marché constitue l'extrant principal de l'outil SP en ligne, ces données sont essentielles pour toute analyse du rendement.
34. De plus, TPSGC ne dispose d'aucun système pour colliger et analyser les données afin de déterminer l'efficacité de l'outil SP en ligne. TPSGC n'analyse pas la

quantité de temps qui est consacré par son personnel à l'administration de l'outil SP en ligne ni le coût d'administration de l'outil. TPSGC dédie deux personnes à la gestion de l'outil SP en ligne en fournissant un soutien à l'approvisionnement et aux services à une communauté d'utilisateurs d'environ 3 900 utilisateurs (ministères fédéraux et fournisseurs) et d'utilisateurs éventuels. À part ces deux ressources, TPSGC dispose d'une équipe d'évaluation de trois personnes qui effectue des évaluations pour l'outil SP en ligne, en plus d'appuyer les activités liées aux évaluations d'autres outils d'achat et d'autres activités relatives à l'approvisionnement. Ces personnes relèvent d'un gestionnaire. TPSGC n'évalue pas les coûts indirects ou les coûts au sein des ministères, ni ne compare les coûts totaux aux autres outils d'achat.

### **3. L'utilisation incohérente de l'outil SP en ligne limite l'ouverture.**

35. Les agents d'approvisionnement ministériels travaillent dans un environnement à rythme élevé et très exigeant à l'égard de leur temps. Ils doivent réagir aux exigences des gestionnaires de programmes, à savoir de participer aux marchés en temps opportun. Afin de fournir un service efficace, ils doivent souvent choisir parmi une multitude de méthodes et d'outils d'achat pour répondre le mieux aux besoins de leurs programmes ministériels.
36. Afin que l'outil SP en ligne fournisse aux PME l'accès aux marchés publics, il est important pour les ministères de savoir quand et comment les divers outils d'achat doivent être utilisés et de les utiliser de façon cohérente, conformément aux politiques et aux règlements relatifs à la passation des marchés.
37. Le BOA s'attendait à ce que les ministères ou TPSGC aient préparé une politique et/ou des procédures pour aider les agents d'approvisionnement à choisir les moyens d'approvisionnement les plus efficaces et efficaces pour divers types de marchés, tout en appuyant les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.
38. Lorsque le BOA a demandé aux agents d'approvisionnement comment ils choisissaient l'outil d'achat à utiliser, ces derniers ont indiqué qu'ils comptaient sur leur expérience et leur jugement pour choisir l'outil selon les exigences du marché.
39. Les points de vue des agents d'approvisionnement pour les ministères utilisant l'outil SP en ligne variaient. Alors que certains préféraient cet outil pour les achats d'une valeur de moins de 25 000 \$, d'autres utilisaient divers outils d'achat qui selon eux les servaient de façon plus efficace.
40. Certains fournisseurs ont affirmé au BOA que la gamme d'outils d'achat de services professionnels portait à confusion et, de leur point de vue, souvent le personnel du ministère ne comprenait pas lequel pourrait être le plus approprié pour un approvisionnement donné.

41. Lorsque le BOA a interrogé les ministères sélectionnés pour le secteur d'intérêt 2 sur les raisons pour lesquelles ils ne faisaient qu'un usage limité de l'outil SP en ligne, ils ont indiqué qu'ils avaient le choix de la méthode d'approvisionnement et que d'autres outils répondaient à leurs besoins.
  42. L'utilisation incohérente que font les ministères et les organismes de l'outil a pour résultats de faire échouer l'objectif principal qui est de fournir une façon ouverte de faire affaire avec le gouvernement aux fournisseurs de services professionnels ne disposant d'aucune autre méthode d'approvisionnement. En particulier, si les ministères n'utilisent pas l'outil SP en ligne, cela limite l'ouverture de cet important point d'accès aux marchés publics pour les PME.
- 4. Les évaluations de TPSGC qui visent à surveiller l'utilisation de l'outil SP en ligne par les ministères pourraient être plus efficaces.**
43. **Évaluations de l'outil SP en ligne par TPSGC.** Dans son rapport de mai 2006 sur le Programme canadien des armes à feu, le Bureau du vérificateur général (BVG) a indiqué qu'il y avait un usage incorrect dans l'utilisation du Marché de SPI, le précurseur de l'outil SP en ligne. Le BVG a fait la recommandation suivante : « TPSGC devrait se pencher sur la façon dont les ministères clients utilisent les outils de passation de marchés qu'il a conçus. Le ministère devrait pouvoir fournir l'assurance que ses outils ne servent pas à contourner les politiques et les règlements relatifs à la passation des marchés. » La réponse de TPSGC indiquait qu'il prendrait des mesures correctives, notamment « la formation des utilisateurs en ce qui a trait à leurs responsabilités, aux politiques et aux processus, la surveillance et l'établissement de rapports sur l'utilisation et, le cas échéant, la restriction de l'utilisation de l'outil ». Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes fait écho à la recommandation du BVG. En guise de solution, TPSGC a élaboré et mis en œuvre un cadre d'évaluation pour assurer la surveillance de certains outils.
  44. Le BOA s'attendait à ce que TPSGC dispose d'un mécanisme pour surveiller et/ou évaluer la façon dont les ministères clients utilisent l'outil SP en ligne.
  45. Une importante activité que TPSGC a instaurée pour la gestion de l'outil consiste à faire l'évaluation des comptes individuels d'utilisateur. Dans le cadre de ces évaluations, des modèles détaillés sont utilisés et le respect d'un certain nombre de politiques relatives à l'ensemble du processus d'approvisionnement est méthodiquement passé en revue jusqu'à l'adjudication du marché.
  46. Le BOA a reçu une copie du cadre d'évaluation de TPSGC et du processus qui a été élaboré pour veiller à ce que l'outil SP en ligne soit utilisé de façon appropriée par les ministères. Ce processus comprend des évaluations de suivi visant à s'assurer que les ministères respectent l'intention de l'outil SP en ligne à l'égard de l'équité, de

l'ouverture et de la transparence. Le BOA a examiné les procédures que suit TPSGC lorsqu'il remplit son rôle de surveillance.

47. La première étape du processus d'évaluation concerne tous les ministères. Les étapes suivantes concernent : tous les nouveaux utilisateurs des ministères du gouvernement fédéral; les utilisateurs des ministères choisis au hasard ayant fait l'objet d'une évaluation au cours de l'année civile précédente et dont les rapports contenaient des anomalies; les utilisateurs des ministères qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation et pour lesquels il a été recommandé d'effectuer une évaluation de suivi.
48. En résumé, le processus d'évaluation de TPSGC vérifie :
- si les marchés respectent les seuils établis dans l'ALENA et dans le *Règlement sur les marchés de l'État* (RME);
  - les appels d'offres, les critères d'évaluation et le processus;
  - la méthode de sélection;
  - l'administration des marchés;
  - s'il y a eu, les infractions à la politique, comme le fractionnement d'un marché.
49. Les modèles détaillés utilisés par les évaluateurs traitent également de tous les aspects du processus d'approvisionnement visant l'adjudication d'un marché. Cela comprend non seulement l'examen des dossiers d'approvisionnement ministériels afin de déterminer comment l'outil de recherche des SP en ligne est utilisé pour obtenir les noms de fournisseurs potentiels, mais également l'examen des secteurs suivants :
- la préparation de l'énoncé des travaux (EDT);
  - la conformité de l'EDT aux critères obligatoires et aux critères cotés;
  - l'évaluation des propositions;
  - la sélection du soumissionnaire;
  - la documentation des dossiers;
  - la vérification de la sécurité.
50. Au cours de l'examen, le BOA a constaté que le site Web des SP en ligne fournit une liste des documents que doivent contenir les dossiers d'achat de l'outil SP en ligne. Toutefois, les agents d'approvisionnement ont indiqué au BOA que la formation n'abordait pas ces questions et qu'elle portait principalement sur l'outil de recherche.
51. Les secteurs qu'examine TPSGC permettent de déterminer si les règlements relatifs à la passation des marchés sont respectés. L'examen du cadre d'évaluation effectué par le BOA a révélé que le travail d'évaluation comprend, entre autres, un examen

approfondi des dossiers d'achat ministériels et que les évaluateurs préparent un rapport détaillé de leur évaluation des dossiers individuels.

52. Les principaux secteurs où TPSGC a relevé des cas de non-conformité concernent les politiques générales plutôt que la manière dont l'outil est utilisé :
- des documents manquants au dossier, tel que les EDT ou les résultats de recherche de l'outil SP en ligne;
  - des incohérences par rapport aux critères d'évaluation et à la méthode d'évaluation et de sélection;
  - aucune pièce justificative au dossier pour appuyer la décision relative à l'exception au RME à l'égard de la limite de 25 000 \$ pour les appels d'offres;
  - la valeur des modifications supérieures à 50 p. 100 de la valeur du marché original.
53. Les évaluateurs de TPSGC, en collaboration avec l'agent d'approvisionnement de chaque ministère soumis à l'évaluation, préparent des rapports de mesures correctives (RMC) à l'intention de l'agent. Ces rapports visent à traiter les écarts relatifs à chacun des marchés. Les agents d'approvisionnement acceptent habituellement les mesures proposées. Cependant, TPSGC n'assure pas le suivi de tous les RMC. Le suivi est plutôt effectué en choisissant au hasard des utilisateurs des ministères du gouvernement fédéral qui ont fait l'objet d'une évaluation au cours de l'année civile précédente et dont les rapports contenaient des anomalies, et en évaluant les utilisateurs des ministères qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation et pour lesquels il a été recommandé d'effectuer une évaluation de suivi.
54. Les évaluations de TPSGC abordent certains aspects clés des politiques et des règlements relatifs à la passation des marchés; cependant, en examinant les documents à l'appui fournis par TPSGC, le BOA a conclu que le processus de suivi et d'amélioration du rendement de l'outil SP en ligne pourrait être mieux utilisé. L'examen effectué par le BOA a révélé que les résultats des évaluations individuelles ne sont pas résumés pour l'ensemble du ministère et qu'aucun rapport n'était remis au cadre responsable des achats du ministère. En outre, une synthèse des RMC n'est pas préparée et un plan d'action de la direction ministérielle n'est ni exigé ni préparé.
55. Au cours de cet examen, TPSGC a commencé à étudier la possibilité de modifier la façon dont les évaluations sont effectuées, en adoptant une approche coordonnée et en favorisant la participation des groupes qui assurent le suivi des autres outils d'achat de services professionnels. Le groupe responsable du suivi de l'outil SP en ligne a informé le BOA qu'il envisage la possibilité de regrouper les résultats des

évaluations et de les acheminer au cadre responsable de l'approvisionnement. Cela permettrait aux cadres responsables de l'approvisionnement de suivre les recommandations d'évaluation pour l'ensemble de leurs achats, ce qui améliorerait l'équité, l'ouverture et la transparence non seulement des achats effectués par l'entremise de l'outil SP en ligne, mais également des achats effectués par d'autres moyens.

56. **Utilisation des évaluations par les ministères.** Les évaluations de TPSGC sont un outil de gestion important pour assurer la conformité aux politiques et aux règlements. C'est la raison pour laquelle le BOA s'attendait à ce que les ministères profitent de ces évaluations pour veiller à ce que l'outil SP en ligne ne soit pas utilisé pour contourner les politiques et les règlements relatifs à la passation des marchés.
57. Le BOA s'attendait à ce que les cas de non-conformité constatés au cours des récentes évaluations ne soient pas observés dans les échantillons des dossiers d'achat soumis à l'examen. Le BOA a vérifié si les ministères qui ont été évalués par TPSGC avaient préparé des plans d'action pour assurer la conformité des marchés évalués ultérieurement. Il convient de noter que les utilisateurs individuels qui ont été évalués par le BOA dans le cadre de l'examen des échantillons de dossier n'étaient pas forcément les mêmes que ceux évalués par TPSGC.
58. La plupart des ministères visés dans le cadre de l'examen du BOA n'ont pas résumé les observations et les recommandations d'évaluation et n'ont pas fait parvenir l'information à tous leurs agents d'approvisionnement qui ont la possibilité d'utiliser l'outil SP en ligne. En fait, les cadres responsables de l'approvisionnement au sein de quatre des cinq organismes fédéraux consultés par le BOA (SC, IC, AADNC et ASPC) n'étaient pas au courant des résultats des dernières évaluations. Bien qu'individuellement, les utilisateurs de l'outil SP en ligne aient préparé des plans de mesures correctives, les ministères n'ont pas profité de l'occasion qui leur était offerte de mettre en application, de manière plus générale, les leçons tirées des résultats de l'évaluation, ce qui aurait permis d'apporter des améliorations en matière d'équité, d'ouverture et de transparence par l'entremise de meilleurs rapports et d'une meilleure formation. Plusieurs des leçons retenues, comme la nécessité d'améliorer la documentation, seraient également applicables au-delà de l'outil SP en ligne.
59. Lorsque le BOA a vérifié si des mesures correctives avaient été adoptées dans les cas de non-conformité, il a constaté que quelques-unes des lacunes qui avaient été soulevées dans le cadre des évaluations de TPSGC étaient toujours présentes. Il est important de donner suite aux évaluations de TPSGC, car c'est un moyen de veiller à ce que les pratiques d'approvisionnement respectent davantage les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

## 5. TPSGC compte rafraîchir l'outil

60. La plupart des ministères que le BOA a examinés ont exprimé le même point de vue selon lequel l'outil SP en ligne était négligé par TPSGC depuis que d'autres outils obligatoires comme les Services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT) et les Services professionnels centrés sur les tâches et les solutions (SPTS), qui ont été mis en œuvre au cours des dernières années, peuvent être utilisés.
61. Les fonctionnaires de TPSGC ont informé le BOA qu'il n'était pas question d'éliminer l'outil SP en ligne. TPSGC considère que c'est un outil important qui fournit aux PME l'occasion de faire affaire avec le gouvernement.
62. TPSGC a également informé le BOA qu'il s'affaire à moderniser l'outil SP en ligne actuel afin d'encourager plus de ministères à l'utiliser. Pour rendre l'outil plus accessible, TPSGC a également l'intention d'incorporer les données de l'outil SP en ligne dans un projet d'approvisionnement global appelé le Système centralisé de services professionnels (SCSP). Le SCSP est « une initiative à plusieurs phases qui vise à fournir aux ministères et aux organismes du gouvernement fédéral un système centralisé d'achat de services professionnels. »
63. Les changements proposés aux services professionnels ont été inclus dans l'ébauche du document « Examen de la Stratégie nationale d'approvisionnement en services professionnels 2011-2014 » de TPSGC. Les objectifs de cette nouvelle stratégie comprennent notamment un meilleur accès aux occasions d'affaires du gouvernement par les fournisseurs, la normalisation et la simplification des processus, et une transparence et une surveillance accrues.
64. L'ébauche de la Stratégie nationale d'approvisionnement en services professionnels propose que l'outil SP en ligne soit la seule méthode d'approvisionnement pour l'achat de services professionnels sous le seuil établi par l'ALENA; indique que la gamme existante de services sera probablement élargie; indique que les données seront plus facilement générées grâce aux modifications proposées; précise que TPSGC prévoit consulter les fournisseurs et les agents d'approvisionnement ministériel lorsque l'on amorcera les changements généraux à l'égard du processus d'achat des services professionnels, y compris l'outil SP en ligne.
65. Au début de cet examen, ni TPSGC, ni les ministères interrogés par le BOA, ne disposaient de procédures ou d'un guide pour aider les agents d'approvisionnement à choisir l'outil d'approvisionnement le mieux adapté à leurs besoins. Au cours de l'examen, TPSGC a élaboré et publié un schéma de décision, qui devrait permettre de répondre à certaines des préoccupations exprimées par les fournisseurs et les utilisateurs.



## Conclusion

66. TPSGC prétend que l'outil SP en ligne est, d'une part, un point d'accès ouvert permettant aux fournisseurs d'accéder au marché du gouvernement, et d'autre part, un outil disponible aux ministères et qui permet un processus d'approvisionnement plus rapide lors de l'acquisition de services professionnels de faible valeur monétaire. Toutefois, cet examen a permis de constater que la gestion de l'outil SP en ligne assurée par TPSGC comporte certaines lacunes. Par exemple :
- les objectifs de l'outil SP en ligne n'ont pas été officiellement établis;
  - ne permet pas de déterminer si l'outil SP en ligne répond aux préoccupations des fournisseurs quant à la mise en place d'un instrument raisonnable permettant d'accéder de façon équitable aux marchés du gouvernement;
  - ne permet pas de déterminer si l'outil SP en ligne satisfait aux besoins des utilisateurs des ministères qui souhaitent avoir un outil plus rapide que les autres outils d'approvisionnement offerts.
67. TPSGC ne peut donc pas savoir si l'outil SP en ligne lui permet effectivement d'offrir aux PME l'accès voulu aux marchés publics et le moyen d'acquérir l'expérience nécessaire pour faire affaire avec le gouvernement par l'entremise d'autres méthodes d'approvisionnement.
68. Les ministères et les organismes utilisent l'outil SP en ligne de manière non uniforme ou ne l'utilisent pas du tout. Malgré le fait que TPSGC considère l'outil SP en ligne comme un des principaux points d'accès pour les PME offrant des services professionnels, il ne permet pas de recueillir des renseignements sur l'utilisation qu'en font les ministères ou sur son efficacité. Certains représentants ministériels ainsi qu'un certain nombre de fournisseurs n'utilisent pas l'outil SP en ligne parce qu'ils croient qu'il est négligé. TPSGC a proposé des plans préliminaires visant à le moderniser et à en élargir la portée, mais ses intentions pourraient être mieux communiquées aux ministères et aux fournisseurs.
69. TPSGC effectue des évaluations détaillées des dossiers contractuels des utilisateurs au sein des ministères afin de vérifier s'ils respectent les politiques et les règlements du gouvernement relatifs à la passation des marchés. Cependant, les renseignements recueillis dans le cadre de ces évaluations ne sont pas colligés par ministère et ne sont pas acheminés au cadre responsable de l'approvisionnement. Dans le passé, TPSGC n'a pas utilisé les résultats d'évaluation pour déterminer les secteurs pouvant être améliorés, ce qui lui aurait permis de mieux gérer l'outil SP en ligne. Toutefois, TPSGC a indiqué au BOA que dans le cadre de son processus d'évaluation, il a cerné des améliorations pouvant être apportées à l'outil SP en ligne, ce qui, idéalement, sera consigné dans le SCSP. En outre, TPSGC pourrait

utiliser les résultats d'évaluation pour améliorer son programme de formation pour les utilisateurs de l'outil SP en ligne, ce qui permettrait également d'améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence. Les ministères pourraient utiliser les résultats de l'évaluation, qu'ils soient colligés par TPSGC ou non, pour s'assurer que leurs pratiques sont conformes aux politiques et aux règlements relatifs à la passation des marchés.

## Recommandations

1. TPSGC devrait : poursuivre ses plans de modernisation des systèmes de soutien de l'outil SP en ligne, afin de rendre son utilisation plus facile pour les ministères; poursuivre ses efforts pour minimiser le chevauchement en ce qui concerne les méthodes d'approvisionnement qui peuvent être utilisées pour l'achat de services professionnels; mener des consultations auprès des fournisseurs et des personnes responsables de l'approvisionnement au sein des ministères dans le cadre des travaux visant à modifier l'outil SP en ligne.
2. TPSGC devrait tirer profit au maximum de ses évaluations portant sur les dossiers ministériels à l'égard de l'outil SP en ligne : en résumant les résultats; en communiquant les résultats d'ensemble aux cadres des ministères; en apportant les améliorations appropriées à son programme de formation destiné aux utilisateurs des ministères.
3. TPSGC devrait : établir des lignes directrices concernant le délai de traitement de l'outil SP en ligne; inclure des indicateurs afin d'évaluer le rendement de l'outil; aider les utilisateurs des ministères à mieux respecter les exigences.