



Bureau de l'ombudsman  
de l'approvisionnement

Office of the Procurement  
Ombudsman



# RAPPORT ANNUEL

---

2015-2016



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT

Promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus  
d'approvisionnement du gouvernement fédéral

Canada 

## BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT

Constitution Square  
340, rue Albert  
11<sup>e</sup> étage, bureau 1150  
Ottawa (Ontario)  
K1R 7Y6

Numéro sans frais : 1-866-734-5169  
Numéro de télécopieur : 1-613-947-6211

Numéro de catalogue : P110-1

La présente publication est également offerte en format électronique :  
[www.opo-boa.gc.ca](http://www.opo-boa.gc.ca)

## MINISTRE DES SERVICES PUBLICS ET DE L'APPROVISIONNEMENT

Madame la Ministre,

Conformément au paragraphe 22.3(1) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, c'est pour moi un honneur et un plaisir de présenter le rapport annuel de l'ombudsman de l'approvisionnement pour l'exercice 2015-2016.

Cordialement,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lorenzo Ieraci', with a long horizontal flourish extending to the left.

Lorenzo Ieraci  
Ombudsman de l'approvisionnement par intérim  
Ottawa, juillet 2016



# TABLE DES MATIÈRES

## 1 MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT PAR INTÉRIM

---

## 2 COUP D'ŒIL SUR NOTRE ANNÉE

---

## 3 NOUS SOMMES LÀ POUR VOUS AIDER

---

## 4 PROFIL DES COMMUNICATIONS

---

## 5 ÉDUIQUER

---

Sensibiliser le public et échanger des renseignements

Ce que nous avons fait pour répondre aux questions et aux demandes de renseignements sur l'approvisionnement

Ce que nous avons fait pour accroître la sensibilisation aux problèmes liés à l'approvisionnement et échanger des renseignements

Ce que nous avons entendu

## 6 FACILITER

---

Ce que nous avons fait pour contribuer à la résolution des problèmes

Aider les parties prenantes d'un contrat à régler leurs différends

## 7 ENQUÊTER

---

Ce que nous avons fait pour examiner les problèmes liés à l'approvisionnement

Examen des plaintes des fournisseurs

Résumés des examens de plaintes

Problèmes liés à l'approvisionnement les plus fréquents

Examiner les pratiques d'approvisionnement

## 8 ANNEXE

---

Bilan des opérations pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016



**...nous continuerons d'être inspirés par notre devise « nous sommes là pour vous aider » et notre mission simple, mais importante : promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.**



# 1 MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT PAR INTÉRIM



« Qu'est-ce qu'un ombudsman de l'approvisionnement? »

Voilà la question qu'on me pose presque toujours lorsque je dis à quelqu'un que je travaille au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Lorsque je suis entré au service du BOA il y a plus de quatre ans, je donnais une réponse détaillée et je me donnais beaucoup de mal pour définir

l'« approvisionnement » et expliquer le concept d'un « ombudsman ». Habituellement, les gens me regardaient d'un air perplexe.

Au fil des années, j'ai simplifié ma réponse en expliquant qu'un ombudsman contribue à combler le fossé qui se crée parfois entre les citoyens et les institutions. Dans le cas de notre bureau, nous tentons de combler le fossé qui se crée parfois entre les fournisseurs canadiens et les organisations fédérales.

L'ombudsman de l'approvisionnement précédent est parti à la retraite en décembre 2015, et le BOA s'est retrouvé sans ombudsman pour le reste de l'exercice. Bien que cette situation ait imposé des limites dans le cadre de nos activités de mandat, nous sommes demeurés concentrer sur l'aide à offrir et nous avons continué notre progression. Je suis honoré d'avoir été nommé ombudsman par intérim le 9 mai 2016 pour diriger cette organisation reconnue et digne de confiance.

## Principales étapes

En 2015-2016, nous avons enregistré le plus grand nombre de demandes de services de règlement extrajudiciaire des différends (RED). L'une de ces demandes provenait d'une organisation fédérale; il s'agissait de la première fois où nos services de RED étaient réclamés par une entité autre qu'un fournisseur. Au cours du dernier exercice, nous avons contribué au règlement de tous les différends dans le cadre desquels les deux parties ont accepté de participer à notre processus de RED, et dans un certain nombre de cas, nous avons été en mesure de faciliter un règlement avant même le lancement de notre processus officiel de RED.

Nous avons aussi enregistré le plus grand nombre de plaintes écrites relatives à l'approvisionnement au cours d'un même exercice. De ce nombre, huit plaintes écrites satisfaisaient aux exigences du *Règlement concernant*

*l'ombudsman de l'approvisionnement (le Règlement)*, et des examens ont été effectués. Sept rapports d'examen de plainte ont été publiés en 2015-2016. Le nombre d'examens lancés et de rapports publiés représente un sommet pour notre bureau. En outre, un des examens effectués en 2015-2016 concernait une plainte d'un fournisseur relativement à l'administration d'un contrat, et le rapport connexe est le premier à être établi par notre bureau dans le cadre d'une plainte de cette nature.

## Nous sommes là pour vous aider

Dans la plupart des cas, nous avons été en mesure d'aider à trouver des solutions aux problèmes soulevés par les fournisseurs en travaillant en collaboration avec ces derniers et les organisations fédérales. La capacité de notre bureau à résoudre des problèmes dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment la volonté des fournisseurs et des organisations fédérales de faire partie de la solution. Ce qui est devenu évident pour moi en aidant les fournisseurs et les organisations fédérales à résoudre des problèmes est que les renseignements que nous fournissons ne font pas nécessairement partie de ces facteurs, étant donné qu'ils ont généralement déjà été fournis par les fournisseurs aux organisations fédérales ou inversement. Ce qui importe est d'avoir un groupe indépendant (notre bureau) qui peut servir d'intermédiaire entre les fournisseurs et les organisations fédérales. J'ai constaté que, bien souvent, ce qui fait la différence n'est pas ce qui leur est dit, mais plutôt la personne qui le leur dit et notre bureau est bien placé pour faire une différence positive lorsque des problèmes surviennent entre des fournisseurs et des organisations fédérales.

De plus, pour toutes les plaintes écrites relatives à l'approvisionnement, notre bureau a veillé à ce que les préoccupations des fournisseurs soient portées à l'attention des plus hauts décideurs au sein des organisations fédérales en question. En outre, ces plaintes ont été évaluées afin de déterminer les risques éventuels pour l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement. Lorsque ces risques potentiels étaient identifiés, en plus de les consigner aux fins d'utilisation possible dans le cadre d'examens des pratiques d'approvisionnement futurs, nous les portions à l'attention du chef de direction de l'organisation fédérale en question.



## Ce que j'ai entendu

En 2015-2016, sauf pendant la période des élections fédérales, notre bureau a continué ses activités de sensibilisation afin de parler avec des fournisseurs canadiens et des fonctionnaires fédéraux de partout au pays pour obtenir leurs commentaires sur le processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Le présent rapport expose les commentaires les plus fréquemment formulés, et bien que les sujets de préoccupation soient demeurés généralement les mêmes depuis l'ouverture de notre bureau en 2008, j'ai entendu parler à l'occasion d'activités de sensibilisation de deux problèmes qui ont été soulevés plus souvent en 2015-2016 que pendant les exercices précédents : la frustration des nouvelles entreprises qui essaient de vendre leurs services à des organisations fédérales et les préoccupations des sous-traitants concernant les activités d'approvisionnement des entrepreneurs principaux.

De nombreux fournisseurs m'ont fait part de leur frustration à titre de nouvelles entreprises essayant d'obtenir des contrats auprès d'organisations fédérales. Ces fournisseurs se sont plaints qu'en raison du « système de passation de contrats du gouvernement fédéral », qui exige souvent que l'entreprise (pas nécessairement les personnes qui travaillent pour l'entreprise) possède une expérience antérieure et parfois même une expérience précise dans la prestation de biens ou de services à des organisations fédérales, il leur était particulièrement difficile d'obtenir des contrats. Ils ont exprimé de la frustration à l'égard du fait que ces exigences désavantagent les nouveaux venus sur le marché. De plus, compte tenu des préoccupations concernant l'obtention d'attestations de sécurité, de la difficulté

à figurer sur une liste de candidats jugés qualifiés et d'autres difficultés perçues, ces fournisseurs estimaient qu'il leur était difficile de vendre leurs services à des organisations fédérales à titre de nouvelles entreprises. Il est intéressant de noter que des fournisseurs qui travaillent pour des entreprises mieux établies essayant d'obtenir leur premier contrat du gouvernement fédéral m'ont également fait part de ces préoccupations.

J'ai aussi été frappé par l'augmentation de la fréquence à laquelle des fournisseurs canadiens soulèvent des préoccupations concernant les pratiques d'approvisionnement des entrepreneurs principaux. Dans le cadre d'activités de sensibilisation, des fournisseurs ont souligné que les entrepreneurs principaux (c.-à-d. qui obtiennent le contrat principal auprès d'une organisation fédérale) étaient tous de grandes entreprises à qui des organisations fédérales avaient attribué des contrats d'une valeur de plusieurs millions de dollars. Pour réaliser les travaux exigés en vertu de ces contrats de grande valeur, les entrepreneurs principaux confient en sous-traitance une partie des travaux, souvent à de petites entreprises. Des fournisseurs m'ont informé de leurs préoccupations concernant des retards dans l'obtention de paiements de l'entrepreneur principal pour des travaux réalisés, parfois en raison de retards dans les paiements effectués à l'entrepreneur principal par l'organisation fédérale, ou des pratiques d'attribution de contrats de sous-traitance qui seraient considérées comme inacceptables si elles étaient utilisées par des organisations fédérales. Un fournisseur m'a dit ce qui suit à Ottawa : « Ces entreprises dépensent l'argent des contribuables; elles devraient être tenues de suivre les mêmes règles [que les organisations fédérales] pour éviter

qu'elles confient seulement des contrats [de sous-traitance] à leurs amis. » [Traduction] Ce même fournisseur était déçu d'apprendre les contraintes que notre bureau doit respecter en essayant de traiter ce genre de problème. En vertu du *Règlement*, nos services de RED peuvent seulement être fournis si une des parties prenantes d'un contrat est une organisation fédérale. En outre, le *Règlement* exige que nous examinions l'attribution ou l'administration de contrats par des organisations fédérales. Si j'en crois mon expérience de cette année en ce qui concerne le niveau de préoccupation global dans l'ensemble de la collectivité des fournisseurs, je m'attends à ce que les préoccupations des sous-traitants continuent d'être soulevées à notre bureau et nous continuerons donc de surveiller ces préoccupations.

## Importance de la communication

Mon expérience au sein du BOA a renforcé ma position selon laquelle le manque de communication est souvent la cause des problèmes entre les fournisseurs et les organisations fédérales ou un facteur contributif important. J'ai remarqué que lorsque des problèmes surviennent, ils sont souvent attribuables à un malentendu entre les parties (fréquemment en raison des différentes règles qui s'appliquent aux vendeurs dans le secteur privé et aux acheteurs dans le secteur public) et généralement aggravés par le manque de communication (habituellement de la part des organisations fédérales). Dans la plupart des cas, une partie neutre, à savoir notre bureau, peut aider à rétablir la communication et à dissiper les malentendus.

Le manque de communication est parfois attribuable à des problèmes de capacité qui semblent exister au sein de certaines organisations fédérales. Pendant nos activités de sensibilisation, des fonctionnaires fédéraux me disent souvent qu'ils n'ont tout simplement pas le temps ou ne disposent pas de suffisamment de personnel pour répondre à tous les courriels et les appels qu'ils reçoivent des fournisseurs au sujet de l'approvisionnement. Il s'agit habituellement du début de la rupture des communications et de l'aggravation des problèmes entre les fournisseurs et les organisations fédérales. Certains fournisseurs ont exprimé le même point de vue que les fonctionnaires fédéraux, me faisant part de leurs préoccupations à l'égard du fait que certaines organisations fédérales ne disposent tout simplement pas de suffisamment de personnel ou que les employés ne possèdent pas l'expérience, l'expertise ou les connaissances nécessaires dans une industrie en particulier pour réaliser avec succès tous les approvisionnements.

Une solution possible à certaines des préoccupations liées à l'approvisionnement qui ont été portées à mon attention et à celle du BOA est que les organisations fédérales veillent à disposer de suffisamment de personnel pour réaliser les programmes et les approvisionnements, et donnent à leur personnel les outils, la formation, les

conseils et l'encadrement dont il a besoin pour assurer la gestion réussie des problèmes inhérents au processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

## Prochaine étape

La phrase « nous sommes là pour vous aider » est devenue plus qu'une devise pour notre bureau. Le concept est devenu profondément ancré dans notre culture et nos activités quotidiennes. Par conséquent, la devise est mise en évidence dans tout ce que nous faisons, qu'il s'agisse du respect que nous accordons à toutes les personnes qui communiquent avec notre bureau (peu importe si leur appel concerne l'approvisionnement ou non), de l'intérêt véritable que nous portons au règlement des différends contractuels entre les fournisseurs et les organisations fédérales, et de la discipline et de la rigueur dont nous faisons preuve dans le cadre de nos examens.

En vue de l'exercice 2016-2017, nous continuerons d'être inspirés par notre devise « nous sommes là pour vous aider » et notre mission simple, mais importante : promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.



Lorenzo Ieraci  
Ombudsman de l'approvisionnement par intérim

# 2 LE BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT COUP D'ŒIL SUR NOTRE ANNÉE

NOUS SOMMES LÀ  
POUR VOUS AIDER!

52

Nombre de plaintes  
reçues par écrit – le  
plus important nombre  
depuis l'ouverture  
du Bureau

13

Nombre de demandes  
de règlement de conflits –  
le plus grand nombre  
depuis l'ouverture  
du Bureau

7

Nombre de rapports  
d'examen de plainte  
publiés – le plus  
important en une  
seule année

1<sup>er</sup>

Examen d'une  
plainte concernant  
l'administration  
d'un contrat

*Bien que ma plainte ne relevait pas du mandat de l'ombudsman, [le Bureau] a tout de même été en mesure de régler le problème en collaborant directement avec [l'organisation fédérale].*

– Commentaire d'un fournisseur

C'EST TOUJOURS UNE QUESTION  
DE COMMUNICATIONS!

« Votre séminaire était vraiment utile.  
Je le recommande à tous. »

– Commentaire d'un fournisseur

Le Bureau a rencontré les fournisseurs  
dans le cadre de 30 sessions d'information  
tenues dans l'ensemble du pays!

74 153

Nombre de pages  
visitées sur le site  
Web du BOA

825

Nombre de fournisseurs  
inscrits aux sessions  
d'information à  
l'échelle nationale

283

Nombre de contacts liés  
à l'approvisionnement  
reçus par le Bureau

« Le Bureau de l'ombudsman de  
l'approvisionnement est un service essentiel.  
Il devrait être élargi et habilité. »

– Commentaire d'un fournisseur

LE SAVIEZ-VOUS ?

Un ombudsman est une personne indépendante  
et objective qui enquête sur les plaintes déposées par  
des gens contre des organisations du secteur public ou privé.

L'ombudsman de l'approvisionnement est l'un des  
14 ombudsmans des organisations fédérales du Canada.

(Forum canadien des ombudsmans)

# 3 NOUS SOMMES LÀ POUR VOUS AIDER

Chaque année, les organisations fédérales concluent des centaines de milliers de contrats avec des entreprises canadiennes qui leur fournissent des biens et des services. Lorsque l'on tient compte de ce grand volume d'activité d'approvisionnement, des montants importants dépensés par les organisations fédérales (environ 18 milliards de dollars par année), de la centaine d'organisations fédérales qui participent au processus d'approvisionnement et du vaste ensemble de règles à respecter lorsque l'on fait affaire avec des organisations fédérales comparativement à lorsque l'on fait affaire avec le secteur privé, il n'est pas étonnant que des problèmes surviennent à l'occasion. C'est là que le BOA intervient.

Le Bureau a été créé pour promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Il n'agit ni comme un lobbyiste des fournisseurs ni comme un défenseur des organisations fédérales. Afin d'aider les fournisseurs et les organisations fédérales à résoudre les problèmes qui surviennent dans le milieu concurrentiel et souvent compliqué de l'approvisionnement fédéral, le Bureau utilise sa position d'organisation neutre pour favoriser une communication ouverte et l'échange de pratiques efficaces entre toutes les parties.

Notre devise est simple : « nous sommes là pour vous aider ». Le Bureau s'est engagé à veiller à ce que tout le monde qui communique avec lui reçoive un service personnalisé et des

réponses rapides aux questions soulevées. Que ce soit en précisant un aspect de l'approvisionnement, en stimulant un dialogue plus productif entre un fournisseur et une organisation fédérale ou en effectuant un examen approfondi des pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral, le Bureau s'est engagé à donner de l'aide et à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

## NOTRE MISSION

Promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

## NOTRE MANDAT

La *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* confère à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir de s'acquitter de son mandat c'est-à-dire :

- examiner toute plainte relative à l'attribution d'un contrat d'acquisition de biens d'une valeur inférieure à 25 000 \$ et de services d'une valeur inférieure à 100 000 \$ (taxes comprises);
- examiner toute plainte relative à la gestion de tout contrat, peu importe la valeur de celui-ci;
- examiner les pratiques d'acquisition de biens et de services des ministères pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter des recommandations pour les améliorer;
- veiller à donner l'accès, sur demande des parties à un contrat fédéral, à un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends.

## VALEURS DU BOA

Les employés du BOA sont guidés dans leur travail et leur conduite professionnelle en s'engageant à faire preuve de respect, d'impartialité, de professionnalisme et de transparence.



# 4 PROFIL DES COMMUNICATIONS



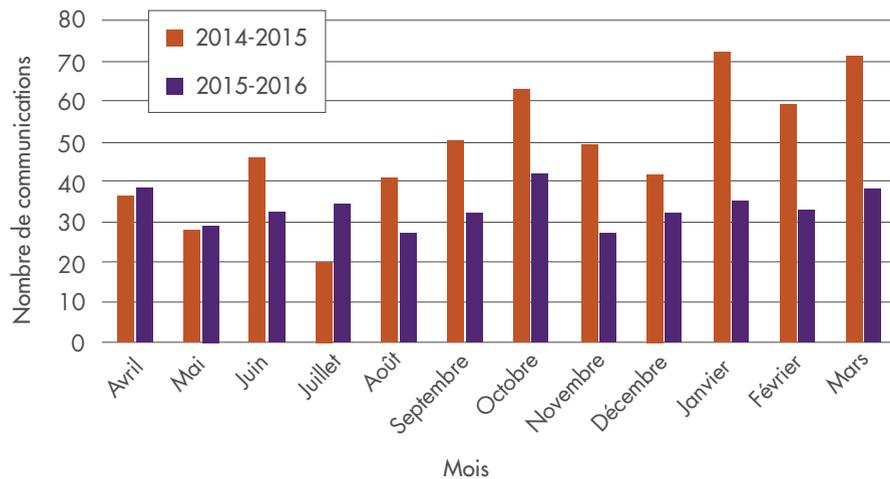
En 2015-2016, le Bureau a enregistré un total de 399 communications. Il s'agit de 31 % de moins par rapport à l'année précédente (577 en 2014-2015 à 399 en 2015-2016). Le graphique *Comparaison du nombre total de communications par mois* (page 9) illustre une diminution du nombre de communications reçues par le Bureau à compter du mois d'août et jusqu'à la fin de l'exercice. Cette réduction s'explique notamment parce que suit :

- en raison de la période électorale de 2015 (d'août à octobre), le Bureau a dû reporter certains événements de sensibilisation des fournisseurs et certaines activités publicitaires, et ce, jusqu'à après les élections;
- le nombre de demandes de soumissions lancées ou de contrats fédéraux attribués peut avoir été affecté par la période électorale;
- la période sans ombudsman a limité certaines fonctions exercées par le Bureau entre décembre 2015 et la fin de l'exercice.

Des 399 communications reçues, 283 (71 %) étaient liées à l'approvisionnement, allant de demandes de renseignements générales à des plaintes précises. Bien qu'on observe une diminution du nombre de communications par rapport à l'exercice précédent, le pourcentage de communications liées à l'approvisionnement est demeuré stable. Les sections suivantes du présent rapport précisent la manière dont le Bureau a traité ces 283 communications liées à l'approvisionnement.

Les 116 (29 %) autres communications représentaient des demandes de renseignements de membres du grand public qui tentaient de joindre une organisation gouvernementale, qui éprouvaient des difficultés relativement à un programme gouvernemental et qui ignoraient vers qui se tourner, ou qui soulevaient des préoccupations relevant de l'expertise et du mandat d'autres organismes fédéraux. Peu importe la nature des questions non liées à l'approvisionnement soulevées, le personnel du BOA a travaillé avec diligence afin de fournir des renseignements utiles et de rediriger la personne ayant communiqué avec le Bureau.

## COMPARAISON DU NOMBRE TOTAL DE COMMUNICATIONS PAR MOIS 2014-2015/2015-2016



## ÉDUCER, FACILITER ET ENQUÊTER

Notre approche à l'égard de la promotion de l'équité, de l'ouverture et de la transparence dans l'approvisionnement fédéral est axée sur trois piliers :



Ces trois piliers – éduquer, faciliter et enquêter – établissent la structure qui permet de comprendre les activités du BOA ainsi que la façon dont ce dernier a traité les 283 communications liées à l'approvisionnement en 2015-2016.

# 5 ÉDUQUER





## SENSIBILISER LE PUBLIC ET ÉCHANGER DES RENSEIGNEMENTS

Le BOA considère le pilier « Éduquer » comme une voie à double sens. D'un côté, les 283 communications liées à l'approvisionnement et les informations amassées lors des activités de sensibilisation fournissent au Bureau une source inestimable de renseignements sur l'approvisionnement, ce qui permet de surveiller les enjeux ainsi que de cibler les tendances et les progrès. D'un autre côté, ces communications permettent au BOA de fournir aux fournisseurs et aux organisations fédérales des renseignements pouvant contribuer à répondre aux questions ou à résoudre des problèmes.

## CE QUE NOUS AVONS FAIT POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS ET AUX DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SUR L'APPROVISIONNEMENT

Le BOA a traité 109 des 283 communications liées à l'approvisionnement en fournissant des renseignements et en répondant aux questions. Bon nombre des 109 communications reçues provenaient de fournisseurs cherchant à comprendre les divers outils et processus d'approvisionnement utilisés par les organisations

fédérales, alors que d'autres fournisseurs ont soulevé des préoccupations quant à la façon de faire affaire avec les organisations fédérales. D'autre part, certaines communications visaient à obtenir plus de détails sur le mandat et les services du Bureau.

Qu'il s'agisse de répondre à des appels téléphoniques, à des courriels, à des lettres, à des télécopies ou à des commentaires en ligne, ou de répondre à des questions lors de rencontres en personne avec des fournisseurs ou des représentants fédéraux, le BOA s'est efforcé de fournir des renseignements utiles aux personnes et aux organisations de façon rapide, professionnelle et courtoise.

## CE QUE NOUS AVONS FAIT POUR ACCROÎTRE LA SENSIBILISATION AUX PROBLÈMES LIÉS À L'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGER DES RENSEIGNEMENTS

En plus de donner suite aux communications reçues, le BOA a élargi ses activités de sensibilisation régionales afin de joindre davantage les petites et moyennes entreprises canadiennes en organisant des séances de discussion ouverte, en participant à des conférences et à des salons professionnels ainsi qu'en augmentant sa présence dans

les médias sociaux. Ces efforts ont procuré au BOA de nouvelles occasions de connaître l'opinion des fournisseurs quant à leur expérience avec l'approvisionnement fédéral et d'informer ceux-ci de son mandat et de ses services.

De plus, le Bureau a tenu des rencontres avec des organisations fédérales, lesquelles rencontres avaient un objectif double : informer les organisations fédérales des questions liées à l'approvisionnement dont nous font part les fournisseurs et, deuxièmement connaître les problèmes liés à l'approvisionnement auxquels font face les fonctionnaires fédéraux. En outre, ces rencontres ont permis au Bureau de rappeler aux fonctionnaires fédéraux les services qu'il offre et la façon dont il peut contribuer à résoudre les problèmes ou les différends en matière d'approvisionnement dès qu'ils surviennent.

## CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

Voici quelques exemples des commentaires formulés par les fournisseurs et les fonctionnaires fédéraux dans le cadre des événements de sensibilisation de 2015-2016.

### Commentaires des fournisseurs

- Les appels d'offres longs et laborieux, spécialement la paperasse et le travail nécessaires pour répondre à ces appels d'offres constituent un effet dissuasif pour les fournisseurs.
- Les courtes périodes de soumission rendent la situation difficile pour les fournisseurs pour répondre aux exigences souvent complexes des soumissions.
- Demander de fournir des échantillons coûteux, des maquettes ou des designs dans les soumissions est prohibitif et des fournisseurs se sont dit inquiets que ce soit utilisé par des organisations fédérales pour guider le travail de compétiteurs.
- Les organisations fédérales se concentrent trop sur le prix le plus bas ce qui n'est pas nécessairement la meilleure valeur.
- Des problèmes de communication incluant l'obtention de débriefage des organisations fédérales, et le manque apparent de détails fournis durant les débriefages.

### Commentaires des fonctionnaires fédéraux

- Des problèmes de capacité de certains organismes fédéraux, en particulier dans le domaine de l'approvisionnement, rendent difficile la réponse aux demandes d'éclaircissement des fournisseurs.
- Il pourrait être avantageux de centraliser l'approvisionnement au sein d'organisations fédérales précises ou dans l'ensemble des organisations fédérales, car cela permettrait de regrouper l'expertise dans un seul endroit.

## INTÉRÊT INTERNATIONAL

L'ombudsman a été invité à prononcer une allocution dans le cadre de la Conférence GovProcure tenue à Sydney, en Australie, ce qui démontre l'intérêt international soutenu à l'égard de la création par le Canada d'un poste d'ombudsman se concentrant précisément sur l'approvisionnement. Lors de cette conférence, l'ombudsman de l'approvisionnement a eu l'occasion d'en apprendre davantage au sujet des pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement adoptées par d'autres pays, et de discuter des autres approches utilisées à l'échelle internationale pour résoudre les préoccupations en matière d'approvisionnement. Ces échanges de renseignements avec d'autres pays, combinés aux événements de sensibilisation nationaux, constituent une composante importante de la promotion des améliorations apportées au système d'approvisionnement fédéral du Canada.

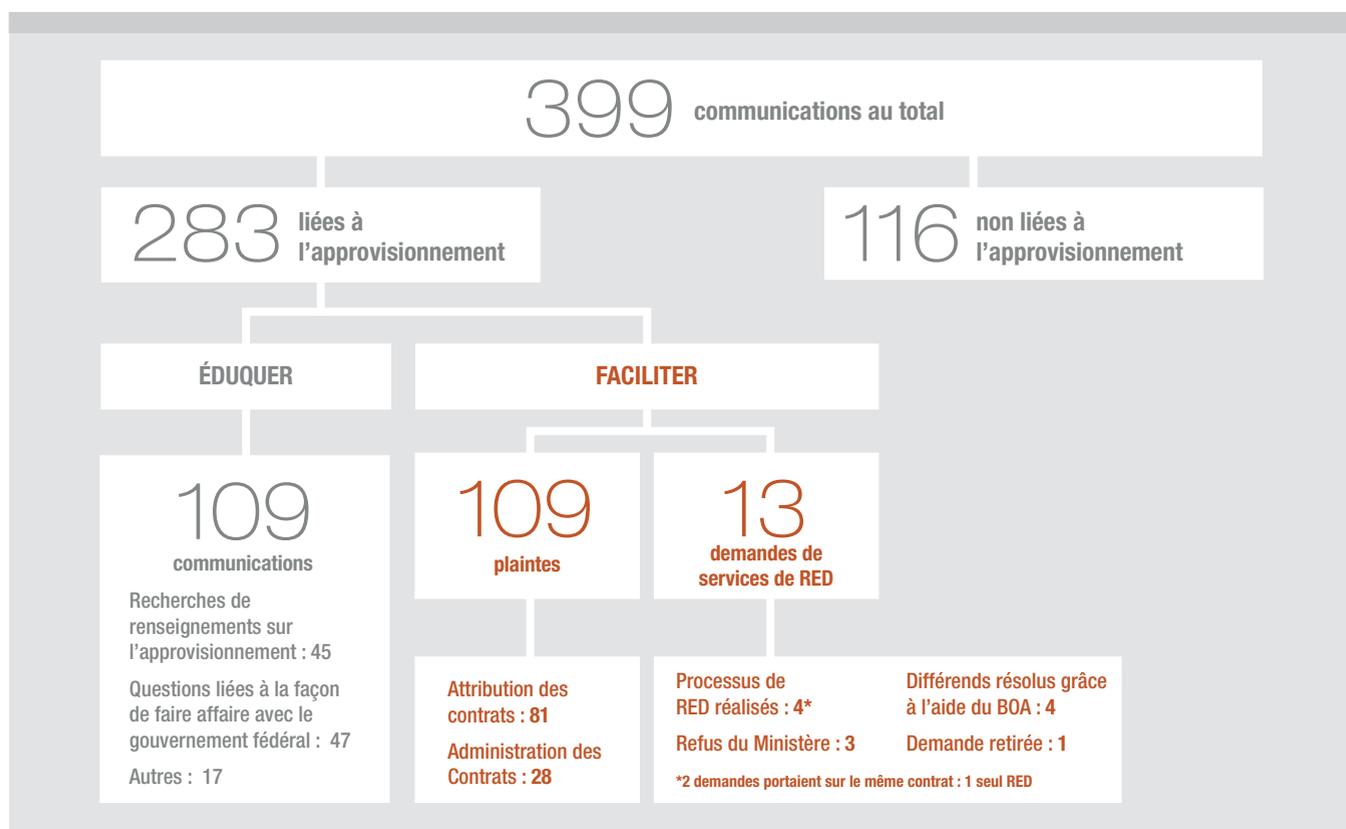
### Commentaires communs

Bien que les fournisseurs et les organisations fédérales aient mentionné différents domaines de préoccupation, pour certains domaines, les opinions étaient similaires ou complémentaires. Voici certains commentaires communs :

- Les retards dans le lancement des processus d'approvisionnement ou de long processus entraînent une hausse des coûts pour les fournisseurs et les organisations fédérales.
- Défis du processus d'attestation de sécurité :
  - o Processus complexe et long
  - o Le défi d'être parrainé
  - o Toutes les questions reliées à la prise d'empreintes digitales et la vérification de crédit pour certaines attestations et l'impact potentiel de l'échéancier.

Plus le BOA reçoit de commentaires, plus il peut aider à améliorer la compréhension entre toutes les parties grâce à l'échange de renseignements. Lorsque cela ne s'avère pas suffisant, le BOA cherchera à faciliter la résolution des problèmes liés à l'approvisionnement. La prochaine section décrit nos activités du pilier « Faciliter ».

# 6 FACILITER



## CE QUE NOUS AVONS FAIT POUR CONTRIBUER À LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES

On encourage les fournisseurs qui communiquent avec le BOA pour lui faire part d'un problème à d'abord fournir à l'organisation fédérale visée l'occasion de résoudre le problème avant de solliciter notre aide car, dans bon nombre des cas, il peut être résolu directement par l'organisation fédérale. Lorsque les efforts déployés par un fournisseur pour résoudre un problème s'avèrent vains ou que le fournisseur est insatisfait des interactions avec l'organisation, le Bureau peut aider en jouant le rôle d'intermédiaire. Ce rôle consiste à obtenir une compréhension approfondie des problèmes du fournisseur et à communiquer avec l'organisation fédérale pour en discuter. Après avoir entendu le ministère, nous communiquons avec le fournisseur pour faire le point. Ce processus est répété au besoin et, dans de nombreux cas, le Bureau réussit à faciliter la résolution du problème.

Dans certains cas, nous sommes en mesure de rétablir les communications entre le fournisseur et l'organisation fédérale, et ils peuvent résoudre le problème d'eux-mêmes.

« Nous croyons que l'intervention du BOA a servi de catalyseur pour lancer le dialogue et nous en sommes très reconnaissants. [Traduction] »  
 – Fournisseur »

Des 283 communications liées à l'approvisionnement reçues par le BOA en 2015-2016, 109 ont fait l'objet de plaintes dans le cadre desquelles le Bureau a facilité la communication entre le fournisseur et l'organisation fédérale. Voici des exemples de notre capacité à faciliter la résolution de problèmes :

- Un fournisseur a communiqué avec le BOA concernant le rejet de sa soumission. Les efforts du fournisseur pour obtenir des réponses qui auraient clarifié la situation se sont avérés vains. L'agent des achats n'était pas capable de répondre aux questions et avait refusé que le fournisseur discute avec le gestionnaire du programme. Le BOA a communiqué avec le ministère et a aidé le fournisseur à obtenir les réponses à ses questions.

- Un fournisseur ne réussissait pas à obtenir le paiement d'une facture en souffrance. Après avoir relancé l'organisation fédérale à de nombreuses reprises, la réponse des fonctionnaires du ministère était toujours la même – « le paiement est en cours de traitement ». Le fournisseur, dont la facture était en souffrance depuis des mois, a demandé au BOA de communiquer avec l'organisation. Grâce à l'intervention du BOA, l'organisation a reconnu que la facture était en souffrance, en indiquant qu'il était difficile de déterminer si cette facture en particulier avait été oubliée et non payée. Le fournisseur a été payé peu après.

Il est devenu évident que, en jouant ce rôle d'intermédiaire, l'efficacité ne repose pas nécessairement sur la transmission des renseignements par le BOA, mais plutôt sur le fait qu'ils sont communiqués par une source qui n'a aucun intérêt particulier à l'égard des résultats (autre qu'aider les parties à résoudre le problème). Par conséquent, le Bureau joue un rôle important pour aider à résoudre les problèmes relatifs à l'approvisionnement avant qu'ils s'aggravent.

## **AIDER LES PARTIES PRENANTES D'UN CONTRAT**

Le BOA a reçu une demande de services de Règlement extrajudiciaire des différends (RED) d'un fournisseur ayant un différend avec une organisation à propos de l'interprétation des modalités de deux contrats. Le fournisseur n'avait reçu qu'un paiement partiel pour les factures envoyées. L'organisation était convaincue que le fournisseur n'avait pas exécuté correctement les travaux requis.

Les deux parties ont accepté de participer au processus de RED du BOA, mais des problèmes sont survenus au moment de prévoir la séance de RED. Par conséquent, le BOA a facilité des communications fructueuses entre les deux parties. Par l'intermédiaire d'importantes discussions bidirectionnelles entre le fournisseur et l'organisation, le BOA a pu aider les parties à trouver une solution pour régler le différend.

Les services de RED du BOA ont été loués par les deux parties; le fournisseur a notamment affirmé ce qui suit : « Votre patience et votre ténacité dans la gestion des retards, l'organisation laborieuse des rencontres et l'établissement ardu d'un dialogue avec l'autre partie ont été essentielles pour conclure une entente » [Traduction].



## AIDER LES PARTIES PRENANTES D'UN CONTRAT À RÉGLER LEURS DIFFÉRENDS

Des 283 communications liées à l'approvisionnement reçues par le BOA en 2015-2016, 13 représentaient une demande écrite pour des services de RED, ce qui constitue une hausse importante par rapport aux 4 demandes reçues en 2014-2015. En fait, il s'agit du plus grand nombre de demandes reçues au cours d'un exercice financier depuis que le BOA a ouvert ses portes en mai 2008. Il s'agit également de la première année où une organisation fédérale a demandé nos services de RED.

Le Bureau offre des services de RED lorsque des différends liés à l'interprétation et à l'application des modalités d'un contrat surviennent. Une des parties au contrat doit demander ce service, qu'il s'agisse du fournisseur ou de l'organisation fédérale. Les deux parties au contrat doivent convenir de participer au processus de manière volontaire. Les services de RED du BOA offrent aux parties l'occasion de se rencontrer dans un environnement neutre pour participer à un dialogue confidentiel, ouvert et constructif.

Lorsque les deux parties sont d'accord pour participer, les médiateurs qualifiés du BOA obtiennent un résultat positif de la résolution des différends.

Sur les 13 demandes de services de RED reçues en 2015-2016 :

- 5 demandes ont donné lieu à 4 processus de RED qui ont été réalisés avec succès (y compris un contrat dans le cadre duquel les demandes de services de RED ont été présentées à la fois par le fournisseur et par le ministère fédéral ayant pour résultat un seul processus de RED);
- 4 demandes ont été annulées par les fournisseurs après que le BOA ait aidé les parties à parvenir à une résolution avant le lancement du processus officiel de RED;
- 3 demandes de fournisseurs ont été rejetées par les organisations fédérales;
- une demande a été retirée par le fournisseur, car il a déposé une plainte concernant l'administration d'un contrat.

Le Bureau a travaillé en étroite collaboration avec les fournisseurs et les fonctionnaires fédéraux et, dans tous les cas où les organisations fédérales ont coopéré, le BOA a été en mesure d'aider les parties à résoudre les différends.



# 7 ENQUÊTER

## CE QUE NOUS AVONS FAIT POUR EXAMINER LES PROBLÈMES LIÉS À L'APPROVISIONNEMENT

Toute plainte écrite concernant l'attribution ou l'administration d'un contrat fédéral déposée par un fournisseur est évaluée selon le *Règlement* pour déterminer si elle doit être examinée. Lorsqu'un examen est effectué, l'ombudsman de l'approvisionnement doit publier un rapport contenant les constats et recommandations lorsque justifié. Lorsque l'ombudsman n'est pas en mesure d'examiner les plaintes des fournisseurs, les plaintes écrites sont évaluées afin de relever les problèmes systémiques potentiels

ou qui posent le plus grand risque pour ce qui est de l'équité, de l'ouverture ou de la transparence. Si de tels problèmes ou risques sont relevés, l'ombudsman de l'approvisionnement peut entreprendre un examen des pratiques d'approvisionnement afin d'examiner les pratiques d'approvisionnement des organisations fédérales. La présente section décrit ce que le Bureau a fait pour examiner les problèmes d'approvisionnement, en commençant par l'examen des plaintes des fournisseurs.

399 communications au total

283

liées à l'approvisionnement

116

non liées à l'approvisionnement

ÉDQUER

FACILITER

ENQUÊTER

109 communications

Recherches de renseignements sur l'approvisionnement : 45  
Questions liées à la façon de faire affaire avec le gouvernement fédéral : 47  
Autres : 17

109

plaintes

Attribution des contrats : 81  
Administration des Contrats : 28

13

demandes de services de RED

Processus de RED réalisés : 4\*  
Différends résolus grâce à l'aide du BOA : 4  
Refus du Ministère : 3  
Demande retirée : 1

\*Deux demandes concernaient le même contrat; par conséquent, un seul processus de RED a été mis en œuvre.

52 plaintes écrites

Attribution de contrats : 48  
Administration des contrats : 4

44

plaintes ne respectaient pas les critères réglementaires

Attribution : 38  
Administration : 1  
Annulations : 5

8

plaintes respectaient les critères réglementaires

Attribution : 7  
Administration : 1

6

examens ont été effectués

Attribution : 5  
Administration : 1

Deux examens reportés en 2016-2017

Un autre examen lancé en 2014-2015 a été achevé en 2015-2016

## EXAMEN DES PLAINTES DES FOURNISSEURS

Les fournisseurs qui ont des préoccupations concernant l'attribution ou l'administration d'un contrat fédéral peuvent déposer une plainte écrite auprès du Bureau. Lorsqu'une plainte écrite est reçue, l'ombudsman de l'approvisionnement dispose de 10 jours ouvrables pour déterminer s'il doit effectuer un examen.

Au moment de rendre une décision, l'ombudsman doit évaluer si la plainte respecte les exigences précisées dans le *Règlement* (voir le tableau 1). Si une plainte répond aux critères réglementaires et qu'on détermine qu'elle relève de la compétence de l'ombudsman de l'approvisionnement, celui-ci doit effectuer un examen.

Sur les 52 plaintes écrites qui ont été déposées auprès du Bureau, 48 (92 %) concernaient l'attribution d'un contrat, tandis que les 4 autres plaintes (8 %) concernaient l'administration d'un contrat. De ces 52 plaintes, 39 (75 %) ne respectaient pas les critères précisés dans le *Règlement* alors que 5 ont été retirées. Les 8 plaintes restantes relevaient de la compétence de l'ombudsman de l'approvisionnement et des examens ont été entrepris.

Pendant la période du 21 décembre 2015 au 31 mars 2016, aucun ombudsman de l'approvisionnement n'était en poste, ce qui signifie que le Bureau n'était pas

autorisé à déterminer si les plaintes écrites respectaient les critères réglementaires, à effectuer des examens des plaintes ou à publier des rapports. Sur les 52 plaintes déposées, 13 ont été présentées au cours de l'exercice 2015-2016, pendant la période où aucun ombudsman n'était en poste; par conséquent, ces plaintes ont été retenues aux fins de décisions. Une fois que l'ombudsman de l'approvisionnement par intérim a été nommé (prise de fonction le 9 mai 2016), les décisions concernant les 13 plaintes écrites ont été rendues dans les dix jours ouvrables suivant sa nomination. Sur ces 13 plaintes écrites, 2 d'entre elles respectaient les critères précisés dans le *Règlement* et des examens ont été entrepris. Des rapports sur ces deux examens seront publiés en 2016-2017.

## RÉSUMÉS DES EXAMENS DE PLAINTES

Voici les résumés des 7 examens de plaintes effectués en 2015-2016, y compris un examen qui a été reporté de l'exercice 2014-2015.

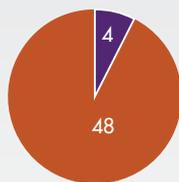
### Les demandes de soumissions mal rédigées peuvent être une source de confusion pour les fournisseurs

Une plainte a été reçue concernant l'attribution d'un contrat pour des services d'aide temporaire. Le plaignant a soulevé trois problèmes concernant : 1) la période des travaux; 2) les qualifications obligatoires minimales relatives aux études; 3) les communications avec les organisations fédérales durant la période de demande de soumissions.

Tableau 1

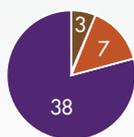
Critères applicables à une plainte concernant l'attribution d'un contrat :	Critères applicables à une plainte concernant l'administration d'un contrat :
<ul style="list-style-type: none"><li>• Le plaignant est un fournisseur canadien.</li><li>• La plainte est déposée par écrit dans les délais prescrits.</li><li>• Le contrat a été attribué.</li><li>• La valeur du contrat est inférieure à 25 000 \$ pour les biens ou à 100 000 \$ pour les services.</li><li>• L'organisation fédérale relève de la compétence de l'ombudsman.</li><li>• L'Accord sur le commerce intérieur s'applique, à l'exception des seuils financiers.</li><li>• Les faits ou les motifs de la plainte ne sont pas ou n'ont pas été portés devant le Tribunal canadien du commerce extérieur ou les tribunaux.</li><li>• Il existe des motifs raisonnables de croire que le contrat n'a pas été attribué conformément au règlement d'accompagnement de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le plaignant est un fournisseur canadien.</li><li>• La plainte est déposée par écrit dans les délais prescrits.</li><li>• Le plaignant doit avoir obtenu le contrat en question.</li><li>• La plainte ne peut porter sur l'application ou l'interprétation des modalités du contrat, ou sur la portée des travaux décrits dans le contrat.</li></ul> <p>Pour consulter la liste complète des critères, veuillez consulter le <i>Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement</i> sur le site Web du BOA.</p>

## PLAINTES DÉPOSÉES PAR ÉCRIT 2015-2016



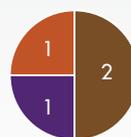
■ Attribuition d'un contrat    ■ Administration d'un contrat

### ATTRIBUTION D'UN CONTRAT



■ Répond aux critères réglementaires  
 ■ Ne répond pas aux critères réglementaires  
 ■ Retirées

### ADMINISTRATION D'UN CONTRAT



■ Répond aux critères réglementaires  
 ■ Ne répond pas aux critères réglementaires  
 ■ Retirées

En ce qui concerne le premier problème, le plaignant a indiqué que la demande de soumissions contenait des renseignements contradictoires concernant la période de travaux. L'examen a révélé que la demande de soumissions contenait effectivement des éléments contradictoires; elle indiquait que six semaines de travail étaient nécessaires, alors que les dates estimatives de début et de fin du contrat étaient à moins de six semaines d'intervalle.

Le deuxième problème était que la demande de soumissions contenait des éléments douteux concernant les qualifications obligatoires minimales relatives aux études. Du point de vue du plaignant, les exigences relatives aux études n'étaient pas pertinentes par rapport aux services requis. Cependant, la demande de soumissions comprenait les qualifications obligatoires minimales relatives aux études, comme il est prescrit par l'offre à commandes. Par conséquent, l'examen a établi que ce problème était sans fondement.

En ce qui a trait au troisième problème, le plaignant a affirmé qu'il a posé des questions pendant la période de demande de soumissions afin de clarifier les exigences et qu'il n'a reçu aucune réponse. L'organisation fédérale a reconnu qu'elle n'a pas répondu aux questions du plaignant pendant la période de demande de soumissions.

Bien que l'examen ait établi le bien-fondé de deux des trois problèmes soulevés par le plaignant, un examen de l'ensemble du processus d'approvisionnement a démontré que l'organisation fédérale avait respecté les procédures en vertu de l'offre à commandes et que le contrat a été attribué de façon appropriée.

### A-t-on interdit à un fournisseur de présenter une soumission?

Une plainte a été reçue au sujet de l'attribution d'un contrat pour des services d'évaluation du crédit. Le plaignant allègue qu'une organisation fédérale lui a interdit de présenter une soumission dans le cadre d'une demande de soumissions.

L'examen a permis de déterminer que l'organisation fédérale n'avait aucun motif valable pour empêcher le plaignant de soumissionner quand celui-ci avait demandé à participer au processus d'approvisionnement. En excluant le plaignant du processus, l'organisation fédérale a restreint indûment la concurrence et de ce fait, n'a pas satisfait à l'exigence de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor d'offrir des chances égales d'accès aux marchés publics.

L'examen a également permis de relever d'autres problèmes liés au processus d'approvisionnement visé, y compris le fait de ne pas divulguer certains critères en vue de sélectionner le fournisseur retenu. Ce faisant, l'organisation fédérale n'a pas respecté la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et a mis à risque les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

Comme l'organisation fédérale a empêché le plaignant de présenter une soumission, l'ombudsman a recommandé à l'organisation de verser une indemnisation au plaignant. L'ombudsman a également recommandé à l'organisation de prendre les mesures nécessaires pour élaborer une stratégie d'approvisionnement pour son besoin permanent de services d'évaluation du crédit.

### **Il incombe au fournisseur de démontrer comment sa proposition respecte les critères d'évaluation**

Une plainte a été reçue concernant l'attribution d'un contrat de services professionnels. Le plaignant a indiqué que sa proposition aurait dû se voir accorder un point de plus dans les critères techniques cotés et que, par conséquent, il aurait dû obtenir le contrat.

Étant donné la formule de notation précisée dans la demande de soumissions, l'hypothèse du plaignant était correcte : si sa proposition avait obtenu un point de plus, le contrat lui aurait été attribué. Le plaignant a précisé que sa proposition démontrait pleinement que le critère relatif à l'expérience était satisfait et que, par conséquent, il aurait dû obtenir un point de plus, alors que l'organisation fédérale a jugé que la proposition du plaignant ne démontrait pas clairement la manière dont les critères relatifs à l'expérience étaient tous respectés.

Le *Règlement* empêche l'ombudsman de substituer son opinion au jugement de l'organisation sauf s'il n'y a pas suffisamment de preuves écrites pour justifier cette évaluation, ou si l'évaluation est déraisonnable. L'examen a permis de constater qu'il y avait suffisamment de preuves écrites qui appuyaient l'évaluation et de juger que celle-ci était raisonnable. En outre, les documents

fournis par l'organisation fédérale ont permis de confirmer que tous les critères techniques cotés ont été évalués de manière uniforme, et ce, pour toutes les soumissions présentées.

L'ombudsman a conclu que l'organisation fédérale a respecté les règles établies ainsi que les lois, les lignes directrices et les politiques applicables et qu'elle a évalué les propositions de manière équitable et uniforme.

### **L'organisation a bien octroyé le contrat, mais elle a peut-être limité le bassin de fournisseurs potentiels**

Une plainte a été reçue concernant l'attribution d'un contrat de services de recherche et d'analyse. Le plaignant a soulevé les problèmes suivants concernant les critères d'évaluation et de sélection utilisés par une organisation fédérale lors de l'attribution d'un contrat : 1) un critère d'assurance obligatoire était très inhabituel pour le type de travaux à réaliser; 2) un critère d'assurance obligatoire requis lors de la clôture des soumissions était discriminatoire; 3) un sous-critère coté n'était pas pertinent aux travaux à effectuer.

En ce qui concerne le premier problème, la jurisprudence a établi que les organisations fédérales pouvaient, à leur discrétion, définir ses exigences relatives à l'approvisionnement en fonction de ses besoins opérationnels. Comme l'organisation a expliqué pourquoi les soumissionnaires devaient avoir des assurances, l'ombudsman ne pouvait s'appuyer sur aucun élément pour remettre en question cette justification.

En ce qui concerne le deuxième problème, en définissant les assurances comme un critère obligatoire, l'organisation fédérale était obligée de déclarer non-recevables les soumissions qui ne répondait pas à ce critère. Cependant, l'ombudsman de l'approvisionnement a indiqué que, en exigeant la preuve d'assurance lors de la clôture des soumissions plutôt qu'au moment de l'attribution du contrat, il est possible que l'organisation fédérale ait limité inutilement le bassin de fournisseurs potentiels.

En ce qui concerne le troisième problème, l'organisation fédérale a fait le lien entre le sous-critère en question et le travail à effectuer. En conséquence, l'ombudsman ne pouvait s'appuyer sur aucun élément pour remettre en question la pertinence de cette exigence. Toutefois, l'ombudsman a indiqué que l'organisation aurait pu fournir une réponse de nature plus informative aux questions soulevées par le plaignant lors de la période de demandes de soumissions.



L'examen a révélé que les problèmes soulevés par le plaignant n'étaient pas fondés. L'organisation fédérale a attribué le contrat d'une façon compatible avec les procédures d'évaluation et de sélection énoncées dans la demande de propositions.

### **Indemnisation recommandée pour un fournisseur dont la proposition n'aurait pas dû être rejetée**

Une plainte a été reçue concernant l'attribution d'un contrat pour des services d'aide temporaire. Le plaignant a soulevé un problème concernant l'évaluation de sa soumission, plus particulièrement les résultats d'une vérification des références effectuées dans le cadre du processus d'évaluation.

L'examen a permis de cibler les préoccupations liées à la vérification des références effectuée par l'organisation fédérale. L'ombudsman n'a pas pu déterminer les motifs des allégations de l'organisation selon lesquels la vérification des références n'a pas permis de confirmer l'expérience du travailleur proposé par le plaignant.

L'examen a également permis de conclure que si l'organisation fédérale avait évalué la soumission du plaignant de la même façon qu'elle avait évalué la soumission du fournisseur retenu, la soumission du plaignant aurait été jugée recevable et ce dernier aurait obtenu le contrat.

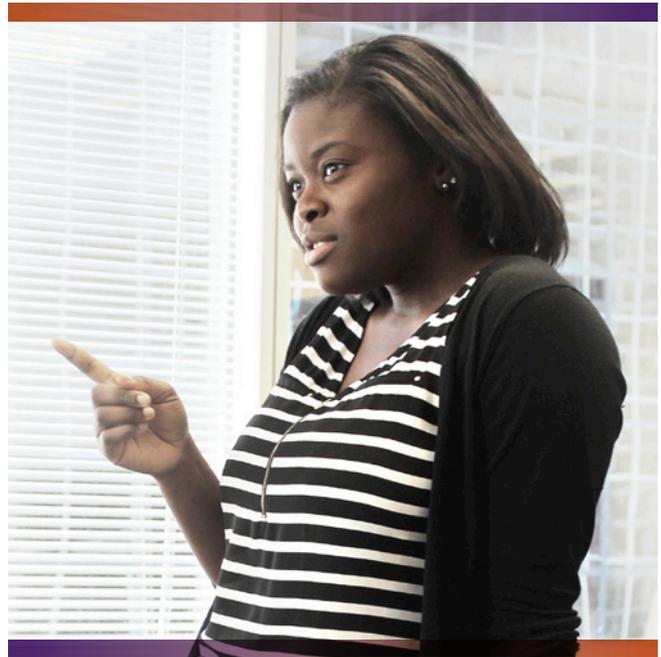
En s'appuyant sur ces constatations, l'ombudsman a recommandé que l'organisation fédérale verse une indemnisation au plaignant.

## Remise en question d'une exigence de sécurité obligatoire

Une plainte a été déposée concernant un contrat attribué pour la prestation de services d'évaluation des risques. Le plaignant a soulevé les problèmes suivants : 1) l'une des exigences de sécurité de la demande de soumissions n'autorisait pas le travail d'une ressource proposée (c.-à-d. une personne) possédant pourtant une cote de sécurité d'un niveau plus élevé que celle de l'entreprise où devaient être exécutés les travaux pour un contrat; 2) l'exigence selon laquelle la soumission devait démontrer que le fournisseur possédait une cote de sécurité valide avant la clôture des soumissions était préjudiciable aux petites entreprises; et 3) les communications et les conseils fournis par le Ministère étaient insuffisants.

En ce qui concerne le premier problème, l'exigence de sécurité de la demande de soumissions n'aurait pas dû empêcher une personne possédant une cote de sécurité de niveau Secret (niveau plus élevé) d'effectuer des travaux exigeant une cote de niveau Fiabilité (niveau moins élevé) pour une entreprise possédant une cote de niveau Fiabilité puisqu'un processus avait été mis en place pour ce type de situation. Ce processus prévoyait le déclassement de la cote de sécurité de niveau Secret de la personne concernée à une cote de niveau Fiabilité, puis la production d'un duplicata de l'attestation de sécurité afin qu'elle soit détenue par l'entreprise qui fournit la personne concernée. Le plaignant n'a pas été informé du processus adéquat visant à modifier les attestations de sécurité.

En ce qui concerne le deuxième élément faisant l'objet de la plainte, à savoir le caractère opportun de l'exigence de sécurité obligatoire, la jurisprudence a établi que les organisations peuvent, à leur discrétion, définir leurs exigences en matière d'approvisionnement pour répondre à leurs besoins opérationnels. En appliquant les exigences de sécurité à titre de critères d'évaluation obligatoires à la clôture des soumissions, l'organisation fédérale était tenue de juger irrecevable toute soumission ne respectant pas ces exigences. Selon l'ombudsman de l'approvisionnement, même si rien dans les dossiers fournis par l'organisation dans le cadre du présent examen n'indique que l'exigence de sécurité imposée avant la clôture des soumissions avait pour but d'exclure intentionnellement un groupe ou une catégorie d'entreprises ou des entreprises d'une certaine taille, le fait d'exiger que l'organisation fédérale possède une cote de sécurité à la clôture des soumissions peut avoir découragé certains fournisseurs autrement qualifiés de présenter une soumission.



En ce qui concerne la dernière préoccupation soulevée quant à l'insuffisance des communications et des conseils, l'examen a permis de conclure que les communications n'étaient pas opportunes et que l'organisation fédérale n'avait pas donné les bons conseils au plaignant.

Bien que l'examen ait permis d'établir le bien-fondé de deux des trois problèmes soulevés par le plaignant, un examen du processus d'approvisionnement a révélé que l'organisation fédérale avait accordé le contrat conformément aux critères énoncés dans la demande de soumissions. Par conséquent, l'ombudsman n'a pas recommandé qu'une indemnisation soit versée au plaignant.

Au cours de l'examen, l'organisation fédérale a indiqué que des changements avaient été apportés à ses pratiques en matière d'approvisionnement concernant les exigences de sécurité; si ces changements sont correctement et entièrement mis en œuvre, ils devraient permettre de prévenir que des situations de ce genre se reproduisent dans l'avenir.

### Est-ce que l'organisation fédérale s'est acquittée correctement de ses obligations contractuelles?

Une plainte a été reçue à l'égard de l'administration d'un contrat de services d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée. Il s'agit du premier rapport publié par le Bureau dans le cadre de l'examen de l'administration d'un contrat.

Le plaignant a soulevé trois questions relevant du mandat de l'ombudsman : 1) l'organisation fédérale a manqué à ses obligations contractuelles pour ce qui est du versement des paiements et des intérêts; 2) il n'était pas justifié de mettre fin au contrat pour manquement puisque le plaignant a exécuté les travaux dans les délais prescrits; 3) l'organisation fédérale n'a pas fourni ses commentaires sur la version préliminaire des produits livrables dans les délais prescrits. Le plaignant a aussi soulevé des questions associées à l'application ou à l'interprétation des modalités du contrat, ou à la portée des travaux du contrat. Cependant, en vertu du *Règlement*, l'ombudsman n'a pas le droit d'examiner des questions dans ces deux domaines dans le cadre de l'examen d'une plainte relative à l'administration d'un contrat.

En ce qui a trait à la première question examinée par l'ombudsman, l'organisation fédérale a versé un paiement et les intérêts au plaignant pendant l'examen.

Quant à la deuxième question, l'organisation fédérale était en droit de résilier le contrat pour des raisons de commodité, conformément aux modalités qui y figuraient. Cependant, dans l'avis de résiliation pour des raisons de commodité, il était question de travaux « insatisfaisants » qui semblent être à l'origine des problèmes survenus entre le plaignant et l'organisation fédérale. Le plaignant et l'organisation fédérale ont une interprétation différente concernant la qualité des produits livrables. Le BOA n'a reçu aucun document attestant que les préoccupations de l'organisation fédérale au sujet de la qualité des produits livrables du plaignant ont été fournies à ce dernier par écrit avant que le contrat soit arrêté.

En ce qui a trait à la troisième question, l'organisation fédérale a reconnu ne pas avoir fourni de commentaires à l'égard d'une ébauche dans le délai de cinq jours exigé dans le contrat.

Conformément à l'alinéa 21 b) du *Règlement*, l'ombudsman de l'approvisionnement ne peut fournir de correctif autre que ce qui est prévu au contrat. À la lumière des questions soulevées par le plaignant, seul le versement d'un paiement constituait un redressement dans le cadre du contrat, ce dont l'organisation fédérale s'est acquittée pendant le processus d'examen. À ce titre, l'ombudsman de l'approvisionnement ne pouvait recommander d'autres mesures de redressement.

## PROBLÈMES LIÉS À L'APPROVISIONNEMENT LES PLUS FRÉQUENTS

Le Bureau évalue toutes les plaintes écrites afin de cibler tout problème systémique éventuel ainsi que les problèmes qui pourraient peut-être poser des risques en matière

d'équité, d'ouverture ou de transparence. Le BOA identifie les problèmes et risques mentionnés et les ajoute à la liste des enjeux soulevés au Bureau par d'autres contacts. En 2015-2016, les cinq principaux problèmes soulevés par les fournisseurs étaient les suivants :

### Problèmes d'approvisionnement les plus fréquents en 2015-2016

1. Plans d'évaluation et de sélection
2. Évaluation des soumissions
3. Stratégie d'approvisionnement
4. Paiement
5. Énoncé des travaux

Ci-dessous figurent des exemples des principaux problèmes soulevés par écrit et des principales plaintes déposées devant le Bureau en 2015-2016.

1. Plans d'évaluation et de sélection : Les préoccupations associées à la façon dont la soumission retenue est sélectionnée spécialement des critères d'évaluation injustes, vagues ou obscurs. Par ailleurs, les fournisseurs ont soulevé des préoccupations concernant ce qui suit :
  - a. L'impression que les organisations fédérales se concentrent sur les coûts les plus bas, mais sans toujours en avoir pour son argent.
  - b. Préoccupation que certains critères d'évaluation sont restrictifs :
    - i. Demander que les fournisseurs démontrent qu'ils ont les attestations de sécurité au moment de la présentation des soumissions plutôt qu'à l'attribution des contrats ou avant le début des travaux.
    - ii. Les critères d'évaluation semblent favoriser un fournisseur en particulier, incluant le fournisseur titulaire ou un groupe de fournisseurs.
2. Évaluation des soumissions : Des préoccupations ont souvent été soulevées au BOA :
  - a. le fait que les organisations fédérales utilisaient des critères qui ne sont pas précisés dans la demande de soumissions (c.-à-d. des critères non annoncés) pour sélectionner le gagnant;

- b. les critères sont appliqués de façon non uniforme ou subjective, et que des contrats ont été attribués à des soumissionnaires dont la soumission était non conforme;
  - c. certains fournisseurs estimaient que les organisations fédérales n'avaient pas suffisamment d'expertise en la matière pour évaluer les soumissions adéquatement, particulièrement dans le cas des biens ou services spécialisés ou très techniques.
3. Stratégie d'approvisionnement : Les méthodes utilisées par les organisations fédérales pour obtenir les biens et les services dont elles ont besoin ont également fait l'objet de préoccupations de la part des fournisseurs :
- a. Il n'est pas facile pour les petites et moyennes entreprises de répondre aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement ou d'être sélectionnées, ce qui laisse à penser que ces outils favorisent les grandes entreprises.
  - b. Les sollicitations à l'échelle nationale pour du travail à effectuer dans les régions étaient considérées comme un encouragement aux grandes entreprises à obtenir du travail qui, autrement, irait aux petites et moyennes entreprises.
- c. L'utilisation des Préavis d'adjudication de contrats (PAC) semblait inappropriée à certaines occasions où des compétiteurs pouvaient fournir les biens ou services demandés, ce qui laissait sous-entendre, pour certains fournisseurs, que l'organisation fédérale ne connaissait pas son industrie.
4. Paiement : Les préoccupations portaient sur le calendrier de paiement des organisations fédérales ou sur les cas où les paiements ont été retenus.
- a. Les paiements qui ne sont pas versés par les organisations fédérales dans les délais précisés dans le contrat, et même après que les travaux ont été exécutés et facturés.
  - b. Des organisations qui demandaient, souvent de vive voix, que des travaux qui ne font pas partie du contrat soient effectués, et qui refusent de payer par la suite une fois que les coûts supplémentaires ont été facturés.
5. Énoncé des travaux (EDT) : Les préoccupations dans ce domaine portaient principalement sur la possibilité que les exigences soient biaisées ou ne respectant pas les échéanciers selon lesquelles on s'attendait que les fournisseurs exécutent le travail.



- a. L'EDT semble favoriser un fournisseur en particulier ou un groupe de fournisseurs, souvent en exigeant inutilement un bien trop précis.
- b. L'EDT semble favoriser le fournisseur ou le titulaire précédent grâce à des informations qui ne sont pas dans la soumission et que seul le fournisseur précédent peut connaître.
- c. La portée des travaux semble trop étendue par rapport au nombre d'heures prévu pour effectuer les travaux par le fournisseur.

Faire la liste des principales préoccupations concernant l'approvisionnement soulevées au BOA est très important. Non seulement est-ce là une précieuse source d'information que nous utilisons pour appuyer nos piliers Éducation et Facilitation, mais ça nous aide également à identifier les thèmes de nos examens de pratiques d'approvisionnement.

## EXAMINER LES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

Le *Règlement* confère à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir d'examiner les pratiques d'approvisionnement des organisations fédérales s'il existe des motifs raisonnables de le faire. Un examen des pratiques d'approvisionnement (EPA) est un examen approfondi et objectif des pratiques

d'approvisionnement utilisées pour l'achat de biens et de services. L'ombudsman de l'approvisionnement évalue l'équité, l'ouverture et la transparence des pratiques de l'organisation et formule des recommandations en vue de les améliorer. Pour déterminer les sujets à examiner, le BOA évalue tous les renseignements recueillis afin de cibler les enjeux communs, les problèmes systémiques potentiels ainsi que les problèmes qui posent des risques plus élevés en matière d'équité, d'ouverture ou de transparence. L'ombudsman de l'approvisionnement peut ensuite lancer des EPA en conséquence afin d'examiner ces questions particulières.

Voici le résumé des deux EPA qui ont été lancés en 2015-2016, ainsi qu'un résumé du *Rapport de suivi concernant les examens des pratiques d'approvisionnement de 2012-2013* complété en 2015-2016. En vertu du *Règlement*, le rapport sur un EPA doit être publié dans un délai d'un an à compter de la date de lancement de l'examen; c'est pourquoi les rapports seront publiés en 2016.

## Examen des processus utilisés pour l'évaluation des soumissions

En combinant les 2 plus importantes préoccupations soulevées par les fournisseurs en 2015-2016 et dans 2 des 3 derniers



exercices financiers, l'examen porte sur : 1) l'élaboration des critères d'évaluation; 2) la sélection du système de cotation des évaluations; 3) le choix de la méthode de sélection de l'entrepreneur afin de déterminer la soumission retenue. Il examine également si les soumissions ont été sélectionnées selon les critères d'évaluation et la méthodologie spécifiés dans les sollicitations. D'autres part, cet examen vise à déterminer si les processus d'évaluation des soumissions des organisations sont mis en œuvre conformément aux articles applicables de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des règlements connexes, à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ainsi qu'aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

### Examen des contrats non concurrentiels

La stratégie d'approvisionnement – de façon générale, les approches adoptées par les organisations fédérales pour réaliser leurs activités d'approvisionnement – est toujours l'une des 3 principales préoccupations des fournisseurs qui communiquent avec le BOA. Le BOA a déterminé que le sujet des contrats non concurrentiels est celui qui pose le plus de risques potentiels dans la stratégie d'approvisionnement. L'examen vise à déterminer : 1) la manière dont les contrats non concurrentiels et les modifications aux contrats non concurrentiels ont été émis; 2) s'il y a eu fractionnement ou rétention de contrats pour les contrats non concurrentiels, et si des mesures de contrôle ont été mises en place en vue d'empêcher ces pratiques. Cet examen vise à déterminer si les contrats non concurrentiels et les modifications connexes ont été délivrés conformément aux articles applicables de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des règlements connexes, à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ainsi qu'aux principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

### Examen de suivi

Depuis l'exercice 2011-2012, le BOA a effectué des examens de suivi visant à déterminer les mesures que les organisations fédérales ont prises pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports d'examen des pratiques d'approvisionnement précédents. Les suivis sont importants, car ils :

- permettent d'informer les intervenants intéressés des mesures particulières que les organisations ont prises pour améliorer leurs pratiques d'approvisionnement;
- aident d'autres organisations fédérales à mettre en place des améliorations similaires, s'il y a lieu, en échangeant des renseignements sur les changements apportés;
- donnent une indication quant à la pertinence des examens du BOA en ce qui concerne le renforcement des pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

En 2015-2016, un examen de suivi a été effectué pour deux examens réalisés en 2012-2013 qui concernaient l'École de la fonction publique du Canada :

- *Examen des pratiques d'approvisionnement relatives à l'acquisition de services d'aide temporaire par l'École de la fonction publique du Canada*, publié en mars 2013.
- *Examen des pratiques d'approvisionnement relatives à l'acquisition de services de formation par l'École de la fonction publique du Canada*, publié en juin 2012.

L'École de la fonction publique du Canada a répondu qu'elle avait mis en œuvre une série de mesures visant à améliorer ses pratiques d'approvisionnement, y compris l'établissement d'un plan d'approvisionnement fonctionnel et la mise sur pied d'un comité d'examen des acquisitions.

Les examens de suivi des 5 dernières années ont révélé que la majorité des recommandations avaient été mises en œuvre par les organisations fédérales et que la plupart des mesures prévues étaient presque terminées. Dans tous les cas, le BOA a conclu que les organisations fédérales démontraient un engagement à l'égard de l'amélioration de leurs pratiques d'approvisionnement.



# 8 ANNEXE

## BILAN DES OPÉRATIONS POUR L'EXERCICE SE TERMINANT LE 31 MARS 2016

### Bilan des opérations

DÉPENSES	2015-2016
	(000 \$)
Salaires et avantages sociaux	2 765
Services professionnels	238
Dépenses d'exploitation	72
Information et communication	63
Fournitures et approvisionnements	35
Services généraux fournis par TPSGC (voir la note 3)	378
<b>TOTAL</b>	<b>3 551</b>

Les notes suivantes font partie intégrante du bilan des opérations.

### BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT

Notes complémentaires au bilan des opérations pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016

#### 1. Pouvoir et objectif

Le poste d'ombudsman de l'approvisionnement a été créé à la suite des modifications apportées à la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*.

Le mandat de l'ombudsman de l'approvisionnement est défini plus en détail dans le *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*. La mission du BOA est de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

#### 2. Autorisation parlementaire

Le Conseil du Trésor a autorisé le financement des activités du BOA à partir du crédit parlementaire de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Par conséquent, le BOA est assujéti aux mêmes obligations législatives, réglementaires et politiques que TPSGC. Il est néanmoins implicite à sa nature et à son objet qu'il doit s'acquitter de son mandat de façon indépendante, et être perçu comme tel, tout en conservant son indépendance par rapport à TPSGC.

#### 3. Transactions entre parties liées

SERVICES GÉNÉRAUX FOURNIS PAR TPSGC	(000 \$)
Finances	92
Ressources humaines	87
Technologie de l'information	187
Autres	12
<b>TOTAL</b>	<b>378</b>

#### 4. Données comparatives

DÉPENSES	2015-2016 (000 \$)	2014-2015 (000 \$)
Salaires et avantages sociaux	2 765	2 861
Services professionnels	238	303
Dépenses d'exploitation	72	75
Information et communication	63	67
Fournitures et approvisionnements	35	35
Services généraux fournis par TPSGC	378	337
<b>TOTAL</b>	<b>3 551</b>	<b>3 678</b>