



Bureau de l'ombudsman
de l'approvisionnement

Office of the Procurement
Ombudsman

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



CHAPITRE 2

**EXAMEN DES PRATIQUES
D'APPROVISIONNEMENT**

***DÉBREFFAGES À L'INTENTION DES
FOURNISSEURS***

Table des matières

RÉSUMÉ	II
RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX	1
CONTEXTE	1
DESCRIPTION	2
POURQUOI EST-CE IMPORTANT?	2
PRIORITÉ DE L'EXAMEN	4
OBJECTIFS	4
PORTÉE DE L'EXAMEN ET PÉRIODE VISÉE	4
MÉTHODE	5
CE À QUOI NOUS NOUS ATTENDIONS.....	5
CONSTATATIONS	6
CONSTATATIONS GÉNÉRALES	6
PRATIQUES MINISTÉRIELLES EN MATIÈRE DE DÉBREFFAGE	6
LA PERSPECTIVE DU GOUVERNEMENT.....	7
<i>Exigences en matière de divulgation de renseignements non harmonisées</i>	8
<i>Risques de plaintes formelles</i>	10
PERSPECTIVE DES FOURNISSEURS	11
AUTRES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES	12
ANNULATION D'UN PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT	13
LA DIMENSION HUMAINE.....	13
CONCLUSION	15
RECOMMANDATIONS	16
D'INFORMER LES FOURNISSEURS DE LEUR DROIT DE RÉCLAMER UN DÉBREFFAGE ET DES MÉCANISMES DE RECOURS.....	16
D'ÉTABLIR DES PRINCIPES FONDAMENTAUX UNIFORMES	17
ÉTABLIR DES METHODES DE DEBREFFAGE	18
AMELIORER LA FORMATION	18

RÉSUMÉ

Dans le cadre des débriefages à l'intention des fournisseurs, ces derniers peuvent recevoir les résultats de l'évaluation des soumissions qu'ils ont présentées en réponse un appel d'offres concurrentiel. On peut divulguer ces renseignements aux soumissionnaires par téléphone, par écrit ou lors d'une rencontre en personne.

La divulgation des renseignements dans le cadre des débriefages aux fournisseurs est appuyée par divers cadres législatifs, réglementaires et politiques. Sur le plan des affaires, les débriefages sont également bien vus.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) confère au Conseil du Trésor (CT) l'autorité d'établir les règles de la divulgation publique des renseignements de base des contrats gouvernementaux de plus de 10 000 \$. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor mentionne que l'on devrait fournir des explications aux soumissionnaires non retenus qui le demandent, et précise les renseignements qui peuvent être divulgués. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) comprennent en termes généraux des exigences relatives à la divulgation des renseignements aux soumissionnaires non retenus. La *Loi sur l'accès à l'information* précise les informations qui ne peuvent pas être divulguées à un tiers, comme les renseignements commerciaux confidentiels.

Toutes ces mesures visent à favoriser l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement.

Selon les politiques gouvernementales, des débriefages devraient être offerts aux fournisseurs lorsqu'ils en font la demande. Quoi qu'il en soit, nous avons constaté lors de nos consultations qu'un grand nombre de fournisseurs ne savent pas qu'ils ont droit à des débriefages et conséquemment, certains fournisseurs n'ont jamais reçu d'explications. D'autres, qui ont reçu de l'information, ont été découragés par le manque de rétroaction pertinente et adéquate. Il se peut que les fournisseurs n'aient pas été sensibilisés aux contraintes et aux obligations légales auxquelles fait face le personnel de l'approvisionnement. En outre, certains renseignements demandés ne peuvent pas être divulgués, en raison de la confidentialité commerciale.

Nous avons examiné les pratiques de débriefage et de divulgation de l'information de six (6) ministères et organismes fédéraux, soit : l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le Service correctionnel du Canada (SCC), le ministère de la Défense nationale (MDN), le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) et Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Nous avons constaté que le personnel de l'approvisionnement doit tenir compte des différentes lois et politiques relatives aux débriefages et à la divulgation de renseignements. De plus, puisqu'elles ne sont pas harmonisées, il existe des différences dans leur interprétation et application. Ainsi, certains fournisseurs croient que les processus d'approvisionnement ne sont pas exécutés de manière équitable,

ouverte et transparente, diminuant d'autant leur confiance, contrairement à l'objectif souhaité par le gouvernement.

Nous avons constaté qu'il n'existe aucun mécanisme au sein du gouvernement pour recueillir de l'information, analyser, surveiller, établir des rapports et veiller à l'amélioration continue des processus de débriefage. Ainsi, il y a peu de données statistiques disponibles sur le nombre de débriefages réalisés et sur leur efficacité.

Nos examens ont démontré qu'il n'y avait pas de normes cohérentes dans l'ensemble du gouvernement sur le contenu, la nature et l'étendue des débriefages à l'intention des fournisseurs. Le personnel de l'approvisionnement ne dispose pas d'une « zone de sécurité » (c.-à-d. des paramètres concernant les renseignements qui peuvent et qui ne peuvent pas être divulgués à la suite de processus concurrentiels). Toutefois, l'ACDI, AINC et TPSGC ont déployé d'importants efforts afin d'informer les fournisseurs de leurs droits d'obtenir des débriefages et ils ont élaboré de la documentation en vue d'orienter le personnel de l'approvisionnement sur la question. De plus, nous avons aussi remarqué que l'ACDI et TPSGC offrent des normes particulières en matière de divulgation afin d'aider leur personnel d'approvisionnement à répondre aux défis des débriefages. Ces normes sont disponibles sur leurs sites Internet respectifs.

Cependant, il y a encore beaucoup d'agents d'approvisionnement qui s'inquiètent; ils croient que des débriefages trop détaillés pourraient donner lieu à des poursuites ou à des appels. Ainsi, ils ont tendance à limiter les renseignements qu'ils divulguent afin d'atténuer les risques de plaintes formelles. Cette pratique a fait en sorte que la collectivité de l'approvisionnement est devenue prudente et peu encline à prendre des risques. De plus, elle est source de frustration, à la fois pour les fournisseurs et les agents d'approvisionnement.

Toutefois, offrir aux fournisseurs des débriefages et des renseignements plus cohérents devrait réduire le nombre de contestations et de plaintes. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a noté dans son rapport de 2007 que le Royaume-Uni a très bien fait à cet égard, et que, même si l'on ne peut pas prouver la relation de cause à effet entre les débriefages détaillés et les examens juridiques, il y a eu une importante diminution du nombre d'examen au cours de la dernière décennie.

En outre, la plupart des agents d'approvisionnement reconnaissent que les débriefages sont bénéfiques pour les fournisseurs. Cependant, la plupart d'entre eux ont l'impression que les explications peuvent être uniquement offertes dans le cadre d'entretiens en personne. Selon eux, le fait de publiciser le droit aux débriefages et d'offrir des débriefages plus détaillés mettra de la pression supplémentaire sur une fonction déjà surchargée. Bien que nous comprenions ces inquiétudes, il est important de se rappeler que les enjeux de capacité ne peuvent pas éclipser le droit des soumissionnaires de connaître les raisons pour lesquelles ils n'ont pas obtenu un contrat et les manières d'améliorer leurs futures soumissions. Nous croyons que ces inquiétudes peuvent être corrigées par les ministères et organismes en établissant des normes et une méthodologie de publication des informations concernant les soumissions. Cela permettrait une compréhension commune de l'information ainsi divulguée (quand, quoi, comment).

Dans la majorité des cas, la formation particulière en communication sur la manière d'annoncer de mauvaises nouvelles aux soumissionnaires non retenus n'est pas fournie de manière uniforme à l'échelle du gouvernement. Aucune évaluation n'est effectuée pour veiller à ce que le personnel d'approvisionnement détient les compétences et les aptitudes nécessaires pour mener à bien des débriefings. La qualité des débriefings à l'intention des fournisseurs dépend largement de la perspective et de l'expérience du personnel d'approvisionnement qui travaille sur le dossier. Les pratiques incohérentes, en plus d'accroître le risque de ne pas traiter les fournisseurs équitablement, pourraient donner lieu à des communications moins efficaces, ce qui pourrait occasionner des mécontentements, des conflits et des plaintes formelles subséquentes.

Le manque de sensibilisation à l'égard de l'importance des débriefings pourrait être une des raisons pour lesquelles le personnel de l'approvisionnement n'informe pas les soumissionnaires de leur droit d'obtenir un débriefing, ou encore, du résultat d'un appel d'offres en temps opportun.

Par définition, un processus d'approvisionnement concurrentiel comprend la participation de plusieurs soumissionnaires. Ainsi, pour chaque contrat attribué à un soumissionnaire retenu, il y a habituellement au moins un soumissionnaire qui est perdant, ce qui peut décourager les soumissionnaires de participer à nouveau aux processus du gouvernement. Ainsi, ce dernier y perd également au change et il fait face à d'importants défis : attirer et retenir les fournisseurs.

Les débriefings sont bénéfiques pour le gouvernement et pour les fournisseurs. Un débriefing permet aux soumissionnaires de juger s'ils ont été traités équitablement et augmente leur confiance à l'égard de l'ouverture et de la transparence des processus d'approvisionnement. En reconnaissant le temps, l'effort et les ressources que les soumissionnaires ont consacrés au processus, on peut les encourager à faire affaire de nouveau avec le gouvernement fédéral. Un débriefing peut aussi aider les soumissionnaires à comprendre la manière de préparer une soumission et à déterminer les domaines qu'ils doivent améliorer afin d'augmenter leurs chances d'obtenir de futurs marchés.

De plus, grâce aux débriefings, le gouvernement peut obtenir des renseignements de la part des soumissionnaires, notamment sur les manières d'améliorer les processus d'approvisionnement.

Un débriefing efficace permet au gouvernement d'améliorer de manière générale sa communication avec la collectivité des fournisseurs, en plus d'accroître les chances qu'un contrat soit attribué dans une atmosphère de coopération et de respect mutuel. Cela devrait minimiser la probabilité de délais et de contestations juridiques et aider le gouvernement à répondre aux besoins de ses programmes. De plus, cela devrait aussi permettre de réduire la pression financière sur les fournisseurs et d'économiser l'argent des contribuables.

L'Office of Government Commerce (OGC) du Royaume-Uni a ouvert la voie en haussant la barre de la qualité des débriefings. Son rapport reconnaît que les avantages l'emportent sur les risques. L'OGC a analysé le processus de débriefings et

a offert des conseils, de l'orientation et des instructions à son personnel d'approvisionnement afin d'établir sa réputation d'acheteur ouvert, éthique et équitable.

Les fournisseurs qui ont investi de grandes ressources pour soumissionner les marchés de l'État devraient avoir le droit de savoir s'ils ont été retenus ou non et pourquoi. De plus, ils doivent savoir qu'ils sont en droit d'obtenir des explications. Toutefois, afin de gérer les attentes, le personnel de l'approvisionnement et les fournisseurs devraient savoir quels sont les renseignements qui peuvent être divulgués à la suite d'un processus concurrentiel.

Le gouvernement ne souhaite pas que les soumissionnaires se découragent et cessent de présenter des offres. Au contraire, il souhaite maintenir et accroître le bassin des fournisseurs afin d'assurer la concurrence, laquelle donnera lieu à une réduction des coûts, à l'acquisition de biens, de services et de services de construction de meilleure qualité, ainsi qu'à une meilleure garantie de l'optimisation des fonds publics.

À ces fins, les ministères et organismes gouvernementaux doivent mettre en place des normes afin :

- d'informer les fournisseurs de leur droit d'obtenir des débriefings et des mécanismes de recours;
- d'établir des principes fondamentaux et une approche (créant une « zone de sécurité ») afin de veiller à ce que les agents d'approvisionnement et les fournisseurs comprennent bien ce que sont les débriefings et ce qu'ils comprennent;
- d'établir des instructions claires concernant les options de prestation des débriefings, notamment par téléphone, par écrit ou par l'entremise d'une rencontre en personne; adapter la méthode à la complexité et à l'importance du processus d'approvisionnement;
- de veiller à ce que les agents d'approvisionnement aient les compétences nécessaires et qu'ils soient formés adéquatement.

TPSGC devrait développer un modèle ou une approche normalisée pour les débriefings. Une fois en place, les autres ministères et organismes gouvernementaux pourraient vouloir l'adapter à leurs opérations selon leurs propres besoins.

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement croit fermement que la mise en œuvre de ces recommandations permettra d'augmenter de manière significative la perception d'équité, d'ouverture et de transparence des fournisseurs, en plus d'aider à renforcer la confiance de la population canadienne dans le processus d'approvisionnement fédéral.

Nous avons offert à tous les ministères et organismes concernés par cet examen l'occasion de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la rédaction de la version définitive.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Contexte

2.1 Les contrats attribués par le gouvernement du Canada doivent respecter un certain nombre de lois et de politiques.

2.2 En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), « le gouvernement fédéral s'engage à prendre les mesures indiquées pour favoriser l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'appel d'offres en vue de la passation avec Sa Majesté de marchés de fournitures, de marchés de services ou de marchés de travaux ». La LGFP autorise aussi le Conseil du Trésor (CT) à agir au nom du gouvernement à l'égard des questions concernant : « ... a) les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale... ». En outre, la LGFP requiert aussi la divulgation publique des renseignements de base des contrats gouvernementaux de plus de 10 000 \$.

2.3 En ce qui concerne les débriefages à l'attention des fournisseurs ayant soumissionné les marchés de l'État, la Politique sur les marchés du CT mentionne ce qui suit : « On devrait fournir des explications aux soumissionnaires non choisis qui le demandent. Les explications devraient en principe comprendre une description des facteurs et critères utilisés dans l'évaluation, et on doit respecter le droit de chaque soumissionnaire au caractère confidentiel de tel ou tel renseignement. »

2.4 Trois accords commerciaux dont le Canada est signataire, comportent aussi des obligations en matière d'approvisionnement et de contrat, soit : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). Parmi eux, l'ALENA et l'AMP-OMC comprennent des exigences précises concernant les cas où des renseignements doivent être divulgués aux soumissionnaires non retenus.

2.5 De plus, la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada autorise les fournisseurs à demander l'accès à tout dossier sous le contrôle d'une organisation gouvernementale. La Loi précise aussi les exceptions à l'obligation correspondante pour les institutions gouvernementales en matière de divulgation de l'information. Tout renseignement qui ne peut pas être divulgué à un tiers en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne peut pas être mentionné dans le cadre d'un débriefage à l'intention des soumissionnaires, sans égard aux exigences des accords commerciaux ou de la Politique sur les marchés du CT.

2.6 Bien que les approvisionnements fédéraux soient assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*, la plupart des processus d'approvisionnement ne sont pas régis par les accords commerciaux, puisque leur valeur monétaire est en-deçà des seuils. Néanmoins, tous les approvisionnements sont assujettis aux exigences en matière de débriefage, conformément à la Politique sur les marchés du CT.

Description

2.7 Les débriefages à l'intention des fournisseurs, offerts par le gouvernement du Canada, se déroulent après l'attribution d'un contrat. Lors de ces séances, les fournisseurs reçoivent les résultats de l'évaluation des soumissions qu'ils ont présentées en réponse à un appel d'offres concurrentiel. On peut divulguer ces renseignements aux soumissionnaires par téléphone, par écrit ou lors d'une rencontre en personne.

2.8 Il s'agit de la seule occasion dont disposent les agents d'approvisionnement pendant tout le processus concurrentiel pour renseigner les fournisseurs sur la manière dont les soumissions ont été évaluées et leur expliquer les raisons pour lesquelles leurs soumissions n'ont pas été retenues. Même si en règle générale, ce sont les soumissionnaires non retenus qui demandent un débriefage, les soumissionnaires retenus peuvent aussi en demander un. Les débriefages permettent aux fournisseurs de juger l'équité du processus d'approvisionnement et de déterminer s'ils ont été traités de manière équitable.

Pourquoi est-ce important?

2.9 L'engagement du Canada d'avoir le meilleur rapport qualité-prix ou le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et de la population canadienne » comprend le besoin implicite d'obtenir les biens, les services et les services de construction dont il a besoin auprès des meilleurs fournisseurs possible. Cet objectif est atteint principalement au moyen des processus concurrentiels.

2.10 Par définition, un processus d'approvisionnement concurrentiel comprend la participation de plusieurs soumissionnaires. Ainsi, pour chaque contrat attribué à un soumissionnaire retenu, il y a habituellement au moins un soumissionnaire qui est perdant, ce qui peut décourager les soumissionnaires de participer à nouveau aux processus du gouvernement. Ainsi, ce dernier y perd également au change et il fait face à d'importants défis : attirer et retenir les fournisseurs.

2.11 Si les fournisseurs ne sont pas en mesure d'obtenir un débriefage ou s'ils ne reçoivent pas de renseignements pertinents, ils peuvent se décourager et ne plus présenter de soumission, ce qui pourrait réduire le bassin des fournisseurs, augmenter le coût des approvisionnements et réduire la qualité des biens, des services et des services de construction.

2.12 En plus d'être sensé sur le plan des affaires, offrir de bons débriefages à l'intention des fournisseurs comporte des avantages à la fois pour le gouvernement et pour les fournisseurs.

2.13 Avantages pour le gouvernement

- Il est beaucoup plus probable qu'un soumissionnaire non retenu, qui a été bien débriefé, soumissionnera à nouveau les marchés de l'État, de manière active et

efficace, ce qui accroît la concurrence et garantit la meilleure valeur pour la population canadienne.

- Les débriefages permettent au gouvernement d'accroître sa capacité à démontrer à la collectivité des fournisseurs que les activités d'approvisionnement sont réalisées de manière équitable, ouverte et transparente, conformément aux cadres législatifs, réglementaires et politiques.
- De plus, grâce aux débriefages, le gouvernement peut obtenir des renseignements de la part des soumissionnaires, notamment sur les manières d'améliorer les processus d'approvisionnement.

2.14 Avantages pour les fournisseurs

- Les débriefages permettent de reconnaître le temps, l'effort et les ressources investis par les soumissionnaires, ce qui peut les encourager à faire affaire de nouveau avec le gouvernement fédéral.
- Ils peuvent aussi permettre aux soumissionnaires de comprendre la manière de préparer une soumission et de déterminer les domaines qu'ils doivent améliorer afin d'augmenter leurs chances d'obtenir de futurs marchés.
- En outre, ils augmentent la confiance des fournisseurs à l'égard de l'ouverture et de la transparence des processus d'approvisionnement, lesquels sont réalisés en totale conformité avec les cadres législatifs, réglementaires et politiques et conformément aux processus d'évaluation des soumissions et aux méthodes de sélection publiées, annoncés en tant que partie intégrale de chaque demande de soumissions.

2.15 De plus, offrir aux fournisseurs des débriefages et des renseignements plus cohérents devrait améliorer la relation entre le gouvernement et les fournisseurs, ainsi que réduire le nombre de contestations et de plaintes. En 2007, un rapport de l'Organisation mondiale de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'intégrité des marchés publics précisait que ¹ :

- le Royaume-Uni a très bien fait à cet égard, et que, même si l'on ne peut pas prouver la relation de cause à effet entre les débriefages détaillés et les examens juridiques, il y a eu une importante diminution du nombre d'exams au cours de la dernière décennie, d'environ 3 000 en 1995 à 1 200 en 2005;
- le résultat le plus important des débriefages est le fait qu'ils réduisent la probabilité de contestations juridiques puisqu'ils visent à démontrer aux

¹ *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

fournisseurs que les processus sont réalisés correctement et conformément aux règles de l'approvisionnement et de probité financière.

Principaux points de l'examen

Objectifs

2.16 Le présent examen a été entrepris afin de déterminer les pratiques efficaces et les principaux facteurs de réussite des débriefages à l'intention des fournisseurs à la suite de l'attribution d'un contrat.

Portée de l'examen et période visée

2.17 L'examen a été réalisé d'octobre 2008 à mars 2009. Nous avons examiné les pratiques actuelles ainsi que les outils et les structures utilisés dans le cadre des débriefages offerts par quatre (4) ministères et deux (2) agences, lesquels figurent dans le Tableau 1. Ces organisations ont été choisies pour fournir un aperçu raisonnable des pratiques au sein du gouvernement fédéral et un échantillon représentatif en terme de valeur monétaire et de nombre de contrats attribués.

Tableau 1

Rapport sur les activités d'achat 2007

(Total des contrats attribués, y compris les modifications nettes, mais excluant les commandes subséquentes aux offres à commandes)

Ministère ou organisme	Type de contrat et valeur maximale	Nombre de contrats	Valeur monétaire
Agence canadienne de développement international (ACDI)	Moins de 25 000 \$ (concurrentiel et non concurrentiel)	1 316	11 683
	Plus de 25 000 \$ Concurrentiel*	312	160 719
	Non concurrentiel	78	3 719
	Total	1 706	176 121
Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)	Moins de 25 000 \$ (concurrentiel et non concurrentiel)	2 765	8 721
	Plus de 25 000 \$ Concurrentiel*	74	42 052
	Non concurrentiel	27	22 385
	Total	2 866	73 158
Service correctionnel Canada (SCC)	Moins de 25 000 \$ (concurrentiel et non concurrentiel)	69 301	83 509
	Plus de 25 000 \$ Concurrentiel*	824	237 583
	Non concurrentiel	65	12 879
	Total	70 190	333 971

DÉBREFFAGES À L'INTENTION DES FOURNISSEURS

Ministère de la Défense nationale (MDN)	Moins de 25 000 \$ (concurrentiel et non concurrentiel)	9 996	114 150
	Plus de 25 000 \$ Concurrentiel*	3 579	4 983 801
	Non concurrentiel	1 225	2 335 038
	Total	14 800	7 432 989
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC)	Moins de 25 000 \$ (concurrentiel et non concurrentiel)	2 155	20 808
	Plus de 25 000 \$ Concurrentiel*	136	102 556
	Non concurrentiel	66	8 564
	Total	2 357	131 928
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)**	Moins de 25 000 \$ (concurrentiel et non concurrentiel)	22 845	86 683
	Plus de 25 000 \$ Concurrentiel*	3 838	2 487 431
	Non concurrentiel	364	247 105
	Total	27 047	2 821 219

*Comprend les préavis d'adjudication de contrat (PAC).

**Les volumes d'achat de TPSGC comprennent uniquement les achats effectués en son nom. Les volumes d'achat attribués aux autres ministères peuvent avoir fait l'objet d'un processus concurrentiel par TPSGC, à titre de prestataire des services communs. Dans ces cas-là, TPSGC est responsable de la prestation de débriefage à l'égard de ces contrats.

Méthode

2.18 Nous avons examiné les cadres législatifs, réglementaires et politiques qui gouvernent directement les approvisionnements, ou qui s'y rapportent; réalisé des entrevues auprès des membres des associations des fournisseurs, du personnel de l'approvisionnement, des experts de domaines précis, des avocats représentant le gouvernement et les fournisseurs et nous avons étudié les documents gouvernementaux pertinents relatifs aux débriefages.

2.19 Nous avons aussi pris en compte les préoccupations et les plaintes relatives aux débriefages soulevées lors des mécanismes de recours pour les approvisionnements fédéraux.

2.20 Finalement, nous avons effectué des recherches web et documentaires afin de découvrir comment les autres organisations d'approvisionnement, nationales ou internationales, établissent un équilibre entre le défi du débriefage des fournisseurs et le respect des lois relatives à la confidentialité.

Ce à quoi nous nous attendions

2.21 Les lois, les accords commerciaux et la Politique sur les marchés du CT reconnaissent le droit des fournisseurs d'obtenir des renseignements concernant le résultat d'un processus concurrentiel auquel ils ont participé. Nous nous attendions à ce que les ministères qui ont d'importants volumes d'achat disposent déjà de la plupart des

éléments précisés ci-dessous, alors que les ministères ayant de plus petits volumes auraient uniquement quelques-uns de ces éléments pour assurer l'orientation adéquate de leurs agents d'approvisionnement. Voici ces éléments :

1. Orientation stratégique claire concernant le moment et les raisons d'offrir un débriefage aux fournisseurs ainsi que les méthodes utilisées pour en faire la prestation, et la manière dont le droit des soumissionnaires de demander des explications est communiqué à la collectivité des fournisseurs.
2. Détermination des rôles et des responsabilités pour tout le personnel qui participe au processus d'approvisionnement.
3. Indication claire que les personnes responsables des débriefages ont reçu de la formation et des instructions adéquates.
4. Documentation appropriée relative au débriefage versée au dossier contractuel.
5. Orientation aux agents d'approvisionnement comme : lignes directrices, modèles ou autres approches structurées, y compris les renseignements qui peuvent et qui ne peuvent pas être communiqués aux fournisseurs.
6. Établissement de rapports : combien, à qui, quand et la méthode de livraison; quels sont les résultats; et s'il y avait des préoccupations de la part des fournisseurs.
7. Surveillance : analyse des rapports pour évaluer l'efficacité ainsi que les leçons retenues pour des améliorations continues du processus d'approvisionnement.

Constatations

Constatations générales

2.22 Nous avons remarqué que, bien que la plupart des ministères offrent des débriefages, il n'y a pas d'uniformité. Nous n'avons pas trouvé de rapports concernant le nombre de débriefages par période donnée, nous n'avons pas pu déterminer qui les offre et qui ne les offre pas, les méthodes de prestation de ces séances ou quels en sont les résultats. Ainsi, les renseignements relatifs aux débriefages ne sont pas quantifiables.

Pratiques ministérielles en matière de débriefage

2.23 Malgré le manque d'un système formel de production des rapports, nous avons trouvé une variété d'approches et d'outils utilisés dans le cadre des débriefages. Nous avons aussi constaté des différences dans la manière dont les fournisseurs sont renseignés à propos des débriefages.

2.24 L'ACDI offre des renseignements détaillés décrivant le droit des soumissionnaires à obtenir des débriefages. En plus des conditions générales (demande de propositions) pour les documents de l'invitation à soumissionner, l'ACDI propose un document intitulé *Débriefage et divulgation de renseignements aux*

soumissionnaires suite à l'évaluation des propositions. Ces documents sont disponibles sur le site Internet de l'ACDI.

2.25 L'ACDI a aussi élaboré un guide complet sur le débriefage aux soumissionnaires, un document interne pour son personnel d'approvisionnement. Ce guide comprend un modèle que les agents d'approvisionnement doivent utiliser lorsqu'ils réalisent des débriefages, ainsi que de l'orientation sur la manière de divulguer des renseignements et sur ce qui peut être divulgué.

2.26 Le MDN dispose d'un document intitulé *Aperçu des procédures de passation des marchés* à des fins d'utilisation interne pour ses agents d'approvisionnement. Ce document traite de la manière d'offrir des débriefages aux soumissionnaires non retenus, et il est disponible sur le site Internet du MDN.

2.27 Le livret du MAINC, intitulé *Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, un guide de l'approvisionnement du gouvernement fédéral*, disponible sur le site Internet du Ministère, fournit des renseignements sur le débriefage des fournisseurs.

2.28 TPSGC possède une politique en matière de débriefage et de divulgation, présentée dans le *Guide des approvisionnements* pour le personnel d'approvisionnement. Il est disponible sur le site Internet du Ministère. On nous a avisés que le 1^{er} avril 2009, soit après avoir terminé le présent examen, TPSGS a indiqué sur le site MERX que les fournisseurs avaient le droit de demander un débriefage.

2.29 TPSGC fait aussi référence aux débriefages dans divers documents internes lesquels sont, en général développés pour des besoins différents selon le Guide des approvisionnements. Par exemple, il existe un document intitulé *Lignes directrices de base pour le processus d'évaluation des propositions et les méthodes de sélection des entrepreneurs*. Il y a aussi un document précis sur les approvisionnements relatifs aux services professionnels qui traite des débriefages, *Processus de passation des marchés et modification contractuelle dans le cadre d'arrangements en matière d'approvisionnement généraux*. En outre, nous avons constaté qu'il y a des instructions à intégrer dans les appels d'offres pour les architectes et les ingénieurs qui ne sont pas indiquées dans les autres modèles d'appels d'offres.

2.30 Nous n'avons pu confirmer que le SCC ou CIC disposent d'orientation formelle concernant le débriefage. De plus, nous n'avons trouvé sur leurs sites Internet aucun renseignement à ce sujet.

La perspective du gouvernement

2.31 Nous avons remarqué qu'il y a deux principaux facteurs qui touchent les débriefages au Canada :

Exigences en matière de divulgation de renseignements non harmonisées

2.32 Puisque c'est dans le cadre des débriefages qu'on explique aux soumissionnaires les méthodes d'évaluation des soumissions, les politiques de débriefage doivent être en lien avec les politiques de divulgation de renseignements.

2.33 La LGFP autorise le CT à réglementer la divulgation publique des renseignements de base des contrats gouvernementaux de plus de 10 000 \$.

2.34 La Politique sur les marchés du CT, qui doit être appliquée par la plupart des ministères et agences, fournit quelques indications sur les renseignements qui peuvent être divulgués, comme le nom du soumissionnaire retenu et le prix de la soumission, et les raisons pour lesquelles un soumissionnaire n'a pas été retenu, y compris les facteurs et les critères d'évaluation. Bien que les ministères soient assujettis à l'obligation de fournir des débriefages, s'ils ne respectent pas la politique, aucun droit n'est accordé aux fournisseurs.

2.35 L'ALENA et l'AMP-OMC comportent des exigences concernant les renseignements à fournir aux soumissionnaires non retenus. Ils y sont décrits de manière plus générale, au moyen d'une approche objective. Par exemple, l'ALENA précise qu'on devrait fournir à un soumissionnaire non retenu les caractéristiques pertinentes et les avantages du fournisseur retenu, indiquant ainsi que le soumissionnaire non retenu peut obtenir certains renseignements sur la soumission gagnante lors d'un débriefage.

2.36 La *Loi sur l'accès à l'information* comprend des exigences rigoureuses concernant les renseignements qui ne peuvent pas être divulgués aux fournisseurs. Sans le consentement du tiers sur lequel portent les renseignements, la Loi interdit à une organisation gouvernementale de divulguer à un fournisseur :

- des secrets industriels de tiers;
- les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques traités comme confidentiels par le tiers;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins;
- si le tiers est une personne, des renseignements personnels, y compris de l'information relative à des opérations financières auxquelles il a participé.

2.37 La *Loi sur l'accès à l'information* donne le droit à une organisation gouvernementale de refuser de divulguer des renseignements dont la divulgation

risquerait vraisemblablement d'entraver les négociations, contractuelles ou autres, menées par une organisation gouvernementale.

2.38 En résumé, lorsque les approvisionnements sont assujettis à l'ALENA ou à l'AMP-OMC, les agents d'approvisionnement doivent fournir des renseignements aux fournisseurs, conformément à ces accords. Ils doivent également respecter la confidentialité de l'information fournie par les autres fournisseurs, conformément aux exigences en matière de divulgation de la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.39 Le Guide des approvisionnements de TPSGC, employé principalement par les agents de négociations des contrats de TPSGC, précise les renseignements qui peuvent être divulgués, comme le nom du fournisseur retenu ainsi que le prix de la soumission et les raisons pour lesquelles le soumissionnaire ayant demandé le débriefage n'a pas remporté l'appel d'offres.

2.40 Le Tableau 2 ci-après résume les exigences en matière de débriefage et de divulgation de renseignements en vertu des lois canadiennes et des cadres politiques, et reflète les défis auxquels sont confrontés les agents d'approvisionnement dans l'interprétation des différentes normes relatives à la divulgation. À des fins de comparaison, le Tableau 2 comprend les exigences en matière de débriefage et de divulgation des renseignements :

- de TPSGC, à titre de fournisseur de services communs et d'instance responsable de la passation de marchés du gouvernement fédéral;
- des Federal Acquisition Regulations (FAR) du gouvernement des États-Unis, lesquels gouvernent l'acquisition de biens et de services effectuée par presque toutes les agences d'achats. Les États-Unis sont aussi signataires de l'ALENA et de l'AMP-OMC.
- de la Banque mondiale, d'un point de vue international.

Tableau 2 - Exigences en matière de débriefage et de divulgation de renseignements

Information	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	Accords commerciaux	Politique sur les marchés du CT	Guide des approvisionnements de TPSGC	FAR des États-Unis	Banque mondiale
Identifier le soumissionnaire retenu et le prix de la soumission	✓ (plus de 10 000 \$)	✓	(plus de 10 000 \$)	✓	✓	✓

DÉBREFFAGES À L'INTENTION DES FOURNISSEURS

Raisons pour lesquelles le soumissionnaire n'a pas été retenu		✓	✓ (facteurs et critères)	✓	✓	✓
Avantages relatifs de la soumission retenue		✓			Résumé de la justification de l'attribution	
Noms des autres soumissionnaires				✓ (entreprise seulement)	✓	✓
Classement général des autres soumissionnaires				Notes des soumissions (entreprise seulement)	✓	
Nom et prix de chaque soumission évaluée				✓ (entreprise seulement)		✓
Noms des soumissionnaires rejetés et la raison connexe						✓

Risques de plaintes formelles

2.41 Lorsque les fournisseurs ne sont pas satisfaits du processus d'approvisionnement, ils peuvent tenter des poursuites devant les tribunaux.

2.42 Les fournisseurs peuvent aussi soulever leurs enjeux auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) à des fins d'examen, si l'approvisionnement était assujéti aux accords commerciaux. Depuis 1994, le TCCE a traité diverses plaintes fondées sur les débriefages, ou qui y sont liées. Il y a un certain nombre de cas du TCCE où les pratiques en matière de débriefage et les normes de divulgation de l'information du gouvernement pourraient avoir été plus informatives afin de respecter les obligations des accords commerciaux.

2.43 Depuis mai 2008, les fournisseurs peuvent aussi faire part de leurs préoccupations au BOA, à des fins d'examen, pour les approvisionnements qui relèvent de sa compétence. Même si le BOA peut faire le lien entre certaines préoccupations relatives aux renseignements divulgués ou non lors des débriefages, l'une des préoccupations principales des fournisseurs est le temps nécessaire pour obtenir des renseignements ou même pour recevoir un avis des agents d'approvisionnement.

2.44 La crainte qu'un fournisseur dépose une plainte fait en sorte que les agents d'approvisionnement sont extrêmement prudents à l'égard des débriefages, puisqu'ils doivent annoncer de mauvaises nouvelles aux soumissionnaires et leur expliquer pourquoi ils n'ont pas été retenus. Robert C. Worthington, un avocat spécialisé dans les approvisionnements, a très bien résumé les pensées de certains spécialistes avec

lesquels s'est entretenu le BOA. M. Worthington a écrit que relativement peu de fournisseurs déposent des plaintes auprès du TCCE, mais que la crainte d'une contestation judiciaire survient chaque jour. Ainsi, les agents d'approvisionnement fédéral sont peu enclins à courir des risques en ce qui a trait à la prise de décision.²

2.45 Ce concept de « crainte » auquel M. Worthington fait référence n'est pas exclusif au gouvernement canadien. On y a aussi fait référence dans le rapport de 2003 de l'Office of Government Commerce du Royaume-Uni intitulé *Supplier Debriefing*³. On y mentionne que les agents d'approvisionnement peuvent s'inquiéter du résultat possible d'une poursuite contre le gouvernement relativement aux infractions lors de débriefages, ou encore, des poursuites qui pourraient être déposées contre les autorités contractantes elles-mêmes auprès de la High Court. On craint que le candidat ou le soumissionnaire déçu utilise les renseignements divulgués dans les débriefages hors de leur contexte, particulièrement lorsque les critères étayant la décision semblent subjectifs.

2.46 Cette « crainte » à l'égard des répercussions que pourrait avoir une plainte a eu des conséquences négatives sur les pratiques de débriefage, ce qui a grandement contribué à créer une culture d'aversion aux risques au sein de la collectivité de l'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Perspective des fournisseurs

2.47 Les fournisseurs consacrent d'importantes ressources humaines et financières à la préparation de leurs soumissions en réponse à un appel d'offres concurrentiel. Toutefois, nous avons découvert des preuves qui suggèrent que plusieurs fournisseurs croient ne pas recevoir assez de renseignements concernant les résultats de leur soumission, ou ne pas les recevoir en temps opportun.

2.48 En 1996, un sondage de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)⁴ effectué auprès de ses membres concernant les préoccupations à l'égard des soumissions non retenues, a démontré qu'un répondant sur quatre était préoccupé par la manière dont le gouvernement annonçait ses intentions. En outre, plus des deux tiers des répondants (67 %) ont indiqué que l'agent d'approvisionnement ne leur a jamais offert d'explications sur les raisons pour lesquelles leurs soumissions n'ont pas été retenues. Aussi, près de la moitié (48 %) ont dit qu'ils n'avaient jamais été avisés par l'agent d'approvisionnement que leur soumission n'avait pas été retenue.

² “CITT Corner”, Summit magazine, mars 2005.

³ 2003, Rapport de l'Office of Government Commerce du Royaume-Uni, intitulé *Supplier Debriefing*

⁴ 1996, Sondage de la FCEI concernant les achats du gouvernement fédéral et les petites entreprises : occasions d'affaires ou occasions manquées?

2.49 Lors de sa comparution devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes le 26 février 2009, la FCEI a précisé qu'il s'agissait toujours d'une entrave. Un sondage réalisé en 2008 indiquait que 18,5 % des répondants ne savaient pas pourquoi leurs soumissions avaient été rejetées par le gouvernement fédéral, alors que seulement 10,1 % des répondants ont précisé ce manque de connaissance pour tous les niveaux de l'approvisionnement fédéral. Ils ont noté que lorsqu'ils ne remportaient pas un marché, en règle générale, on ne les avisait pas pourquoi ils n'avaient pas été retenus.

2.50 Les fournisseurs consacrent beaucoup de temps, d'efforts et de ressources dans la préparation et la présentation de leurs soumissions. La FCEI, qui représente les petites entreprises qui soumissionnent habituellement les petits contrats, a aussi déclaré que plusieurs de ses membres ont rapporté que les occasions sont difficiles à trouver, et que lorsqu'ils en trouvent, la paperasserie est importante. En fait, un des membres a affirmé qu'il en coûtait de 3 000 \$ à 6 000 \$ pour présenter une soumission au gouvernement fédéral, et qu'il était difficile d'obtenir des réponses à des questions dans le cadre des processus d'approvisionnement.

Un certain nombre de préoccupations soulevées auprès du BOA par la collectivité des fournisseurs appuient les constatations de la FCEI.

Autres autorités administratives

2.51 Au cours des dernières années, beaucoup de choses ont été écrites au Canada et partout dans le monde au sujet du débriefage des fournisseurs qui ont soumissionné les marchés publics.

2.52 Plusieurs organisations publiques font la promotion des débriefages dans le cadre de leurs processus d'approvisionnement. Au Canada et à l'étranger, on juge que le débriefage est un élément très important de l'efficacité continue des systèmes d'approvisionnement publics, créant une relation de confiance avec les fournisseurs, puisque les débriefages garantissent l'équité des pratiques.

2.53 En 2003, l'OGC du Royaume-Uni⁵ a publié un rapport précisant que les débriefages sont importants pour plusieurs raisons, notamment aider les fournisseurs à améliorer leur rendement concurrentiel. Dans ce rapport, on note que les pratiques efficaces de débriefage comportent de nombreux avantages pour le gouvernement, notamment déterminer les manières d'améliorer les processus d'approvisionnement, encourager la réception de meilleures soumissions de la part des fournisseurs ayant bénéficié d'un débriefage, et aider à établir la réputation d'être un acheteur équitable, ouvert et éthique avec qui les fournisseurs voudront encore faire affaire.

⁵ 2003, *Supplier Debriefing*, rapport de l'OGC du Royaume-Uni

2.54 Notant que les débriefings sont d'importants outils d'apprentissage grâce auxquels les agents d'approvisionnement reçoivent les commentaires de l'industrie et apprennent des fournisseurs, l'OGC précise que les fournisseurs importants peuvent avoir une grande expérience des différentes techniques et politiques d'approvisionnement et pourraient offrir des commentaires pertinents, fondés sur leurs expériences. Réciproquement, les plus petites entreprises qui soumissionnent les marchés de l'État pour la première fois peuvent avoir des commentaires intéressants ou poser des questions pertinentes.

2.55 Le rapport précise aussi que les débriefings efficaces requièrent du temps et des efforts, et qu'ils comportent certains risques, mais que les avantages éventuels l'emportent sur ceux-ci. De plus, les débriefings efficaces devraient toujours réduire l'éventualité de contestations judiciaires puisqu'ils prouvent aux fournisseurs que le processus a été mené de manière appropriée, conformément aux règles d'approvisionnement et de propriété.

2.56 Le Canada n'est pas le seul pays à faire face au défi de la divulgation des avantages et des caractéristiques pertinentes des soumissionnaires sélectionnés, conformément à l'ALENA et à l'AMP-OMC. D'autres pays sont aussi signataires de ces deux accords et ils doivent harmoniser cette obligation avec les droits et les restrictions inhérents aux différentes lois en matière de divulgation de renseignements. Par exemple, les États-Unis ont révisé leurs règles d'approvisionnement dans les années 90, et ils ont élargi la portée des renseignements pouvant être divulgués sur une base type, réduisant ainsi l'ambiguïté à l'égard des renseignements pouvant être divulgués.

2.57 Puisque les débriefings sont reconnus par les autres comme étant des éléments bénéfiques du processus d'approvisionnement, il est regrettable que les fournisseurs et les agents d'approvisionnement soient découragés par la fréquence, la forme et le contenu des débriefings actuellement offerts.

Annulation d'un processus d'approvisionnement

2.58 Les débriefings jouent aussi un rôle important, puisqu'ils garantissent la transparence lorsque le gouvernement annule un appel d'offres. Les soumissionnaires éventuels peuvent avoir déjà commencé à élaborer leurs soumissions lorsqu'un appel d'offres est annulé. Le fait d'annuler un appel d'offres sans en expliquer les raisons aux soumissionnaires éventuels, pourrait susciter des doutes quant à l'intégrité du processus d'approvisionnement.

La dimension humaine

2.59 Les agents d'approvisionnement ont souligné au BOA que les débriefings peuvent être source de stress et être très émotifs. C'est tout à fait compréhensible puisque les fournisseurs n'espèrent plus obtenir un contrat et sont maintenant confrontés aux répercussions financières de la préparation d'une soumission et de la perte d'un contrat. Toutefois, malgré leur appréhension, les agents d'approvisionnement jugent qu'ils ont l'obligation de fournir, sur demande, des explications aux fournisseurs.

Cependant, les commentaires des fournisseurs indiquent qu'ils ne réalisent pas toujours qu'ils ont droit à un débriefing et qu'ils ne sont pas toujours réalisés d'une manière satisfaisante. Si un fournisseur ne reçoit pas une explication appropriée ou opportune, concernant les raisons pour lesquelles sa soumission n'a pas été retenue, il pourra se sentir de plus en plus frustré et conclure qu'on tente de lui cacher quelque chose.

2.60 Il se pourrait que publiciser le droit des fournisseurs aux débriefings augmente le nombre de demandes et mette ainsi une pression supplémentaire sur les agents d'approvisionnement, à un moment où les ressources des approvisionnements sont déjà surchargées. Bien que nous comprenons les défis que représentent les débriefings, particulièrement en ce qui a trait aux rencontres en personne, nous souhaitons souligner que les enjeux de capacité ne peuvent pas avoir préséance sur le droit des fournisseurs de connaître les raisons pour lesquelles ils n'ont pas remporté un appel d'offres et les manières d'améliorer leurs soumissions. Nous croyons que les ministères et les organismes peuvent traiter ces préoccupations en établissant des normes et des méthodes de divulgation de l'information issue des soumissions, lesquelles permettraient de mieux comprendre quels renseignements peuvent être divulgués ainsi que quand et comment ils doivent l'être.

2.61 Dans la plupart des cas, la prestation des débriefings dépend des perspectives et de l'expérience de l'agent d'approvisionnement impliqué. Alors qu'il existe une formation relative aux débriefings, elle n'est ni obligatoire ni offerte de manière uniforme à l'échelle du gouvernement. Aucune évaluation n'est réalisée pour s'assurer que les agents d'approvisionnement possèdent les compétences et les habiletés requises pour effectuer les débriefings. Cela veut donc dire que les débriefings peuvent être dirigés par des agents d'approvisionnement n'ayant pas été formés de manière adéquate, ce qui pourrait accroître les risques que l'information importante soit communiquée moins efficacement. Des pratiques incohérentes de débriefing peuvent aussi donner lieu à des messages divergents, ce qui renforcerait la perception voulant que les fournisseurs n'obtiennent pas les renseignements de manière égale et pourrait donner lieu à des mécontentements, à des confrontations et subséquemment, à des plaintes formelles.

2.62 En 2006, la FCEI a réalisé une étude sur le service à la clientèle du gouvernement canadien⁶ dans laquelle on dévoilait qu'un mauvais service réduirait la confiance générale d'un propriétaire d'entreprise envers le gouvernement canadien. L'étude concluait en soulignant que l'accessibilité, la cohérence de l'information et le manque de respect sont les principales préoccupations des entreprises. De plus, si le gouvernement améliorait le service qu'il offre aux entreprises, cela permettrait à ces dernières d'économiser temps et argent.

⁶ 2005, Recherche de la FCEI, *Servir un meilleur gouvernement - le service à la clientèle des petites entreprises et du gouvernement*

Conclusion

2.63 Comme mentionné dans l'énoncé des valeurs de la collectivité de l'approvisionnement du gouvernement du Canada publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor, trouver un juste équilibre entre les différentes dimensions parfois conflictuelles de l'intérêt public peut être une tâche ardue. On doit harmoniser cette complexité grâce à une approche décisionnelle éthique, qui sera collaborative et collégiale.

2.64 Il existe une vaste diversité de normes relatives à la divulgation des renseignements des soumissions pendant les débriefages. En agissant sans orientation claire et uniforme, les agents d'approvisionnement sont confrontés à de vrais dilemmes. Bien qu'il existe de l'orientation concernant les renseignements pouvant être divulgués, notamment offerte par l'ACDI et par TPSGC, la plupart des agents d'approvisionnement sont laissés à eux-mêmes dans la détermination des renseignements qu'ils peuvent divulguer. Cela peut être particulièrement problématique pour les agents d'approvisionnement, car ils doivent respecter les règles concernant la confidentialité des renseignements relatifs aux tiers, lesquels peuvent contredire les caractéristiques et avantages des obligations en matière de divulgation des accords commerciaux. Bien qu'ils puissent vouloir aider les soumissionnaires non retenus à améliorer leur capacité à préparer leurs soumissions et augmenter leurs chances de succès lors des prochains processus concurrentiels, les agents d'approvisionnement doivent s'assurer de ne pas divulguer des renseignements commerciaux confidentiels ou de l'information sur la propriété intellectuelle aux autres soumissionnaires. À l'inverse, les renseignements limités ne font qu'alimenter les perceptions des fournisseurs à l'égard de l'iniquité du processus d'approvisionnement.

2.65 Les préoccupations que nous avons entendues concernant une approche plus ouverte à l'égard des débriefages font écho aux inquiétudes soulevées lors de l'entrée en vigueur des lois en matière d'accès à l'information. Quoi qu'il en soit, les fournisseurs ont le droit d'obtenir des explications précises sur les raisons pour lesquelles leurs soumissions n'ont pas été retenues, afin de pouvoir les améliorer. Même s'il y a des défis administratifs pour s'assurer que nous respectons les droits des fournisseurs d'obtenir des explications, nous ne pouvons pas laisser ces défis l'emporter sur le droit légal des fournisseurs, puisque les débriefages sont bénéfiques pour le gouvernement et pour les fournisseurs.

2.66 Nous croyons que les préoccupations à propos de la charge de travail supplémentaire sur un système d'approvisionnement déjà surchargé peuvent être réglées en établissant des normes et des méthodes pangouvernementales de divulgation d'information relative aux soumissions qui permettront de créer une compréhension du pourquoi, quand et comment les renseignements doivent être divulgués. Une fois que les fournisseurs sauront qu'ils peuvent obtenir des renseignements sur un site Internet ou au moyen d'une autre méthode uniformisée, plusieurs considéreront que cela est suffisant. Cela, et une approche de débriefage uniformisée réduiront le fardeau des agents d'approvisionnement.

2.67 Il est raisonnable de s'attendre à ce que les représentants du gouvernement continuent de ressentir une certaine crainte, et qu'ils ne puissent pas tenir de débriefages dans les limites d'une « zone de sécurité » jusqu'à ce qu'on précise clairement quels sont les renseignements qu'ils peuvent divulguer et jusqu'à ce qu'ils puissent le faire dans un environnement où les attentes, les responsabilités et les obligations sont clairement définies.

2.68 Il n'y a pas suffisamment de mécanismes d'établissement de rapports ou de surveillance relativement aux activités de débriefage. Ainsi, les ministères ne savent pas si les débriefages fonctionnent bien et ne connaissent pas leurs répercussions sur la collectivité des fournisseurs. Le gouvernement ne profite pas des leçons retenues pour améliorer les pratiques d'approvisionnement et des occasions d'accroître la concurrence.

2.69 Des inquiétudes découlant de plusieurs facteurs ont contribué à accroître la frustration des fournisseurs et du gouvernement. Les effets cumulatifs de ces contraintes ont accru de manière importante la culture d'aversion au risque de la collectivité de l'approvisionnement du gouvernement fédéral et la perception des fournisseurs voulant que le système d'approvisionnement du gouvernement fédéral soit injuste.

Recommandations

2.70 Les recommandations proposées visent l'obtention de la meilleure valeur pour les Canadiens et les Canadiennes et l'amélioration de la relation entre les fournisseurs et le gouvernement. À ces fins, les ministères et organismes doivent mettre en place des normes afin :

D'informer les fournisseurs de leur droit de réclamer un débriefage et des mécanismes de recours

2.71 Pour s'assurer que les fournisseurs savent qu'ils ont le droit de bénéficier d'un débriefage et ce que cela comprend, il faudrait que tous les ministères et les organismes informent les fournisseurs de leur droit. Cela pourrait être fait de la manière suivante :

- un avis général (l'approche globale du gouvernement fédéral) affiché sur le site MERX, le service électronique d'appels d'offres du gouvernement;
- un avis précisant le droit d'obtenir des explications figurant clairement dans chaque document d'appel d'offres;
- un avis précis figurant dans tout autre document (une lettre, un journal) utilisé pour annoncer un appel d'offres.

2.72 En outre, il devrait être clairement dit aux fournisseurs que s'ils ne sont pas satisfaits des débriefages, ils peuvent présenter une demande de révision auprès du TCCE ou du BOA.

2.73 Les ministères doivent indiquer dans leurs avis le processus qu'un fournisseur doit respecter pour demander un débriefage, notamment les points de contact et les contraintes de temps.

D'établir des principes fondamentaux uniformes

2.74 Afin de veiller à ce que les fournisseurs et les fonctionnaires savent à quoi s'attendre et comprennent bien ce qu'est un débriefage, ce que cela comprend ou ne comprend pas, tous les ministères et les organismes devraient adopter une approche uniforme pour créer une « zone de sécurité » (c.-à-d. des paramètres concernant les renseignements qui peuvent et qui ne peuvent pas être divulgués lors des débriefages). Les débriefages devraient au moins comprendre :

- une récapitulation brève des critères d'évaluation des soumissions et de l'attribution du contrat, compris dans l'appel d'offres;
- le nom de l'entrepreneur retenu;
- la valeur du contrat, tel qu'attribué;
- les résultats de l'évaluation générale de la soumission retenue;
- l'évaluation détaillée de la soumission du fournisseur ayant bénéficié d'un débriefage.

Les agents d'approvisionnement devraient aviser:

- tous les soumissionnaires non retenus, en temps opportun, lorsque le contrat est attribué
- tous les soumissionnaires éventuels, en temps opportun, lorsqu'un appel d'offres est annulé et expliquer les raisons de l'annulation

2.75 Tout en reconnaissant le besoin d'établir de l'orientation en matière de débriefage et de divulgation de l'information qui soit conforme aux obligations du Canada en vertu des accords commerciaux et qui soit traitable en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et des exigences politiques du CT, nous recommandons que TPSGC, en tant qu'organisation de services communs, élabore un modèle ou une approche normalisée relative aux débriefages, pour ses propres besoins. Les autres ministères et organismes pourront adopter le modèle ou l'approche établi pour leur propre usage, selon leurs besoins opérationnels. Ce modèle devrait tenir compte de toutes les exigences politiques et législatives applicables. Le cadre définitif et les principes établis devraient être révisés de manière à correspondre aux approvisionnements de petites ou de grandes tailles, aux acquisitions spécialisées ou

encore aux types uniques de fournisseurs. Une fois ces éléments établis, les ministères et les organismes seront responsables de mettre en œuvre l'emploi du modèle et de le gérer.

Établir des méthodes de débriefage

2.76 Les ministères doivent fournir des indications claires sur les options de prestation d'un débriefage, comme par téléphone, par écrit ou dans le cadre d'une rencontre en personne. Ils devraient utiliser la méthode qui convient le mieux à la complexité et au caractère substantiel du besoin visé.

2.77 Par exemple, pour les approvisionnements moins complexes, l'approche normalisée pour donner l'information après adjudication du contrat devrait se faire par écrit ou par téléphone. Les rencontres en personne peuvent être offertes en deuxième lieu, si le fournisseur souhaite obtenir des renseignements qui n'ont pas été fournis ou s'il n'est pas satisfait du débriefage initial.

Améliorer la formation

2.78 Les programmes de formation existants relatifs à l'approvisionnement devraient être examinés et modifiés par les ministères et organismes, le cas échéant, pour veiller à ce qu'une formation efficace soit donnée sur le débriefage, conformément aux principes fondamentaux.

2.79 Les ministères et organismes doivent veiller à ce que des cours de formation soient disponibles pour développer les aptitudes et les compétences du personnel qui participe aux débriefages afin de les aider à jouer ce rôle efficacement.

Nous avons offert à tous les ministères et organismes concernés par cet examen l'occasion de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la rédaction de la version définitive.