



Bureau de l'ombudsman
de l'approvisionnement

Office of the Procurement
Ombudsman

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



CHAPITRE 4

EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

OFFRES À COMMANDES OBLIGATOIRES

Table des matières

RÉSUMÉ	ii
HISTORIQUE	1
CONTEXTE	1
OBJECTIFS	2
PORTÉE	2
MÉTHODOLOGIE.....	3
DESCRIPTION ET PROCESSUS.....	3
OBSERVATIONS GÉNÉRALES	5
TROUVER LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE LA COMMODITÉ ADMINISTRATIVE ET L'ACCÈS POUR TOUS	5
POLITIQUE.....	6
ACCÈS	7
Les 10 catégories de biens et services des OC obligatoires.....	7
Trois catégories précises : Véhicules, Carburants et SSRH	8
GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS	9
RAPPORTS DE TPSGC SUR L'UTILISATION DES OC OBLIGATOIRE	9
PLANIFICATION, CONCEPTION ET GESTION – VÉHICULES, CARBURANTS ET SSRH	10
Véhicules.....	11
Carburants	12
SSRH.....	13
CONCLUSION	14
RECOMMANDATIONS	15
ÉTABLIR DES NORMES ET GARANTIR L'ACCESSIBILITÉ.....	15
AMÉLIORER LES DONNÉES DES RAPPORTS.....	16
ANALYSER ET INTÉGRER LES RAPPORTS	16
ÉLIMINER L'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS INUTILE	16
ÉTABLIR DES NORMES UNIFORMES DE GESTION DES OFFRES À COMMANDES OBLIGATOIRES.....	16
VEILLER À UNE DOTATION ADÉQUATE.....	17

Résumé

Dans le budget 2005, le gouvernement a annoncé des mesures visant à réduire les coûts des approvisionnements fédéraux en utilisant la taille du gouvernement canadien pour obtenir les meilleurs prix possibles. À ces fins, tous les ministères fédéraux devaient utiliser des offres à commandes (OC) ou d'autres méthodes d'approvisionnement mises en place par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour acquérir des biens et des services communs. Le Conseil du Trésor (CT) a révisé sa Politique sur les marchés en avril 2005, afin de rendre l'utilisation des OC obligatoires pour 10 catégories de biens et de services.

Par la suite, TPSGC, en tant que principal organisme contractuel du gouvernement et prestataire de services communs, a élaboré une politique pour prendre une approche pangouvernementale : les ministères ne doivent pas mettre en place leurs propres OC, sauf si des circonstances exceptionnelles l'exigent, puisque cela nuirait à la réalisation d'économies à long terme.

Le présent examen vise la période allant d'avril 2005 à août 2008. En ce qui a trait à l'année civile 2007, le montant des commandes subséquentes aux OC s'élevait à 1,5 G\$, dont 57 % concernent les 10 catégories de biens et de services obligatoires. Puisque les OC relatives aux catégories de biens et de services obligatoires sont établies et gérées uniquement par TPSGC, nous avons limité la portée de notre examen à ce Ministère. En raison de la complexité globale et des caractéristiques propres aux OC, les autres méthodes d'approvisionnement, comme les arrangements en matière d'approvisionnement ou les instruments d'achat pluriministériels n'étaient pas visés dans notre examen.

Notre examen visait principalement à déterminer les pratiques efficaces et les secteurs à améliorer en ce qui a trait à l'équité, l'ouverture et la transparence des OC obligatoires. Dans cette optique, nous avons axé notre examen sur l'accès aux occasions de soumissionner pour les fournisseurs et sur l'établissement de rapports de TPSGC concernant l'utilisation ministérielle des OC obligatoires. Cela nous a donné l'occasion de dégager quelques impressions initiales sur les OC obligatoires et d'examiner plus en détail l'établissement de rapports ainsi que les analyses effectuées en appui à la gestion de trois catégories précises de biens et de services : les véhicules, les carburants et les services de soutien aux ressources humaines (SSRH).

Les OC obligatoires touchent plusieurs industries ayant des environnements d'affaires très différents. Dans le cadre d'examens futurs, notre Bureau souhaite examiner les répercussions des méthodes d'approvisionnement des OC sur l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement sur un certain nombre d'années.

Une offre à commandes est une offre présentée par un fournisseur en vue de fournir des biens ou des services à des prix préétablis, conformément à des modalités prédéfinies. Dans le cadre de cette méthode d'approvisionnement, les fournisseurs reçoivent normalement une estimation de la quantité qui sera achetée pendant une période de temps précise. Les ministères répondent à leurs besoins particuliers en établissant des contrats subséquents (des commandes subséquentes) à ces OC, et de

ce fait, les fournisseurs n'ont habituellement pas à présenter de nouvelles offres pour répondre à ces besoins individuels.

Les avantages de la méthode d'approvisionnement des OC incluent des coûts administratifs diminués et un moindre besoin pour le gouvernement de tenir des inventaires. De plus, cela offre une approche harmonisée pour le gouvernement et les fournisseurs afin de faire affaires à un coût et un effort raisonnables.

Un fournisseur qui n'obtient pas une OC a peu d'occasions de faire affaire directement avec le gouvernement, jusqu'à ce qu'une demande d'offres à commandes (DOC) soit établie pour les biens et les services qu'il fournit. Cela remet donc en cause l'équité et l'ouverture de la prolongation de la période initiale d'une OC en exerçant les options sur une plus longue période.

Le gouvernement des États-Unis utilise une méthode d'approvisionnement semblable aux OC, les Multiple Award Schedules (échéances d'attributions multiples). Bien que cette méthode comporte aussi certaines limitations, la plupart des « Schedules » sont continuellement ouvertes, par opposition aux OC, permettant ainsi aux fournisseurs de présenter une offre à tout moment. De plus, des biens et des services peuvent être ajoutés en tout temps, afin de veiller à ce que le gouvernement ait accès aux plus récentes technologies. Selon nous, nous devrions porter une plus grande attention à l'adaptation au Canada de certaines des pratiques exemplaires des autres administrations.

Les OC ont été l'objet de plusieurs préoccupations dans la collectivité des fournisseurs. Par exemple, la Business and Institutional Furniture Manufacturer's Association (BIFMA) a précisé que le regroupement des besoins a fait en sorte qu'il était plus difficile d'accéder aux marchés fédéraux et que le gouvernement est passé d'une approche inclusive à une approche exclusive, mettant ainsi en péril les entreprises, plus particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME).

Toutefois, TPSGC maintient que les OC peuvent, dans plusieurs cas, réduire le regroupement des commandes, puisque grâce à elles, il est plus aisé d'attribuer plusieurs petits projets à différents fournisseurs.

TPSGC a émis un avis en matière de politique qui précise qu'une OC obligatoire devrait en général durer un an et, le cas échéant, elle doit pouvoir comprendre d'autres périodes de prolongation. Le Ministère nous a avisés qu'il s'agissait d'une recommandation et non pas d'une directive. Il n'existe pas à l'heure actuelle de norme fixe concernant la durée d'une OC et la période de chacune d'entre elles est établie au cas par cas.

Nous avons constaté que la période initiale d'un an des OC n'a été utilisée que pour deux des 10 catégories de biens et de services obligatoires. Une autre méthode d'approvisionnement a été employée pour une des catégories de biens et de services. En ce qui a trait aux sept autres catégories, les périodes initiales varient de plus d'un an à presque cinq ans, avec une moyenne générale de plus de deux ans.

Pendant notre examen, on nous a informés qu'il faut habituellement de six à neuf mois pour mettre en place une OC, en raison des exigences opérationnelles et du nombre limité de ressources disponibles au sein de TPSGC pour gérer les biens et services.

Il s'agit d'une des raisons pour lesquelles les OC sont établies pour de plus longues périodes. Même s'il faut tenir compte des raisons de commodité, les périodes plus longues réduisent l'accès aux marchés gouvernementaux et peuvent limiter les chances d'obtenir des économies grâce à des rajustements de prix, d'avoir accès aux plus récentes technologies, ou encore, d'accroître la qualité.

Nous avons aussi constaté que la base de données de TPSGC sur les OC, utilisée pour évaluer la période des offres à commandes, contient plusieurs anomalies qui peuvent avoir des conséquences importantes sur toute analyse réalisée au moyen de celle-ci. En raison de ces anomalies, nous avons dû exclure les périodes de prolongation de notre examen.

TPSGC nous a informés que cette base de données n'était pas la seule source d'information analytique utilisée par les équipes de gestion des biens et des services à des fins décisionnelles et qu'il s'efforce d'améliorer l'exactitude des données saisies dans le système. Afin de traiter les enjeux concernant l'exactitude des données, le Ministère améliore la formation de ses agents d'approvisionnement afin de refléter l'importance des bonnes pratiques de tenue de dossiers et de la surveillance des données reçues.

Il importe d'avoir des rapports exacts sur la durée des offres à commandes obligatoires à des fins de planification et de surveillance. Par conséquent, nous encourageons TPSGC à analyser la base de données afin d'en assurer l'intégrité. Entre-temps, on doit sensibiliser les utilisateurs des données de ce système, particulièrement les principaux preneurs de décisions, au fait que la base de données comporte des lacunes. Si les décisions du Ministère reposent sur de meilleures sources d'information, il faudrait entreprendre une étude de rentabilité pour déterminer si l'on devrait maintenir le système en place, ainsi que les dépenses connexes pour l'améliorer.

En ce qui a trait aux trois catégories de biens et de services, nous avons constaté que les OC obligatoires de la catégorie des véhicules font annuellement l'objet de processus concurrentiels. Les OC obligatoires relatives à la catégorie des carburants sont établies et renouvelées tous les deux ans, alors que celles SSRH sont fondées sur un cycle de quatre ans.

Selon nous, lorsque l'on établit des OC, tous les fournisseurs devraient avoir accès à des renseignements fiables pour établir le prix de leurs offres afin de veiller aux intérêts de l'État et du peuple canadien. À ces fins, et en vue d'atteindre un équilibre et d'appuyer des processus décisionnels efficaces afin de bien gérer cette méthode d'approvisionnement, une analyse rigoureuse de la demande devrait être effectuée par le Ministère.

Dans le cadre de cet examen, nous avons aussi examiné les processus de consignation des commandes subséquentes à des fins de planification, ainsi que la

rapidité de publication et la qualité des rapports gouvernementaux relatifs aux offres à commandes.

La Politique sur les marchés du CT indique que les commandes subséquentes aux OC devraient être déclarées par tous les ministères dans des rapports transmis à TPSGC, à des fins de regroupement. Certains ministères ne sont pas en mesure de fournir rapidement ces données puisqu'ils ne disposent pas de systèmes automatisés appropriés. En conséquence, le rapport annuel de TPSGC portant sur l'utilisation gouvernementale des OC est mis au point huit à neuf mois après la fin de la période d'établissement de rapports. En outre, TPSGC a été incapable de faire correspondre 30 % des données fournies par les ministères fédéraux à toutes les OC actives, ce qui nous a amené à remettre en question la fiabilité des données et l'efficacité des décisions relatives à la gestion des OC.

TPSGC nous a informés qu'il travaille avec ses clients à l'élaboration d'un système automatisé, et qu'il espérait régler cette question au cours de la prochaine année.

TPSGC demande aux fournisseurs de lui soumettre régulièrement des rapports opérationnels sur les commandes subséquentes. Il s'agit d'une condition pour le maintien d'une OC, afin d'effectuer le suivi de l'utilisation et de prévoir la demande future. Les fournisseurs nous ont informés qu'ils encouraient des frais supplémentaires dans la préparation et la présentation de ces rapports. En tenant compte des trois catégories de biens et services que nous avons examinées, nous avons constaté que l'équipe de gestion des biens et services pour :

- les véhicules possède son propre système de suivi (puisque TPSGC est le principal ministère qui établit des commandes subséquentes) et a élaboré d'autres sources d'information. Ainsi, cette équipe n'utilise pas les rapports produits par les fournisseurs;
- les carburants a élaboré un rapport annuel sur les informations des achats précédents pour les ministères pour qu'ils effectuent le suivi de l'utilisation et qu'ils accèdent à d'autres sources d'information. Ainsi, cette équipe analyse les rapports des fournisseurs pour déterminer toutes les tendances inhabituelles qui ne s'harmonisent pas aux prévisions ministérielles;
- les services de soutien aux ressources humaines (SSRH) a accès à différents rapports d'utilisation, y compris ceux des fournisseurs, mais n'analyse pas les renseignements.

Cela veut donc dire que les fournisseurs continuent de préparer et de soumettre des rapports qui sont ignorés la plupart du temps.

L'équipe des véhicules et des carburants possède des pratiques efficaces pour planifier, établir et gérer ses OC. Cette équipe de gestion des biens et des services utilise efficacement ses propres rapports internes, les publications de l'industrie ainsi que les consultations auprès des ministères et des fournisseurs pour faire le suivi de l'utilisation et des tendances du marché afin de prévoir la demande. La situation est différente pour l'équipe des SSRH.

En outre, les trois équipes de gestion des biens et des services connaissent des défis relatifs aux ressources, à différents degrés. L'équipe des véhicules emploie, à temps plein, six spécialistes de l'approvisionnement pour gérer huit OC. L'équipe des carburants emploie huit personnes à temps plein, des spécialistes de l'approvisionnement et du personnel administratif, pour gérer environ 70 OC. Quant à elle, l'équipe des SSRH emploie uniquement un spécialiste des approvisionnements subalterne pour gérer environ 80 OC semblables.

Lors de nos entretiens avec les agents d'approvisionnements de TPSGC, ces derniers ont indiqué que la préparation et la gestion des offres à commandes obligatoire peuvent nécessiter des efforts considérables. Les agents croient qu'en raison des pressions financières et du manque de ressources dans le domaine de l'approvisionnement, les efforts de renouvellement des offres à commandes étaient parfois limités. Dans certains cas, les OC ne sont pas renouvelées autant de fois que le Ministère le souhaiterait. Ainsi, cela peut donner lieu à des inquiétudes au sein de la collectivité des fournisseurs concernant l'accès à ces instruments d'approvisionnement.

À la suite de notre examen, TPSGC nous a avisés qu'il procédait au remplacement de l'OC des SSRH par un nouvel instrument d'approvisionnement. Ce dernier fût élaborer, à la suite d'une vaste consultation des groupes de travail auprès des ministères clients et des fournisseurs. Selon TPSGC, l'instrument comprend d'avantages de fonctions que l'OC précédente, particulièrement en ce qui a trait à l'accessibilité pour les fournisseurs. Par exemple, alors que l'OC des SSRH avait une durée de quatre ans, le nouvel outil permet des mises à jour fréquentes (tous les 15 mois) des fournisseurs qualifiés et de leurs prix.

Recommandations

Le processus d'approvisionnement devrait être fondé sur des renseignements exacts et opportuns afin d'atteindre les résultats escomptés, d'être efficace et efficient. La mise en œuvre des recommandations suivantes permettrait de promouvoir l'équité, la transparence et permettrait à tous les fournisseurs d'avoir accès aux marchés de l'État, tout en améliorant les pratiques qui favorisent la qualité et l'innovation.

Selon nos observations générales relatives à la durée des OC, nous recommandons que TPSGC :

- clarifie sa politique en établissant un ensemble de critères clés afin d'établir une norme relative à la durée des OC pour équilibrer les objectifs gouvernementaux et garantir les principes d'accès, d'ouverture et d'équité pour les fournisseurs;
- fournisse de l'orientation et des outils pour aider les agents d'approvisionnement à mettre en œuvre cette norme;
- une fois la norme établie, exige que les raisons pour lesquelles elle n'aurait pas été respectée soient documentées et approuvées par un niveau supérieur d'approbation;

- utilise les voies de communication existantes pour informer les fournisseurs de la nouvelle norme.

Selon nos observations générales concernant les trois catégories de biens et de services, nous recommandons que TPSGC :

- prenne des mesures pour améliorer la fiabilité de la base de données des OC.
- travaille avec les ministères pour accroître l'intégrité et l'opportunité des renseignements relative à l'usage;
- analyse les rapports des fournisseurs, lorsqu'ils sont nécessaires pour appuyer les autres sources d'information et intégrer les résultats de l'analyse dans le processus décisionnel;
- élimine les exigences non essentielles de production de rapports pour les détenteurs d'OC obligatoires;
- définisse et consigne ses processus, à des fins d'uniformité, afin de recueillir, d'analyser et d'utiliser les informations pour gérer les OC obligatoires de manière efficace;
- veille à ce que les équipes de gestion des biens et des services disposent des ressources adéquates et que les questions de la planification de la relève et de la formation soient traitées.

Nous avons donné l'occasion à TPSGC de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de ses commentaires dans la rédaction de la version définitive.

Le Ministère nous a informés qu'il convenait de la recommandation principale du présent rapport, c.-à-d. que les responsables des approvisionnements devraient tenir compte, en plus des autres facteurs, de l'accès équitable et opportun des fournisseurs aux processus concurrentiels. TPSGC révisera les instructions qu'ils donnent à ses agents d'approvisionnement afin de mettre l'accent sur cet objectif.

Historique

Contexte

4.1 Dans le budget 2005, le gouvernement a annoncé des mesures visant à rationaliser et regrouper les achats, en vue de les rendre plus efficaces. On précisait que ces mesures permettraient de faire en sorte que le gouvernement fédéral saisisse mieux les occasions de réduire le coût de ses achats, en tirant parti de sa taille pour obtenir les meilleurs prix possible. À ces fins, on a demandé à tous les ministères fédéraux d'acquiescer les biens et les services à des prix préétablis négociés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dans le cadre d'une méthode d'approvisionnement (connue sous le nom d'offres à commandes).

4.2 La Politique sur les marchés du CT recommande l'utilisation des offres à commandes (OC) en tant que méthode d'approvisionnement lorsque les mêmes biens et services disponibles sur le marché sont requis par les ministères et les agences, mais qu'il n'est pas possible de donner aux fournisseurs plus qu'une estimation de la quantité qui sera finalement achetée pour une période donnée.

4.3 À la suite du Budget 2005, et compte tenu du rôle de TPSGC en tant que principal organisme contractuel du gouvernement, le CT a annoncé qu'il réviserait sa Politique sur les marchés. En date du 1^{er} avril 2005, pour toutes les catégories de biens et de services figurant au tableau ci-après, et lorsque TPSGC a établi des OC relatives à ces mêmes catégories, l'utilisation d'une OC est obligatoire.

Catégories de biens et de services pour lesquels le recours aux offres à commandes est obligatoire le 1^{er} avril 2005
Traitement de l'information et services de télécommunications connexes (D)
Services professionnels, administratifs et de soutien à la gestion (R)
Véhicules à l'effet de sol, véhicules-moteur, remorques et cycles (N23)
Équipements des télécommunications, de détection et à rayonnement cohérent (N58)
Équipement pour le traitement automatique de données à usage général, logiciel, comprenant la microprogrammation, fournitures et l'équipement de soutien (N70)
Mobiliers (N71)
Machines de bureau, systèmes de traitement des textes et équipement à classement visible (N74)
Fournitures de bureau (N75)
Vêtements, équipement individuels et insignes (N84)
Carburants, lubrifiants, huiles et cires (N91)

Source: Secrétariat du Conseil du trésor, Politique sur les marchés – Appendice C, Tableau 4

4.4 En plus de la modification de la Politique sur les marchés par le CT, TPSGC a révisé sa propre politique afin d'adopter une approche pangouvernementale pour l'établissement et la mise en œuvre des OC devant obligatoirement être utilisées par les ministères et les agences pour acquérir certaines catégories de biens et de services.

4.5 Bien que la politique de TPSGC comporte quelques exceptions relatives au recours obligatoire à ces OC, les ministères ne doivent pas mettre en place leurs propres OC, sauf si des circonstances exceptionnelles l'exigent, puisque cela nuirait aux avantages et aux économies à long terme de l'approche pangouvernementale.

Objectifs

4.6 La portée et l'étendue du sujet des OC obligatoires en général (y compris les arrangements en matière d'approvisionnement et autres instruments -multiministériels) sont considérables, puisqu'elles concernent plusieurs industries ayant des environnements d'affaires très différents. Notre Bureau envisage d'examiner, dans le cadre d'examens futurs, les effets du processus des OC sur l'équité, l'ouverture et la transparence des approvisionnements gouvernementaux sur plusieurs années.

4.7 Notre examen visait à déterminer les pratiques efficaces et les secteurs à améliorer. Plus particulièrement, cela nous a donné l'occasion de dégager quelques impressions initiales sur les OC obligatoires et d'examiner plus en détail l'établissement de rapports ainsi que les analyses effectuées en appui à la gestion de trois catégories précises de biens et de services

Portée

4.8 L'examen porte sur la période allant d'avril 2005 à août 2008. Puisque les OC obligatoires sont mises en place et gérées par TPSGC, nous avons limité la portée de l'examen à ce Ministère. Plus particulièrement, cet examen a évalué la mesure dans laquelle les OC obligatoires sont équitables, transparentes et ouvertes. Nous avons notamment examiné :

- La base de données sur les acquisitions de TPSGC en vue de déterminer l'accès pour les fournisseurs, la période habituelle de validité d'une OC, y compris la période initiale et toute prolongation pour :
 - les 10 catégories de biens et de services, en général;
 - les trois catégories précises de biens et de services, soient :
 - les véhicules pour le transport de personne (les véhicules à effet de sol, les véhicules automobiles, les remorques et les cycles) appelés « véhicules » aux fins du présent examen;
 - les propergols et carburants liquides, à base de pétrole ainsi que les carburateurs (les carburants, les lubrifiants, les huiles et les cires) appelés « carburants » aux fins du présent examen;
 - les services de soutien aux ressources humaines (les services de soutien professionnel, administratif et gestionnel) appelés « SSRH » aux fins du présent examen.

- L'établissement par TPSGC de rapports sur l'utilisation ministérielle générale des OC obligatoires;
- L'établissement de rapports et les analyses utilisées pour aider TPSGC à planifier, élaborer et gérer les OC obligatoires. Afin d'obtenir un échantillon représentatif des types de sources d'information mises à la disposition des équipes de gestion des biens et des services, et d'examiner la manière dont elles les utilisent pour prendre des décisions en vue de renouveler ou de prolonger ces OC, nous avons sélectionné les trois catégories de biens et de services susmentionnées.

Méthodologie

4.9 Nous avons examiné le cadre politique relatif aux OC; analysé la base de données sur les acquisitions faisant état de toutes les OC pour les 10 catégories de biens et de services obligatoires établies par TPSGC dans la base de données sur les acquisitions de décembre 2005 à août 2008; et nous avons aussi examiné le rapport 2007 de TPSGC qui fait état des activités relatives aux commandes subséquentes passées par un ministère.

4.10 Nous avons aussi étudié les témoignages de différents intervenants lors de leurs comparutions devant les comités permanents de la Chambre des communes.

4.11 En outre, nous avons consulté les fournisseurs et le personnel d'approvisionnement du gouvernement. Plus précisément, nous avons réalisé des entrevues auprès des équipes de gestion des biens et des services de chacune des trois catégories sélectionnées. De plus, nous avons envoyé des questionnaires aux fournisseurs ayant participé aux processus d'approvisionnement relatifs à ces trois catégories de biens et de services, lesquelles font l'objet d'OC obligatoires, afin d'obtenir leurs commentaires concernant l'ouverture, l'équité et la transparence.

Description et processus

4.12 Une offre à commandes (OC) est une offre présentée par un fournisseur potentiel en vue de fournir sur demandes des biens et des services à des prix préétablis, conformément à des modalités prédéfinies et pendant une période de temps précise (la période de validité). Les OC sont utilisées lorsqu'un ou plusieurs ministères prévoient l'acquisition de biens ou de services, mais n'ont pas encore déterminé le moment, l'endroit et la quantité nécessaire pour une période donnée.

4.13 Une OC n'est pas un contrat. Par conséquent, le fait d'obtenir une OC ne garantit pas un volume d'affaires à un fournisseur. De plus, lorsque les ministères ont un besoin particulier, ils n'ont pas à lancer un processus d'approvisionnement complet (élaboration d'un énoncé des besoins détaillé, critères d'évaluation des soumissions, évaluation des soumissions, etc.) et à assumer les coûts et les échéances connexes. Pourvu que les biens ou les services soient couverts par une OC, les ministères peuvent rédiger les détails (besoin, quantité de biens et date de livraison) et passer une commande subséquente.

4.14 À la fin de sa période initiale, une OC peut être :

- discontinué : si d'autres approches d'approvisionnement seront utilisées pour répondre aux besoins ministériels;
- renouvelée : s'il faut mettre à jour les modalités, les prix, ou ajouter de nouvelles exigences, tous les fournisseurs peuvent présenter une offre;
- prolongée au-delà de la période de validité initiale : si, par exemple, c'était planifié et indiqué dans la demande d'offres à commandes (DOC), ou en raison de circonstances imprévues. Habituellement, les nouveaux fournisseurs ne peuvent pas présenter d'offres dans le cadre des prolongations.

4.15 Il y a cinq types d'OC : les offres à commandes principales et nationales (OCPN), mises à la disposition de tous les ministères ou de certains ministères partout au pays; les offres à commandes principales et régionales (OCPR), mises à la disposition de tous les ministères ou de certains ministères dans les limites d'une région géographique prescrite (p. ex., le Secteur de la capitale nationale); les offres à commandes individuelles et nationales (OCIN) pour l'usage d'un ministère individuel à l'échelle du pays; les offres à commandes individuelles et régionales (OCIR), pour l'usage d'un ministère individuel dans les limites d'une région géographique prescrite; et les offres à commandes individuelles et ministérielles, mises à la disposition de tous les ministères. Toutefois, seul TPSGC peut établir des contrats.

4.16 Aux fins du présent examen, une OC obligatoire est une offre à commandes qui concerne l'une des 10 catégories de biens et de services obligatoires. Il s'agit d'une précision importante, car, lorsque le CT a présenté les OC obligatoires en 2005, il a souligné dans la Politique sur les services communs que le terme « offre à commandes » peut comprendre toute autre méthode d'approvisionnement mise en place par TPSGC pour l'utilisation gouvernementale générale, comme des arrangements en matière d'approvisionnement (un cadre selon lequel on peut demander à des fournisseurs présélectionnés de présenter des soumissions en fonction d'un minimum de modalités) et d'autres instruments multiministériels.

4.17 Pour chaque groupe de biens et services, il peut y avoir plusieurs catégories de biens et de services et les OC sont établies ou négociées par catégorie. Selon le volume d'activités escompté dans chaque catégorie, les OC peuvent être établies avec plusieurs fournisseurs afin de veiller à un approvisionnement adéquat.

4.18 Lors de sa comparution devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, lequel examinait le processus d'approvisionnement fédéral, la Business and Institutional Furniture Manufacturer's Association (BIFMA) a précisé que, en ce qui a trait aux acquisitions relatives au mobilier de bureau, ses membres ont l'impression que TPSGC était passé d'une approche d'approvisionnement historiquement inclusive à une approche plus exclusive.

4.19 En concluant que le gouvernement prévoyait regrouper les besoins, la BIFMA a ajouté que les petits fournisseurs prévoient une perte potentiellement significative d'occasions d'affaires puisqu'ils auront de la difficulté à faire concurrence aux entreprises de plus grande taille. Ils se préoccupent de la manière d'accéder aux

marchés fédéraux dans le nouvel environnement d'approvisionnement, selon deux points de vue importants : le nombre réduit d'occasions pour les fournisseurs de faire affaire directement avec les ministères et les longues périodes d'attente avant que les offrants non retenus puissent soumissionner.

4.20 Nous n'avons pas examiné le processus d'approvisionnement pour cette catégorie précise de biens et de services, ainsi, nous ne sommes pas en mesure de commenter le témoignage de la BIFMA. Toutefois, nous avons constaté que les commentaires ont été formulés par le Canadian Furniture Task Group, une sous-organisation de la BIFMA qui représente plus de 75 entreprises. Il faudrait tenir compte de ses perceptions lorsqu'on établit des stratégies d'approvisionnement.

4.21 Même si, en général, le processus d'établissement d'une OC est identique à celui des appels d'offres publiés, selon nous, la politique de rendre les OC obligatoires réduit les possibilités des fournisseurs de faire affaire directement avec les ministères partout au Canada. En outre, puisqu'il n'y aurait normalement qu'un seul processus d'OC pour une catégorie particulière, tout fournisseur qui n'a pas obtenu d'OC, ou tout nouveau fournisseur sur le marché, devra attendre l'échéance de la période de l'OC (y compris les prolongations) pour avoir l'occasion de présenter une nouvelle offre. TPSGC nous a également informés que la durée d'une OC est établie au cas par cas.

4.22 TPSGC suggère que les fournisseurs pourraient encore avoir accès aux marchés connexes dans le cadre d'occasions de sous-traitance ou de processus exceptionnels. TPSGC par l'entremise de son Bureau des petites et des moyennes entreprises (BPME), continuera de surveiller les répercussions des modifications des processus d'approvisionnement sur la collectivité des fournisseurs et abordera les préoccupations qui se manifesteront.

Observations générales

Trouver le juste équilibre entre la commodité administrative et l'accès pour tous

4.23 Les OC représentent une partie importante des dépenses gouvernementales. En ce qui a trait à l'année civile 2007, le montant des commandes subséquentes aux OC s'élevait à 1,5 G\$, dont 57 % concernent les 10 catégories de biens et de services obligatoires.

4.24 Un des objectifs du budget 2005 était de réduire le coût de l'approvisionnement en regroupant les achats à l'échelle du gouvernement, de manière à tirer parti de son grand pouvoir d'achat pour obtenir les meilleurs prix possible. Puisqu'une OC est une manière de regrouper les besoins du gouvernement, cette méthode d'approvisionnement appuie cet objectif.

4.25 Les avantages de la méthode d'approvisionnement des OC incluent des coûts administratifs diminués et un moindre besoin pour le gouvernement de tenir des inventaires. De plus, cela offre une approche harmonisée pour le gouvernement et les fournisseurs afin de faire affaires à un coût et un effort raisonnables.

4.26 Il existe aussi des avantages pour les fournisseurs. Puisqu'ils ont déjà participé à un processus concurrentiel pour l'obtention d'une OC, ils peuvent se voir attribuer des

commandes subséquentes sans normalement avoir à participer de nouveau dans un processus concurrentiel pour répondre aux besoins individuels du gouvernement. Les OC leur permettent également de gagner de l'expérience des marchés gouvernementaux.

4.27 Toutefois, la mise en œuvre des offres à commandes obligatoires représente un changement fondamental de l'approche gouvernementale, puisque pour les 10 catégories de biens et des services obligatoires, les occasions de rajuster les prix ou de qualifier d'autres fournisseurs éventuels pendant la durée de l'OC sont limitées, ce qui peut ou pourrait avoir des répercussions perçues ou réelles sur l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement fédéraux.

4.28 Un fournisseur qui n'obtient pas une OC a peu d'occasions de faire affaire directement avec le gouvernement, jusqu'à ce qu'une nouvelle DOC soit établie. Cela soulève la question de savoir si cet accès réduit est juste et équitable envers les fournisseurs, particulièrement les petites et les moyennes entreprises (PME).

4.29 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 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), qui représente 105 000 PME, a précisé que, récemment, TPSGC a tenté de regrouper des contrats fédéraux dans plusieurs gros contrats. Par conséquent, les petites entreprises ont encore plus de difficultés à accéder aux marchés fédéraux. Tout ce que veulent les PME, c'est avoir un accès équitable et ouvert à ces mêmes marchés.

4.30 Comme précisé par l'Association of Classification and Organization Consultants lors de récentes discussions avec le BOA sur les OC obligatoires pour les SSRH, l'accès aux contrats d'approvisionnement est un enjeu qui soulève les passions.

4.31 Afin de veiller à l'équité, à l'ouverture et à la transparence, la planification, l'élaboration et la gestion des OC obligatoires doivent être de grande qualité. Il est important d'analyser des renseignements fiables et opportuns et de contribuer aux processus décisionnels afin d'effectuer des prévisions exactes. Cela permettra de s'assurer que cette méthode d'approvisionnement est utilisée de manière appropriée et efficace « qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien ».

Politique

4.32 En décembre 2005, TPSGC a diffusé un avis relatif aux politiques concernant les OC. Dans la section Procédures, on précise que la durée d'une OC ou d'un MA devrait généralement être d'un an. Lorsque l'on doit déployer des efforts importants, consacrer beaucoup de temps à l'établissement de l'OC, ou encore, générer une meilleure valeur en offrant une durée plus longue, des prolongations maximales d'un an peuvent être incluses.

4.33 TPSGC nous a informés que la période d'un an précisé dans l'avis relatif aux politiques n'est pas une norme, mais servait plutôt de ligne directrice. Le Ministère nous a avisés qu'il n'avait pas établi de norme pour la durée d'une OC et que cette dernière était établie au cas par cas.

Accès

Les 10 catégories de biens et services des OC obligatoires

4.34 Nous avons examiné la base de données sur les acquisitions de TPSGC, laquelle contient plus de 500 OC obligatoires qui ont été établies pendant la période visée par l'examen en réponse à 42 DOC pour les 10 catégories de biens et de services. La base de données comprend l'OC initialement établie, ainsi que les modifications et les prolongations connexes.

4.35 Notre examen a démontré que les périodes initiales des OC obligatoires sont d'un an uniquement pour deux catégories de biens et de services : 1) les véhicules à effet de sol, les véhicules automobiles, les remorques et les cycles et 2) les fournitures et les appareils de bureau. Pour les autres catégories de biens et de services, les périodes initiales varient de plus d'un an à presque cinq ans, avec une moyenne générale de plus de deux ans.

4.36 Dans notre examen de la base de données ministérielle, dans laquelle figurent les fournisseurs, la référence, la période et les modifications des OC, nous avons constaté des anomalies qui nous font douter de la fiabilité des données, notamment :

- L'omission apparente de certaines OC (les numéros de référence des fournisseurs débutent à 010, au lieu de 001);
- Les données démontrent une numérotation incohérente des modifications de certaines OC;
- Le même numéro de référence pour deux descriptions distinctes : de 001 à 007 décrit comme une OCPN, mais de 008 à 015 décrit comme arrangements en matière d'approvisionnement;
- Des données incorrectes évidentes dans la période d'une OC – certaines ont une période déraisonnablement courte, et même une période négative (lorsque la période de commencement est après la date d'échéance) et dans au moins un cas, la période se termine uniquement en 2100.

4.37 Ainsi, en raison de ces anomalies présentes dans la base de données, nous n'avons pu examiner les périodes de prolongation. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer si les équipes de gestions des biens et des services établissaient un équilibre approprié entre s'efforcer d'offrir un accès opportun aux fournisseurs et les efforts, le temps et les coûts consacrés par TPSGC et les fournisseurs pour cette méthode d'approvisionnement.

4.38 TPSGC nous a informés que les rapports produits par l'entremise de cette base de données ne sont pas la principale source d'information analytique utilisée par les équipes de gestion des biens et des services à des fins décisionnelles. De plus, le Ministère dit qu'il s'efforce d'améliorer l'exactitude des données saisies dans le système d'approvisionnement et que la communication des données est touchée par la méthode de saisie des données du système. Selon TPSGC, les anomalies n'ont pas de répercussions matérielles sur les clients ou les fournisseurs. Afin de traiter les enjeux relatifs à l'exactitude des données, le Ministère améliore la formation offerte aux agents

d'approvisionnement afin de refléter l'importance de la bonne tenue de dossier et de la surveillance des données reçues.

4.39 Il importe d'avoir des rapports exacts sur la durée des offres à commandes obligatoires à des fins de planification et de surveillance. Par conséquent, nous recommandons à TPSGC d'analyser la base de données afin d'en assurer l'intégrité. Entre-temps, on doit tenir les utilisateurs au courant des lacunes des données de ce système, particulièrement les principaux preneurs de décisions. Si les décisions du Ministère reposent sur de meilleures sources d'information, il faudrait entreprendre une étude de rentabilité pour déterminer si l'on devrait maintenir le système en place, ainsi que les dépenses connexes pour l'améliorer.

4.40 Malgré la ligne directrice de la politique de TPSGC, la période initiale d'un an semble être l'exception plutôt que la règle. Cela pourrait réduire les occasions auxquelles peuvent participer les autres fournisseurs éventuels, et avoir des répercussions importantes, particulièrement sur les PME.

4.41 La période à long terme d'une OC ne permet pas à de nouveaux fournisseurs de se qualifier et peut empêcher le gouvernement de suivre le rythme de l'évolution des technologies et de la qualité, ou encore de bénéficier de structures de prix révisés adaptés aux nouvelles conditions du marché.

Trois catégories précises : Véhicules, Carburants et SSRH

4.42 Les OC obligatoires pour les véhicules font annuellement l'objet de processus concurrentiels. L'équipe de gestion nous a avisés qu'il y avait un cycle de renouvellement bien établi et détaillé comprenant un historique de demandes constantes, compris par toutes les parties. Le processus concurrentiel annuel est fondé sur la nature dynamique du secteur automobile. Des nouveaux modèles sont présentés chaque année, les modèles existants font l'objet de modifications, les calendriers de production et les volumes varient donc chaque année. Toutes les OC de cette catégorie sont établies avec d'importants constructeurs.

4.43 En ce qui concerne les carburants, les OC obligatoires sont établies et renouvelées tous les deux ans. Ce modèle opérationnel a été privilégié à la suite de consultations auprès des fournisseurs et des représentants ministériels. L'équipe de gestion nous a dit que les périodes de deux ans permettent de réduire les coûts administratifs et sont assez courtes pour garantir des prix actuels. De plus, elles laissent suffisamment de temps de planification aux fournisseurs. Auparavant, l'équipe renouvelait les OC annuellement, mais cela augmentait la charge de travail des agents d'approvisionnement ainsi que des ministères. L'équipe a aussi envisagé une période de trois ans, mais selon les commentaires des fournisseurs et des ministères, cette mesure n'a pas été adoptée. Plus de 70 % de ces OC sont établies auprès de PME.

4.44 Les OC obligatoires pour les SSRH sont valides beaucoup plus longtemps que celles pour les véhicules ou les carburants. Le cycle d'approvisionnement est de quatre ans et les OC doivent prendre fin en 2009. La détermination de la période de validité initiale et des options pour en prolonger la durée est un processus plutôt informel, adopté sous forme de discussions avec les ministères, les fournisseurs et les agents d'approvisionnement de TPSGC.

4.45 L'équipe de gestion des SSRH nous a affirmé que même si les nouveaux fournisseurs doivent attendre avant de pouvoir présenter une offre quand la durée d'une OC est longue, il faut équilibrer la charge de travail associé à la gestion des OC, puisque cela peut prendre de six à neuf mois pour les établir. L'équipe a précisé qu'il ne serait pas réaliste ou rentable de diffuser de nouvelles DOC tous les deux ou trois ans. En fait, l'équipe a suggéré qu'à l'avenir, la période devrait être plus longue, soit de quatre ans, assortie d'une option de prolongation d'un an. Puisque 95 % de ces OC obligatoires sont établis auprès de PME, fermer les occasions pour des périodes de plus de quatre ans pourrait avoir d'importantes répercussions sur leur survie si elles dépendent des contrats gouvernementaux.

4.46 À la suite de notre examen, TPSGC nous a avisés qu'il procédait au remplacement de l'OC des SSRH par un nouvel instrument d'approvisionnement. Ce dernier fût élaborer, à la suite d'une vaste consultation des groupes de travail auprès des ministères clients et des fournisseurs. Selon TPSGC, l'instrument comprend d'avantages de fonctions que l'OC précédente, particulièrement en ce qui a trait à l'accessibilité pour les fournisseurs. Par exemple, alors que l'OC des SSRH avait une durée de quatre ans, le nouvel outil permet des mises à jour fréquentes (tous les 15 mois) des fournisseurs qualifiés et de leurs prix.

Gouvernement des États-Unis

4.47 Le gouvernement des États-Unis utilise une méthode d'approvisionnement semblable aux OC, les Multiple Award Schedules (échéances d'attributions multiples). Bien que cette méthode comporte aussi certaines limitations, la plupart des « Schedules » sont continuellement ouvertes, par opposition aux OC, permettant ainsi aux fournisseurs de présenter une offre à tout moment. De plus, des biens et des services peuvent être ajoutés en tout temps, afin de veiller à ce que le gouvernement ait accès aux plus récentes technologies. Selon nous, nous devrions porter une plus grande attention à l'adaptation au Canada de certaines des pratiques exemplaires des autres administrations.

Rapports de TPSGC sur l'utilisation des OC obligatoires

4.48 Nous sommes préoccupés par les délais de diffusion des données ministérielles requise par le SCT. Les ministères qui doivent fournir des données sur le recours aux commandes subséquentes ne disposent pas toujours des systèmes automatisés d'établissement des rapports appropriés pour les fournir en temps opportun. Ainsi, l'établissement de rapports requiert des efforts importants, causant des délais dans la diffusion de ces données. Par conséquent, il faut de huit à neuf mois à TPSGC pour terminer les rapports pangouvernementaux.

4.49 Nous sommes encore plus préoccupés par la qualité des données soumises par les ministères. Nous avons remarqué que plus du tiers des commandes subséquentes ne pouvaient pas être validées par TPSGC, puisqu'elles ne correspondaient à aucune OC active. Les données relatives aux commandes subséquentes étaient saisies par erreur, mal codées, ou encore faisait référence à une OC qui n'offre pas ce type de biens ou de services.

4.50 Ces enjeux ont des répercussions sur la capacité des équipes de gestion des biens et des services de prendre de décisions efficaces relatives à la gestion de ces OC

et de fournir aux fournisseurs une estimation du volume d'activités pour les besoins à venir.

4.51 TPSGC nous a informés que les renseignements fournis par le gouvernement ne sont pas la seule source d'information utilisée par certaines des équipes dans leurs processus décisionnels. En fait, TPSGC indique que ses gestionnaires des biens et des services utilisent habituellement des données fournies par les fournisseurs, leurs propres modèles analytiques et leurs expériences pour prendre des décisions. Ainsi, pourquoi le gouvernement consacre-t-il temps, argent et effort à recueillir des données?

4.52 Cependant, TPSGC nous a informés qu'il travaille avec les ministères – clients à l'élaboration d'un système automatisé, et qu'il espérait régler cette question au cours de la prochaine année.

Planification, conception et gestion – Véhicules, Carburants et SSRH

4.53 Une part importante du processus d'OC obligatoires comprend la prise de décisions à savoir si l'on continue d'utiliser cette méthode d'approvisionnement ou comment et quand renouveler ou prolonger la période d'une OC. Les équipes de gestion des biens et des services ont besoin de données exactes, opportunes, complètes et pertinentes afin de prévoir la demande et ainsi prendre des décisions efficaces.

4.54 Nous nous attendions à trouver :

- des rapports portant sur l'usage historique et la prévision de la demande, fournis aux équipes de gestion des biens et des services et utilisés par celles-ci afin de prendre des décisions éclairées;
- un système d'analyses documenté pour aider au processus décisionnel, des ressources dédiées et des outils.

4.55 En règle générale, nous avons constaté que dans deux des trois catégories, il y a une variété de sources d'information disponible pour la prise de décision. Ces sources comprennent : les rapports de TPSGC sur l'utilisation pangouvernementale des OC, les rapports internes des systèmes de suivi, les rapports sur les activités du marché, les sites Internet et les publications portant sur le commerce, les consultations auprès des ministères et des fournisseurs et les rapports trimestriels ou mensuels des fournisseurs sur l'usage.

4.56 Les fournisseurs nous ont affirmé qu'ils devaient réaliser du travail supplémentaire en dehors de leurs pratiques opérationnelles courantes pour répondre aux exigences des rapports d'utilisation. Cela nous porte à croire que le coût de ce travail supplémentaire est soit facturé au gouvernement, soit absorbé par les fournisseurs.

4.57 Toutefois, l'utilisation de tous les renseignements disponibles varie grandement entre les trois équipes de gestion des biens et des services.

Véhicules

4.58 L'équipe de gestion des véhicules indique qu'elle dispose de renseignements pertinents, complets, exacts et opportuns, lesquels sont intégrés dans le processus décisionnel.

4.59 L'équipe dispose de données concernant son propre usage actuel détaillé, à la minute près, pour la majorité des activités puisque TPGSC est le principal ministère qui établit des commandes subséquentes. Par conséquent, elle ne croit pas avoir besoin d'informations additionnelles, au-delà de ce qui est disponible sur les activités d'achat précédentes, par l'entremise de son propre système de suivi et d'autres moyens. Ainsi, l'équipe n'utilise pas les rapports des fournisseurs.

4.60 Les prévisions pour la demande de renouvellement des OC sont fondées sur l'utilisation de l'année précédente et sur les commentaires des gestionnaires de parc automobile concernant leurs besoins pour l'année suivante. TPSGC rencontre aussi les représentants des ministères concernant les besoins particuliers, notamment les changements des véhicules de patrouilles de la Gendarmerie royale du Canada .

4.61 L'équipe de gestion rencontre aussi les constructeurs pour mieux comprendre les modèles à venir, leurs caractéristiques et la disponibilité. Cela permet à TPSGC de déterminer la disponibilité des approvisionnements.

4.62 Pour l'instant, l'aspect de la demande est quelque peu contrôlé par la disponibilité des produits. La demande totale du gouvernement n'est pas assez importante pour influencer les décisions relatives au volume des produits prises par les constructeurs.

4.63 L'équipe a déterminé que la prévision de la demande issue par les ministères pourrait être améliorée. Toutefois, l'équipe reconnaît qu'il peut être difficile pour les ministères de prévoir les quantités requises en raison de divers facteurs comme le financement disponible (surplus de la fin de l'exercice financier, etc.) et les priorités changeantes.

4.64 Dans sa prise de décision, l'équipe tient aussi compte des connaissances du marché issues des conférences des fournisseurs et des décisions politiques du gouvernement, comme l'engagement d'acheter des véhicules écologiques.

4.65 Les fournisseurs ont formulé des commentaires à l'équipe de gestion. Ils ont notamment mentionné qu'ils apprécient l'approche centralisée coordonnée qui est utilisée par TPSGC. Notre Bureau a aussi obtenu des commentaires de la part des fournisseurs qui précisent qu'ils sont pleinement satisfaits du processus des OC obligatoires pour cette catégorie de biens et de services et qu'ils le jugent ouvert et transparent.

4.66 Nous avons trouvé que l'équipe applique des pratiques efficaces, leurs analyses contextuelles complètes appuient pleinement la planification, l'établissement et la gestion des besoins de cette catégorie de biens et de services.

4.67 L'équipe des véhicules emploie six personnes à temps plein, tous des spécialistes de l'approvisionnement, afin de traiter ses opérations et gérer huit (8) offres à commandes. Toutefois, recruter des agents d'approvisionnement qualifiés et expérimentés demeure préoccupant. L'équipe nous a dit qu'il faut au moins trois ans

pour qu'un agent connaisse bien le marché et apprenne le cycle d'approvisionnement pour exécuter son travail de manière efficace. Il y a aussi des défis en ce qui a trait aux manières d'attirer et de conserver des employés qualifiés. L'équipe a indiqué que certaines mesures de dotation étaient en cours dans le secteur, ce qui pourrait aider à compléter l'effectif existant, puisqu'idéalement, il faudrait de huit à dix employés.

Carburants

4.68 L'équipe des carburants nous a indiqué que l'information qu'elle reçoit est opportune, fiable et en grande partie intégrée dans le processus décisionnel.

4.69 Les rapports des achats précédents, élaborés par l'équipe pour chaque ministère, démontrent l'utilisation des OC. Ces rapports sont transmis à chaque ministère plusieurs mois avant la date de renouvellement des OC. Ces renseignements sont utilisés pour aider les ministères à établir une prévision de la demande pour les deux années à venir.

4.70 L'équipe reçoit aussi des rapports d'usage trimestriels des fournisseurs. Ces rapports permettent d'identifier des tendances inhabituelles ayant de répercussions sur les prévisions du prochain cycle d'approvisionnement. Toutefois, aucune analyse formelle n'est réalisée, sauf lorsque l'équipe remarque qu'une utilisation n'est pas conforme aux prévisions. Dans ces cas-là, les estimations des volumes d'affaires sont ajustées pour le renouvellement de l'OC.

4.71 Les prix sont concurrentiels et fondés sur un marqueur de l'industrie qui fluctue avec les prix du marché. L'équipe se fie aux publications de l'industrie, comme le *Canadian Oil Register Buyer's Guide* et *Platts Oilgram News*, pour déterminer la valeur courante hebdomadaire. Un taux réduit, établi dans chaque OC, est appliqué à la valeur courante hebdomadaire du bien ou du service. Plus le volume d'activité prévu dans l'OC est grand, plus il y a des possibilités d'obtenir des rabais et de réaliser des économies.

4.72 Notre Bureau a reçu des commentaires de fournisseurs indiquant qu'ils sont généralement satisfaits du processus d'OC obligatoires et qu'ils jugent qu'il est équitable, ouvert et transparent.

4.73 Nous avons constaté que les analyses contextuelles de l'équipe appuient adéquatement la planification, l'établissement et la gestion des besoins de cette catégorie de biens et de services.

4.74 L'équipe des carburants dispose de huit spécialistes des approvisionnements à temps plein et de personnel administratif, afin de traiter les opérations et de gérer environ 70 offres à commandes. L'équipe s'inquiète des années à venir; lorsque la mémoire institutionnelle sera compromise par le départ à la retraite ou le renouvellement du personnel d'approvisionnement clé.

4.75 Un plan de dotation est établi tous les ans, bien que, selon le financement disponible, il n'est pas toujours mis en œuvre. Également, l'équipe indique qu'il est difficile de trouver des personnes possédant les compétences et l'expérience appropriées pour accomplir le travail. L'équipe précise que, outre l'expérience des approvisionnements et de la gestion des contrats, le personnel doit aussi avoir le sens des affaires, des connaissances du marché, de sa structure, de la méthode d'approvisionnement, de la manière de déterminer les prix. De plus, il doit connaître

d'autres sources de carburants potentielles lorsque les livraisons ne sont pas effectuées.

4.76 L'équipe atténue le manque actuel et escompté d'agents d'approvisionnement d'expérience en embauchant du personnel administratif pour réaliser des tâches comme maintenir le système de gestion de données. Cela permet aux agents d'approvisionnement de se concentrer sur l'analyse des biens ainsi que sur l'établissement et la gestion des OC.

SSRH

4.77 L'équipe de gestion des SSRH n'a pas pu vérifier si les renseignements concernant l'usage étaient exacts, opportuns, complets ou pertinents. De plus, nous avons constaté que cette équipe n'intègre pas ces renseignements dans le processus décisionnel.

4.78 Bien que l'équipe reçoit des rapports annuels sur les commandes subséquentes des ministères et des analyses des dépenses pangouvernementales, et qu'elle fournit des rapports d'usage mensuel, elle fait face à un grand défi : le temps et les ressources limités pour effectuer la surveillance et le suivi des niveaux d'activités ainsi qu'analyser les informations historiques.

4.79 En ce qui a trait à la planification pour les années à venir, l'équipe a indiqué que la demande est continue et bien comprise au moyen des interactions informelles avec les ministères. Selon l'équipe, la continuité de la demande, ainsi que ses connaissances du marché et son expérience de travail auprès des ministères, appuient la décision d'établir ou de renouveler une OC.

4.80 Selon les commentaires que nous avons reçus des fournisseurs concernant la catégorie des SSRH, environ 60 % d'entre eux jugent que le processus d'OC obligatoire est ouvert, équitable et transparent.

4.81 Nous avons constaté que la planification, l'établissement et la gestion de ses services sont, en grande partie, fondées sur les connaissances et l'expérience de l'équipe, plutôt que sur une analyse contextuelle visant à appuyer les décisions.

4.82 À l'heure actuelle, l'équipe n'emploie qu'un spécialiste des approvisionnements subalterne qui doit traiter toutes les opérations en plus des autres responsabilités, et gérer des OC détenues par environ 80 fournisseurs.

4.83 L'offre à commandes obligatoire pour les SSRH doit être renouvelée en 2009. Dans le cadre du processus précédent, TPSGC a reçu environ 400 offres à évaluer. On nous a dit que pour ce type de travail, au moins trois spécialistes expérimentés des approvisionnements seraient nécessaires. Toutefois, nous comprenons qu'il n'y pas de plan formel d'établir pour accroître la capacité et que toute prise de mesure en ce sens devrait tenir compte du financement disponible.

4.84 Le Ministère nous a depuis informés que l'OC des SSRH serait prolongée pour environ six mois, et qu'elle sera par la suite remplacée par l'instrument des Services professionnels centrés sur les tâches et les solutions (SPCTS), lequel sera doté des ressources nécessaires.

4.85 À la suite de notre examen, TPSGC nous a avisés qu'il procédait au remplacement de l'OC des SSRH par un nouvel instrument d'approvisionnement. Ce dernier est en cours d'élaboration, à la suite d'une vaste consultation des groupes de travail auprès des ministères clients et des fournisseurs. Selon TPSGC, l'instrument comporte davantage de fonctions que l'OC précédente, particulièrement en ce qui a trait à l'accessibilité pour les fournisseurs. Par exemple, alors que l'OC des SSRH a une durée de quatre ans, le nouvel outil permet des mises à jour fréquentes (tous les 15 mois) du nom des fournisseurs et de leurs prix.

Conclusion

4.86 Nous reconnaissons que l'acquisition de biens et de services par l'entremise d'une OC est une pratique d'approvisionnement utile qui donne lieu à des gains d'efficacité administrative pour le gouvernement. Nous reconnaissons aussi qu'en réduisant le nombre d'appels d'offres, le gouvernement réduit aussi le temps de traitement et les possibilités d'erreur et d'omission dans le processus de soumission et d'évaluation.

4.87 Toutefois, le Ministère doit s'assurer qu'il y a un équilibre entre l'atteinte d'une efficacité administrative et le maintien du droit des fournisseurs de soumissionner les marchés de l'État.

4.88 Le Ministère doit établir des normes raisonnables, peut-être par catégories, relativement à la période d'une OC. Il faudra documenter toutes les raisons pour lesquelles ces normes n'ont pas été respectées, et considérer de les faire approuver par le Comité supérieur responsable de la fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement (présentement le Comité des affaires opérationnelles de TPGSC).

4.89 Plus de 30 % des données sur les OC ne pouvait pas être réconciliées, et il n'existe aucun système gouvernemental automatisé pour saisir les données relatives aux commandes subséquentes. Cela remet en question la valeur et la fiabilité des données et des interprétations connexes. Cela a des répercussions sur la capacité du gouvernement à prendre des décisions saines, puisque l'intégrité des renseignements est un élément nécessaire pour appuyer la prise de décisions, l'examen des programmes et les obligations en matière d'établissement de rapports.

4.90 TPSGC demande aux fournisseurs de lui soumettre des rapports sur les commandes subséquentes actuelles aux OC obligatoires, mais ces renseignements ne sont pas utilisés uniformément. Si ces rapports ne sont pas nécessaires, le gouvernement ne devrait pas demander à les recevoir, puisque les fournisseurs doivent réaliser du travail supplémentaire en plus de leurs activités d'affaires habituelles pour les produire. Ces derniers encourrent ainsi des coûts supplémentaires, qu'ils absorbent ou facturent au gouvernement. Si les rapports sont nécessaires, ils devraient être analysés de manière appropriée afin de veiller à l'équité et à la transparence. Les résultats devraient être intégrés dans le processus décisionnel afin d'appuyer tout approvisionnement futur.

4.91 En soumissionnant une DOC, et en cherchant à offrir des prix concurrentiels, les fournisseurs doivent connaître, avec un certain degré d'exactitude et de certitude, le volume d'activité éventuel. Un nouveau fournisseur peut uniquement fonder sa

proposition sur les renseignements de la DOC, alors qu'un fournisseur actuel peut se fonder sur son expérience directe pour préparer son offre. Si les données de la prévision de la demande ne sont pas réalistes, ce n'est pas équitable pour les nouveaux fournisseurs; cela les met dans une position concurrentielle plus faible.

4.92 Le gouvernement s'efforce d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix lorsqu'il fait l'acquisition de biens et de services. Des volumes d'activité exacts font en sorte que les offrants seront plus en mesure de présenter des offres qui aideront le gouvernement à obtenir la meilleure valeur. Alors que les équipes des véhicules et des carburants semblent être en bonne position, la situation semble différente pour l'équipe des SSRH.

4.93 En dernier lieu, un des principaux défis auxquels sont confrontées les équipes de gestion des biens et des services est la capacité, en termes de la qualification des agents d'approvisionnement (expérience et compétence) et du nombre. En général, les équipes traitent un grand nombre de dossier, et ce, en tout temps. Par conséquent, elles mettent l'accent sur l'établissement des OC afin de les rendre disponibles aux autres ministères pour la prestation de leurs programmes, plutôt que sur l'analyse et la surveillance de l'utilisation des OC obligatoires. Si des plans de dotation ne sont pas établis, mis en œuvre et financés de manière appropriée, il est peu probable que la situation s'améliore.

Recommandations

4.94 Selon les fournisseurs, une des répercussions directes des OC obligatoires est que le nombre de fournisseurs qui font affaire avec le gouvernement fédéral est significativement réduit durant la période de validité d'une OC. En outre, les nouveaux fournisseurs éventuels ne peuvent pas participer à une OC déjà établie. Selon nous, il faut établir une norme concernant la durée des OC obligatoires afin de veiller à ce qu'il y ait un équilibre approprié entre les économies administratives et le droit fondamental des tous les fournisseurs de soumissionner les marchés de l'État.

4.95 Le processus d'approvisionnement devrait être fondé sur des renseignements exacts et opportuns afin d'atteindre les résultats escomptés, être efficace et efficient. La mise en œuvre des recommandations suivantes permettrait de promouvoir l'équité et la transparence et permettrait à tous les fournisseurs d'avoir accès aux marchés de l'État, tout en améliorant les pratiques qui favorisent la qualité et l'innovation.

4.96 Selon nos observations générales relatives à la durée des OC, nous recommandons que TPSGC :

Établir des normes et garantir l'accessibilité

- Clarifie sa politique en établissant un ensemble de critères clés afin d'établir une norme relative à la durée des OC pour équilibrer les objectifs gouvernementaux et garantir les principes d'accès, d'ouverture et d'équité pour les fournisseurs.
- Fournisse de l'orientation et des outils pour aider les agents d'approvisionnement à mettre en œuvre cette norme.
- Exige qu'une fois la norme établie que les raisons pour lesquelles elle n'aurait pas été respectée soient documentées et approuvées par un niveau supérieur d'approbation;

- Veiller à ce que les avantages pour le gouvernement des périodes de validité des OC plus longues, comme les frais administratifs et charge de travail moins élevés, ne l'emportent pas sur les avantages significatifs de l'utilisation de cycle d'approvisionnement plus court.
- Utilise les voies de communication existantes pour informer les fournisseurs de la nouvelle norme.

4.97 Selon nos observations générales concernant les trois catégories de biens et de services, nous recommandons que TPSGC :

Améliorer les données des rapports

- Prenne des mesures pour améliorer la fiabilité de la base de données des OC.
- Travaille avec les ministères pour accroître l'intégrité et l'opportunité des renseignements relatifs au report de l'usage afin de réduire le taux d'erreur de 30 % dans les rapports d'utilisation.
- Veille à ce que les équipes de gestion des biens et des services obtiennent des renseignements opportuns afin de gérer efficacement la catégorie de biens et de services.

Analyser et intégrer les rapports

- Intègre les résultats des analyses générés suite aux rapports des fournisseurs dans la planification, l'établissement et la gestion des OC obligatoires lorsque les équipes de gestion ont des ressources limitées ou qu'elles ne disposent pas d'autres sources d'information valides relativement à l'usage.

Éliminer l'établissement de rapports inutile

4.98 TPSGC devrait éliminer l'exigence obligatoire selon laquelle les fournisseurs doivent soumettre des rapports sur l'utilisation des OC puisque ces derniers ne sont pas utilisés dans la planification, l'établissement ou la gestion des OC dans les cas où:

- D'autres sources de renseignements valides sont disponibles concernant l'usage pour cette catégorie de biens et de services;
- TPSGC dispose d'un système de suivi et de surveillance.

Établir des normes uniformes de gestion des offres à commandes obligatoires

4.99 TPSGC devrait veiller à clairement documenter les processus en place pour recueillir, analyser et utiliser les renseignements pertinents afin de fournir une base plus certaine pour les prises de décisions dans la gestion du processus d'OC obligatoires.

Veiller à une dotation adéquate

4.100 TPSGC doit veiller à ce que les ressources soient en place dans toutes les équipes de gestion des biens et des services (y compris le budget, le nombre d'employés, leurs compétences, expériences et connaissances) afin exécuter efficacement les fonctions de planification, d'établissement et de gestion des OC.

Nous avons donné l'occasion à TPSGC de commenter le rapport et nous avons tenu compte de ses commentaires dans la rédaction finale du présent rapport.

Le Ministère nous a informés qu'il convenait de la recommandation principale du présent rapport, c.-à-d. que les responsables des approvisionnements devraient tenir compte, en plus des autres facteurs, de l'accès équitable et opportun des fournisseurs aux processus concurrentiels. TPSGC révisera les instructions qu'ils donnent à ses agents d'approvisionnement afin de mettre l'accent sur cet objectif.