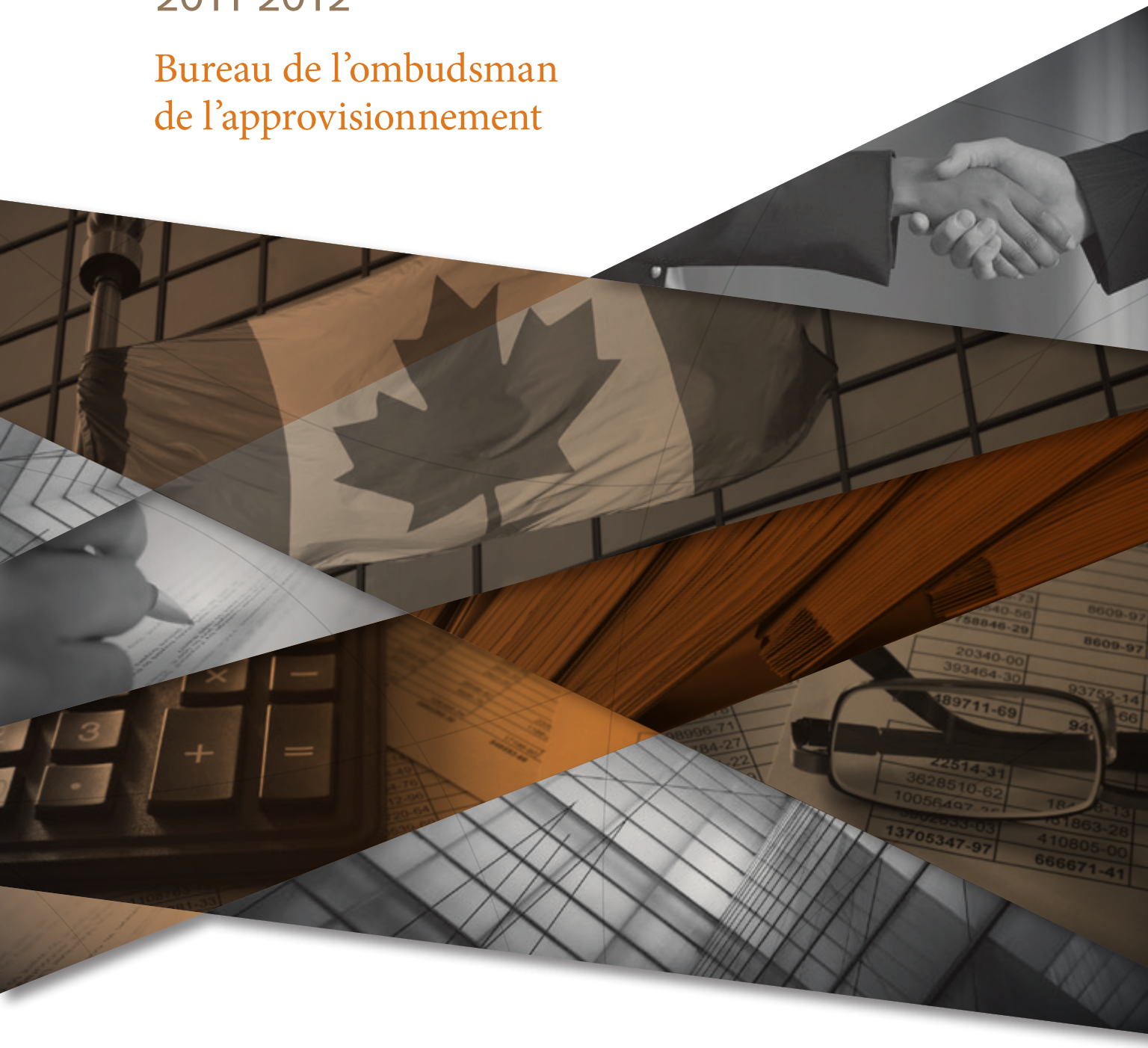
Rapport annuel 2011-2012

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement



Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
Office of the Procurement Ombudsman

Canada

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
Édifice Constitution Square
340, rue Albert, 11e étage
Ottawa (Ontario)
K1R 7Y6

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

Numéro de catalogue : P110-2012F-PDF
1928-6333

La présente publication est également disponible en format électronique :
www.opo-boa.gc.ca

La ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Madame la Ministre,

C'est un honneur et un plaisir de vous présenter le rapport annuel de l'ombudsman de l'approvisionnement pour l'exercice 2011-2012, en conformité avec le paragraphe 22.3(1) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

L'ombudsman de l'approvisionnement,

Frank Brunetta
Ottawa, juillet 2012

Rapport annuel 2011-2012

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement

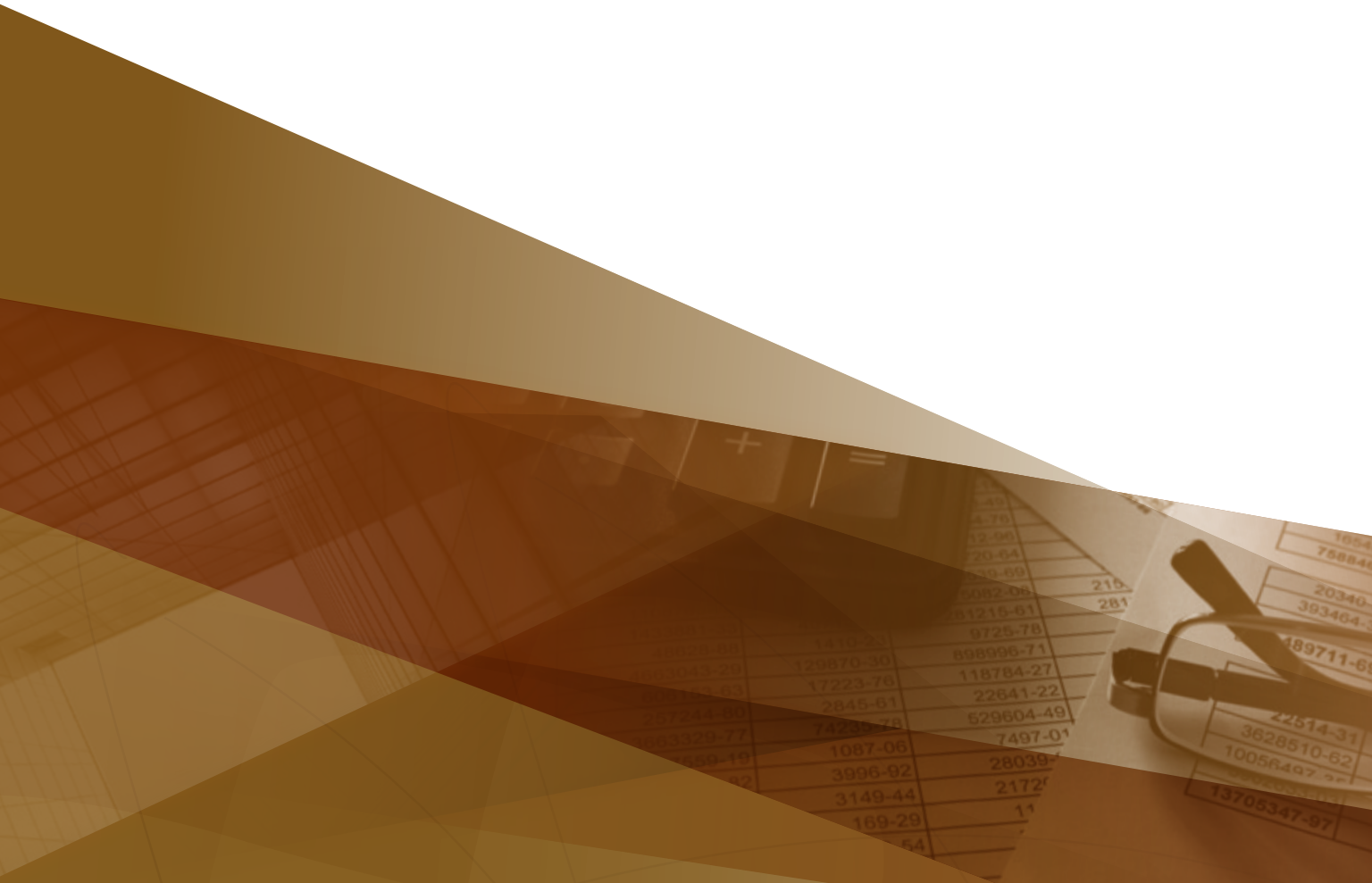


Table des matières

Message de l'ombudsman 2

Nous sommes là pour aider 6

Mandat législatif 8

Mission et objectifs stratégiques 9

Stratégie – les trois piliers 9

Profil des contacts 10

Éduquer 12

Voie à double sens 13

Faciliter 16

Règlement extrajudiciaire des différends 18

Enquêter 20

Démarche d'enquête 21

Sommaires d'enquêtes 23

Traitement des problèmes systémiques 24

Sommaires des examens des pratiques d'approvisionnement 25

Autres analyses 26

Prochaines étapes 28

Appendice A 30

Bilan des opérations pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 31

Message de l'ombudsman

J'ai le plaisir de présenter le Rapport annuel 2011-2012 du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Ce rapport représente un sommaire des activités entreprises par mon bureau au cours de ma première année complète à titre d'ombudsman de l'approvisionnement.

En 2011-2012, j'ai principalement mis l'accent sur l'élargissement des activités de sensibilisation visant à faire connaître le Bureau et les services offerts par ce dernier, ainsi qu'à écouter les principaux intervenants et à établir une relation avec eux. Ces activités de sensibilisation ont commencé à porter leurs fruits puisqu'elles ont permis de découvrir deux sujets de préoccupation imprévus partagés par les fournisseurs et le personnel de l'approvisionnement :

- le rendement des fournisseurs;
- la nature disparate des documents d'approvisionnement.

Les fournisseurs ont soulevé la question des entreprises qui continuent d'obtenir des contrats fédéraux en dépit du fait qu'elles sont connues au sein de la communauté comme fournissant des biens ou des services de qualité inférieure. Certains d'entre eux s'interrogent quant à la raison pour laquelle le gouvernement continue de faire affaire avec ces types d'entreprises. De même, les responsables des achats ont exprimé leur frustration à l'égard de l'exécution de longs processus d'approvisionnement qui les confrontent à l'obligation d'accepter une soumission gagnante provenant d'un fournisseur connu pour son rendement inférieur. Certains ministères ont reconnu ce risque couru et introduit des politiques sur le rendement des fournisseurs qui énoncent les mesures à invoquer lorsqu'ils traitent avec les fournisseurs qui ne se conforment pas aux normes. Toutefois, ces politiques n'ont pas été introduites par tous les ministères et organismes, et les organisations au sein desquelles elles existent les ont mises en application à divers degrés. Cette approche fragmentée au sein du gouvernement fédéral permet aux fournisseurs identifiés comme ayant un rendement inférieur par un ministère de soumissionner avec succès et de se voir attribuer des contrats par d'autres ministères. Les fournisseurs et les représentants du gouvernement reconnaissent la nécessité d'adopter une approche plus uniforme pour traiter avec les fournisseurs qui sont incapables de se conformer de façon constante aux normes du gouvernement fédéral ou qui ne veulent pas le faire.

De même, les fournisseurs et les représentants du gouvernement ont soulevé des préoccupations concernant l'utilisation des documents d'approvisionnement disparates et des processus connexes à l'échelle des ministères et, dans certains cas, au sein de ceux-ci. Des exemples types comprennent notamment la variation des exigences contenues dans des documents comme les demandes de soumissions et les contrats pour l'achat de biens et de services similaires, les critères variables pour l'évaluation des soumissions présentées dans le cadre de demandes de soumissions comparables et l'imprévisibilité des décisions de soumettre les contrats au processus concurrentiel ou de les attribuer à un fournisseur unique. L'opinion des petits et moyens fournisseurs est très simple : le niveau d'effort exigé pour s'adapter aux différentes approches ministérielles pour fournir un service presque identique est coûteux, en temps et en argent, et souvent ne vaut pas la peine. Certains fournisseurs ont même déterminé ce problème comme étant un obstacle pour faire affaire avec le gouvernement fédéral. De même, le personnel de l'approvisionnement a exprimé sa frustration quant à l'inefficience que représente la préparation de documents d'approvisionnement légèrement différents pour des services essentiellement similaires. Il n'est pas rare pour ces responsables de citer les nombreux avantages possibles (et les économies) qui pourraient découler d'une plus grande normalisation des principaux documents et outils d'approvisionnement. Bien que les communautés des fournisseurs et de l'approvisionnement reconnaissent que les ministères doivent disposer d'un certain degré de discrétion dans l'adaptation des approvisionnements afin de satisfaire à leurs exigences opérationnelles particulières, les deux communautés ont relevé une occasion non explorée d'efficience et d'avantages mutuels accrus grâce à une plus grande normalisation.

La formation est un sujet que j'ai souligné dans mon premier rapport annuel, sujet qui mérite qu'on s'y attarde de façon continue. Au cours des dernières années, des progrès ont été réalisés pour rendre encore plus professionnelle la fonction d'approvisionnement. En plus des cours de formation obligatoires, un programme d'accréditation ciblant les responsables des achats fédéraux a été lancé en 2006. Dans mes discussions avec certains de ces responsables, j'ai été impressionné par le niveau de compréhension qui existe quant à la nécessité de renforcer de façon continuelle la fonction d'approvisionnement. À titre de facilitateurs d'entre 15 et 20 milliards de dollars en dépenses annuelles, liées aux approvisionnements permettant d'appuyer la prestation de programmes et de services aux citoyens canadiens, les responsables des achats reconnaissent la nécessité d'obtenir le niveau le plus élevé possible de formation et d'accréditation. Toutefois, ces responsables ont également exprimé leur frustration à l'égard de l'administration du programme. Six ans après l'introduction de ce dernier, 26 des plus ou moins 3 200 spécialistes des achats qui travaillent au sein du gouvernement fédéral ont été accrédités au premier des trois niveaux du programme, et aucun d'entre eux n'a reçu une accréditation pour le programme complet.

Comme le processus d'approvisionnement fédéral n'est pas le domaine exclusif du personnel de l'approvisionnement, pouvoir compter sur des spécialistes des achats formés et compétents n'est qu'une partie de l'équation. Les employés non chargés des achats, notamment les gestionnaires de programme, partagent et assument souvent une responsabilité égale pour ce qui est des décisions d'achat. Les décisions relatives aux types de biens ou de services qui sont exigés pour fournir des programmes et des services aux citoyens canadiens proviennent presque toujours des gestionnaires de programme. Ces décisions ont souvent des répercussions sur le processus d'approvisionnement. Par conséquent, tandis qu'il est nécessaire de mettre un accent continu sur la formation et l'accréditation des responsables des achats, il est aussi nécessaire de fournir un effort soutenu pour fournir aux gestionnaires de programme une formation sur l'approvisionnement.

Dans le rapport annuel de l'année dernière, j'ai également soulevé les deux questions suivantes : a) la réticence des fournisseurs; b) les préavis d'adjudication de contrat (PAC).

a) L'année dernière, j'ai fait état du fait que certains des fournisseurs qui communiquent avec mon bureau étaient réticents à divulguer les noms des ministères leur ayant causé des préoccupations, par crainte d'être exclus d'occasions d'affaires futures. Pour mieux comprendre cette situation, nous avons réexaminé les dossiers propres à ces fournisseurs. Notre objectif était de déterminer la source de cette réticence. Nous avons réussi à communiquer avec 12 des 15 fournisseurs qui, lorsqu'ils ont soulevé des questions auprès de ce bureau, étaient réticents à divulguer les noms des ministères avec lesquels ils éprouvaient des difficultés en matière d'approvisionnement. Parmi ces 12 fournisseurs, 11 ont indiqué que leur réticence était fondée sur une perception ou un doute que la formulation d'une plainte pourrait mettre en péril les occasions d'affaires futures. Certains ont complètement retiré leurs observations. Comme mesure supplémentaire dans ma tentative de comprendre cette situation, j'ai demandé et reçu l'aide de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI). Mon bureau a collaboré avec la FCEI pour communiquer avec les fournisseurs afin de leur demander leurs points de vue sur ce sujet, entre autres. Les entrevues auprès d'un échantillon relativement petit de représentants de micros et de petites entreprises ont été informatives dans la détermination d'autres raisons de ne pas formuler de plaintes, notamment le fait que les fournisseurs n'ont pas le temps de s'attarder sur les soumissions non retenues et le fait de ne pas savoir à qui adresser leurs plaintes. Toutefois, bien que ni ces entrevues ni les examens des dossiers n'aient révélé d'exemples précis confirmant que les fournisseurs sont en effet réticents à formuler des plaintes à l'égard de ministères en particulier par crainte d'être exclus des occasions futures de contrats fédéraux, les entrevues ont indiqué qu'il est possible que cette perception existe toujours.

b) Lors de discussions avec un plaignant qui a soulevé des préoccupations auprès de mon bureau en 2010-2011 concernant l'attribution de quatre contrats de services professionnels à l'aide des préavis d'adjudication de contrat (PAC), le plaignant a allégué que sa préoccupation n'était que la partie émergée de l'iceberg de la mauvaise utilisation des PAC. L'allégation a incité mon bureau à surveiller les PAC pendant une période de six mois en 2011-2012. Les résultats de cet exercice de surveillance, décrits dans le corps du présent rapport, ont encore une fois soulevé des questions à savoir si les politiques régissant l'utilisation des PAC sont suffisamment explicites et non ambiguës pour permettre que les PAC soient utilisés comme prévu.

Finalement, j'ai pris les mesures nécessaires pour veiller à ce que le fondement sur lequel les activités de mon bureau s'appuient soit sain, en examinant certains secteurs clés de nos activités. Bien que l'examen de ces secteurs nous ait incités à nous poser des questions difficiles, le processus a été extrêmement utile. Il a donné lieu à une compréhension claire et commune des modifications exigées. Ces secteurs dignes de mention sont les suivants :

1) Un examen interne des dossiers de plaintes fermés depuis que le Bureau a ouvert ses portes en 2008 a été effectué. L'intention était de m'assurer que tous les cas portés à l'attention du Bureau ont été traités en conformité avec les paramètres réglementaires qui guident ses activités. À la suite de l'examen de chaque dossier, je suis d'avis que le règlement de chaque cas était approprié.

2) Dans le secteur des examens des pratiques d'approvisionnement, nous sommes en voie :

   a. d'affiner le protocole relatif à la sélection des sujets, qui constituera le fondement sur lequel nous baserons la détermination des examens des pratiques qui devront être effectués dans le futur;

   b. de revoir la méthodologie de conduite des examens afin de veiller à ce que le Bureau produise des rapports de grande qualité et en temps opportun.

3) Le Bureau a amorcé une évaluation de son efficacité au cours des trois premières années de ses activités. Les services d'un entrepreneur tiers indépendant ont été retenus afin d'effectuer l'évaluation formative fondée sur des données probantes, laquelle comprend obtenir les points de vue des intervenants. Un comité consultatif externe de hauts fonctionnaires m'aide à faire en sorte que l'approche d'évaluation soit complète. Les résultats de l'évaluation orienteront les modifications nécessaires pour améliorer la prestation de nos services.

Au cours des prochaines étapes, nous continuerons nos efforts de sensibilisation afin de veiller à ce que ceux qui peuvent bénéficier de nos services sachent que nous existons. Cela comprend des rencontres avec les entreprises canadiennes, les associations, les organisations fédérales et les parlementaires. Nous continuerons de chercher des occasions de participer à des conférences et à des événements dans le but d'écouter, d'apprendre et de mettre en commun certaines des pratiques efficaces d'approvisionnement que nous avons observées au cours de nos trois années d'activité. En résumé, nous veillons à ce que les personnes visées par notre mission sachent que le Bureau est là pour leur venir en aide.

Finalement, conformément aux initiatives d'écologisation du gouvernement du Canada et à la suite de la décision du gouvernement de faire passer toutes les publications gouvernementales des versions imprimées aux versions électroniques, ce rapport annuel du BOA est le dernier disponible sous forme d'exemplaire papier. L'impression et la distribution du présent rapport 2011-2012 seront limitées. La transition vers les rapports électroniques sera achevée en 2012-2013. Les rapports du Bureau, y compris les rapports annuels, continueront d'être disponibles sur notre site Web : http://opo-boa.gc.ca/rpt-pub-fra.html.

Frank Brunetta
Ombudsman de l'approvisionnement

Nous sommes là pour aider

L'approvisionnement fédéral peut être complexe. Le cadre régissant les approvisionnements fédéraux regroupe plus de 15 lois du Parlement, ainsi qu'un bon nombre de réglementations et de politiques. Afin de respecter ce cadre, les ministères et les organismes fédéraux ont établi des processus et des procédures d'approvisionnement. Ces processus et procédures, et leurs exigences connexes, peuvent paraître intimidants pour les fournisseurs qui veulent obtenir leur premier contrat avec le gouvernement fédéral. Ils peuvent également présenter un défi pour les fournisseurs qui sont habitués à faire affaire avec le gouvernement fédéral.

Et faire affaire avec le gouvernement fédéral c'est considérable. La taille et l'ensemble de l'approvisionnement fédéral sont importants. Il s'agit d'un domaine d'environ 20 milliards de dollars par année qui dépend des besoins de plus d'une centaine d'organisations fédérales, donnant lieu à des centaines de milliers de contrats avec des milliers de fournisseurs. Les contrats à faible valeur (de moins de 25 000 $ pour les biens et de 100 000 $ pour les services), qui peuvent totaliser environ 1 milliard de dollars pour toute année donnée, constituent la vaste majorité du volume de ces contrats, soit environ 90 %.

Avant la création du Bureau, des options limitées s'offraient aux fournisseurs de ces contrats à faible valeur lorsque des problèmes surgissaient avec les ministères et les organismes fédéraux. Ils pouvaient négocier directement avec le ministère avec lequel ils avaient un différend, entreprendre un processus de litige potentiellement long et coûteux ou simplement accepter le problème. Et lorsque ces problèmes se reproduisaient, il n'existait aucun organisme spécialisé indépendant pour déterminer si des problèmes systémiques d'approvisionnement existaient.

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA ou le Bureau) a été créé afin de fournir aux fournisseurs et aux autres intervenants (ministères et organismes fédéraux et parlementaires) une possibilité de traiter des préoccupations relatives à l'approvisionnement. Le BOA aide tous les intervenants à mieux comprendre le système fédéral d'approvisionnement et les fournisseurs à résoudre les différends relatifs à l'approvisionnement avec les ministères et les organismes. Ainsi, le Bureau travaille avec la communauté du gouvernement fédéral pour déterminer les façons d'améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence, et de partager les pratiques efficaces en matière d'approvisionnement.

Le BOA n'agit ni comme lobbyiste des fournisseurs ni comme défenseur des ministères et organismes fédéraux. Le Bureau se trouve dans une position unique, encourageant la communication ouverte et la mise en commun des pratiques efficaces parmi tous les intervenants qui participent à l'approvisionnement. Agissant à titre de véritable ombudsman, la devise du Bureau est simple : « Nous sommes là pour aider. » Bien que le mandat réglementaire du Bureau est très précis quant aux types et à la nature des problèmes que le BOA peut examiner, chacun des employés du Bureau s'emploie à ce que chaque personne qui communique avec le Bureau reçoive un service personnalisé et des réponses rapides aux questions soulevées.

TÉMOIGNAGE...

« Merci d'avoir pris le temps de répondre à mon courriel de façon aussi cordiale. J'apprécie le temps et l'effort que vous y avez de toute évidence consacrés. »

- fournisseur

TÉMOIGNAGE...

« J'aimerais exprimer ma gratitude et dire que j'ai été réellement touché par le fait que vous avez personnellement appelé l'autorité contractante pour la DP [demande de propositions] au sujet de laquelle je m'étais plaint. »

- fournisseur

MANDAT LÉGISLATIF

La transparence et l'intégrité dans l'approvisionnement sont des priorités clés dans le programme de responsabilités du gouvernement. Par conséquent, la *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006) et le Plan d'action sur la responsabilité fédérale contenaient un certain nombre de mesures pour accroître la confiance en les institutions et pratiques du gouvernement. Une de ces mesures était la création d'un ombudsman de l'approvisionnement pour agir à titre d'autorité neutre et objective quant aux questions liées à l'approvisionnement fédéral.

À la suite de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006), le mandat législatif du BOA est issu des modifications de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (1996) et du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, qui est entré en vigueur en 2008.

MANDAT DU BOA

- Examiner toute plainte relative à l'*attribution* d'un marché d'acquisition de biens dont la valeur est inférieur à 25 000 $ et de services dont la valeur est inférieure à 100 000 $ et auquel s'appliquent les critères de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI) du Canada.
- Examiner toute plainte relative à l'*administration* de tout marché de l'État en vue de l'acquisition de biens ou de services par un ministère ou un organisme, sans égard au montant.
- Examiner les pratiques d'acquisition de biens et de services des ministères et organismes fédéraux pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter, le cas échéant, des recommandations au ministère en cause afin de les améliorer.
- S'assurer qu'un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends (RED) est disponible lorsque toutes les parties concernées conviennent de participer.

MISSION ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES

La mission et les objectifs stratégiques du BOA ont été formulés pour permettre au Bureau de s'acquitter de son mandat et de fournir des services aux intervenants.

La *mission* du BOA est claire : **promouvoir l'équité**, **l'ouverture et la transparence des approvisionnements fédéraux**. Toutes les activités du Bureau sont réalisées en gardant cette mission à l'esprit.

DÉFINITIONS – BOA

Équité : Traiter tous les fournisseurs actuels et potentiels de manière équitable.

Ouverture : Offrir à tous les fournisseurs potentiels l'occasion de soumissionner des contrats publics.

Transparence : Fournir, en temps opportun, des renseignements à la population canadienne de manière à faciliter l'examen des décisions prises et des mesures mises en œuvre.

STRATÉGIE – LES TROIS PILIERS

Afin de s'acquitter de sa mission, les objectifs stratégiques du BOA mettent l'accent sur trois volets :

(i) accroître la sensibilisation aux problèmes liés à l'approvisionnement et échanger de l'information au moyen de l'*éducation*;

(ii) désamorcer les différends possibles et aider à résoudre les problèmes, lorsque c'est possible, par la *facilitation*;

(iii) effectuer des enquêtes et des examens relatifs aux problèmes liés à l'approvisionnement à l'aide de l'*enquête*.

ÉDUQUER	FACILITER	ENQUÊTER
Accroître la sensibilisation aux problèmes liés à l'approvisionnement et échanger de l'information.	Désamorcer les différends et aider à résoudre les problèmes.	Examiner les problèmes liés à l'approvisionnement.

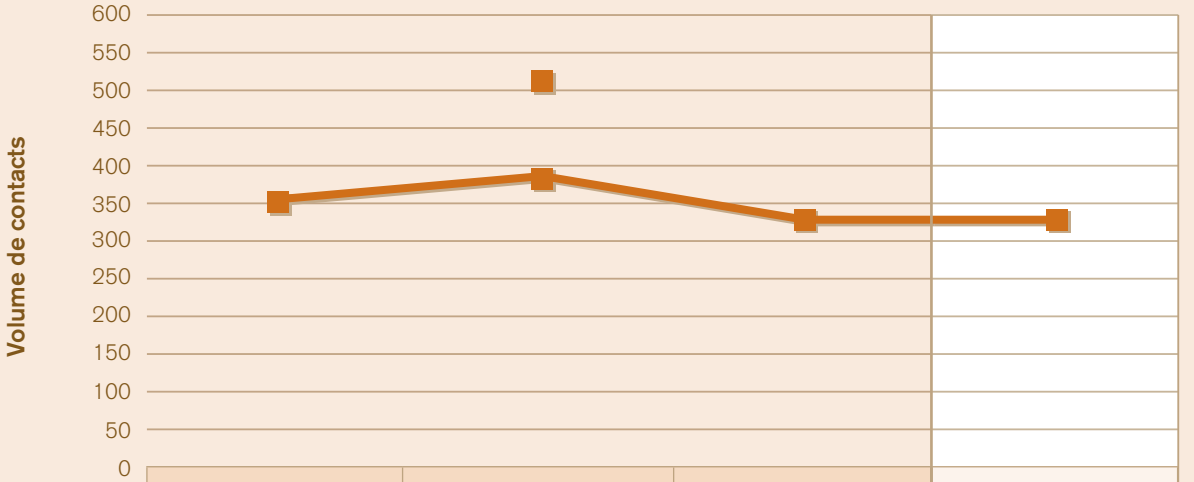
Ces trois piliers stratégiques constituent la pierre angulaire des interactions du Bureau auprès des intervenants, et servent de guide aux employés avec lesquels les fournisseurs, les ministères et organismes fédéraux et les autres intervenants dans l'approvisionnement fédéral communiquent.

PROFIL DES CONTACTS

Une des principales fonctions du Bureau est de répondre aux demandes de renseignements des intervenants qui cherchent à mieux comprendre l'approvisionnement fédéral ou des fournisseurs qui souhaitent discuter de préoccupations à l'égard d'un ministère ou d'un processus d'approvisionnement en particulier. Répondre à ces contacts de manière utile et en temps opportun est une priorité du Bureau.

Au cours de la dernière année, le BOA a enregistré 331 contacts téléphoniques, électroniques ou par télécopieur. Le nombre de contacts est demeuré relativement stable au cours des quatre années d'activité du Bureau, variant entre un plancher de 329 contacts en 2010-2011 et un plafond de 386 en 2009-2010. Il conviendrait de noter que le nombre total de contacts déclaré en 2009-2010 (519) comprenait des contacts de vente et de marketing non sollicités, qui ne sont plus suivis dans la base de données du BOA.

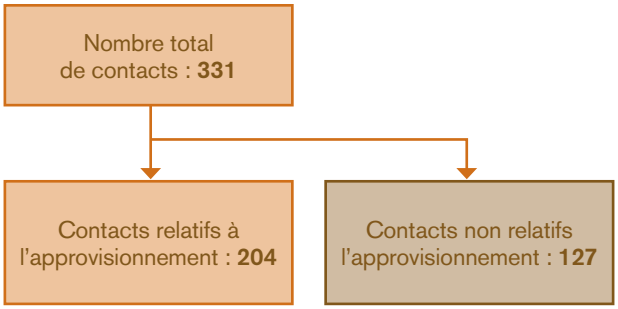
Nombre total de contacts reçus par année financière



	AF 2008-09	AF 2009-10 (Nombre déclaré)	AF 2010-11	AF 2011-12
Série 1	355	386 (519)	329	**331**

Parmi les 331 contacts avec le Bureau, 204 (62 %) concernaient l'approvisionnement, alors que 127 (38 %) visaient des questions qui n'entrent pas dans le mandat législatif du Bureau (p. ex. des questions au sujet des pensions, de l'impôt et autres). Inspirés par la devise du Bureau « Nous sommes là pour aider », les employés du BOA s'efforcent, dans tous les cas, de fournir des informations rapides et utiles à chaque personne qui communique avec le Bureau.

La répartition entre les contacts concernant ou non l'approvisionnement est cohérente par rapport à celle des dernières années, puisque le pourcentage des appels relatifs à l'approvisionnement est demeuré dans la fourchette de 62 % à 75 %. En plus des 331 contacts, les employés du BOA ont participé à de nombreux événements, à de nombreuses conférences et à de multiples réunions avec les intervenants



afin de répondre aux questions liées à l'approvisionnement et de discuter de leurs préoccupations.

Les trois sections suivantes précisent la nature des 204 contacts relatifs à l'approvisionnement en utilisant les trois objectifs stratégiques du BOA, soit éduquer, faciliter et enquêter.

Éduquer

ÉDUQUER

Accroître la sensibilisation aux problèmes liés à l'approvisionnement et échanger de l'information.

VOIE À DOUBLE SENS

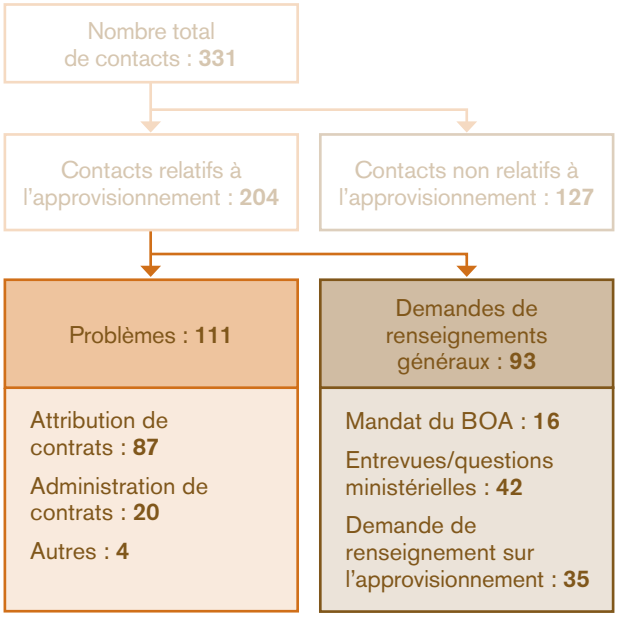
L'approche du Bureau à l'égard de son objectif stratégique d'éduquer est une voie à double sens. D'une part, les 204 contacts fournissent au BOA une source précieuse de renseignements relatifs à l'approvisionnement, ce qui permet de surveiller les problèmes et les tendances; d'autre part, cela permet au BOA d'échanger de l'information qui désamorce souvent les problèmes qui sont portés à l'attention du Bureau.

En 2011-2012, parmi les 204 contacts établis avec le Bureau au sujet d'approvisionnements, 111 (54 %) ont été catégorisés comme étant des *problèmes* et 93 (46 %) comme étant des *demandes de renseignements généraux*.

En 2011-2012, les problèmes les plus courants portés à l'attention du BOA par les fournisseurs quant à l'approvisionnement n'étaient pas très différents de ceux de l'année précédente, puisque cinq des six problèmes demeurent inchangés. La seule exception est l'ajout de la catégorie de problème « Inaction de la part du ministère », qui a remplacé la catégorie « Paiement » parmi les principaux problèmes. Les problèmes signalés au Bureau appartenant à la catégorie « Inaction de la part du ministère » comprennent la non-fourniture de réponses adéquates aux questions des fournisseurs et la non-tenue de séances de débreffage auprès des soumissionnaires non retenus à la suite de l'attribution des contrats.

> **En 2011-2012, les problèmes les plus courants portés à l'attention du BOA par les fournisseurs quant à l'approvisionnement n'étaient pas très différents de ceux de l'année précédente, puisque cinq des six problèmes demeurent inchangés.**

De plus, le BOA a entendu des préoccupations de la part des fournisseurs relativement aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement (les outils utilisés par le gouvernement pour l'achat répété de biens et de services communs). Ces préoccupations comprennent le point de vue des fournisseurs à savoir qu'il est lourd et difficile de préparer des documents d'appel d'offres et de se qualifier aux termes de ces outils, les répercussions de ne pas qualifier leur entreprise puisqu'ils peuvent ne pas avoir accès aux contrats fédéraux pendant une période prolongée et la perception que les processus d'établissement de ces outils ne sont pas toujours transparents. Des fonctionnaires ont également



Principaux problèmes relatifs à l'approvisionnement	2011-2012*	2010-2011
Plan d'évaluation et de sélection (p. ex. les critères restrictifs ou les cotes biaisées)	32	29
Stratégie d'approvisionnement (p. ex. trop de contrats attribués sans appel à la concurrence)	27	19
Énoncé des travaux ou spécification (p. ex. non clair ou biaisé)	24	13
Évaluation des soumissions (p. ex. les processus d'évaluation inéquitable)	22	33
Exécution des contrats (p. ex. une modification au contrat)	14	16
Inaction de la part du ministère (p. ex. ne répond pas ou ne tient aucun débreffage)	9	S.O.
Paiement (p. ex. des paiements en retard)	**S.O.**	**10**

* Le nombre d'enjeux pour 2011-2012 est de 128 au lieu de 111 comme indiqué dans le texte. La différence s'explique par le fait que plusieurs enjeux peuvent être identifiés lors d'un seul contact.

communiqué avec nous pour exprimer leur confusion quant à savoir, parmi la diversité d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement, lesquels devraient être utilisés pour les services (étant donné que certains de ces outils semblent être similaires). Ils nous ont également fait part de certaines préoccupations concernant les fournisseurs qui modifient des articles ou des prix dans les offres à commandes lorsque les contrats sont émis. Le *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement* ne permet pas au Bureau de faire enquête à l'égard de ces types de préoccupations, puisque les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement ne sont pas des contrats, mais plutôt des ententes-cadres qui peuvent donner lieu à l'attribution de contrats aux fournisseurs qui se qualifient. Néanmoins, le Bureau porte ces préoccupations à l'attention des hauts fonctionnaires fédéraux appropriés et, lorsque des motifs valables sont établis, procède à un examen de pratique.

De plus, le BOA a entendu des préoccupations de la part des fournisseurs relativement aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement (les outils utilisés par le gouvernement pour l'achat répété de biens et de services communs).

Les 93 (46 %) contacts restants relatifs à l'approvisionnement s'inscrivaient dans la catégorie *Demandes de renseignements généraux*, qui comprend les demandes d'information concernant le mandat du BOA, les appels visant à obtenir des renseignements sur le processus d'approvisionnement fédéral et les demandes de copies de rapports, et d'autres renseignements relatifs à l'approvisionnement. Répondre aux demandes de renseignements peut être aussi simple que fournir des renseignements par téléphone. Cela peut également comprendre diriger les intervenants vers des pratiques efficaces ou fournir des recommandations pour l'amélioration de l'équité, de l'ouverture ou de la transparence

dans les rapports publiés par le Bureau. Qu'il s'agisse de traiter les problèmes ou de répondre aux demandes de renseignements, le BOA s'efforce d'échanger l'information portée à son attention avec les ministères fédéraux afin d'aider à la résolution des problèmes.

Par exemple, le BOA a reçu une plainte concernant une demande de propositions (DP) dans le cadre de laquelle la concurrence avait été limitée aux entreprises situées dans la région de la capitale nationale. Le contrat en question était assujetti à l'*Accord sur le commerce intérieur*, qui vise, entre autres choses, à réduire les obstacles au commerce à l'intérieur du Canada. Le Bureau a porté cette anomalie à l'attention du ministère contractant. En réponse, le ministère a résilié le contrat subséquent et expliqué au Bureau qu'il ne connaissait pas l'exigence d'ouvrir le concours aux fournisseurs de l'ensemble des provinces et des territoires dans les cas où les contrats sont assujettis à l'*Accord sur le commerce intérieur*.

Les efforts du BOA visant à échanger de l'information ne sont pas limités au contexte canadien. À l'automne 2011, le Bureau a été invité à rencontrer des représentants du gouvernement russe afin de discuter des efforts de la Russie pour transformer son système d'approvisionnement fédéral. Le BOA a pu fournir des renseignements sur la formation en approvisionnement et les méthodes de résolution des différends contractuels à l'extérieur du système judiciaire. Le Bureau a été informé de la législation en voie d'être établie en Russie, qui exigera que les ministères fédéraux publient des prévisions triennales relatives aux approvisionnements projetés. Les efforts du BOA visant à se tenir au courant des pratiques efficaces d'approvisionnement dans d'autres pays, parallèlement à un dialogue positif stimulant et l'échange d'idées, constituent un élément important de la promotion de l'amélioration continue du processus d'approvisionnement fédéral.

Le Bureau poursuit la sensibilisation aux problèmes liés à l'approvisionnement par l'échange d'information. Souvent, l'échange d'information aide à traiter les plaintes déposées auprès de ce bureau. Dans d'autres cas, la fourniture d'information ne suffit pas, et l'on nous demande d'aider à faciliter les problèmes soulevés par les intervenants.

Les efforts du BOA visant à se tenir au courant des pratiques efficaces d'approvisionnement dans d'autres pays, parallèlement à un dialogue positif stimulant et l'échange d'idées, constituent un élément important de la promotion de l'amélioration continue du processus d'approvisionnement fédéral.

Faciliter

FACILITER

Désamorcer
les différends
et aider à résoudre
les problèmes.

Les fournisseurs qui appellent le Bureau le font souvent parce qu'ils éprouvent des difficultés à traiter avec un ministère. Il n'est pas rare pour un demandeur d'être frustré. Dans ces cas, une des principales fonctions du Bureau est de comprendre les préoccupations du fournisseur et de trouver des façons de désamorcer le problème. Voici le fondement de l'objectif stratégique de facilitation du Bureau : aider les fournisseurs et les ministères à résoudre les différends potentiels grâce à un dialogue constructif.

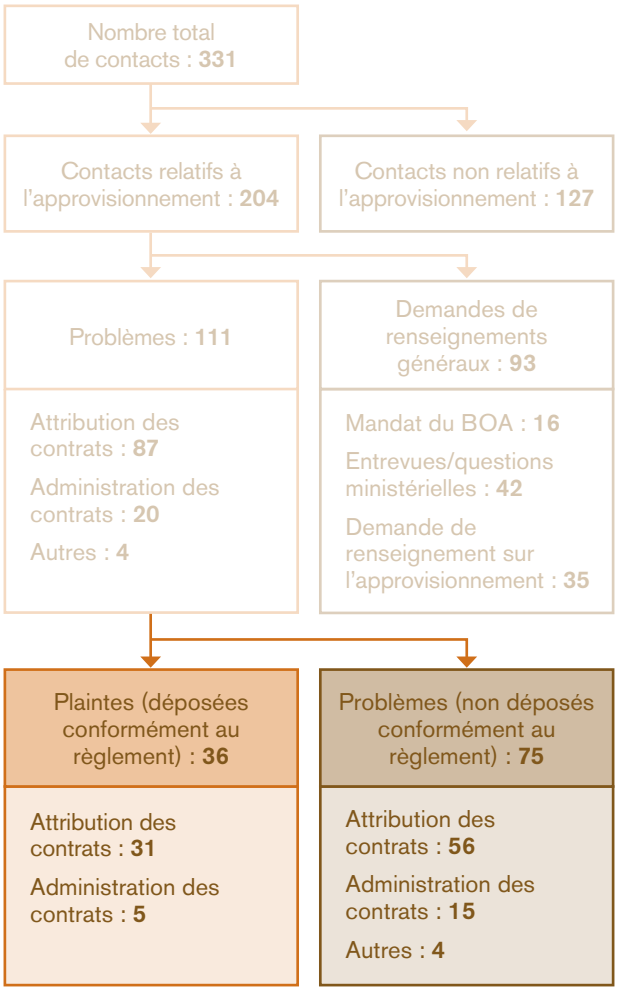
Lorsque des problèmes relatifs à l'approvisionnement sont portés à l'attention du BOA, le Bureau déploie tous les efforts pour stimuler le dialogue et désamorcer les différends potentiels en tirant parti de son statut de tiers neutre et indépendant. Lorsque les fournisseurs portent des problèmes à son attention, le Bureau :

- fournit de l'aide pour accroître leur compréhension globale de l'approvisionnement fédéral;
- les informe des options qui s'offrent à eux;
- contacte le ministère en question, avec le consentement écrit du fournisseur, pour faciliter le dialogue.

Voici le fondement de l'objectif stratégique de facilitation du Bureau : aider les fournisseurs et les ministères à résoudre les différends potentiels grâce à un dialogue constructif.

Le modèle opérationnel du BOA encourage les parties à discuter de manière ouverte et directe. Notre rôle est de guider les fournisseurs et les ministères à travers les problèmes en nous fondant sur la compréhension de leurs exigences et préoccupations respectives. Le but de cette approche est de faciliter les solutions efficaces de manière efficiente et en temps opportun.

Parmi les 111 problèmes portés à l'attention du Bureau l'année dernière, 87 (78 %) concernaient l'*attribution* d'un contrat et 20 (18 %) l'*administration* d'un contrat. Les quatre autres (4 %) étaient des demandes de



services de règlement extrajudiciaire des différends (RED) ou d'examens des pratiques d'approvisionnement.

L'approche du BOA à l'égard du traitement des problèmes relatifs à l'approvisionnement est prescrite par le *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, qui fournit les paramètres des activités du Bureau. Afin que le Bureau traite les plaintes, celles-ci doivent être déposées conformément aux critères établis dans le Règlement (plus précisément, sous-article 7(1) pour l'*attribution* des contrats ou sous-article 16(1) pour l'*administration* des contrats).

Parmi les 111 problèmes portés à l'attention du Bureau par les fournisseurs, 36 (32 %) des plaintes déposées ont permis au Bureau d'intervenir officiellement.

Lorsque les fournisseurs décident de ne pas déposer de plainte ou que l'évaluation de la plainte détermine qu'elle ne relève pas de la compétence du BOA, le Bureau tente de faciliter une résolution ou de fournir des options aux fournisseurs pour examen. Par exemple, si le problème déborde les paramètres réglementaires du Bureau, nous mettrons le fournisseur en relation avec une organisation plus apte à l'aider.

À titre de fournisseur indépendant de services de RED, le BOA aide à faciliter la résolution de ce types différends et l'élaboration d'ententes ayant force obligatoires.

RÈGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE DES DIFFÉRENDS

Les différends contractuels peuvent mettre en péril l'achèvement des contrats en temps opportun, entraîner des coûts accrus et donner lieu à des paiements en retard. Réciproquement, faciliter la résolution des différends peut récupérer l'intention originale du contrat et préserver les relations opérationnelles, ce qui est l'objectif du service de règlement extrajudiciaire des différends (RED) du BOA.

Lorsque les contrats sont déjà en place et qu'un différend se présente, le Règlement stipule que l'ombudsman doit faire en sorte qu'un processus de règlement extrajudiciaire des différends soit fourni lorsqu'une des parties au contrat le demande et que l'autre partie y consent. Cela s'applique aux différends concernant l'interprétation ou l'application des modalités et conditions d'un contrat émis. Par exemple, un fournisseur a communiqué avec le Bureau concernant une entente verbale visant à modifier le contrat qui avait été signé entre le fournisseur et le ministère. L'entente verbale traitait d'un changement de l'endroit de livraison, économisant ainsi des frais au ministère. Une fois le travail fait, on ne s'entendait pas sur l'importance de l'économie. Le fournisseur a informé le BOA que le ministère refusait de payer un solde dû découlant de l'entente verbale. Le Bureau a communiqué avec le ministère en question et obtenu son accord de participer à un processus de RED. Le processus a permis aux parties de conclure une entente mutuellement acceptable, évitant ainsi un processus judiciaire long et coûteux. À titre de fournisseur indépendant de services de RED, le BOA aide à faciliter la résolution de ce types différends et l'élaboration d'ententes ayant force obligatoires.

Exercice	Demandes de services de RED	Dépasse la portée du Règlement	Le ministère a refusé de participer	Processus de RED lancé	Résultat : entente conclue ou demande retirée
2011-2012	5	2	0	3	2 (1 cas en cours)

En 2011-2012, le Bureau a reçu cinq demandes de services de RED. Un cas est toujours en cours. Dans deux cas, les fournisseurs ont décidé de ne pas poursuivre, et les dossiers ont été subséquemment fermés. Dans les deux cas restants, le différend a été résolu à la satisfaction du fournisseur et du ministère.

Bien qu'il ait souvent facilité de manière efficace la résolution de problèmes entre les fournisseurs et les ministères fédéraux, le Bureau a parfois été informé de cas particuliers ou de pratiques systémiques d'approvisionnement qui remettent en question l'équité, l'ouverture ou la transparence de l'approvisionnement fédéral. Dans ces cas, le Bureau compte sur son troisième objectif stratégique : Enquêter.

Enquêter

ENQUÊTER

Examiner les problèmes liés à l'approvisionnement.

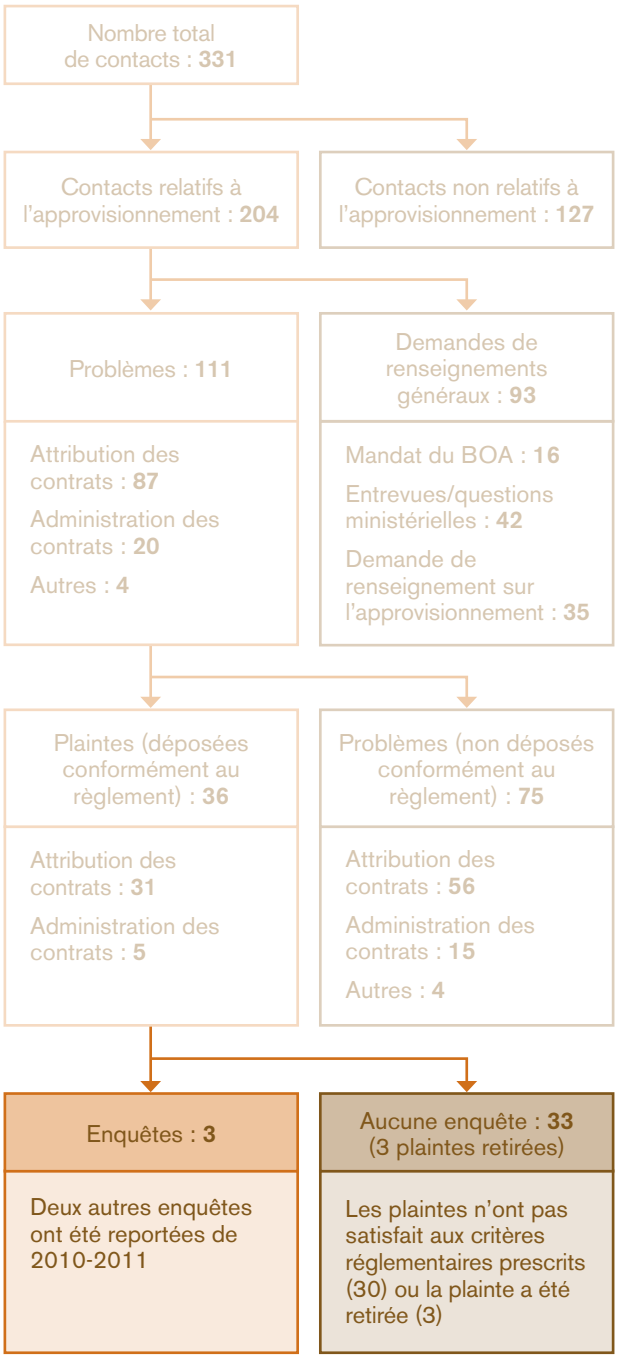
Le Bureau mène des enquêtes au sujet des plaintes provenant des fournisseurs concernant les pratiques d'approvisionnement associées à des contrats particuliers et examine les pratiques d'approvisionnement qui peuvent être de nature systémique.

DÉMARCHE D'ENQUÊTE

Dans les cas où le Bureau reçoit une plainte déposée conformément au *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, la plainte est évaluée par une équipe d'experts fédéraux spécialisés en approvisionnement et un conseiller juridique principal. L'évaluation permet de veiller au respect des critères prescrits du Règlement (*voir l'encadré latéral à la page suivante*). L'ombudsman de l'approvisionnement peut uniquement lancer une enquête lorsqu'une plainte satisfait aux critères prescrits.

En 2011-2012, parmi les 36 plaintes déposées conformément au Règlement, six ont satisfait à tous les critères réglementaires prescrits. Par conséquent, trois enquêtes ont été lancées tandis que trois plaintes ont été retirées. Le Bureau a également effectué deux enquêtes au sujet du travail qui a été reporté de l'exercice précédent.

> **L'ombudsman de l'approvisionnement peut uniquement lancer une enquête lorsqu'une plainte satisfait aux critères prescrits.**



Voici certains des critères réglementaires qui doivent être satisfaits pour que le BOA examine les plaintes concernant l'attribution d'un *contrat* :

- le plaignant est un fournisseur canadien;
- la plainte est déposée par écrit dans les délais prescrits;
- le contrat a été attribué;
- la valeur du contrat est inférieure à 25 000 $ pour les biens ou 100 000 $ pour les services;
- le ministère relève de la compétence de l'ombudsman;
- l'applicabilité de l'*Accord sur le commerce intérieur*, à l'exception des seuils financiers;
- les faits ou les motifs de la plainte n'ont pas été portés devant le *Tribunal canadien du commerce extérieur* ou la cour;
- la présence de motifs valables.

Les plaintes concernant l'*administration* des contrats doivent satisfaire à certains des critères susmentionnés; toutefois, aucun seuil financier ne s'applique. Les critères réglementaires supplémentaires comprennent notamment les suivants :

- le fournisseur a obtenu le contrat qui fait l'objet de la plainte;
- la plainte concerne l'application ou l'interprétation des modalités et conditions

Pour la liste complète des critères, veuillez consulter le *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, qui se trouve à l'adresse **http://opo-boa.gc.ca/plainte-complaint-fra.html**.

Les 30 plaintes restantes ne satisfaisaient pas aux critères réglementaires prescrits. Les critères réglementaires le plus couramment non satisfaits, faisant en sorte que la plainte ne relevait plus de la compétence du Bureau, supposaient ce qui suit :

- le service n'était pas couvert par l'*Accord sur le commerce intérieur* (par exemple, les programmes réservés aux entreprises autochtones);
- la plainte portait sur une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement; ou
- la valeur en dollars du contrat dépassait les seuils du BOA (25 000 $ pour les biens et 100 000 $ pour les services).

En dépit du fait que les problèmes s'inscrivaient à l'extérieur des critères réglementaires prescrits du BOA, le Bureau s'efforce d'aider au traitement des plaintes. Avec le consentement écrit du plaignant, le Bureau porte la plainte à l'attention de l'administrateur général de l'organisation fédérale visée. De plus, et conformément à la devise du Bureau, « Nous sommes là pour aider », le personnel du BOA collabore avec l'organisation fédérale visée pour tenter de régler la plainte. Dans un cas, une plainte a été reçue concernant l'attribution d'un contrat pour des services. Plus précisément, un fournisseur a allégué que le contrat n'avait pas été attribué à la partie qui avait présenté la proposition dont le coût était le plus bas, conformément aux demandes de soumissions précédentes émises par le même ministère pour des services similaires. En dépit du fait que la valeur du contrat en question dépassait le seuil réglementaire du BOA pour les enquêtes sur les plaintes concernant l'attribution d'un contrat, le Bureau a soulevé la question auprès du ministère concerné. Par conséquent, le ministère a résilié le contrat et émis une demande de soumissions modifiée.

Ce qui suit résume les cinq enquêtes effectuées en 2011-2012, qui concernent toutes l'*attribution* de contrats.

SOMMAIRES D'ENQUÊTES

(i) Les critères d'évaluation des soumissions n'étaient pas restrictifs, mais le ministère n'a pas échangé l'information relative à l'attribution du contrat en temps opportun.

Le BOA a fait enquête sur une plainte reçue concernant une demande de propositions (DP) et l'attribution subséquente d'un contrat pour des services. L'une des allégations était que les critères d'évaluation obligatoires et cotés du ministère limitaient indûment l'occasion d'obtenir le contrat à certains soumissionnaires. Le fournisseur a également allégué que le ministère refusait de fournir l'information concernant la date et l'entreprise à qui le contrat avait été attribué dans un effort pour retarder le dépôt d'une plainte auprès du BOA par le plaignant.

L'enquête n'a révélé aucun fondement pour conclure que le ministère limitait indûment l'occasion d'obtenir le contrat, comme allégué. En fait, la preuve démontrait que le ministère avait modifié la DP pour l'étendre à un éventail plus large de soumissionnaires. Toutefois, le Bureau a recommandé qu'à l'avenir le ministère fournisse de l'information en temps opportun sur la date et l'entreprise à qui le contrat est attribué.

(ii) Les actions du ministère ne favorisaient pas un fournisseur en particulier, même si certains aspects du besoin n'ont pas été divulgués.

Un fournisseur alléguait qu'un ministère a intentionnellement diffusé la demande de soumissions juste avant une longue fin de semaine afin de le dissuader de soumissionner et que certains critères d'évaluation ont favorisé un fournisseur en particulier.

L'enquête a permis de conclure que le ministère avait fourni 15 jours civils à tous les fournisseurs pour présenter des propositions, en conformité avec les pratiques fédérales, et qu'aucune preuve n'appuyait les allégations du plaignant.

Toutefois, le BOA a noté que le ministère n'a pas divulgué la pleine mesure des exigences en matière de services et recommandé que cela soit fait à l'avenir, puisque cela pourrait influencer la décision des soumissionnaires éventuels de présenter ou non une proposition.

(iii) Le ministère a évalué toutes les propositions de la même façon, mais n'a pas informé les fournisseurs des modifications apportées aux méthodes de sélection

Le BOA a mené une enquête sur une plainte concernant l'attribution d'un contrat pour des services de consultation. Le processus d'évaluation d'un ministère a classé la proposition du plaignant au deuxième rang. Le plaignant a soulevé plusieurs questions auprès du BOA, notamment une allégation que le ministère a appliqué une méthode de sélection modifiée, qui n'avait pas été mentionnée dans le document de demande de soumissions ou communiquée aux soumissionnaires à quelque moment que ce soit.

L'enquête a permis de conclure que bien que toutes les propositions aient été cotées et évaluées de la même manière, le défaut de communiquer la méthode de sélection a compromis l'intégrité et la transparence du processus d'approvisionnement. De plus, le ministère n'avait pas documenté le dossier de façon adéquate pour appuyer les décisions et les mesures prises. Le Bureau a formulé les recommandations suivantes au ministère : i) s'assurer que tous les critères sont fournis aux soumissionnaires éventuels et appliqués dans le cadre de l'évaluation; ii) s'assurer que les documents exigés sont compris dans les dossiers d'approvisionnement.

(iv) Le ministère a suivi les modalités de la demande de propositions dans l'évaluation des propositions, mais il a utilisé des adjectifs non définis dans la description des exigences.

Le BOA a mené une enquête sur une plainte concernant l'attribution d'un contrat pour des services à la suite d'un processus concurrentiel de demande de propositions (DP) dans le cadre duquel neuf fournisseurs ont été invités à présenter des propositions. Le plaignant a allégué que le ministère n'avait pas suivi les modalités de la DP dans

l'évaluation de sa proposition et appliqué les mêmes critères d'évaluation pour évaluer toutes les propositions.

L'enquête a permis de conclure que le ministère avait suivi les modalités de la DP et appliqué les mêmes critères et les mêmes normes pour évaluer toutes les propositions de manière constante. Toutefois, le Bureau s'est prononcé contre l'utilisation d'adjectifs non définis (comme l'adjectif « vaste » dans la description de l'expérience) pour les critères d'évaluation des soumissions qui sont subjectifs.

(v) Le plaignant reçoit une compensation pour le coût de présentation de sa soumission lorsque le contrat a été attribué en s'appuyant sur des critères d'évaluation des soumissions non divulgués

Le BOA a reçu une plainte concernant l'attribution d'un contrat subséquent à une offre à commandes principale et nationale pour la prestation de services. Cet arrangement comprenait une liste de fournisseurs présélectionnés et une clause de « droit de premier refus » selon laquelle le ministère doit d'abord communiquer avec le fournisseur offrant le tarif le plus bas pour lui offrir le travail. Si le fournisseur ne peut pas satisfaire au besoin, le fournisseur classé au rang suivant sur la liste se voit offrir la possibilité d'obtenir le contrat.

Le ministère a demandé au fournisseur de présenter une proposition et, ensuite, l'a informé que cette dernière ne satisfaisait pas au critère obligatoire de « vaste connaissance » dans un domaine en particulier. Le fournisseur a contacté le BOA et allégué que les exigences obligatoires n'étaient pas clairement définies.

L'enquête menée par le BOA a permis de conclure que les exigences obligatoires doivent être évaluées sur une base de passage ou d'échec, et que le défaut de définir « vaste connaissance » ne permettait pas d'effectuer une évaluation objective. De plus, en ne définissant pas le mot « vaste » dans la description de la connaissance, le ministère a appliqué des critères non divulgués dans l'évaluation des propositions.

EN BREF

En ce qui concerne les plaintes concernant l'*attribution* des contrats qui sont fondées, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement peut recommander le versement d'une compensation à un fournisseur. Les facteurs réglementaires qui doivent être satisfaits pour que le Bureau recommande le versement d'une compensation comprennent la présentation d'une soumission par le plaignant, une possibilité raisonnable que le plaignant ait pu obtenir le contrat et le degré auquel le plaignant a subi un préjudice.

Les circonstances entourant ce cas satisfaisaient aux exigences du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, selon lesquelles le BOA peut recommander le versement d'une compensation au fournisseur. Par conséquent, le BOA a recommandé que le ministère verse au fournisseur une compensation égale au coût de présentation de sa soumission. Une compensation financière a été négociée et acceptée par le fournisseur et le ministère.

TRAITEMENT DES PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

De nombreux problèmes d'approvisionnement portés à l'attention du BOA sont identifiés comme étant liés à un processus d'approvisionnement en particulier. Toutefois, il arrive parfois que le Bureau soit informé de problèmes de nature systémique qui peuvent avoir des conséquences sur le système d'approvisionnement fédéral de façon plus large. Comme moyen de préserver l'intégrité et la responsabilité de l'approvisionnement fédéral, le Bureau examine les pratiques d'approvisionnement des ministères fédéraux afin d'évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence et, lorsqu'il y a lieu, recommande des améliorations.

SOMMAIRES DES EXAMENS DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

En 2011-2012, le BOA a publié trois examens des pratiques d'approvisionnement. La version complète de chaque rapport est accessible à l'adresse www.opo-boa.gc.ca. Un sommaire de chaque examen se trouve ci-après.

(i) Préavis d'adjudication de contrat sélectionnés

En se fondant sur une plainte provenant d'un intervenant du BOA qui a soulevé des préoccupations concernant le favoritisme et les exigences adaptées, le Bureau a examiné quatre préavis d'adjudication de contrat (PAC) émis par la Commission de la fonction publique (CFP). Le PAC est utilisé pour annoncer l'intention d'un ministère de prescrire l'attribution d'un contrat à un fournisseur en particulier, dans certaines circonstances.

Le BOA a effectué la détermination à savoir si les activités de la CFP appuyaient l'équité, l'ouverture et la transparence et respectaient les politiques pertinentes concernant l'utilisation d'un PAC. Dans chacun des quatre PAC pour faire appel aux services de quatre membres externes du Comité consultatif indépendant de vérification, la CFP déclarait qu'une seule personne pouvait effectuer le travail exigé.

Le BOA a conclu que la CFP savait que plus d'un fournisseur pouvait effectuer le travail et, par conséquent, qu'elle n'avait aucun fondement pour prescrire l'attribution des quatre contrats à ces personnes ou pour avoir recours au processus de PAC. Certaines informations manquaient dans les PAC; celles-ci auraient pu aider d'autres fournisseurs éventuels à déterminer s'ils étaient aptes à effectuer le travail. De plus, la CFP a favorisé les membres existants du comité en adaptant les exigences pour qu'elles correspondent à leurs capacités. Le Bureau a formulé plusieurs recommandations conçues pour accroître la responsabilité, l'équité et la transparence des processus de contrats prescrits futurs. La CFP a accepté les recommandations du BOA et n'a pas exercé l'option de renouveler les quatre contrats.

(ii) Services professionnels en ligne

Les Services professionnels en ligne (SP en ligne) sont un outil d'approvisionnement électronique comprenant une base de données de fournisseurs présélectionnés qui offrent des services professionnels. Les ministères peuvent utiliser cet outil pour réduire la quantité de temps habituellement exigée pour un processus d'approvisionnement concurrentiel portant sur des approvisionnements à faible valeur (inférieurs à 100 000 $). Le Bureau a effectué un sondage auprès de neuf ministères et reçu des réponses de 22 des 30 fournisseurs contactés.

L'examen du BOA visait la gestion de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) des SP en ligne, si l'utilisation de l'outil par les ministères sélectionnés appuyaient l'équité, l'ouverture et la transparence, et à obtenir l'avis de fournisseurs.

Le BOA a observé que TPSGC ne disposait d'aucun moyen de collecter des données sur le nombre de contrats attribués par l'entremise des SP en ligne, et sur la valeur de ceux-ci, ce qui limite sa capacité d'assurer une utilisation optimale de l'outil et de le promouvoir auprès des ministères qui ne l'utilisent pas à l'heure actuelle. D'autre part, les ministères utilisent les SP en ligne de façon inégale ou pas du tout puisqu'ils ont le choix de plusieurs outils. Les résultats de l'examen ont toutefois indiqué que le processus de présélection fonctionnait bien et qu'en règle générale, les fournisseurs l'appréciaient.

Le BOA a recommandé que TPSGC poursuive les plans de mise à jour des systèmes de soutien des SP en ligne afin de faciliter l'utilisation de l'outil pour les ministères, et qu'il continue les efforts visant à réduire au minimum le chevauchement des méthodes d'approvisionnement en services professionnels.

TÉMOIGNAGE...

« Il est encourageant d'observer que les plaintes telles que la mienne seront examinées en profondeur et que, si l'on juge qu'il en vaut la peine, des mesures seront prises. Je me réjouis également de constater à titre de contribuable que notre gouvernement n'est pas trop grand et bureaucratique pour traiter les préoccupations légitimes de ses citoyens. J'ai l'intention de soumissionner de nouveau… que je sois retenu ou non, j'aimerais vous remercier, vous et votre bureau, pour les efforts que vous avez déployés pour moi. »

- fournisseur

(iii) Suivi des examens des pratiques d'approvisionnement de 2008-2009

Les examens de suivi sont une activité annuelle entreprise par le BOA afin de déterminer les mesures qui ont été prises par les ministères fédéraux concernant les recommandations du Bureau. L'examen du BOA a permis d'évaluer les recommandations contenues dans cinq rapports sur les examens des pratiques d'approvisionnement effectués en 2008-2009 visant 16 ministères fédéraux.

Les 16 ministères ont participé au processus de suivi et bon nombre d'entre eux ont fourni des plans d'action complets et des rapports sur la mise en œuvre de modifications importantes conçues pour améliorer les pratiques d'approvisionnement. La majorité des mesures ministérielles prévues étaient presque achevées. Le rapport a informé les intervenants des mesures particulières prises par les ministères pour améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence de l'approvisionnement. Plusieurs exemples d'initiatives positives ont été repérés, notamment une consultation accrue auprès des fournisseurs, des procédures postcontractuelles améliorées pour le débreffage des fournisseurs non retenus et une gouvernance renforcée pour les comités d'examen de l'approvisionnement. L'activité d'examen a également servi à échanger de l'information sur les améliorations en voie d'être mises en œuvre au sein des 16 ministères examinés, ce qui peut faciliter l'introduction de progrès similaires au sein d'autres ministères. L'information sur la nature et l'étendue des modifications en voie d'être introduites en réponse à ses recommandations fournit au Bureau un indicateur de l'utilité et de la pertinence de son travail.

AUTRES ANALYSES

Il est parfois difficile de déterminer si les problèmes d'approvisionnement portés à l'attention du Bureau exigent un examen complet des pratiques. Dans ces cas, le Bureau peut entreprendre d'autres analyses des problèmes afin de déterminer s'ils sont de nature systémique, s'ils sont pertinents aux intervenants et s'il existe des motifs valables d'entreprendre un examen. Ces autres analyses sont de nature exploratoire et permettent au Bureau de déterminer si ces problèmes devraient faire l'objet d'un travail plus approfondi. En 2011-2012, le Bureau a entrepris d'autres analyses dans deux secteurs.

Préavis d'adjudication de contrat

À la suite de la publication de l'examen du BOA sur l'utilisation des préavis d'adjudication de contrat par la Commission de la fonction publique, un plaignant a indiqué que les problèmes précisés dans le rapport n'étaient que la partie émergée de l'iceberg de la mauvaise utilisation des PAC. À la suite de cette allégation, le Bureau a surveillé tous les PAC publiés sur MERX[MC], le service électronique d'appels d'offres du Canada, pendant une période de six mois afin de déterminer la validité de l'allégation du plaignant.

Le BOA a examiné 442 PAC publiés entre juillet 2011 et janvier 2012 à l'aide d'une combinaison de critères objectifs et subjectifs afin de déterminer s'ils satisfaisaient aux exigences des politiques du Conseil

du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Plus précisément, la surveillance a mis l'accent sur la détermination à savoir si l'information contenue dans les PAC : a) était si précise qu'elle donnait à penser que les exigences étaient adaptées aux biens ou aux services d'un fournisseur particulier; b) pourrait être interprétée comme étant un véritable « test de marché » permettant de déterminer s'il existe une autre source d'approvisionnement possible; c) était suffisamment complète pour permettre une concurrence (un autre fournisseur pourrait présenter un énoncé de capacités démontrant qu'il peut satisfaire aux exigences du PAC). Le BOA a également examiné les éléments de données afin de veiller à ce qu'ils soient inclus de façon appropriée dans les PAC surveillés (p. ex. la date de clôture du PAC, la personne-ressource pour les questions, le nom et l'adresse du fournisseur proposé). Ce processus a permis aux employés du BOA de repérer certains cas où le PAC ne semblait pas avoir été utilisé comme prévu et certains autres où les exigences des politiques ne semblaient pas avoir été pleinement respectées.

Les résultats de la surveillance ont révélé qu'un peu plus de la moitié des 442 PAC semblent contenir suffisamment d'information pour permettre à un fournisseur de présenter un énoncé de capacités et que moins d'un quart semblent être une tentative légitime par le ministère contractant de tester le marché afin de repérer un autre fournisseur.

Tandis que le BOA n'a pas pu prouver le bien-fondé ou réfuter l'allégation du plaignant, les résultats de cette analyse ont soulevé des questions à savoir si les politiques régissant l'utilisation des PAC sont suffisamment explicites et non ambiguës pour permettre que les PAC soient utilisés comme prévu.

Surveillance des publications sur le MERX^MC

Un intervenant a communiqué avec le Bureau pour alléguer qu'il semblait y avoir un « nombre croissant de classifications inappropriées » des demandes de soumissions sur MERX^MC. MERX^MC est le service électronique d'appel d'offres de la fonction publique du Canada qui permet aux fournisseurs de chercher et de visualiser les projets de contrats municipaux, provinciaux et fédéraux. L'intervenant a mis l'accent sur la possibilité que les demandes de soumissions soient classifiées intentionnellement de façon inappropriée par une organisation du secteur public afin de fournir à un fournisseur privilégié une occasion de répondre à sa demande de soumissions avec peu ou pas de concurrence. Plus précisément, l'intervenant alléguait que des possibilités de soumissions concernant des travaux de voirie étaient volontairement classés dans la catégorie « Communications, photographie, cartographie, impression et services de publication ». Bien que les exemples de « classification inappropriée » fournis par l'intervenant n'aient pas été des demandes de soumissions fédérales, le Bureau a entrepris une évaluation d'un échantillon des affichages sur MERX^MC afin de déterminer si cette allégation s'applique à l'approvisionnement fédéral. Selon l'analyse, la combinaison de numéros utilisés pour identifier un bien ou service (c.-à-d. le numéro d'identification des biens et services, ou NIBS) par rapport à la ou les catégorie(s) correspondante(s) ne relève pas de l'organisation contractante. Même si une organisation peut choisir le numéro d'identification qui correspond le mieux au bien ou au service requis, le système génère automatiquement la ou les catégorie(s) correspondante(s). Nous avons toutefois remarqué que le processus de sélection des numéros peut être subjectif, ce qui pourrait causer des anomalies dans les catégories de besoins semblables qui sont publiés. Par exemple, le numéro d'identification J17220A (Moquette-installation) figure dans la catégorie Meubles, tandis que le numéro d'identification 5169FC (Tapis – moquettes – pose/installation) figure dans la catégorie Services de construction. Il s'agit du même besoin dans les deux cas : pose de moquette.

L'évaluation n'a révélé aucune preuve à l'appui des allégations de classification inappropriée à l'échelle du gouvernement fédéral. Cette perception résulte peut-être du fait que les numéros d'identification sont souvent liés à plus d'une catégorie, ce qui fait en sorte que l'occasion de marché est diffusée à plus grande échelle.

Prochaines étapes

Établi en 2008, le BOA continue d'évoluer comme organisation et d'affiner la manière selon laquelle il s'acquitte de son mandat. Deux initiatives clés doivent influencer ces affinements.

La première concerne les résultats d'une évaluation formative lancée en 2011-2012. Cette évaluation a pour objectif de déterminer l'efficacité globale du BOA au cours de ses trois premières années d'activité. Elle est conforme aux exigences du Conseil du Trésor d'évaluer périodiquement l'optimisation des ressources des programmes fédéraux. Deux mesures ont été prises pour garantir que l'évaluation est neutre et indépendante.

1) Un comité consultatif externe composé de hauts fonctionnaires a été établi. Celui-ci supervise l'approche et la réalisation de l'évaluation.
2) Les services d'un entrepreneur tiers indépendant ont été retenus afin d'effectuer une analyse fondée sur des données probantes, ce qui comprend obtenir les points de vue des intervenants du BOA.

Une fois l'analyse terminée, le Bureau publiera les résultats de l'évaluation et apportera les modifications nécessaires pour traiter les constatations de l'évaluation.

La seconde initiative nécessite un accent continu sur la transparence et la sensibilisation. Le Bureau explore actuellement les façons de fournir aux intervenants un accès plus facile à ses produits et services. Par exemple, le BOA est en voie de mettre à jour sa présence Web de façon à rendre plus facile l'accès à l'information disponible sur son site. Le Bureau est également en voie de mettre en œuvre de façon active un programme de sensibilisation plus robuste visant à mobiliser ses intervenants d'une façon plus marquée. Cela signifie que l'on doit fournir aux fournisseurs et à la communauté fédérale de l'approvisionnement un accès plus facile aux employés, aux services et aux rapports du Bureau. Cela signifie également que l'on doit accorder de l'importance aux propositions des personnes que la création du Bureau visait à aider, en cherchant activement à obtenir leur rétroaction en ligne, par téléphone et en personne.

Appendice A

BILAN DES OPÉRATIONS POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 2012

Bilan des opérations

Dépenses	2011-2012
	(000 $)
Salaires et avantages sociaux	2 589
Services professionnels	480
Frais d'exploitation	38
Information et communication	30
Fournitures et approvisionnements	49
Frais pour services généraux fournis par TPSGC (note 3)	428
Total	**3 614**

Les notes suivantes font partie intégrante de l'état des opérations.

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT
NOTES COMPLÉMENTAIRES AU BILAN DES OPÉRATIONS POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 2012

1. Pouvoir et objectif

Le poste d'ombudsman de l'approvisionnement a été créé par la *Loi sur la responsabilité* et établit en vertu de modifications apportées à la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*. Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement est une organisation indépendante ayant un mandat pangouvernemental, défini dans le *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*. Son objectif global est de garantir l'équité, l'ouverture et la transparence des contrats d'approvisionnement de l'État.

2. Autorisation parlementaire

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

3. Transactions entre parties liées

Le BOA a également signé un protocole d'entente dans le cadre duquel TPSGC lui offre des services généraux en matière de finances, de ressources humaines et de technologie de l'information (TI). En 2011, il a engagé des dépenses de l'ordre de 428 000 $ à ce chapitre, réparties dans le tableau qui suit.

Services généraux offerts par TPSGC	(000 $)
Finances	88
Ressources humaines	75
Technologie de l'information	216
Services reçus de Services conseils du gouvernement	49
Total	**428**

4. Données comparatives

En 2011-2012, le Bureau a entrepris plusieurs initiatives et projets clés dans les secteurs de l'analyse de l'environnement, des ressources humaines, la recherche en approvisionnement et l'évaluation formative, ce qui a mené à une augmentation des dépenses liées aux services professionnels par rapport à l'exercice précédent. Cela a donné lieu à une augmentation globale des dépenses d'environ 190 000 $.

Dépenses	**2011-2012**	**2010-2011**
	(000 $)	(000 $)
Salaires et avantages sociaux	2 589	2 611
Services professionnels	480	261
Frais d'exploitation	38	67
Information et communication	30	27
Fournitures et approvisionnements	49	53
Services généraux offerts par TPSGC	428	405
Total	**3 614**	**3 424**