



Examen des pratiques d'approvisionnement : Examen des processus de demande de soumissions

Août 2018

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
<i>Contexte</i>	<i>1</i>
<i>Objectif de l'examen et secteurs d'intérêt</i>	<i>2</i>
<i>Étendue et méthode.....</i>	<i>3</i>
<i>Pourquoi est-ce important?</i>	<i>4</i>
Observations	4
<i>Élections Canada a en place possède un cadre solide d'approvisionnement et de passation de marchés</i>	<i>4</i>
<i>Secteur d'intérêt n° 1 – Renseignements fournis dans les documents d'invitation à soumissionner</i>	<i>5</i>
Demandes de soumissions assujetties aux accords commerciaux	6
Demandes de soumissions non assujetties aux accords commerciaux	7
<i>Secteur d'intérêt n° 2 – Communications entre Élections Canada et les soumissionnaires éventuels</i>	<i>9</i>
Réponse aux questions des soumissionnaires éventuels	9
<i>Secteur d'intérêt n° 3 – Périodes d'invitation à soumissionner</i>	<i>11</i>
Demandes de soumissions assujetties aux accords commerciaux	11
Demandes de soumissions non assujetties aux accords commerciaux	12
<i>Secteur d'intérêt n° 4 – Renseignements requis dans les demandes de soumissions</i>	<i>13</i>
Conclusion.....	14
Recommandations.....	15
Réponse de l'organisation.....	15

Introduction

Contexte

1. Conformément au paragraphe 22.1(3) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, l'ombudsman de l'approvisionnement a le pouvoir d'examiner les pratiques d'approvisionnement des ministères afin d'évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence.
2. Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) rassemble des données provenant de nombreuses sources, y compris des questions soulevées par la collectivité d'approvisionnement du gouvernement fédéral, les associations professionnelles et industrielles et les autres gouvernements. Le BOA évalue les données recueillies afin de déterminer si elles posent des problèmes ou des risques systémiques sur les plans de l'équité, de l'ouverture et de la transparence. Le BOA classe tous les problèmes à l'aide des éléments clés du processus d'approvisionnement.
3. Une analyse de ces problèmes, réalisée dans le cadre du processus annuel de mise à jour du Plan d'examen des pratiques d'approvisionnement 2016-2019 du Bureau, a permis de cibler plusieurs problèmes potentiels concernant les demandes de soumissions.
4. La *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* ne définit pas le terme « demande de soumissions »; toutefois, aux fins du présent examen, le processus de demande de soumissions s'entend de toutes les activités menées à partir du moment où les soumissionnaires éventuels ou présélectionnés sont informés d'une possibilité de soumissionner jusqu'à la date de clôture des soumissions inclusivement. Au sein du gouvernement fédéral, un appel à la concurrence est lancé soit en publiant un avis public de la demande de soumissions sur le Service électronique d'appels d'offres du gouvernement (SEAOG), soit en invitant directement un groupe de soumissionnaires éventuels à soumissionner, y compris ceux qui figurent sur les listes de soumissionnaires présélectionnés.
5. On a réalisé une évaluation des risques que présentent les problèmes relatifs au processus de demande de soumissions. Cette évaluation portait sur la probabilité que les risques se concrétisent et sur leurs répercussions sur l'équité, l'ouverture et la transparence. L'évaluation des problèmes potentiels dans le processus de demande de soumissions a révélé que les risques les plus élevés sur les plans de l'équité, de l'ouverture et de la transparence étaient les suivants :
 - Les soumissionnaires éventuels ne répondent pas à la demande de soumissions en raison d'un manque de communication durant la période de soumission;
 - Tous les soumissionnaires éventuels ne reçoivent pas les mêmes renseignements durant la période de soumission;

- Certains ou tous les soumissionnaires éventuels ne répondent pas à la demande de soumissions ou ne peuvent y répondre efficacement, car ils ne comprennent pas le besoin, la demande de soumissions n'étant pas claire;
 - Une demande de soumissions ambiguë privilégie les fournisseurs ayant déjà effectué des travaux (comme un titulaire), étant donné qu'ils comprennent mieux les conditions;
 - Les soumissionnaires éventuels ne répondent pas à la demande de soumissions car la période de soumission est trop courte;
 - Les soumissionnaires éventuels ne répondent pas à la demande de soumissions en raison de la complexité du processus et du temps et des efforts que cela nécessite.
6. L'évaluation réalisée a indiqué qu'il pouvait y avoir des problèmes avec les processus de demande de soumissions que les organisations fédérales utilisent pour acquérir des services. Par conséquent, conformément au paragraphe 4(1) du *Règlement sur l'ombudsman de l'approvisionnement*, l'ombudsman de l'approvisionnement a déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables pour examiner les processus de demande de soumissions.
7. Le Bureau du directeur général des élections (Élections Canada) a été choisi comme l'objet du présent examen des pratiques d'approvisionnement pour trois raisons. Premièrement, il a été l'un des principaux organismes acheteur, avec un total de plus de 150 millions de dollars d'achats, selon le dernier Rapport sur les acquisitions publié au moment du lancement de l'examen. Deuxièmement, il n'avait jamais fait l'objet d'un examen des pratiques d'approvisionnement réalisé par le BOA. Troisièmement, les vérifications internes ne donnaient que très peu de renseignements sur les activités d'approvisionnement d'Élections Canada. Compte tenu de ces éléments, il a été décidé qu'Élections Canada serait l'objet du présent examen.

Objectif de l'examen et secteurs d'intérêt

8. Le présent examen des pratiques d'approvisionnement avait pour objet de déterminer si les pratiques organisationnelles en ce qui concerne l'obtention de renseignements de la part des soumissionnaires éventuels et la transmission de renseignements à ceux-ci au cours de la période de soumission étaient conformes aux lois, à la réglementation et aux politiques applicables. Plus précisément, la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* ont été prises en compte. L'examen visait également à déterminer si les pratiques organisationnelles examinées respectaient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.
9. L'atteinte de l'objectif s'appuyait sur les secteurs d'intérêt suivants :
- Les documents de demande de soumissions sont clairs et comportent les renseignements dont les soumissionnaires éventuels ont besoin afin de préparer une soumission recevable;

- Les communications entre les organisations fédérales et les soumissionnaires éventuels aident à la préparation de soumissions recevables;
- Les périodes d'invitation à soumissionner sont définies conformément aux exigences des politiques, des accords commerciaux et du mécanisme d'approvisionnement qui s'appliquent;
- Les renseignements demandés par les organisations fédérales dans les documents d'invitation à soumissionner sont utilisés dans le cadre du processus d'approvisionnement.

Étendue et méthode

10. L'étendue du présent examen couvre la période allant de janvier 2016 à mars 2017. Élections Canada a fourni au BOA des données indiquant qu'il a attribué un total de 222 marchés au cours de cette période. Ces marchés représentaient un total de 42 millions de dollars.
11. L'étendue du présent examen a été limitée aux marchés concurrentiels de services qu'Élections Canada a attribués au cours de la période visée. Cela ne comprenait pas les marchés de biens, les marchés de travaux de construction, les commandes subséquentes à une offre à commandes, les préavis d'adjudication de contrat, les marchés non concurrentiels et les marchés attribués conformément aux mécanismes d'approvisionnement de Services publics et Approvisionnement Canada ou de Services partagés Canada.
12. La méthodologie de l'examen comprenait :
 - l'examen des lois, de la réglementation, des politiques, des accords commerciaux et des lignes directrices qui s'appliquent;
 - l'examen et l'analyse des politiques d'approvisionnement de l'organisation, des rapports, des lignes directrices et des documents internes relatifs aux processus d'appel à la concurrence;
 - l'examen et l'analyse de dossiers d'approvisionnement sélectionnés; et
 - des entrevues avec les fonctionnaires d'Élections Canada.
13. Le BOA a examiné 25 dossiers, ce qui représentait environ 1,8 million de dollars en matière de besoins¹. Voici un résumé de la couverture offerte :

Tableau 1.1 : Couverture de l'examen des dossiers

Dossiers examinés	Assujettis aux accords commerciaux	Non assujettis aux accords commerciaux
Supérieurs à 25 000 \$	12	7
Inférieurs à 25 000 \$	0	6

¹ Il convient de noter que deux des vingt-cinq dossiers examinés portaient sur l'établissement d'offres à commandes, aucune valeur n'y était donc associée.

Pourquoi est-ce important?

14. Au moment de soumissionner un marché, le gouvernement du Canada a un devoir de mener une demande de soumissions de manière équitable, ouverte et transparente. Lorsqu'il n'est pas mené correctement, le processus de demande de soumissions peut compromettre l'équité, l'ouverture et la transparence. Par exemple, la communication de renseignements incomplets, contradictoires ou nébuleux durant la période d'invitation à soumissionner, pourrait dissuader des soumissionnaires éventuels de répondre à la demande. Un autre exemple serait des périodes d'invitation à soumissionner trop courtes compte tenu de la complexité du besoin, pouvant ainsi favoriser le titulaire. Trois règles ont été établies pour lutter contre ces risques. Elles précisent notamment ce qui suit :
15. En vertu de la LGFP, le gouvernement du Canada s'est engagé à « prendre les mesures indiquées pour favoriser l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'appel d'offres en vue de la passation avec Sa Majesté de marchés de fournitures, de marchés de services ou de marchés de travaux ».
16. L'alinéa 2a) de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* prévoit que les marchés publics doivent être organisés de façon à résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité. Le paragraphe 4.1.3 prévoit également que, « dans la mesure du possible, on doit donner à toutes les entreprises et à tous les particuliers une possibilité égale de faire des propositions ».
17. Lorsqu'une organisation fédérale suit ces règles, le processus de demande de soumissions devrait être équitable, ouvert et transparent. Cela permettra d'offrir à tous les soumissionnaires éventuels la possibilité de présenter des soumissions, et ce, sans privilégier un soumissionnaire en particulier.

Observations

Élections Canada a en place possède un cadre solide d'approvisionnement et de passation de marchés

18. Élections Canada a mis au point un cadre solide d'approvisionnement et de passation de marchés qui comprend les principes, les politiques, les pratiques opérationnelles et les outils nécessaires à la bonne gestion de ses marchés de services.
19. Élections Canada a élaboré sa propre *Politique de l'approvisionnement et de passation des contrats* (la « *Politique* ») qui comprend une série d'outils, y compris un guide et un cadre. Ces outils s'inspirent des principes d'équité, d'ouverture et de transparence codifiés dans la LGFP. La *Politique* d'Élections Canada précise que les activités d'approvisionnement doivent être conformes aux lois, aux politiques et aux accords commerciaux applicables, et doivent résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité. Sa *Politique* est

conforme aux objectifs énoncés dans la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor*, qui constitue la politique à laquelle sont soumis les ministères et les organismes fédéraux.

20. Le *Guide de l'approvisionnement et de la passation de contrats* d'Élections Canada (le « *Guide* ») comprend les pratiques auxquelles les chargés de projet (d'Élections Canada) devraient se conformer. À titre d'exemple, ces derniers sont censés préparer des plans annuels d'approvisionnement qui précisent les conditions, la valeur estimative en dollars et les dates cibles. Ces plans doivent être révisés deux fois par année. Lorsqu'ils définissent les conditions, les chargés de projet sont censés demander conseil au personnel de l'approvisionnement et solliciter des services juridiques afin de cerner les risques et d'élaborer des stratégies d'atténuation. Le *Guide* d'Élections Canada fournit aussi des conseils sur la façon de gérer l'exécution des marchés et le règlement des différends.
21. Élections Canada a créé des schémas de processus pour chaque phase d'approvisionnement qui offrent des conseils, par exemple, sur la manière de gérer efficacement un contrat à l'égard de la surveillance de l'exécution et du règlement des différends contractuels. Élections Canada a également mis au point des directives relatives à l'évaluation des risques ainsi qu'un aide-mémoire visant à déterminer si les conditions sont bien définies et si les ressources humaines et financières sont suffisantes pour administrer le contrat.
22. Par ailleurs, Élections Canada a développé des outils destinés aux membres du personnel opérationnel afin de les accompagner tout au long du processus d'approvisionnement. Ces outils, tels que des directives opérationnelles relatives à l'approvisionnement, des aide-mémoire aux fins de la vérification des dossiers et des modèles de demande de soumissions, tiennent compte des exigences et des règles énoncées dans les accords commerciaux, comme les procédures relatives aux avis publics, les périodes minimales de présentation des soumissions et les exceptions.
23. Le présent examen a permis au BOA de déterminer qu'Élections Canada avait élaboré un cadre solide d'approvisionnement et de passation de marchés, ce qui constitue une bonne pratique. L'analyse de ce cadre ne faisait pas partie de l'examen officiel; cependant, elle a laissé une bonne impression au BOA et méritait donc d'être mentionnée.

Secteur d'intérêt n° 1 – Renseignements fournis dans les documents d'invitation à soumissionner

24. Le BOA a examiné 25 dossiers afin de déterminer si les renseignements qu'incluait Élections Canada dans les documents d'invitation à soumissionner étaient conformes à la *Politique sur les marchés du Conseil du trésor* et aux exigences énoncées dans les accords commerciaux applicables. Aux fins du présent examen, les demandes de soumissions ont été regroupées selon qu'elles étaient assujetties à un accord commercial ou non.

Demandes de soumissions assujetties aux accords commerciaux

25. L'alinéa 2d) de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* prévoit que les autorités contractantes respectent les dispositions des accords suivants : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Accord relatif aux marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI)², selon le cas. En général, les accords commerciaux s'appliquent à partir du moment où le produit ou le service demandé n'est pas exclu et où la valeur estimative totale des achats est supérieure aux seuils minimaux prévus par les accords commerciaux.
26. Lorsque l'ALENA ou l'AMP-OMC s'appliquent à une demande de soumissions, l'article 1013 de l'ALENA et les paragraphes VII(2) et X(7) de l'AMP-OMC établissent les exigences en ce qui concerne les renseignements devant figurer dans les documents d'invitation à soumissionner. Ceux-ci comprennent notamment :
- l'adresse de l'entité à laquelle les offres doivent être envoyées;
 - l'adresse à laquelle les demandes de renseignements supplémentaires doivent être envoyées;
 - la langue ou les langues dans lesquelles les offres et les dossiers d'appel d'offres peuvent être présentés;
 - la date et l'heure de clôture pour la réception des soumissions, et la durée pendant laquelle les soumissions peuvent être acceptées;
 - un énoncé des conditions de caractère économique ou technique, ainsi que les garanties financières, ainsi que tous renseignements et documents exigés des fournisseurs;
 - une description complète des produits ou des services demandés et de toutes autres exigences, y compris les spécifications techniques, la certification de conformité, et les plans, les dessins et les instructions nécessaires;
 - les critères d'adjudication, y compris tous les éléments, autres que le prix, qui seront pris en considération au cours de l'évaluation des soumissions, et les éléments des coûts à prendre en compte pour l'évaluation des prix de soumission; et
 - les modalités de paiement.
27. En ce qui concerne les demandes de soumissions qui ne sont assujetties qu'à l'ACI, le paragraphe 506(6) de cet accord établit que les documents d'invitation à soumissionner doivent comprendre les conditions du marché public, les critères qui seront appliqués dans l'évaluation des soumissions et les méthodes de pondération et d'évaluation de ces critères.
28. Parmi les 25 dossiers examinés, 12 étaient assujettis à un ou plusieurs accords commerciaux. Cinq d'entre eux n'étaient assujettis qu'à l'ACI. Les documents d'invitation à soumissionner pour ces dossiers comprenaient les conditions du marché public, ainsi que les critères et la méthode de pondération qui seraient appliqués dans l'évaluation des

² L'ACI est resté en vigueur tout au long de la période visée.

soumissions, comme l'exige l'ACI. Les sept autres dossiers, en plus d'être assujettis à l'ACI, étaient également assujettis à l'ALENA ou à l'AMP-OMC. Les documents d'invitation à soumissionner pour ces sept dossiers répondaient aux exigences applicables de l'ACI, de l'ALENA et de l'AMP-OMC énoncées aux paragraphes précédents. Dans l'ensemble, les renseignements fournis dans les documents d'invitation à soumissionner pour ces 12 dossiers étaient conformes aux exigences des accords commerciaux.

29. Les articles 10.7.36 et 10.7.41 de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* précisent que les demandes de soumissions assujetties aux accords commerciaux sont également assujetties aux exigences relatives aux renseignements devant être inclus dans l'Avis de projet de marché (APM). L'APM résume la demande de soumissions et fournit aux soumissionnaires éventuels des renseignements leur permettant de déterminer leur capacité à respecter les principales conditions nécessaires pour répondre à une demande de soumission.
30. Parmi ces 12 dossiers, 10 répondaient aux exigences relatives aux renseignements contenus dans l'APM en vertu de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* et des accords commerciaux. Les APM des deux dossiers restants n'indiquaient pas l'endroit où les soumissions devaient être envoyées, comme l'exigent l'ACI et la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor*. Ces renseignements figuraient néanmoins dans les documents d'invitation à soumissionner accompagnant ces APM. Le BOA n'a pas estimé que ces deux cas avaient eu des répercussions sur l'équité du processus d'approvisionnement.
31. Dans l'ensemble, en dépit de ces deux lacunes mineures, le BOA a conclu qu'Élections Canada répondait aux exigences de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* et des accords commerciaux pertinents en ce qui concerne les renseignements figurant dans les documents d'invitation à soumissionner d'Élections Canada.

Demandes de soumissions non assujetties aux accords commerciaux

32. Les 13 dossiers qui n'étaient pas assujettis à un accord commercial étaient néanmoins assujettis aux exigences prévues dans la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor*. Celle-ci exige notamment que les renseignements suivants figurent dans les demandes de soumissions :
 - une description complète du besoin, y compris les spécifications techniques, les dates, les délais et les exigences relatives à la certification (à l'article 4.1.9a));
 - les critères d'évaluation et la méthode de sélection (à l'article 10.7.27).
33. Élections Canada a mis en place des directives opérationnelles relatives à l'approvisionnement pour plusieurs types de marchés publics, y compris les marchés concurrentiels supérieurs et inférieurs à 25 000 \$. Ces directives, tout comme le *Guide d'Élections Canada*, établissent les exigences relatives aux renseignements devant figurer

dans les documents d'invitation à soumissionner, en plus de celles qui sont énumérées ci-dessus. Il s'agit, entre autres, des suivantes :

- les modalités de paiement;
- la date de clôture de l'invitation à soumissionner;
- l'endroit où présenter la demande et la façon de le faire;
- la période de validité de la proposition;
- la période de réponse aux questions des fournisseurs.

34. Parmi les treize dossiers non assujettis aux accords commerciaux, sept représentaient des demandes de soumissions supérieures à 25 000 \$. Pour six de ces dossiers, les renseignements fournis dans les documents d'invitation à soumissionner répondaient aux exigences établies dans la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* ainsi qu'aux exigences supplémentaires relatives aux renseignements prévues dans le *Guide* et les directives opérationnelles en matière d'approvisionnement d'Élections Canada.
35. En ce qui concerne le dernier dossier, les documents d'invitation à soumissionner ne satisfaisaient pas aux exigences énoncées dans la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* ni à celles des directives internes d'Élections Canada. Dans ce dossier, Élections Canada faisait une demande de soumissions pour un hébergement à l'hôtel et des services de restauration. Le dossier comprenait trois soumissions et une comparaison des prix et des services offerts par chacun des soumissionnaires qui appuyaient le choix du fournisseur. Le document d'invitation à soumissionner ne comprenait pas les critères d'évaluation, la méthode de sélection, la date de clôture, la période de validité de la proposition ou une période de réponse aux questions des fournisseurs. Ces éléments contribueraient à un processus de demande de soumissions équitable. Le fait de ne pas inclure des renseignements pertinents à la demande de soumissions a compromis l'équité du processus et aurait pu avoir des répercussions sur la capacité des soumissionnaires éventuels à présenter des soumissions recevables.
36. Parmi les treize dossiers examinés, les six restants représentaient des demandes de soumissions inférieures à 25 000 \$.
37. Cinq des six dossiers restants étaient des courriels d'invitation à soumissionner qu'Élections Canada a envoyés directement aux soumissionnaires éventuels et qui comprenaient une description du besoin. Dans ces dossiers, les critères d'évaluation et la méthode de sélection ne figuraient pas dans les courriels envoyés aux soumissionnaires éventuels. Le dossier restant ne comprenait pas de document d'invitation à soumissionner. Même si l'examen des dossiers réalisé par le BOA a révélé que, de façon générale, Élections Canada attribuait le marché au plus bas soumissionnaire, ou à la seule soumission recevable, rien ne permettait de conclure que c'était délibéré. Il est important d'énoncer clairement les critères d'évaluation et la méthode de sélection afin d'assurer l'équité et la transparence. Certains dossiers donnaient à penser que des critères, autres que le prix, pourraient avoir été pris en compte dans la décision de sélection (par exemple, la proximité au lieu de réunion, le stationnement gratuit et le petit-déjeuner gratuit). Le fait de ne pas annoncer

ces facteurs supplémentaires compromettent l'équité et la transparence du processus d'approvisionnement.

38. Dans l'ensemble, le BOA a conclu que les demandes de soumissions des douze dossiers assujettis aux accords commerciaux, et six des sept demandes de soumissions supérieures à 25 000 \$ non assujetties aux accords commerciaux, respectaient pleinement les exigences applicables. Toutefois, une demande de soumissions supérieure à 25 000 \$ et les six demandes de soumissions inférieures à 25 000 \$ ne respectaient pas les exigences de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* ni les directives internes établies par Élections Canada, compromettant l'équité du processus d'approvisionnement. Comme mentionné au paragraphe précédent, le BOA a conclu qu'Élections Canada possédait des directives bien établies et des outils mis à la disposition de ses employés en vue de les aider à mener les activités d'approvisionnement. Les conclusions du BOA en ce qui a trait aux demandes de soumissions inférieures à 25 000 \$ indiquent qu'Élections Canada devrait améliorer l'utilisation qu'elle fait de ses directives et de ses outils.

Secteur d'intérêt n° 2 – Communications entre Élections Canada et les soumissionnaires éventuels

39. Le fait de communiquer les mêmes renseignements en même temps à tous les soumissionnaires éventuels favorise l'équité dans le processus de demande de soumissions. Plus précisément, le paragraphe 10.7.38 de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* prévoit que, « [a]ux termes de l'ALENA et l'AMP-OMC [...], [u]ne autorité contractante qui donne une information pertinente à un fournisseur à l'égard d'un marché doit transmettre cette information en même temps aux autres fournisseurs intéressés et suffisamment à l'avance pour que tous les fournisseurs concernés puissent disposer du temps nécessaire pour évaluer cette information et pour fournir une réponse ».
40. Élections Canada a également établi des directives internes en ce qui concerne la communication avec des soumissionnaires éventuels durant le processus de demande de soumissions. L'article 21.4 de son *Guide* précise que « pour garantir l'intégrité du processus d'approvisionnement, les soumissionnaires doivent avoir un accès égal à tous les renseignements relatifs au besoin pendant la période de soumission. Par conséquent, toute précision, modification ou information additionnelle touchant au besoin à combler doit être communiquée simultanément à tous les soumissionnaires ». [Traduction]

Réponse aux questions des soumissionnaires éventuels

41. Au cours du processus de demande de soumissions, les soumissionnaires éventuels peuvent communiquer avec les organisations fédérales afin d'obtenir des précisions en vue de préparer des soumissions recevables. Le BOA a examiné les 25 dossiers afin d'évaluer si Élections Canada avait répondu à toutes les questions reçues en communiquant l'information simultanément à tous les soumissionnaires éventuels.

42. Parmi les 25 dossiers examinés, 15 comportaient des questions des soumissionnaires éventuels et tous ont reçu une réponse de la part d'Élections Canada. Six de ces quinze dossiers étaient assujettis à l'ALENA et à l'AMP-OMC, lesquels exigent que tout renseignement important qu'une autorité contractante donne à un fournisseur soit communiqué simultanément à toutes les autres parties intéressées. Les six dossiers comprenaient des demandes de soumissions et des réponses aux questions des soumissionnaires éventuels au moyen de modifications aux demandes de soumissions publiées sur le SEAOG. Par conséquent, au travers des réponses fournies par Élections Canada, les soumissionnaires éventuels avaient accès à l'information en même temps, ce qui permet à tous d'être sur le même pied d'égalité.
43. Parmi les quinze dossiers qui comprenaient des questions de soumissionnaires éventuels, huit d'entre eux étaient assujettis aux exigences de l'ACI ou n'étaient assujettis à aucun accord commercial. Dans ces huit dossiers, Élections Canada était tenu de respecter l'article 21.4 de son *Guide*, lequel précise que toutes les précisions apportées aux conditions doivent être transmises simultanément à tous les soumissionnaires.
44. Dans les huit dossiers, le document d'invitation à soumissionner était soit affiché sur le SEAOG soit envoyé par courriel à une liste de soumissionnaires éventuels. Dans ces dossiers, Élections Canada a répondu aux exigences énoncées dans son *Guide*.
45. Le dernier dossier qui comportait une question d'un soumissionnaire éventuel portait sur un besoin inférieur à 25 000 \$. Dans ce dossier, Élections Canada faisait une demande de soumissions pour un hébergement à l'hôtel. Le soumissionnaire éventuel a demandé si les dates d'hébergement pouvaient varier et Élections Canada a répondu que non et n'a pas fait part de sa réponse aux autres soumissionnaires éventuels. Dans ce dossier, la demande de soumissions n'était pas assujettie à l'exigence de l'ALENA ou de l'AMP-OMC selon laquelle tout renseignement important doit être communiqué simultanément aux autres soumissionnaires éventuels. Par ailleurs, au moment de confirmer que les dates d'hébergement ne pouvaient pas varier et que le besoin ne changerait pas, Élections Canada n'a fourni au soumissionnaire éventuel aucun nouveau renseignement qui lui aurait accordé un avantage indu.
46. Dans l'ensemble, Élections Canada a respecté les exigences pertinentes concernant la communication avec les soumissionnaires éventuels. Le BOA a constaté qu'Élections Canada avait répondu à toutes les questions des soumissionnaires éventuels posées durant la période d'invitation à soumissionner. Pour les 14 dossiers supérieurs à 25 000 \$, ces réponses ont été communiquées simultanément aux soumissionnaires éventuels. Pour le seul dossier inférieur à 25 000 \$, dans lequel une question a été posée au sujet de la date d'hébergement, Élections Canada aurait dû faire part de sa réponse à tous les soumissionnaires éventuels. Toutefois, le BOA a conclu qu'il n'y avait aucune preuve d'avantage indu dans ce cas, étant donné que la réponse ne faisait que réitérer l'information déjà contenue dans la demande de soumissions.

Secteur d'intérêt n° 3 – Périodes d'invitation à soumissionner

47. Le BOA a examiné les 25 dossiers afin de déterminer si des périodes d'invitation à soumissionner ont été fixées conformément aux exigences des politiques et des accords commerciaux applicables. Aux fins du présent examen, la présente partie a été divisée en deux pour distinguer les demandes de soumissions qui étaient assujetties aux accords commerciaux de celles qui ne l'étaient pas.
48. Comme le précise le *Guide d'Élections Canada*, il convient de laisser aux soumissionnaires suffisamment de temps pour préparer une proposition en fonction de la complexité de la demande de soumissions afin qu'ils puissent présenter une soumission recevable. Il s'agit là d'une mesure indiquée afin de promouvoir l'équité et la transparence dans le processus d'appel d'offres.

Demandes de soumissions assujetties aux accords commerciaux

49. L'alinéa 2d) de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* précise que les marchés publics doivent être organisés de façon à être conformes aux obligations de l'État aux termes de l'ALENA, de l'AMP-OMC et de l'ACI.
50. Parmi les 25 dossiers examinés, 12 étaient assujettis à un ou plusieurs accords commerciaux (l'ALENA, l'AMP-OMC ou l'ACI), lesquels comportent des périodes d'invitation à soumissionner précises. Sept demandes de soumissions étaient assujetties à l'ALENA ou à l'AMP-OMC et cinq à l'ACI uniquement.
51. Aux termes de l'ALENA ou de l'AMP-OMC, la période d'invitation à soumissionner est de 40 jours dans le cas d'un contrat attribué à la suite d'un appel d'offres ouvert. Les sept demandes de soumissions assujetties à l'ALENA ou à l'AMP-OMC ont été rendues publiques sur le SEAOG pendant au moins 40 jours.
52. En ce qui concerne les besoins assujettis à l'ACI, la période d'invitation à soumissionner doit laisser un délai raisonnable, compte tenu du temps nécessaire pour diffuser l'information et de la complexité du besoin. Le *Guide d'Élections Canada* prévoit que ce délai doit être d'au minimum 15 jours civils. Les cinq demandes de soumissions assujetties à l'ACI répondaient à cette exigence.
53. Dans l'ensemble, le BOA a conclu que, pour les 12 dossiers assujettis aux accords commerciaux, Élections Canada a pleinement respecté les exigences relatives à la période d'invitation à soumissionner énoncées dans la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor*, les accords commerciaux applicables et ses directives internes.

Demandes de soumissions non assujetties aux accords commerciaux

54. Le *Guide* d'Élections Canada précise que, « afin de respecter leur obligation de tenir un processus d'approvisionnement équitable, ouvert et transparent, le conseiller en approvisionnement et le chargé de projet doivent veiller à ce que les fournisseurs disposent de suffisamment de temps pour présenter leur proposition ». [Traduction] Il s'agit notamment de fixer une période d'invitation à soumissionner avec une date de début et une date de fin, de sorte que les soumissionnaires éventuels soient informés à l'avance du temps dont ils disposeront pour préparer une soumission recevable.
55. L'article 22 du *Guide* mentionne également l'importance de bien définir la période d'invitation à soumissionner. Il précise que « les règles régissant la réception des propositions et la fin de la période de soumissions doivent être clairement précisées dans la demande de soumissions ». [Traduction]
56. Treize demandes de soumissions n'étaient assujetties à aucun accord commercial. Parmi elles, sept demandes de soumissions concernaient des besoins supérieurs à 25 000 \$ et six des besoins inférieurs à 25 000 \$.
57. Le BOA a évalué les périodes d'invitation à soumissionner dans les sept dossiers supérieurs à 25 000 \$ afin de déterminer si les soumissionnaires éventuels avaient eu suffisamment de temps pour présenter une soumission.
58. Dans six des sept dossiers, Élections Canada a assorti les périodes d'invitation à soumissionner de dates de début et de fin précises; ces périodes allaient de huit à quarante-deux jours. Dans ces cas, les soumissionnaires éventuels ont été sollicités par courriel ou par l'intermédiaire du SEAOG, et le document d'invitation à soumissionner comprenait une date et une heure après lesquelles les soumissions ne seraient plus acceptées. Dans ces six dossiers, Élections Canada a respecté la directive établie dans son *Guide*.
59. Le dernier dossier supérieur à 25 000 \$ ne répondait pas à l'exigence d'Élections Canada selon laquelle les documents d'invitation à soumissionner doivent comprendre une période d'invitation à soumissionner bien définie. Dans ce dossier, les soumissionnaires éventuels ont été sollicités directement par courriel sur le coût et la disponibilité de l'hébergement à l'hôtel. Dans le dossier, le document à l'appui du soumissionnaire retenu était un courriel demandant une soumission, lequel ne comprenait pas de date de clôture des soumissions.
60. Les six dossiers restants concernaient des besoins inférieurs à 25 000 \$. Au paragraphe 37 (ci-dessus), on a souligné le fait qu'Élections Canada n'avait pas inclus une méthode de sélection bien définie dans ses demandes de soumissions pour des besoins inférieurs à 25 000 \$. Dans ces dossiers, les soumissionnaires éventuels ont été sollicités par courriel et n'ont pas été informés d'une date de clôture des soumissions. Dans l'un de ces dossiers, un soumissionnaire éventuel a été prié de fournir une réponse le plus rapidement possible.

Compte tenu du manque de documentation de ces dossiers et du fait que des dates de clôture des soumissions n'aient pas été fixées, il n'est pas certain que les soumissionnaires éventuels ont été traités de façon équitable. Conformément au *Guide d'Élections Canada*, il convient de bien définir des périodes d'invitation à soumissionner afin de s'assurer que les fournisseurs sont traités de façon équitable.

61. Dans l'ensemble, les 12 dossiers qui étaient assujettis à un accord commercial comprenaient une période d'invitation à soumissionner bien définie. Parmi les treize dossiers non assujettis à un accord commercial, sept ne respectaient pas les dispositions du *Guide d'Élections Canada* en ce qui concerne l'établissement d'une date de clôture des soumissions. Dans ces cas, le fait qu'Élections Canada ait omis de fixer une date de clôture des soumissions a pu avoir une incidence sur l'équité du processus d'approvisionnement.

Secteur d'intérêt n° 4 – Renseignements requis dans les demandes de soumissions

62. La présentation de soumissions dans le cadre de marchés publics est un processus lourd qui demande du temps, des efforts et des frais pour les fournisseurs. Lorsque l'on répond à des demandes de soumissions du gouvernement, le fardeau que représentent la complexité et la quantité de documents est source de préoccupation constante depuis plusieurs années. Dans son rapport de 2012 intitulé « La réduction de la paperasse pour libérer les entreprises et leur permettre de croître », la Commission sur la réduction de la paperasse a fait remarquer l'augmentation du volume et de la complexité de la paperasse exigée dans le cadre des demandes d'approvisionnement du gouvernement fédéral.
63. Le BOA a évalué la question de savoir si Élections Canada avait cherché à réduire au minimum la charge administrative qui pesait sur les fournisseurs en veillant à ce que tous les renseignements requis dans les documents d'invitation à soumissionner soient utilisés aux fins de l'évaluation des soumissions.
64. Pour 20 des 25 dossiers, les renseignements requis dans les documents d'invitation à soumissionner ont été utilisés lors de l'évaluation des soumissions présentées par les fournisseurs. Pour les 5 autres dossiers examinés, Élections Canada a demandé aux soumissionnaires de fournir des références au chapitre des critères obligatoires ou des critères à cote numérique en vue d'évaluer la soumission. Ces demandes de soumissions comprenaient une réserve indiquant qu'Élections Canada n'était pas tenu de vérifier les références. Les soumissionnaires étaient censés remplir un modèle de référence de client, sur lequel figuraient les coordonnées des références. Dans les cas où les références n'ont pas été vérifiées, il se peut que le fait de trouver les références, de s'assurer qu'elles satisfont aux exigences d'Élections Canada et de confirmer qu'elles pouvaient discuter avec les fonctionnaires d'Élections Canada ait imposé un fardeau inutile aux fournisseurs. D'après les renseignements contenus dans les dossiers, aucune des références n'a été vérifiée.

65. Il se peut également que les vérifications de références ne soient pas effectuées de façon équitable dans le cadre du processus d'évaluation des soumissions. Le fait de procéder à la vérification des références d'un soumissionnaire peut avoir une incidence sur la recevabilité de sa soumission. Afin que le principe d'équité soit respecté, à partir du moment où l'on procède à la vérification d'une référence, on devrait en faire de même avec les références de tous les soumissionnaires qui ont présenté une soumission. Dans ces cinq dossiers, Élections Canada a atténué le risque en ajoutant des directives sur la façon dont la vérification devait être effectuée. Les documents d'invitation à soumissionner indiquent que si Élections Canada décidait de communiquer avec les références de clients associées à un ou à plusieurs des critères d'évaluation techniques, il communiquerait avec les références de clients de tous les autres soumissionnaires ayant déposé une soumission recevable pour les mêmes critères. Bien qu'aucune référence de client n'ait été contactée dans le cadre des dossiers examinés, cette formulation favorisait un traitement équitable des fournisseurs dans l'éventualité où les références de clients étaient appelées.
66. Dans l'ensemble, pour la grande majorité des dossiers examinés, Élections Canada a utilisé les renseignements requis dans les documents d'invitation à soumissionner. Pour cinq dossiers, il se peut qu'Élections Canada ait exigé des renseignements dans les documents d'invitation à soumissionner qui ont imposé un fardeau inutile aux fournisseurs, en leur demandant de fournir des références et en n'effectuant pas la vérification de celles-ci. Toutefois, Élections Canada avait tout de même ajouté le libellé approprié dans ses documents d'invitation à soumissionner de sorte que les soumissionnaires soient traités de façon équitable dans l'éventualité où les références de clients étaient vérifiées.

Conclusion

67. Le BOA a conclu qu'Élections Canada avait un cadre solide d'approvisionnement et de passation de marchés qui comprenait les politiques, les pratiques et les outils opérationnels permettant de procéder à un processus d'approvisionnement équitable et transparent.
68. Dans la plupart des dossiers examinés, les renseignements figurant dans les documents d'invitation à soumissionner répondaient aux exigences, à l'exception d'une demande de soumissions supérieure à 25 000 \$ qui ne comprenait pas les renseignements requis aux termes de la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor*.
69. Le BOA a remarqué que la communication entre Élections Canada et les soumissionnaires éventuels s'est faite de façon équitable et transparente. Toutes les réponses aux questions de soumissionnaires éventuels ont été communiquées simultanément aux autres soumissionnaires éventuels de sorte qu'aucun soumissionnaire ne se voyait accorder un avantage indu.
70. Les périodes d'invitation à soumissionner ont été bien définies dans la majorité des dossiers examinés. Toutefois, le BOA a tout de même souligné une exception concernant

un besoin supérieur à 25 000 \$ qui ne comprenait pas de période d'invitation à soumissionner clairement définie. Le BOA a également remarqué plusieurs exceptions concernant des besoins inférieurs à 25 000 \$, ce qui a pu avoir une incidence sur l'équité du processus de demande de soumissions.

71. La grande majorité des renseignements requis par Élections Canada dans les documents d'invitation à soumissionner ont été utilisés dans le cadre du processus d'évaluation. Cependant, il se peut qu'en ayant exigé des soumissionnaires qu'ils fournissent des références de clients qui n'ont jamais été vérifiées par Élections Canada, on ait fait peser sur eux une charge administrative inutile. Néanmoins, Élections Canada a mis au point des directives en vue d'atténuer le risque de procéder à la vérification des références de façon inéquitable.

Recommandations

72. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande qu'Élections Canada continue d'élaborer et de mettre en œuvre son cadre solide d'approvisionnement et de passation de marchés en tenant compte des recommandations suivantes :
 - a. S'assurer que toutes les demandes de soumissions respectent les exigences énoncées dans la *Politique sur les marchés du Conseil du Trésor* et dans le *Guide de l'approvisionnement et la passation de contrats* d'Élections Canada en ce qui a trait à l'établissement des périodes d'invitation à soumissionner, en mettant l'accent sur les besoins inférieurs à 25 000 \$.
 - b. S'assurer que les critères d'évaluation et la méthode de sélection figurent dans les documents d'invitation à soumissionner, en particulier pour les besoins inférieurs à 25 000 \$.

Réponse de l'organisation

73. Conformément à l'article 5 du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, l'ombudsman de l'approvisionnement a donné à Élections Canada l'occasion de commenter sur les recommandations proposées dans le cadre du présent examen et les raisons de celles-ci. Élections Canada a eu la possibilité de commenter sur les résultats de l'examen et ses commentaires ont été pris en compte avant la rédaction définitive et la publication du rapport. Voici la réponse qui a été formulée :
74. Élections Canada approuve et appuie les recommandations figurant dans le présent rapport.
75. À titre d'agent du Parlement travaillant dans un contexte opérationnel qui lui est propre, Élections Canada s'appuie sur une petite équipe de professionnels dévoués afin de répondre aux besoins de l'organisme en matière d'approvisionnement. Au cours de la période visée par le rapport, soit de janvier 2016 à mars 2017, l'équipe chargée de

l'approvisionnement d'Élections Canada a traité un total de 788 demandes pour une valeur de 76 576 678 \$, et 259 de ces besoins dépassaient 25 000 \$, soit une valeur totale de 71 935 769 \$.

76. Élections Canada reconnaît que des pratiques d'approvisionnement saines constituent un facteur clé de réussite dans la réalisation de ses objectifs opérationnels, et salue l'expertise du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement en vue de renforcer ses pratiques d'approvisionnement. Il fait remarquer que le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a souligné de façon positive les efforts déployés par Élections Canada dans la mise en œuvre d'un cadre simplifié et solide d'approvisionnement et de passation de marchés, y compris les politiques, les pratiques opérationnelles, les processus et les outils.
77. Élections Canada examinera les processus pour les besoins inférieurs à 25 000 \$, renforcera les directives opérationnelles applicables en matière d'approvisionnement et offrira davantage de séances de formation et d'outils aux chargés de projets afin de s'assurer de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations formulées dans le présent rapport. Ces mesures permettront d'améliorer et de renforcer le cadre d'approvisionnement et de passation de marchés d'Élections Canada, ce qui, dans l'ensemble, profitera à notre organisation, aux fournisseurs et aux Canadiens et Canadiennes.