



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

MARCHÉS PRESCRITS DE MOINS DE 25 000 \$ UNE ÉTUDE AXÉE SUR LE RISQUE

OTTAWA
JUILLET 2010

RENFORCER LA CONFIANCE DE LA POPULATION CANADIENNE DANS LE PROCESSUS
D'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Table des matières

SOMMAIRE	II
INTRODUCTION.....	1
OBJECTIF.....	1
DESCRIPTION	1
CONTEXTE	2
<i>Cadre juridique, réglementaire et politique.....</i>	<i>2</i>
<i>Contexte.....</i>	<i>3</i>
POURQUOI EST-CE IMPORTANT	4
APPROCHE	5
OBSERVATIONS ET ANALYSE	6
LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES PEUVENT METTRE EN PÉRIL L'ÉQUITÉ ET L'OUVERTURE	6
LES NORMES EN MATIÈRE DE DOCUMENTATION NE SONT PAS ATTEINTES	8
ZONE DE CONFORT QUE REPRÉSENTE LE TRAVAIL AVEC LES FOURNISSEURS CONNUS OU PRÉFÉRÉS.....	11
<i>Besoin de formation appropriée</i>	<i>12</i>
<i>Surveillance et gestion stratégiques</i>	<i>13</i>
INCIDENCE SUR L'ACCÈS	14
<i>Information opportune et utile nécessaire</i>	<i>15</i>
LES GAINS D'EFFICIENCE CONTREBALANCENT-ILS LES RISQUES?.....	17
<i>Utilisation obligatoire des offres à commandes et des arrangements en matière</i>	
<i>d'approvisionnement</i>	<i>18</i>
<i>Autres moyens de passation de marchés.....</i>	<i>20</i>
CONCLUSION	22

Sommaire

1.1 Le *Règlement sur les marchés de l'État* établit les modalités de conclusion des contrats. Bien que les appels d'offres compétitifs soient la norme, il existe certaines exceptions à cette règle. L'une de ces exceptions est que les soumissions pour des biens et des services dont la valeur estimative est inférieure à 25 000 \$ peuvent ne pas faire l'objet d'une demande de soumissions.

1.2 La présente étude examine les risques perçus liés à la recherche d'un équilibre entre l'efficacité et l'efficience, d'une part, et, d'autre part, l'équité, l'ouverture et la transparence des marchés de moins de 25 000 \$ qui sont attribués à un fournisseur présélectionné (également appelé marché non concurrentiel, marché à fournisseur unique ou, dans le cas de la présente étude, marché prescrit).

1.3 En 1995-1996, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales (maintenant appelé Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires et mentionné dans la présente étude comme le « Comité parlementaire ») est arrivé à la conclusion « qu'il y a usage abusif par les ministères et les organismes des contrats à fournisseurs uniques qui réduisent la concurrence dans le secteur privé pour les contrats gouvernementaux. » Par conséquent, le seuil de passation de marchés prescrits a été réduit de 30 000 \$ à 25 000 \$, seuil qui est toujours le même aujourd'hui.

1.4 Lorsque l'ombudsman de l'approvisionnement s'est présenté devant le Comité parlementaire en décembre 2009, les membres ont exprimé un certain nombre de préoccupations concernant les marchés prescrits de moins de 25 000 \$, notamment qui vérifie le motif de l'attribution d'un contrat à fournisseur exclusif (attribué à un fournisseur déterminé), comment l'équité est assurée lorsqu'il existe une zone de confort créée par l'utilisation d'un fournisseur déterminé, comment ces 25 000 \$ sont justifiés et comment ces possibilités d'approvisionnement sont annoncées afin que d'autres sachent qu'elles existent.

1.5 L'ombudsman a répondu ce qui suit : « Pour tout dire, il s'agit ici de problèmes qui ne sont pas résolus en mettant en place d'autres règlements. Ces problèmes sont résolus lorsque vous avez une culture selon laquelle vous devez être responsables de vos actes et les facteurs éthiques sont aussi importants que les facteurs juridiques en matière d'approvisionnement. »

1.6 En 2008, 91 % de tous les marchés fédéraux étaient d'une valeur inférieure à 25 000 \$, ce qui est conforme aux statistiques des dix dernières années. Bien que certains de ces marchés soient soumis aux appels d'offres, en 2008 plus de 200 000 (environ 60 %) d'entre eux ont été attribués à un fournisseur présélectionné, sans concurrence. Lorsque plus de la moitié de l'ensemble des marchés ne sont pas ouverts à la concurrence, il est important que les citoyens canadiens soient convaincus que l'on renforce la transparence de cette catégorie de marchés.

1.7 La politique gouvernementale souligne à quel point il importe que les ministères traitent tous les fournisseurs également et qu'ils ne fassent pas affaires seulement avec ceux qu'ils connaissent déjà ou préfèrent, puisque cela ne serait pas équitable pour les autres fournisseurs.

1.8 Au cours de l'étude, nous avons examiné la documentation, ainsi que les résultats d'autres travaux réalisés par notre bureau. De plus, nous avons examiné divers documents de politiques et nous avons demandé les points de vue de quatre ministères, d'une association professionnelle et de trois associations de fournisseurs sur ce sujet. Un certain nombre de constatations – autant des risques que des avantages – sont ressortis de nos consultations.

1.9 Les ministères interprètent de façon différente les sens des documents de politique, ce qui peut diminuer l'efficacité des ministères et des fournisseurs. Cela entraîne une application incohérente par les ministères et du travail supplémentaire pour les fournisseurs, parce qu'ils doivent s'ajuster à différentes pratiques, ce qui accroît les risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence du système d'approvisionnement. Bien que l'adoption d'une approche personnalisée puisse être appropriée dans certains cas selon le contexte dans lequel les biens ou les services ont été achetés, les pratiques incohérentes peuvent mettre en péril l'équité et l'ouverture.

1.10 Bien que la formulation des diverses politiques sur la passation de marchés puisse être améliorée et mieux harmonisée avec les autres orientations, il ne fait aucun doute que les fonctionnaires ont une obligation de documenter les décisions et les mesures prises, ce qui constitue une mesure clé de la transparence. Les marchés prescrits réduisent l'accès à tous les fournisseurs qualifiés; par conséquent, il faut contrebalancer cet état de choses avec une transparence améliorée. Le manque de documentation essentielle continue d'être un problème de longue date et il soulève des questions concernant l'intégrité du processus d'approvisionnement. Comme il est mentionné dans notre rapport annuel de 2009-2010, de nombreuses questions pourraient être évitées ou on pourrait y répondre rapidement grâce à une documentation appropriée.

1.11 La fourniture d'information qui facilite l'examen public de l'adjudication des contrats par le gouvernement constitue une autre mesure clé pour renforcer la transparence. Si l'information était fournie conformément à l'orientation du CT sur la divulgation proactive, elle pourrait satisfaire aux exigences minimales. Toutefois, du moins d'après les fournisseurs, elle ne semble pas satisfaire à l'esprit de la mesure de transparence. Bien que les systèmes d'information aient des limites, sans information opportune et utile, les fournisseurs n'ont aucune façon de se renseigner sur les occasions et sur la manière de soumissionner les marchés.

1.12 Les avis sont partagés à savoir si, oui ou non, les marchés prescrits de moins de 25 000 \$ favorisent un accès accru pour les PME aux marchés publics. L'un des avantages est que les fournisseurs peuvent participer sans engager les dépenses associées à la présentation de soumissions dans le cadre des appels d'offres ouverts (cela est vrai pour les PME ainsi que pour les entreprises plus importantes).

D'autre part, l'accès est réduit si les marchés d'une valeur inférieure à 25 000 \$ sont attribués uniquement à des fournisseurs déjà connus du ministère.

1.13 Les données recueillies par TPSGC au cours des quatre dernières années à partir des systèmes financiers ministériels indiquent que le nombre de fournisseurs du gouvernement fédéral a diminué d'environ 12 %. Si le volume des marchés prescrits demeure élevé et que les faiblesses de la documentation mise à la disposition du public ainsi que la divulgation proactive ne sont pas résolues, nos préoccupations visant la réduction de l'accès et de la transparence demeurent.

1.14 Bien qu'un gain ou des économies puissent être réalisés en travaillant avec des fournisseurs connus, il existe également des risques pour l'efficacité et l'efficacité de l'exécution des programmes et pour les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Ces risques concernent aussi la réduction de l'étendue des besoins pour demeurer sous le seuil de concurrence, le recours de façon répétitive aux mêmes fournisseurs, la fourniture d'un avantage concurrentiel futur au fournisseur choisi et le fractionnement des marchés. Les ministères et les associations de fournisseurs ont suggéré la formation et l'adoption d'une approche de surveillance fondée sur les risques comme des mesures d'atténuation de ces risques.

1.15 Les spécialistes de l'approvisionnement et de la gestion du matériel reçoivent une formation de base, mais il semble exister un écart lorsqu'il s'agit des autres participants au processus d'approvisionnement, soit les gestionnaires de centre de responsabilité et le personnel de surveillance du ministère. À mesure qu'une importante partie de l'effectif prend sa retraite, le gouvernement fait face à un défi en matière de ressources humaines. Le besoin de former ceux qui participent à l'approvisionnement pour assurer et maintenir un effectif chevronné est plus critique que cela n'a été le cas dans les années antérieures.

1.16 En ce qui concerne la surveillance et la gestion stratégiques de l'activité d'approvisionnement, les ministères enregistrent déjà l'information nécessaire pour produire une diversité de rapports exigés par le gouvernement. L'analyse de cette information peut être utilisée pour déterminer et atténuer les risques, comme le favoritisme perçu envers un fournisseur déterminé et le fractionnement des marchés. Elle peut aussi être utile dans l'élaboration des plans d'achat et de formation du ministère.

1.17 La plupart des ministères et des associations de fournisseurs ont mentionné que les marchés prescrits sont moins coûteux, plus simples et plus efficaces sur le plan administratif pour répondre aux besoins des programmes. Toutefois, le gouvernement n'a pas analysé les coûts associés à l'attribution par entente directe des marchés de moins de 25 000 \$ en vue de déterminer s'il existe des gains d'efficacité suffisants pour contrebalancer l'équité et l'ouverture. Les coûts peuvent en fait être accrus si les ministères évaluent l'ensemble des efforts à l'échelle de l'organisation (c.-à-d. la participation des gestionnaires de centre de responsabilité et de la fonction de surveillance en relation avec l'examen des transactions individuelles de moins de 25 000 \$) associés aux marchés de moins de 25 000 \$.

1.18 L'utilisation obligatoire des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement pour les biens et les services achetés de façon répétitive peut atténuer les risques pour l'équité et l'ouverture. Ces outils peuvent accroître l'efficacité, parce que les marchés peuvent être émis rapidement. En dépit du fait que l'utilisation de ces outils est obligatoire et que seuls les besoins spécialisés devraient faire l'objet d'exceptions, le volume des marchés prescrits demeure élevé. Il y a donc lieu de s'interroger à ce sujet. À ce jour, le gouvernement n'a pas réalisé d'évaluation de l'incidence de ces outils obligatoires.

1.19 En plus des marchés prescrits ou des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, il existe d'autres moyens de passer des marchés qui peuvent être envisagés dans certaines circonstances. Ceux-ci comprennent l'utilisation de formes de concurrence plus simples, comme les demandes de prix, les achats par téléphone et les appels d'offres. Ces autres moyens favoriseraient l'équité, l'ouverture et la transparence et ils offriraient un certain nombre d'autres avantages aux ministères et aux fournisseurs.

1.20 Bien que le lancement d'appels d'offres soit la norme, nous reconnaissons qu'il y a des moments où le gouvernement doit pouvoir attribuer par entente directe des marchés de moins de 25 000 \$. Il y a quatorze ans, le seuil pour les marchés concurrentiels a été abaissé afin d'accroître la concurrence. Déterminer si le seuil doit être modifié ou non est une décision qui appartient aux responsables des orientations politiques et le gouvernement s'est engagé devant le Comité parlementaire à examiner cette question. Au titre du seuil actuel, il existe déjà un certain nombre de risques à l'équité, l'ouverture et la transparence qui doivent être pris en considération pour trouver l'équilibre avec l'efficacité et l'efficacité.

Introduction

1.21 Une partie du mandat du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) est d'examiner les pratiques ministérielles pour l'acquisition de matériel et de services en vue d'évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence et de formuler les recommandations appropriées relatives aux améliorations à envisager.

1.22 L'examen des pratiques d'approvisionnement comprend la conduite de recherches et d'études sur des sujets déterminés. Nos études visent à garantir que la communauté de l'approvisionnement a une compréhension équilibrée des intérêts et des préoccupations du gouvernement, des fournisseurs et des parlementaires, et à faire connaître les meilleures pratiques dans le but de renforcer le processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Bien que les rapports ne contiennent pas de recommandations relatives aux améliorations à envisager, ils peuvent stimuler la discussion concernant l'évolution des pratiques d'approvisionnement du gouvernement.

Objectif

1.23 Le *Règlement sur les marchés de l'État* (RME) prévoit une exception au besoin de concurrence lorsque la valeur en dollars du marché est de moins de 25 000 \$. Le BOA a initié la présente étude pour attirer l'attention sur les risques et les avantages associés à ces marchés prescrits.

1.24 Nous avons examiné l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement par rapport à la façon dont celles-ci sont équilibrées avec l'efficacité et l'efficacités. Nous avons également examiné la façon dont les risques perçus sont atténués actuellement, et si les mesures d'atténuation des risques favorisent l'équité, l'ouverture et la transparence.

1.25 L'étude a mis l'accent sur les marchés pour des biens et des services seulement, et non pas sur les marchés de construction. Les marchés prescrits de moins de 25 000 \$, également appelés marchés à faible valeur, ont une incidence sur de nombreux biens et services et sur de nombreuses industries évoluant dans des environnements opérationnels très différents. Dans les travaux à venir, le BOA pourrait examiner d'autres éléments des marchés de moins de 25 000 \$, ainsi que leurs effets sur l'équité, l'ouverture et la transparence.

Description

1.26 Un « marché prescrit » désigne un marché adjugé à un fournisseur présélectionné par une autorité contractante qui choisit, à juste titre, de ne pas recourir à un appel d'offres pour l'une ou plusieurs des exceptions énoncées dans le RME. Il est parfois appelé « marché à fournisseur unique » ou « marché non concurrentiel ».

1.27 L'« équité » est la pratique consistant à traiter tous les fournisseurs actuels et potentiels de manière égale.

1.28 L'« ouverture » est la pratique consistant à offrir à tous les fournisseurs potentiels l'occasion de soumissionner les marchés publics.

1.29 La « transparence » est la pratique consistant à fournir, en temps opportun, des renseignements à la population canadienne de manière à faciliter l'examen public des décisions prises et des mesures adoptées.

Contexte

Cadre juridique, réglementaire et politique

1.30 La *Loi sur la gestion des finances publiques* codifie l'engagement du Canada à « prendre les mesures indiquées pour favoriser l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'appel d'offres » pour les marchés de biens, de services et de construction.

1.31 Le principal instrument réglementaire régissant la passation des marchés publics, le *Règlement sur les marchés de l'État* (RME), découle de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le RME prescrit les modalités de conclusion des marchés, la principale étant que des soumissions devraient être demandées avant de conclure un marché, à moins que des exceptions particulières ne s'appliquent. L'une de ces exceptions est que la valeur estimative du marché de biens ou de services proposé est inférieure à 25 000 \$.

1.32 En 1995-1996, dans le cadre d'un examen portant sur la passation de marchés du gouvernement fédéral, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales (maintenant appelé Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires et mentionné dans la présente étude comme le « Comité parlementaire ») est arrivé à la conclusion qu'il y a usage abusif par les ministères et les organismes des contrats à fournisseurs uniques qui réduisent la concurrence dans le secteur privé pour les contrats gouvernementaux. Par conséquent, la recommandation du Comité de réduire le seuil de passation des marchés prescrits de 30 000 \$ à 25 000 \$ a été mise en œuvre dans le cadre d'une modification du *Règlement sur les marchés de l'État*. Le seuil demeure à 25 000 \$ aujourd'hui.

1.33 Lorsque la valeur estimative des biens ou des services exigés est inférieure à 25 000 \$, l'approvisionnement n'est pas assujéti aux accords commerciaux nationaux ou internationaux. Il peut toutefois être assujéti aux ententes sur les revendications territoriales globales que le gouvernement du Canada a conclues avec les peuples autochtones. Bon nombre d'ententes incluent des dispositions sur les avantages au niveau du développement économique et social qui touchent la passation de marchés dans les régions faisant l'objet de revendications territoriales.

1.34 Comme il est énoncé dans la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT), l'objectif des marchés publics est de « permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant,

la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. » L'un des principes qui dictent la façon dont les marchés publics doivent être attribués est qu'ils doivent « résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité... et constituer une dépense équitable de fonds publics. »

1.35 Aux termes de la Politique du CT sur les services en commun, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fournit certains services communs obligatoires pour l'approvisionnement fédéral. Toutefois, les ministères ont reçu du CT ou de TPSGC un pouvoir de passer certains marchés eux-mêmes. Depuis le 1^{er} avril 2010, TPSGC encourage les ministères et les organismes à utiliser leurs propres pouvoirs de passation des marchés de moins de 25 000 \$, plutôt que de les envoyer à TPSGC. TPSGC doit se concentrer sur les achats plus complexes et continuer de mettre l'accent sur l'élaboration d'outils normalisés améliorés pour l'achat de biens et de services à l'échelle du gouvernement. Ce qui permettra aux ministères de tirer avantage de l'expertise de TPSGC.

Contexte

1.36 En juin 2009, le Comité parlementaire a produit un rapport intitulé « *À la recherche d'un équilibre : Aider les PME à accéder aux contrats d'approvisionnement du fédéral* », après avoir étudié les conditions entourant l'accès des petites et des moyennes entreprises (PME) aux marchés publics. Voici certains enjeux soulevés par les fournisseurs : il est impossible d'obtenir des informations sur les possibilités d'affaires; il est souvent difficile de comprendre les besoins réels d'un ministère; il est difficile de se faire inscrire sur la liste des soumissionnaires pour les marchés; le processus de sélection semble favoriser les initiés; le processus de prise de décisions semble arbitraire. Parmi plusieurs recommandations, le Comité a recommandé qu'un système d'équité visant à encourager les ministères à avoir recours aux PME soit établi.

1.37 Le gouvernement a présenté sa réponse au Comité en octobre 2009. En réponse à cette recommandation en particulier, le gouvernement a mentionné qu'il étudierait la possibilité d'accroître les seuils des marchés prescrits pour les marchés de service au moyen de consultations auprès des PME, des associations industrielles et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

1.38 Par la suite, les membres du Comité parlementaire ont discuté d'un certain nombre de préoccupations relatives aux marchés prescrits de moins de 25 000 \$ avec l'ombudsman de l'approvisionnement, lorsque ce dernier s'est présenté devant eux à la réunion de décembre 2009. La présidente du Comité a déclaré ce qui suit : « Je pense que la question autour de la table, en écoutant tout le monde, c'est que l'attribution des contrats de moins de 25 000 \$ à un fournisseur exclusif constitue un problème important. Vous avez déclaré qu'une personne devait rédiger la raison pour laquelle elle veut un fournisseur exclusif, mais qui vérifie cette raison? Qui se rend sur place et s'assure que la raison est valable? Je me suis déjà occupée de l'approvisionnement au gouvernement et je sais qu'il est agréable d'avoir recours à cette même personne, alors comment fait-on pour assurer une équité? Parce que les petites et moyennes entreprises qui créent des emplois ont besoin de cette équité. Comment justifiez-vous

ces 25 000 \$? » Le Comité s'est également demandé comment on rendait publiques les possibilités de marchés d'une valeur inférieure à 25 000 \$ afin que tout le monde puisse en connaître l'existence.

1.39 En réponse, l'ombudsman de l'approvisionnement a déclaré ce qui suit : « Pour tout dire, il s'agit ici de problèmes qui ne sont pas résolus en mettant en place d'autres règlements. Ces problèmes sont résolus lorsque vous avez une culture selon laquelle vous devez être responsables de vos actes et les facteurs éthiques sont aussi importants que les facteurs juridiques en matière d'approvisionnement. »

1.40 Dans le cadre du Code des valeurs et d'éthique de la fonction publique, deux des valeurs professionnelles qui doivent se refléter dans les comportements et les actions des fonctionnaires sont les suivantes :

- la manière d'atteindre une fin doit être tout aussi importante que les fins en soi;
- soutenir la valeur qu'est la transparence dans le gouvernement, tout en respectant l'obligation de protéger le caractère confidentiel des renseignements, comme le prévoit la loi.

Pourquoi est-ce important

1.41 En 2008, le gouvernement a attribué un total de 368 849 marchés de biens et de services (y compris les modifications) d'une valeur de plus de 15,5 milliards de dollars. Parmi ceux-ci, 337 302 marchés, ou 91 %, avaient une valeur inférieure à 25 000 \$, ce qui est conforme aux statistiques des dix dernières années. Bien que certains de ces marchés soient soumis aux appels d'offres, en 2008 plus de 200 000 (environ 60 %) marchés de moins de 25 000 \$ ont été attribués, directement ou à l'aide d'un préavis d'adjudication de contrat (PAC), à un fournisseur présélectionné, sans concurrence, réparti de la façon suivante :

	Nombre de marchés	Valeur en dollars
Biens	118 559	239 M\$
Services	<u>81 464</u>	<u>356 M\$</u>
Total	<u>200 023</u>	<u>595 M\$</u>

1.42 Selon le Rapport sur les acquisitions du CT, les marchés prescrits représentent seulement environ 3,8 % de la valeur totale de l'ensemble des marchés et 56,8 % de la valeur totale des marchés de moins de 25 000 \$. Bien que cela puisse ne pas poser un risque important en ce qui a trait aux dollars des contribuables en jeu, lorsque plus de la moitié de l'ensemble des marchés n'est pas ouverte à la concurrence, il est important que les citoyens canadiens soient convaincus que cette catégorie de marchés est traitée de manière équitable, ouverte et transparente.

1.43 Il est également important que les ministères traitent tous les fournisseurs également et qu'ils ne fassent pas affaires seulement avec les fournisseurs qu'ils

connaissent déjà ou préfèrent, puisque cela ne serait pas juste pour les autres fournisseurs.

1.44 Depuis 2005, les données non vérifiées recueillies par TPSGC à partir des systèmes financiers ministériels indiquent que le nombre de fournisseurs faisant affaires avec le gouvernement a diminué de façon constante, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Exercice (du 1er avril au 31 mars)	Nombre de fournisseurs
2005-2006	305 000
2006-2007	300 000
2007-2008	272 000
2008-2009	269 000

Source des données : « Cube des dépenses » de TPSGC – juin 2010

Nota : Le cube de dépenses est une collection de systèmes financiers ministériels. Ce système recueille des données volontaires auprès des ministères et représente environ 85 % des dépenses du gouvernement du Canada.

1.45 En tant que très grands contributeurs à l'emploi, à l'innovation et à l'économie canadienne, les fournisseurs devraient être traités également et avoir accès aux marchés publics.

1.46 Puisqu'en raison de leur nature même les marchés prescrits ne sont pas ouverts à la concurrence et que, par conséquent, ils entraînent un accès très réduit pour l'ensemble des fournisseurs qualifiés, une transparence accrue est exigée pour compenser cet état de choses. Les exigences suivantes de la politique du CT constituent deux mesures clés en matière de transparence, c.-à-d. justifier et documenter les décisions; après leur attribution, divulguer les renseignements sur les marchés et les modifications dont la valeur individuelle est supérieure à 10 000 \$.

1.47 Ces mesures sont essentielles pour s'acquitter de l'engagement de transparence du gouvernement, appuyer les cas difficiles sur les plans administratif et juridique, surveiller l'utilisation des fonds publics et exiger des comptes des fonctionnaires.

Approche

1.48 Nous avons examiné la documentation ainsi que les résultats d'autres travaux réalisés par notre bureau. Nous avons examiné les politiques et les autres documents d'orientation pertinents et avons analysé la rétroaction découlant d'un sondage auprès de quatre ministères fédéraux, une association professionnelle et trois associations de fournisseurs.

1.49 Les participants gouvernementaux comprenaient le Secrétariat du Conseil du Trésor comme organisme central, ainsi que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada comme organisation de services communs.

1.50 Les autres participants gouvernementaux comprenaient deux ministères chargés de programmes : le Service correctionnel du Canada (SCC), puisqu'il attribue le plus grand nombre de marchés de moins de 25 000 \$ au sein du gouvernement, et

Passeport Canada comme petite organisation. Nous avons demandé des réponses aux trois groupes fonctionnels distincts suivants : les employés chargés de la surveillance ministérielle; les gestionnaires de projet ayant la responsabilité d'un budget (c.-à-d. gestionnaires de centre de responsabilité); et les gestionnaires de matériel.

1.51 L'Association canadienne de gestion des achats (ACGA) a été invitée à participer de façon volontaire, puisque cette dernière est une association professionnelle nationale à l'intention des professionnels de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui compte 40 000 membres et participants au programme œuvrant dans tous les secteurs de l'économie canadienne.

1.52 En dernier lieu, trois associations de fournisseurs ont été invitées à participer de façon volontaire, principalement parce que leurs effectifs se composent en grande partie de petites entreprises. Située dans la région de la capitale nationale, CABINET est une association de sociétés indépendantes d'experts-conseils en technologie de l'information (TI) représentant environ quinze entreprises et plus de 1 200 ressources-conseils en TI. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est une association nationale de 105 000 propriétaires de petites entreprises dans pratiquement tous les secteurs économiques. L'Association canadienne des conseillers en management (CMC) est une association nationale comptant environ 3 000 membres qui administrent la désignation de consultant certifié en gestion au Canada et qui fait avancer la pratique et le profil de la consultation en gestion au pays.

1.53 Il conviendrait de noter que nous n'avons pas étudié l'utilisation des cartes d'achat ministérielles (cartes de crédit) pour acheter des biens et des services de faible valeur, ni examiner les dossiers d'achat, ni chercher à déterminer si les mesures existantes étaient efficaces en ce qui a trait à l'atténuation des risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence, ni passer en revue d'autres éléments des marchés de moins de 25 000 \$.

1.54 Nous n'avons pas non plus étudié la question des délégations de pouvoir de passation de marchés au sein des ministères, de même que parmi ceux-ci. Nous n'avons pas non plus étudié si le seuil de concurrence devrait être modifié, ou non, puisque le gouvernement s'est engagé devant le Comité parlementaire à étudier la question.

Observations et analyse

1.55 En tout, nous avons reçu des commentaires de trois associations de fournisseurs et de 12 répondants gouvernementaux, y compris l'ACGA, qui a fait un sondage auprès de certains de ses membres participant à la fonction de gestion du matériel au gouvernement fédéral. Pour cette raison, leurs points de vue ont été inclus avec les réponses des répondants gouvernementaux dans le présent rapport.

Les politiques et les pratiques peuvent mettre en péril l'équité et l'ouverture

1.56 Conformément à l'article 5 du *Règlement sur les marchés de l'État*, lancer un appel d'offres concurrentiel est la norme. Toutefois, l'article 6 contient les quatre

principales exceptions suivantes, qui permettent de mettre de côté le besoin de demander des soumissions

- a) les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- b) la dépense estimative ne dépasse pas 25 000 \$;
- c) la nature du travail est telle qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de demander des soumissions;
- d) seulement une personne est capable d'exécuter le marché.

1.57 Les employés fédéraux travaillent à l'intérieur d'un cadre stratégique qui établit les exigences de passation de marchés, notamment l'utilisation de l'une ou l'autre des exceptions au régime de concurrence du RME. Voici certains exemples de l'orientation, lorsque la valeur estimative du marché est inférieure à 25 000 \$:

	Politique sur les marchés du CT	Avis 2007-04 sur la Politique des marchés du CT	Guide des approvisionnements de TPSGC
Stratégie d'approvisionnement	Lancer des appels d'offres lorsqu'il est économique de le faire.	Le coût élevé associé à l'adjudication d'un marché est nettement supérieur à quelque avantage économique découlant de l'utilisation d'un processus concurrentiel pour obtenir des biens ou des services d'une valeur inférieure à 25 000 \$.	Les agents de négociation des contrats doivent traiter les besoins estimés à moins de 25 000 \$ en utilisant la méthode la plus efficace et la plus économique possible en vue de trouver un entrepreneur, soit en lançant un appel d'offres ou en faisant appel à un fournisseur exclusif lorsqu'il n'est pas rentable de lancer un appel d'offres.
	À compter du 1 ^{er} avril 2005, pour les biens et les services pour lesquels TPSGC a mis en place des offres à commandes à l'appui, le recours à ces offres est obligatoire.	Continuer d'avoir recours aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement pour les biens et les services qui sont définis comme obligatoires, indépendamment de la valeur monétaire du besoin.	Certains biens et services sont accessibles par l'entremise des offres à commandes obligatoires et celles-ci doivent être utilisées à moins qu'il n'existe une raison valable de ne pas le faire.

1.58 Les observations des ministères et des associations de fournisseurs donnent à penser que l'ambiguïté dans le cadre stratégique entraîne une application incohérente. Une association de fournisseurs a déclaré ce qui suit : « La cohérence entre les ministères constitue un problème. Les règles ne sont pas suivies ». Cette association a également déclaré que « la façon dont le ministère interprète les règles (il semble exister une grande variation entre les ministères) » constitue un autre risque. Ces différences créent des frustrations au sein de la communauté des fournisseurs, puisque ces derniers doivent ajuster leur approche selon le ministère avec lequel ils font affaires.

1.59 Dans le cadre de l'examen de 2009-2010 du BOA sur les pratiques d'approvisionnement relatives aux stratégies d'approvisionnement, les constatations étaient similaires. L'examen des pratiques s'est particulièrement penché sur les services de conception graphique et a permis de constater que la valeur monétaire individuelle de la majorité de ces marchés était bien en-deçà de 25 000 \$. Cette industrie est presque entièrement composée de PME, qui s'attendent à avoir la possibilité de soumissionner les besoins du gouvernement. Cet examen a également permis de constater que les différences dans les pratiques entre les ministères (certains ministères soumettent leurs besoins à la concurrence, d'autres non) créaient de la confusion et du travail supplémentaire de la part des fournisseurs.

1.60 Selon le contexte dans lequel les biens ou les services sont achetés, différentes stratégies d'approvisionnement peuvent être justifiées. Néanmoins, les ministères interprètent et appliquent l'orientation stratégique de différentes façons – ce qui peut être attribuable au vocabulaire utilisé – et, par conséquent, ils ont développé des pratiques incohérentes, ce qui peut mettre en péril l'équité et l'ouverture.

Les normes en matière de documentation ne sont pas atteintes

1.61 La bonne documentation des raisons d'une décision est au cœur de l'obligation de transparence du gouvernement; c'est la mesure clé pour assurer la transparence, en particulier lorsqu'il n'y a pas de concurrence.

1.62 Un ministère et une association de fournisseurs ont exprimé une préoccupation concernant le processus d'approbation des demandes de marchés prescrits de moins de 25 000 \$. Ils ont fait mention de règles onéreuses, de justifications longues et d'autres contrôles, telles que les approbations au niveau de la haute direction, comme étant des risques pour l'efficacité, l'efficacité, la simplicité et la rapidité d'exécution du processus.

1.63 Une fois la décision prise de passer un marché par entente directe, nous nous attendrions à ce qu'au moins trois décisions clés soient justifiées et documentées avant l'attribution du contrat.

- 1) la raison pour laquelle le marché n'a pas été soumis à la concurrence, puisqu'il s'agit d'une exception à la norme;
- 2) la raison pour laquelle le marché est passé par entente directe avec un fournisseur déterminé;
- 3) la raison pour laquelle le prix est jugé équitable et raisonnable en l'absence de concurrence.

1.64 Dans le cadre des examens et des enquêtes sur les pratiques réalisés par notre bureau, nous avons observé à maintes reprises le manque de documentation essentielle pour expliquer et appuyer les décisions et les mesures prises. Comme il est mentionné dans notre rapport annuel de 2009-2010, en dépit des exigences de la Politique des marchés du CT, le devoir de tenir des dossiers exacts aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain, ainsi que des manuels ministériels et des nombreuses demandes de documentation appropriée des dossiers faites par les

vérificateurs internes, par le vérificateur général et par la Commission Gomery, ce problème persiste et il est troublant.

1.65 En 2010, le Bureau du contrôleur général a réalisé la vérification interne horizontale de la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes. Parmi les 19 organisations vérifiées, on a constaté que les marchés de type « fournisseur unique » n'étaient pas suffisamment justifiés, qu'il existait un manque d'analyse visant à déterminer si des solutions de rechange à la passation des marchés ou au choix d'outils de passation des marchés avaient été envisagées, et qu'il conviendrait de faire preuve de plus de rigueur pour atténuer les risques possibles résultant du recours inapproprié à un fournisseur unique et à des offres à commandes.

1.66 L'orientation politique qui établit le cadre visant à justifier et documenter les dossiers contractuels comprend :

	Politique sur les marchés du CT	Avis 2007-04 sur la Politique des marchés du CT	Guide des approvisionnements de TPSGC
Justifier et documenter les dossiers	Le recours à l'une quelconque des quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché.	Le recours à l'une quelconque des quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres du RME doit être pleinement justifié par l'autorité contractante, et les documents appropriés doivent figurer au dossier du marché.	La justification du recours à l'une quelconque des exceptions à la règle de l'appel d'offres doit être fournie et appuyée de façon adéquate; le recours à l'une quelconque des exceptions du RME doit être pleinement justifié par l'autorité contractante, et les documents appropriés doivent figurer au dossier du marché.
	En certains cas, il peut être indiqué d'offrir un marché à une entreprise particulière sans concours, comme le permet l'article 6 du <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> . Les autorités contractantes doivent expliquer précisément les circonstances qui justifient l'emploi de cette méthode de sélection.		Les agents de négociation des contrats doivent indiquer dans le dossier d'achat les raisons du choix de la stratégie d'approvisionnement retenue et la façon dont la valeur estimative du contrat (à moins de 25 000 \$) a été établie.

1.67 En plus de ce qui est mentionné ci-dessus, il existe d'autres orientations qui doivent être respectées. Par exemple, la Politique sur la gestion de l'information du CT (2007) énonce que les administrateurs généraux sont responsables, entre autres choses, de « veiller à ce que les décisions et les processus décisionnels soient assortis de toute la documentation justificative nécessaire pour assurer et appuyer la continuité des opérations ministérielles, permettre la reconstitution de l'évolution des politiques et des programmes, et permettre la réalisation de vérifications et d'exams indépendants. » Les conséquences d'une non-conformité peuvent comprendre :

- des suivis informels et des demandes officieuses de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor, par voie de vérifications externes ou de directives formelles sur les mesures correctives qui s'imposent;
- toute mesure prescrite en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* que le Conseil du Trésor pourrait déterminer comme étant appropriée et acceptable, selon les circonstances.

1.68 Pour renforcer la transparence des marchés prescrits, au début des années 1990, le gouvernement a mis en œuvre un mécanisme appelé « préavis d'adjudication de contrat (PAC) », qui annonce l'intention d'un ministère d'attribuer un marché prescrit. La Politique des marchés du CT indique que les ministères devraient, si possible, avoir recours aux PAC même si un marché prescrit proposé justifie le recours à l'une des quatre exceptions prévues par le RME. La passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires constitue un cas de sensibilité particulière pour lequel il est recommandé d'avoir recours à un PAC, même lorsque la valeur monétaire est inférieure à 25 000 \$.

1.69 Toutefois, comme il est mentionné dans notre examen de 2008-2009 des pratiques relatives aux PAC, nous avons constaté un certain nombre de lacunes quant à la mise en œuvre. Cela comprenait le fait que la majorité des dossiers ne comportaient pas une documentation adéquate pour appuyer les décisions prises. Si les obligations en matière de transparence ne sont pas remplies, cette mesure ne compense pas l'équité et l'ouverture réduites du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

1.70 Le manque de documentation essentielle aux dossiers affaiblit la transparence. En outre, cela soulève des questions concernant l'intégrité du processus d'approvisionnement. Lorsque l'ombudsman de l'approvisionnement s'est présenté devant le Comité parlementaire en décembre 2009, il a déclaré ce qui suit : « Permettez-moi juste de dire que ce n'est pas un problème nouveau. Depuis 30 ans, la plupart des rapports vérifiés que j'ai lus ont soulevé exactement le même problème concernant l'approvisionnement au gouvernement : le manque de documents justificatifs. » Il a également déclaré ce qui suit : « ce que nous avons fait cette année c'est essayer de trouver pourquoi cela se produisait. Deux explications ont été retenues. La première, ce sont les limites au niveau des ressources. Les gens disent qu'ils ne disposent pas de suffisamment de temps pour procéder à la transaction et nous ont retourné une question : « Où pouvons-nous trouver le temps de monter le dossier? ». La deuxième est une question de technologie. Comme vous le savez, en raison de l'utilisation de la technologie, la gestion de l'information soulève tout un ensemble de nouvelles questions. Comment convertir tout cela en document papier? Comment faut-il procéder? Les gens ont besoin de formation sur le sujet mais on n'a pas le temps de leur donner cette formation parce que tout le monde est occupé par les transactions (contrats). »

1.71 Le respect du Code des valeurs et d'éthique de la fonction publique, notamment de veiller à ce que la valeur de la transparence soit maintenue, constitue une condition

d'emploi pour tous les fonctionnaires.¹ Il appartient aux gestionnaires de centre de responsabilité, au personnel de l'approvisionnement et à ceux qui sont chargés de la surveillance de fournir des renseignements écrits appropriés pour appuyer les décisions prises au cours du processus d'approvisionnement.

Zone de confort que représente le travail avec les fournisseurs connus ou préférés

1.72 Les ministères et les associations de fournisseurs indiquent qu'un gain et/ou des économies peuvent être réalisés en travaillant avec les fournisseurs connus qui ont des antécédents prouvés. Ils perçoivent également des gains d'efficacité, parce qu'un fournisseur connu est plus familier avec le mandat du ministère et ses façons de faire des affaires.

1.73 Cependant, ils ont identifié les risques suivants qui peuvent découler de cette pratique :

- la réduction de l'étendue des besoins pour demeurer sous le seuil de concurrence. Si les ministères passent des marchés qui ne répondent pas pleinement à leurs besoins, cela peut compromettre l'efficacité et l'efficacité de la prestation du programme;
- recours à répétition aux mêmes fournisseurs. La section de la Politique des marchés du CT qui traite des services de conseil et des services professionnels énonce ce qui suit : « On devrait éviter le recours répété à une entreprise ou à un particulier sans procéder à un nouveau concours, même si la valeur du marché est inférieure au seuil au-delà duquel un appel d'offres est obligatoire. » Cela peut réduire l'accès pour les autres et augmenter le risque pour l'équité et le traitement égal de tous les fournisseurs;
- donne au fournisseur sélectionné un avantage dans le cadre des appels d'offres futurs. Une association de fournisseurs a mentionné que la passation de marchés par entente directe est utilisée par toutes les tailles d'entreprise pour améliorer leur avantage concurrentiel pour les possibilités en aval;
- fractionnement d'un marché – passation de marchés pour un projet en plusieurs parties plus petites. Cela constitue un problème plus grave, puisque la Politique des marchés du CT énonce que « les autorités contractantes doivent s'abstenir de fractionner des marchés, ou des modifications apportées à des marchés, pour se soustraire à l'obligation d'obtenir soit l'approbation exigée par la Loi ou par la Directive du Conseil du Trésor sur les marchés, soit l'approbation des cadres compétents du ministère ou de l'organisme.

1.74 Les mesures indiquées par les ministères, auxquelles on a actuellement recours afin d'atténuer les risques pour l'équilibre entre l'efficacité et l'efficacité ainsi que

¹ Le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique s'applique à tous les fonctionnaires assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

l'équité, l'ouverture et la transparence, tendaient à être orientées sur les transactions, notamment assurer un bon soutien des prix, documenter le dossier de façon appropriée avec de bonnes justifications et demander à un comité d'examen des marchés de passer en revue toutes les demandes dont la valeur est supérieur à 10 000 \$.

1.75 Les propositions formulées par les ministères et les associations de fournisseurs relatives à des mesures supplémentaires possibles tendaient à être de nature plus globale, comme la formation et l'adoption d'une approche fondée sur les risques en matière de surveillance.

Besoin de formation appropriée

1.76 En ce qui concerne la formation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué que le gouvernement avait déterminé que l'un des risques les plus importants associés à l'approvisionnement, et non pas seulement aux marchés prescrits, est la formation et l'expérience de ses spécialistes de l'approvisionnement. Pour cette raison, il y a quelques années, un programme d'accréditation à l'intention du personnel de l'approvisionnement a été présenté comme élément du Programme de perfectionnement professionnel et de certification à l'intention de la collectivité des acquisitions, de la gestion du matériel et des biens immobiliers du gouvernement fédéral.

1.77 À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral compte plus de 3 200 spécialistes de l'approvisionnement. Cela ne comprend pas les nombreux autres employés qui participent au processus d'approvisionnement, comme les gestionnaires de matériel, les gestionnaires de centre de responsabilité, le personnel de surveillance des approvisionnements, ainsi que le personnel administratif et technique. Les estimations de ces catégories d'employés vont jusqu'à 20 000 au total.

1.78 Depuis le lancement du programme d'accréditation en 2006, seuls 600 spécialistes fonctionnels de l'approvisionnement et de la gestion du matériel provenant de 47 ministères et organismes différents se sont inscrits. Quatre ans plus tard, seuls 16 spécialistes de l'approvisionnement, un spécialiste de la gestion du matériel et un spécialiste des deux domaines ont achevé le premier de trois niveaux de leur programme particulier d'accréditation. Cela est dû à un certain nombre de défis relatifs à la mise en œuvre, comme le manque de formateurs compétents, le nombre insuffisant de participants pour atteindre la taille de classe minimale et le fait que cette accréditation n'est pas obligatoire. Cela peut prendre trois ans ou plus pour achever le premier niveau d'accréditation; par conséquent, parallèlement aux contraintes en matière de ressources et de budget, cela mène souvent à l'abandon des plans de formation par les individus.

1.79 En 2006, le gouvernement a également publié la Directive sur l'administration de la formation indispensable, qui exigeait que les ministères identifient les spécialistes de l'approvisionnement, de la gestion du matériel et des biens immobiliers. Ces spécialistes doivent suivre six cours de formation de base. Les résultats sont bien meilleurs. On évalue à plus de 10 000 le nombre des individus identifiés qui ont achevé la formation exigée.

1.80 Cependant, le programme d'accréditation et la formation obligatoire susmentionnés ne visent pas les autres employés qui assument des responsabilités relatives au processus d'approvisionnement, notamment les gestionnaires de centre de responsabilité et le personnel de surveillance du ministère.

1.81 La vérification interne horizontale de la passation de marchés de services professionnels et techniques et de services de travail temporaire dans les petits ministères et organismes (2010) du Bureau du contrôleur général (BCG) a conclu que bon nombre des fonctionnaires chargés de s'acquitter de ce rôle ne connaissaient pas les objectifs des nombreuses politiques et règlements relatifs à la passation des marchés, ni les risques associés aux activités de passation des marchés. La vérification a également souligné que l'orientation à l'intention de ceux qui exécutent la fonction de remise en question était limitée. Bien qu'elle ne recommande pas la formation de façon précise, la vérification faisait remarquer que ceux qui étaient chargés de la surveillance devraient connaître l'importance de leur fonction de remise en question.

1.82 Bien que l'approvisionnement soit un élément de la formation sur la délégation des pouvoirs financiers que les nouveaux gestionnaires, les superviseurs et les cadres supérieurs doivent suivre, il est possible que cela ne soit pas suffisant pour leurs responsabilités, en particulier lorsqu'il s'agit d'attribuer des marchés prescrits de moins de 25 000 \$. Les ministères ont expressément proposé une formation supplémentaire à l'intention des gestionnaires de centre de responsabilité comme mesure d'atténuation des risques. Un certain nombre de cours sont disponibles en ligne – une méthode accessible pour la formation de nombres importants de personnes sans frais de cours et de déplacement.

1.83 Lorsque l'ombudsman de l'approvisionnement s'est présenté devant le Comité parlementaire en décembre 2009, il a déclaré ce qui suit : « Je crois que dernièrement ils ont été bien dirigés et qu'on a songé à la formation. J'ai examiné certains plans de formation, et le plan de chacun prévoit quatre ou cinq jours de formation, mais personne n'en obtient plus qu'un ou deux simplement parce qu'il y a trop de transactions (contrats). »

1.84 À mesure qu'une importante partie de l'effectif prend sa retraite, le gouvernement fait face à un défi en matière de ressources humaines. Le besoin de former ceux qui participent à l'approvisionnement pour assurer et maintenir un effectif chevronné est plus critique que cela n'a été le cas dans les années antérieures. Sans formation appropriée, les risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement sont accrus.

Surveillance et gestion stratégiques

1.85 En ce qui concerne l'adoption d'une approche fondée sur les risques en matière de surveillance, la vérification interne horizontale des systèmes d'information sur la passation de marchés et mécanismes de surveillance connexes au sein des grands ministères et organismes du BCG a conclu qu'« il serait possible de faire la transition vers un modèle stratégique de surveillance et de gestion du risque qui servirait à hausser l'efficacité de la gestion et à mettre en œuvre les principes de la surveillance

active à l'égard des activités de passation de marchés ». La vérification a conclu que les neuf grands ministères et organismes vérifiés n'ont pas défini l'information sur la passation de marchés exigée pour appuyer la gestion des risques et la prise de décision au-delà du niveau transactionnel, bien qu'ils disposent de ces données dans un système de gestion de l'information.

1.86 Il y a lieu de se demander si c'est également le cas au sein des ministères et des organismes non compris dans la vérification. Nous savons qu'aux fins du rapport trimestriel de divulgation proactive, du rapport annuel sur les acquisitions du CT, ainsi que des autres rapports exigés à des fins financières et de projet, ils enregistrent déjà de nombreux éléments de données. Ce que nous ne savons pas c'est s'ils disposent d'un système d'information qui peut les aider à analyser ces données.

1.87 Les propositions formulées par les ministères et les associations de fournisseurs au sujet des données utiles qui devraient former les éléments de la surveillance fondée sur les risques reflétaient un certain nombre des propositions de la vérification du BCG. Celles-ci comprennent les attributions de marchés par fournisseur sur une période de temps (nombre total, valeur monétaire totale, gestionnaires de centre de responsabilité qui les demandent), la proportion des marchés prescrits de moins de 25 000 \$ et l'analyse des modifications par fournisseur.

1.88 Lorsqu'il s'est présenté devant le Comité parlementaire en décembre 2009, l'ombudsman de l'approvisionnement a déclaré ce qui suit : « Je crois comprendre que toutes les vérifications internes sont censées être faites en fonction d'un plan fondé sur le risque. Quels sont les risques pour l'organisation? S'il est déterminé qu'un achat de moins de 25 000 \$ présente un risque élevé, il devrait y avoir une vérification interne. »

1.89 L'information nécessaire pour réaliser la surveillance et la gestion stratégiques de l'activité d'approvisionnement du ministère existe. Si l'information est analysée, les résultats peuvent être utilisés pour atténuer les risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence, comme le favoritisme perçu envers un fournisseur déterminé et le fractionnement des marchés. L'analyse de l'information contractuelle pourrait également être utilisée pour guider les autres plans ministériels ayant une incidence sur l'activité d'approvisionnement, comme les plans d'achat et les plans de formation.

Incidence sur l'accès

1.90 Nous avons demandé aux ministères et aux associations de fournisseurs si les marchés prescrits de moins de 25 000 \$ favorisent une participation accrue des PME aux marchés publics.

1.91 La majorité des réponses des ministères à cette question était positive. Certains commentaires indiquaient que les marchés prescrits pour des services fournissent aux PME un moyen de participer aux marchés publics sans engager ce qui est perçu comme étant les dépenses considérables associées aux appels d'offres ouverts. Ils ont également indiqué que les marchés prescrits fournissent une occasion aux PME et aux autres fournisseurs d'acquérir une expérience du gouvernement, laquelle leur permettra de satisfaire aux exigences obligatoires en matière d'expérience du gouvernement dans le cadre des appels d'offres ouverts plus importants.

1.92 Les réponses de toutes les associations de fournisseurs indiquaient une préoccupation à savoir que les marchés prescrits de moins de 25 000 \$ sont en règle générale attribués aux fournisseurs que le ministère connaît déjà. Par conséquent, les marchés prescrits ne permettent pas d'élargir le bassin de fournisseurs. Si cela s'avérait exact, l'accès et l'équité s'en trouveraient minés.

1.93 Deux des trois associations de fournisseurs indiquaient que les marchés de moins de 25 000 \$ sont plus probables lorsque leurs membres participent et que cette catégorie de passation de marchés convient bien aux PME. D'autre part, le coût des appels d'offres et des ressources nécessaires pour préparer la documentation exigée pour les appels d'offres ouverts ont également été cités comme raisons.

1.94 Les statistiques fournies par TPSGC et publiées dans le rapport du Comité parlementaire indiquaient que le nombre total de marchés publics fédéraux attribués aux PME entre 2004 et 2008 sont passés de 64 % à 68 % du nombre total des contrats.

1.95 Il y a peu d'éléments qui justifient de traiter les marchés de moins de 25 000 \$ comme des marchés réservés aux petites entreprises (c.-à-d. déterminer qu'un pourcentage de l'ensemble des marchés serait attribué aux PME). La majorité des PME qui ont été consultées au cours des audiences du Comité parlementaire sur le processus d'approvisionnement fédéral ont indiqué qu'elles n'appuyaient pas les marchés réservés aux petites entreprises. En fin de compte, le Comité parlementaire a déclaré dans son rapport intitulé « *À la recherche d'un équilibre : Aider les PME à accéder aux contrats d'approvisionnement du fédéral* » ce qui suit : « bien qu'utiles dans d'autres secteurs stratégiques, les marchés réservés ne constituent pas le système équitable privilégié. »

1.96 Bien qu'il semble avoir été généralement convenu qu'il est probablement plus facile et moins coûteux pour les petites et les moyennes entreprises (PME) de participer, nous ne sommes pas au courant d'une analyse accessible au public de l'attribution aux PME par rapport aux grandes entreprises des marchés prescrits de moins de 25 000 \$, ni d'aucun obstacle empêchant les grandes entreprises d'accéder à ces marchés.

Information opportune et utile nécessaire

1.97 En 2004, le gouvernement a mis en œuvre une série de mesures pour renforcer la gestion du secteur public en améliorant la transparence et la surveillance des ressources publiques au sein du gouvernement fédéral. Une de ces mesures mettait en œuvre des systèmes temps réel modernes pour effectuer le suivi des dépenses et fournir les outils appropriés pour l'examen public et la prise de décision efficaces. Cela comprend la publication obligatoire des marchés de plus de 10 000 \$ conclus par le gouvernement du Canada. La divulgation proactive de l'information après l'attribution du contrat, comme la documentation appropriée aux dossiers pour appuyer la prise de décision, est une mesure clé qui soutient la transparence lorsque les fournisseurs ne se voient pas offrir la possibilité de soumissionner.

1.98 Toutefois, la transparence constituait une préoccupation particulière pour les associations de fournisseurs, parce qu'elles ont indiqué que le moment de l'attribution des marchés prescrits, en particulier, n'est pas suffisamment connu du public. Puisque les systèmes d'information ont des limites, les ministères doivent publier leurs rapports de divulgation proactive trimestriellement.

1.99 Deux associations de fournisseurs ont indiqué que l'amélioration de l'utilité et de la rapidité d'exécution des rapports sur les marchés serait des mesures supplémentaires utiles pour atténuer les risques pour l'équilibre entre l'efficacité et l'efficacité, d'une part, et l'équité, l'ouverture et la transparence, d'autre part. Une de ces associations a indiqué qu'une liste particulière des contrats prescrits devrait être publiée, tandis que l'autre a mentionné que toutes les attributions de marchés (pas seulement les attributions de marchés d'une valeur supérieure à 10 000 \$) devraient être publiées. De plus, disposer d'information sur les attributions de marchés en temps opportun leur permettrait d'évaluer les tendances d'approvisionnement par ministère.

1.100 Dans une enquête de 2009 réalisée par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante sur les marchés fédéraux, des entreprises ont indiqué qu'une des raisons pour lesquelles elles n'ont rien vendu au gouvernement fédéral au cours des cinq dernières années est qu'elles ne disposaient d'aucun moyen de déterminer ce que le gouvernement fédéral voulait acheter.

1.101 Nous avons examiné les sites Web de divulgation proactive des ministères qui participaient à notre étude et nous avons constaté que les ministères ne suivent pas tous les lignes directrices du CT sur la divulgation proactive. Parmi les quatre ministères, le Service correctionnel du Canada est le seul qui publie tous les renseignements recommandés. Toutefois, dans sa forme présente, l'information qui doit être fournie n'est pas suffisamment détaillée; par conséquent, cela pose un problème pour la conduite d'une analyse utile. Par exemple, l'information est regroup e par ministère sans indiquer le lieu géographique où la sous-organisation qui a effectué l'achat. De plus, les différences dans les formats existants rendent les données difficiles à regrouper à l'échelle des ministères. Par conséquent, l'information n'est pas très utile pour les citoyens canadiens, ce qui réduit la transparence.

1.102 Nous remarquons également que le Rapport sur les acquisitions du CT ne comprendra pas les données à l'échelle du gouvernement sur le nombre et la valeur monétaire des marchés (commandes subséquents) en regard des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement avant 2012. Sans égard au fait que ces marchés sont concurrentiels ou prescrits, le plan actuel est de faire état d'un total pour tous les marchés de moins de 25 000 \$; seuls les marchés de plus de 25 000 \$ seront déclarés de façon distincte. La publication d'un sommaire des marchés de moins de 25 000 \$ et les faiblesses dans les rapports de divulgation proactive continueront de constituer des risques pour la transparence du processus d'approvisionnement.

1.103 L' tat actuel des données sur les acquisitions disponibles au public semble être un obstacle à l'examen efficace et à l'évaluation des tendances en matière d'approvisionnement par ministère ou à l'échelle du gouvernement, que l'objectif soit de

décider de poursuivre les marchés publics, et la façon d'y accéder, ou de permettre aux personnes de se préparer de façon appropriée si elles veulent participer à des discussions sur les pratiques d'approvisionnement.

1.104 L'information qui nous a été fournie par TPSGC indique qu'au cours des quatre dernières années, le nombre de fournisseurs qui ont reçu des contrats gouvernementaux a chuté d'environ 305 000 à 269 000, une baisse d'environ 12 %. Les observations de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante en réponse à notre enquête indiquent également que le nombre de fournisseurs du gouvernement fédéral diminue. Bien que le gouvernement n'ait pas réalisé d'analyse et qu'il ne sache pas si les politiques et les pratiques d'approvisionnement ont eu une incidence sur l'accès aux marchés fédéraux, parmi lesquels un important pourcentage est constitué par les marchés prescrits de moins de 25 000 \$, les constatations ci-dessus dénotent des risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence.

Les gains d'efficacité contrebalancent-ils les risques?

1.105 La plupart des ministères et des associations de fournisseurs ont indiqué que le processus d'attribution des marchés prescrits de moins de 25 000 \$ est moins coûteux et plus simple pour les ministères et les fournisseurs qu'un processus concurrentiel. Deux associations de fournisseurs sont d'opinion que les avantages d'efficacité des marchés prescrits de moins de 25 000 \$ compensent les risques éventuels pour l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

1.106 Les ministères indiquent qu'ils voient les marchés prescrits de moins de 25 000 \$ comme étant essentiels, à faible risque, efficaces sur le plan administratif et efficaces pour répondre aux besoins opérationnels. Les trois associations de fournisseurs étaient de façon générale du même avis.

1.107 Toutefois, il existait une divergence importante de points de vue sur la question de savoir si, oui ou non, le gouvernement prend en considération ses coûts administratifs lorsqu'il détermine la stratégie appropriée de sélection des fournisseurs. Les coûts administratifs comprendraient la rémunération du personnel de bureau et les dépenses nécessaires en matière d'administration et de gestion de tous ceux qui participent au processus d'approvisionnement.

1.108 Toutes les associations de fournisseurs et environ un tiers des réponses des ministères ont indiqué qu'ils ne croient pas que ces coûts sont pris en considération lorsqu'ils décident d'ouvrir un marché de moins de 25 000 \$ à la concurrence, ou de le passer par entente. L'un de ces répondants a formulé l'observation qu'il n'existe pas de données particulières à cet égard, ce qui semble appuyer une autre observation, à savoir que le gouvernement a une idée limitée de ses coûts administratifs.

1.109 Les autres deux tiers des réponses des ministères indiquaient que les coûts administratifs sont pris en considération, mais elles formulaient l'observation qu'il peut ne pas exister de calcul exact et que ces coûts peuvent ne pas l'emporter sur les autres facteurs dans la détermination de la méthode qui devrait être utilisée.

1.110 La nature de ces observations formulées par les répondants des ministères indiquait également que ces derniers voient le temps et l'effort du point de vue de leurs rôles individuels, plutôt que d'un point de vue ministériel.

1.111 Dans les ministères au sein desquels les gestionnaires de centre de responsabilité ont l'autorité d'approuver les marchés, il se peut qu'ils soient responsables de l'ensemble du processus dans le cas des marchés prescrits de moins de 25 000 \$. Puisqu'en règle générale il ne s'agit pas de spécialistes de l'approvisionnement, il existe un risque pour l'équité et la transparence, ainsi que pour l'efficacité, parce qu'ils doivent préparer des justifications de la stratégie non concurrentielle et du fournisseur sélectionné. De plus, dans les cas où la stratégie d'atténuation des risques des ministères exige que l'approbation des marchés prescrits de moins de 25 000 \$ soit obtenue auprès d'un niveau d'autorité plus élevé ou d'un comité d'examen des marchés, du temps et des efforts supplémentaires doivent être consacrés pour que l'autorité approbatrice examine la demande et documente la décision. Le gestionnaire de centre de responsabilité peut également devoir modifier la stratégie si l'autorité approbatrice accorde une approbation conditionnelle ou rejette la demande, ce qui peut diminuer davantage l'efficacité.

1.112 Nous comprenons que la valeur de ces marchés est faible et qu'il peut être efficace de les attribuer par entente directe sur une base individuelle. Toutefois, le gouvernement n'a pas analysé les coûts associés à l'attribution par entente directe des marchés de moins de 25 000 \$ en vue de démontrer des gains d'efficacité suffisants pour compenser les risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence. De plus, l'incidence peut être encore plus importante lorsque l'ensemble complet des marchés prescrits de moins de 25 000 \$ est examiné à l'échelle de l'organisation.

Utilisation obligatoire des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement

1.113 Existant depuis le début des années 1960, les offres à commandes ont été élaborées pour réduire le nombre de demandes de soumissions et de négociations de contrats pour les biens et les services commandés de façon répétitive. L'utilisation de ces outils pour des groupes de biens et de services particuliers est devenue obligatoire, à l'échelle du gouvernement, en avril 2005 afin de garantir, entre autres choses, que le processus d'approvisionnement est efficace et efficace.

1.114 Une des associations de fournisseurs a souligné que le besoin de marchés prescrits devrait être restreint, parce que des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement ont été mis en place par TPSGC pour les biens et les services communs.

1.115 La plupart des offres à commandes ont déjà été soumises à des appels d'offres et les arrangements en matière d'approvisionnement servent de listes de fournisseurs présélectionnés. Un autre avantage est que la plupart des modalités de tout contrat subséquent ont déjà été établies. Comme l'une des associations de fournisseurs l'a souligné, ces outils peuvent réduire l'effort exigé pour attribuer un contrat, ce qui accroîtrait les économies. Par exemple, dans le cas des arrangements en matière

d'approvisionnement, les appels d'offres concurrentiels peuvent, en règle générale, être fermés dans les cinq à dix jours ouvrables.

1.116 En fait, l'Avis sur la politique des marchés – Marchés non concurrentiels du CT énonce que les ministères et les organismes doivent continuer d'utiliser les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement pour les groupes de biens et de services suivants, qui ont été déterminés obligatoires, sans égard à la valeur monétaire du besoin :

- le traitement de l'information et les services de télécommunications connexes;
- les services professionnels, administratifs et de soutien à la gestion;
- les véhicules à l'effet de sol, véhicules-moteur, remorques et cycles;
- les équipements de télécommunications, de détection et à rayonnement cohérent;
- l'équipement pour le traitement automatique de données à usage général, logiciels, comprenant la microprogrammation, les fournitures et l'équipement de soutien;
- les mobiliers;
- les machines de bureau, les systèmes de traitement des textes et l'équipement à classement visible;
- les fournitures de bureau;
- les vêtements, l'équipement individuel et les insignes;
- les carburants, lubrifiants, huiles et cires.

1.117 En théorie, peu de besoins devraient déborder de ces groupes de biens et de services. En 2009, la Direction générale des approvisionnements de TPSGC a réalisé une enquête sur la satisfaction de la clientèle. Parmi les 375 répondants, 86 % ont déclaré qu'ils utilisaient les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement. Cela permet de s'interroger pourquoi, en 2008, plus de 200 000 marchés prescrits de moins de 25 000 \$ ont quand même été attribués sans suivre la Politique des marchés du CT, qui exige l'utilisation des outils obligatoires? Est-ce parce que le personnel de l'approvisionnement et les gestionnaires de centre de responsabilité ne connaissent pas les outils d'approvisionnement auxquels ils ont accès ou parce qu'ils n'ont pas reçu la formation appropriée pour les utiliser?

1.118 Comme il est mentionné dans notre étude de 2009-2010 sur les méthodes d'approvisionnement (offres à commandes et arrangements en matière d'approvisionnement), le gouvernement est en voie de réorienter ses efforts pour appuyer de meilleurs outils de gestion et d'achat des biens et des services. Par conséquent, il est trop tôt pour déterminer si cet effort permettra de créer un équilibre entre l'efficacité et l'efficacités, d'une part, et l'équité, l'ouverture et la transparence, d'autre part.

Autres moyens de passation de marchés

1.119 Lorsqu'aucune offre à commandes, ni aucun arrangement en matière d'approvisionnement, n'est en place pour un bien ou un service particulier, il existe des moyens autres que les marchés prescrits qui seraient plus équitables, ouverts et transparents; diverses stratégies peuvent également être appropriées, selon le contexte. En voici quelques-unes :

- les demandes de prix (ces documents peuvent ne pas contenir toutes les modalités qui sont en règle générale utilisées pour former un contrat; les soumissions peuvent être évaluées et comparées en fonction du prix et de la livraison);
- les achats par téléphone, qui constituent une forme de demande de prix (les soumissions sont demandées verbalement [en personne ou au téléphone]);
- les appels d'offres (ces documents peuvent ne pas contenir toutes les modalités qui sont en règle générale utilisées pour former un contrat, mais la sélection est fondée sur le prix le plus bas uniquement).

1.120 Le volume des marchés prescrits et les observations formulées par les ministères et les associations de fournisseurs à l'égard de la passation de marchés concurrentiels soulèvent des questions, notamment savoir si, oui ou non, des solutions de rechange à l'utilisation des appels d'offres ouverts sont prises en considération dans les décisions relatives à l'établissement des sources d'approvisionnement. En général, ils ont indiqué que le temps et l'effort associés aux appels d'offres concurrentiels sont excessifs.

1.121 Toutefois, le Service correctionnel du Canada a indiqué que la majeure partie de ses opérations régionales demandent trois prix avant d'attribuer un contrat de faible valeur. Il a également fourni des données indiquant qu'au cours d'une période de quatre ans, plus de 80 % des marchés de services de moins de 25 000 \$ émis par son administration centrale ont été attribués à un fournisseur différent. À titre de ministère faisant état du plus grand nombre, et de loin, de marchés de moins de 25 000 \$ au sein du gouvernement, il semblerait que d'autres moyens de passation de marchés sont exploitables et que, de plus, ils sont efficaces pour atténuer le risque de passer des marchés de façon répétitive avec des fournisseurs connus en étant équitables et ouverts.

1.122 Passeport Canada et une association de fournisseurs ont exprimé un intérêt à poursuivre l'utilisation des listes de présélection et des listes de fournisseurs, en particulier dans le cas des besoins de services. Cela se fonde sur la perception qu'il existe de nombreuses excellentes PME qui ne sont pas sur les offres à commandes, parce qu'elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour livrer concurrence dans le cadre d'appels d'offres ouverts, ou qui se sont retirées des processus concurrentiels parce qu'elles croient que leurs possibilités d'obtenir une offre à commandes sont faibles lorsqu'elles livrent concurrence à de grands fournisseurs. Selon nous, ces listes pourraient servir de point de départ pour l'un ou l'autre des autres moyens de passation de marchés décrits ci-dessus.

1.123 La Politique des marchés du CT fournit une certaine orientation dans ce secteur qui peut être utile au niveau d'un ministère lorsque ce dernier discute des processus pour les services de conseil et les services professionnels. Cette politique conseille ce qui suit :

« Pour des raisons d'uniformité, d'économie, d'efficacité et d'équité dans la sélection et l'acquisition de la meilleure valeur, il convient de tenir des listes et des répertoires à jour et représentatifs des firmes qui fournissent des services de conseil et des services professionnels et qui désirent conclure des affaires avec l'administration fédérale. On devrait consulter ces répertoires avant de lancer un appel d'offres ou de propositions ou avant de recommander une sélection non concurrentielle. »

1.124 La Politique des marchés du CT énonce également que les consultants et les services professionnels peuvent être choisis par appels d'offres concurrentiels de plusieurs façons. De plus, elle mentionne l'établissement d'un répertoire qui pourrait être utilisé pour produire une liste restreinte d'un nombre de fournisseurs suffisant pour favoriser la concurrence et, ensuite, les fournisseurs de la liste restreinte pourraient être invités à soumettre des propositions concurrentielles.

1.125 Si les ministères devaient poursuivre les listes de présélection ou les listes de fournisseurs, il faudrait prendre soin de veiller à ce qu'il n'y ait aucun dédoublement avec les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement qui sont déjà en place et dont l'utilisation a été déclarée obligatoire pour les ministères. Il faudra également prendre soin de veiller à ce que les modalités et les procédures utilisées par les ministères soient conformes.

1.126 Non seulement les autres moyens de passation de marchés atténueraient-ils les contestations des principes d'équité, d'ouverture et de transparence, mais ils peuvent offrir les avantages suivants : a) la participation des gestionnaires de centre de responsabilité pourrait être plus efficiente, ce qui réduirait les coûts administratifs; b) l'effort associé au processus d'obtention de l'approbation de la stratégie d'approvisionnement par un niveau supérieur ou un comité d'examen des marchés pourrait être éliminé du temps de traitement, ce qui devrait amener une efficience accrue; c) les comités d'examen des marchés pourraient consacrer du temps à l'examen de l'ensemble des marchés d'une valeur individuelle inférieure à 25 000 \$ à partir d'un point de vue plus stratégique, ce qui devrait offrir une meilleure garantie que les préoccupations relatives à l'équité, à l'ouverture et à la transparence sont traitées.

1.127 De plus, les autres moyens de passation de marchés pourraient : a) atténuer le risque de passer des marchés de façon répétitive avec des fournisseurs connus et élargir les bassins de fournisseurs; b) faire participer les fournisseurs qui ne livrent pas concurrence dans le cadre des processus d'appels d'offres concurrentiels plus importants.

Conclusion

1.128 Grâce au rapport de 2009 intitulé « *À la recherche d'un équilibre : Aider les PME à accéder aux contrats d'approvisionnement du fédéral* », nous savons que la liste des problèmes liés aux marchés publics présentée au Comité parlementaire en 1995 est en grande partie la même aujourd'hui, du moins quant aux marchés de moins de 25 000 \$.

1.129 Récemment, il y a eu des discussions à savoir si le seuil de 25 000 \$ relatif aux marchés prescrits devrait être modifié. Dans sa réponse présentée au Comité parlementaire en octobre 2009, le gouvernement s'est engagé à étudier la possibilité d'accroître les seuils des marchés prescrits pour les marchés de services au moyen de consultations auprès des PME, des associations industrielles et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Par conséquent, la présente étude n'a pas examiné la pertinence du seuil actuel.

1.130 Nous avons mis l'accent sur la manière dont le gouvernement équilibre l'efficacité opérationnelle qui découle des marchés prescrits de moins de 25 000 \$ et les principes fondamentaux d'équité, d'ouverture et de transparence du processus d'approvisionnement.

1.131 Nous avons constaté que le gouvernement reconnaît que les marchés prescrits pourraient nuire aux principes d'équité et d'ouverture; pour compenser cet état de choses, les politiques gouvernementales exigent une plus grande transparence. Cela sera réalisé d'une part en s'assurant que les dossiers contractuels comprennent la documentation pour justifier et expliquer les décisions de conclure un marché par entente directe et la méthode de sélection d'un fournisseur déterminé. Une deuxième condition au soutien de la transparence est l'obligation de divulguer de façon proactive tous les contrats de plus de 10 000 \$ sur les sites Web du gouvernement.

1.132 Notre étude a permis de révéler certaines lacunes dans la mise en œuvre de ces deux stratégies d'atténuation des risques.

1.133 L'exigence d'avoir la documentation essentielle est mentionnée dans divers documents d'orientation et permet de s'assurer que la valeur de la transparence est maintenue soit une condition d'emploi aux termes du Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. Le manque de documentation adéquate aux dossiers soulève des questions concernant l'intégrité du processus d'approvisionnement et empêche le gouvernement d'atteindre son objectif d'assurer la transparence des processus d'approvisionnement.

1.134 Les ministères ne suivent pas tous les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la divulgation proactive. L'information qui doit être divulguée n'est pas suffisamment détaillée pour réaliser une analyse significative, et les différences dans les formats existants rendent les données difficiles à regrouper à l'échelle des ministères. Que l'objectif soit de décider de poursuivre les marchés publics, et la façon d'y accéder, ou de bien se préparer au cas où des personnes souhaiteraient participer à des discussions sur les pratiques d'approvisionnement, cela semble être un obstacle à

l'évaluation des tendances en matière d'approvisionnement par ministère ou à l'échelle du gouvernement.

1.135 Bien que les spécialistes de l'approvisionnement et de la gestion du matériel reçoivent une formation de base, cela peut ne pas répondre pleinement aux exigences de formation des autres intervenants dans le processus d'approvisionnement, c'est-à-dire les gestionnaires de centre de responsabilité et le personnel de surveillance du ministère. À mesure qu'une importante partie de l'effectif prend sa retraite, le gouvernement fait face à un défi en matière de ressources humaines. Le besoin de former ceux qui participent à l'approvisionnement pour assurer et maintenir un effectif chevronné est plus critique que cela n'a été le cas dans les années antérieures.

1.136 L'utilisation obligatoire des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement pour les biens et les services achetés de façon répétitive peut atténuer les risques relatifs à l'équité et à la transparence des contrats de moins de 25 000 \$. Ces outils peuvent accroître l'efficacité, puisque les contrats peuvent être établis rapidement. En dépit du fait que l'utilisation de ces outils est obligatoire et que seuls les besoins spécialisés devraient être contractés sans y avoir recours, le volume des marchés prescrits demeure élevé. Il y a donc lieu de s'interroger à ce sujet. À ce jour, le gouvernement n'a pas évalué l'incidence de ces outils obligatoires.

1.137 En plus des marchés prescrits ou des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, il existe d'autres moyens de passer des marchés qui peuvent être envisagés dans certaines circonstances. Ceux-ci comprennent l'utilisation de formes de concurrence plus simples, comme les demandes de prix, les achats par téléphone et les appels d'offres. Ces autres moyens favoriseraient l'équité, l'ouverture et la transparence et ils offrent un certain nombre d'autres avantages aux ministères et aux fournisseurs.

1.138 Bien que le lancement d'appels d'offres soit la norme, nous reconnaissons qu'il y a des moments où le gouvernement doit pouvoir attribuer par entente directe des marchés de moins de 25 000 \$. Au titre du seuil actuel, il existe déjà un certain nombre de risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence qui doivent être pris en considération pour trouver l'équilibre entre l'efficacité, l'accès réduit pour tous les fournisseurs et la transparence des marchés publics.