



BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



CHAPITRE 5

EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

ÉTUDE SUR

LES MÉTHODES D'APPROVISIONNEMENT OFFRES À COMMANDES ET ARRANGEMENTS EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT

OTTAWA
MAI 2010

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

Table des matières

RÉSUMÉ	II
INTRODUCTION	1
BUT DE L'ÉTUDE	1
DESCRIPTION	1
HISTORIQUE	2
CONTEXTE POLITIQUE	4
POURQUOI EST-CE IMPORTANT	4
APPROCHE	5
OBSERVATIONS GÉNÉRALES	6
AVANTAGES DES OC ET DES AA	7
PRÉOCCUPATIONS DES OC ET DES AA	8
CONCEPTION DES OC ET DES AA – PREMIÈRE ÉTAPE	8
COMMANDE SUBSÉQUENTE (MARCHÉ) DANS LE CADRE D'UNE OC OU D'UN AA – SECONDE ÉTAPE	13
PROLONGATIONS.....	17
CONCLUSION	17

Résumé

5.1 Selon le Rapport sur les acquisitions du Conseil du Trésor (CT), la valeur des achats gouvernementaux a augmenté de plus de 40 % ces dix dernières années, même si le nombre de transactions a diminué. Le gouvernement est donc appelé à gérer un plus grand nombre d'achats de plus en plus complexes. Le gouvernement vise à accroître son efficacité administrative, mais il doit maintenir son engagement envers l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement. Les fournisseurs bénéficieraient des efforts du gouvernement visant à simplifier et rationaliser les pratiques d'approvisionnement. Tout le monde gagne si l'on réduit la paperasserie, le temps et les efforts nécessaires.

5.2 Il existe deux méthodes principales d'approvisionnement qui servent à simplifier le processus d'achat pour certains types de biens et de services. Les offres à commandes (OC) et les arrangements en matière d'approvisionnement (AA) sont des cadres de travail servant à :

- réduire le coût des biens et des services communs utilisés à l'échelle du gouvernement et achetés de façon régulière;
- veiller à ce que les processus d'approvisionnement se fassent en temps opportun;
- utiliser l'argent des contribuables de manière rentable.

5.3 Une offre à commandes (OC) est une offre continue d'un fournisseur à l'intention du gouvernement qui permet aux ministères et aux organismes de se procurer des biens et des services sur demande par l'entremise d'un processus des commandes subséquentes, qui comprend les conditions et les prix de l'offre à commandes. On doit se servir d'une OC lorsque le gouvernement requiert les mêmes produits et services, disponibles commercialement, de façon régulière.

5.4 Les fournisseurs qui satisfont les critères d'évaluation et les méthodes de sélection sont présélectionnés et obtiennent une OC, qui n'est pas un engagement contractuel de la part du gouvernement ou du fournisseur. Lorsque des biens et des services offerts par une OC sont demandés, les ministères passent une commande subséquente et le contrat est conclu lorsque le fournisseur accepte la commande. La commande subséquente est passée assez rapidement. Les ministères n'effectuent pas de demandes de soumissions concurrentielles pour les biens et les services obtenus dans le cadre d'une OC.

5.5 L'objectif d'un arrangement en matière d'approvisionnement (AA) est semblable à celui d'une OC. Un AA constitue un accord non exécutoire entre le gouvernement fédéral et un fournisseur présélectionné qui permet aux ministères et aux organismes de lancer des appels d'offres auprès d'un groupe de fournisseurs présélectionnés pour des besoins précis dans le cadre de l'AA. Les ministères répondent à leurs besoins en lançant un nouvel appel d'offres – une invitation subséquente, de deuxième niveau –

auprès d'un ou de plusieurs des fournisseurs de la liste des AA, en fonction des modalités de l'AA.

5.6 Dans le cas des OC, les modalités, notamment le prix, sont établies dans le cadre du processus de soumission. En revanche, dans le cas d'appels d'offres auprès des fournisseurs de la liste en vue d'un AA, ces fournisseurs peuvent apporter des modifications dans leur soumission afin de tenir compte d'un marché fluctuant, de l'innovation, de nouvelles technologies ou de nouveaux prix. Cela est avantageux autant pour le fournisseur que pour le gouvernement.

5.7 Les principales similitudes et différences entre les OC et les AA sont exposées dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Comparaison entre les OC et les AA

Offre à commandes	Arrangement en matière d'approvisionnement
ÉTAPE 1	
N'est pas un contrat	
Est une « offre » d'un fournisseur qualifié	Est un « un arrangement non exécutoire »
Fournir des biens et des services	
Demandés sur une base régulière par un ou plusieurs ministères	
La demande réelle n'est pas connue à l'avance	
Des biens et des services normalisés pour lesquels les exigences sont connues au tout début	Des biens et des services pour lesquels les exigences ne sont pas connues au début
La base de prix peut être définie et établie à l'étape 1	La base de prix ne peut être définie entièrement à l'étape 1 et elle est établie à l'étape 2
Conformément aux modalités préétablies	
Fondé sur un volume d'affaires prévu qui représente une estimation honnête et qui ne constitue pas une garantie de travail	
Des OC pour des biens ou des services particuliers peuvent être émises à plus d'un fournisseur	Des AA pour une gamme de biens et des services peuvent être émis à plusieurs fournisseurs présélectionnés
Découle normalement d'un processus concurrentiel, mais elle peut être adressée à un fournisseur en raison de sa gamme de produits et de services présentés dans son catalogue	Découle d'un processus concurrentiel
ÉTAPE 2	
Un contrat est conclu quand <ul style="list-style-type: none"> • un ministère accepte l'offre existante décrite dans l'OC, habituellement en passant une commande subséquente dans le cadre de l'OC 	Un contrat est conclu quand <ul style="list-style-type: none"> • une soumission durant la deuxième étape de l'invitation à soumissionner est acceptée par le ministère ou l'organisme
Aucun processus concurrentiel à deux étapes – La sélection d'un fournisseur repose sur la méthode de sélection préétablie dans l'OC, p. ex., droit du premier refus, répartition proportionnelle, droits exclusifs	Découle habituellement d'un processus concurrentiel entre les fournisseurs présélectionnés, mais il peut être adressé à un fournisseur en fonction de la méthode de sélection préétablie dans l'AA, p. ex., à un nombre particulier de fournisseurs selon la valeur en dollars, par rotation

5.8 La plupart des OC et des AA sont mis en place par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Le Ministère agit en tant que principal organisme contractuel du gouvernement et prestataire de services communs. En 2005, le gouvernement a apporté des changements importants dans l'utilisation des OC et des

AA. Tous les ministères fédéraux devaient utiliser les OC et les AA gérés par TPSGC pour acquérir certains des biens et des services communs à volume élevé.

5.9 Le gouvernement a affirmé que ces mesures visant à rationaliser et regrouper les achats permettraient de faire en sorte que le gouvernement fédéral saisisse mieux les occasions de réduire le coût de ses achats, en tirant parti de sa taille pour obtenir le meilleur prix possible.

5.10 D'un point de vue conceptuel, l'idée a du mérite. En théorie, ces outils réduiraient la paperasserie, accéléreraient le processus d'approvisionnement et diminuerait le coût des biens et des services. Comme pour toute nouvelle initiative, cette dernière doit être soumise à un système de gestion de la qualité, où l'incidence et l'efficacité de la mise en œuvre sont évaluées et le rendement est comparé aux résultats prévus. Il faut cerner les écarts, prendre des décisions et des mesures pour améliorer le processus.

5.11 À ce jour, l'accent a porté sur la conception et la mise en place d'OC et d'AA individuels; le suivi, l'assurance de la qualité et les rajustements correspondants sont encore à l'état d'élaboration, conformément au Cadre de gestion des biens et des services de TPSGC.

5.12 L'an dernier, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a constaté que le recours obligatoire à des OC avait une incidence sur les petites et moyennes entreprises faisant affaire avec le gouvernement. L'appel d'offres lancé par TPSGC aux fins de devenir un fournisseur qualifié se fait en régime de concurrence. Mais cette concurrence est limitée par la suite. Les soumissionnaires non retenus et les nouveaux participants sont essentiellement « exclus » jusqu'au renouvellement ou à la mise à jour de l'OC existante. Dans certains cas, le résultat de l'invitation à soumissionner peut réduire le nombre de fournisseurs retenus. Le Bureau a également constaté que les systèmes d'évaluation et de rapports du gouvernement étaient inadéquats pour déterminer si le recours obligatoire aux OC et AA avait atteint les objectifs initiaux du gouvernement visant à mandater l'utilisation de ces instruments d'achat. TPSGC rapporte qu'il y a un nombre de moyens informels utilisés par les équipes de gestions des produits et par les gestionnaires des produits pour récupérer de l'information d'affaires nécessaires au processus de prise de décisions

5.13 Cependant, un rapport de vérification interne de TPSGC a depuis confirmé ce fait en affirmant que sans une approche concertée du Ministère et la collaboration de tous les intervenants, l'avantage que confèrent les offres à commandes comme méthode d'approvisionnement demeure inconnu. L'absence de données intégrées et significatives sur les offres à commandes et d'un mécanisme de communication de cette information empêche son utilisation en vue d'appuyer la planification, la prise de décisions et de mesures, et ne peut démontrer l'atteinte des objectifs partagés du gouvernement, à savoir des achats effectués de façon plus judicieuse, plus rapide et à un coût moindre.

5.14 Cette année, le BOA a étudié les préoccupations non résolues portant sur l'incidence des OC et AA obligatoires. Le Bureau a examiné les lois, règlements et politiques-cadres du gouvernement fédéral liés aux OC et aux AA. Nous avons effectué

des entrevues auprès du personnel de gestion et du personnel des achats de différents ministères et d'experts des marchés publics au Canada et ailleurs. Nous avons également communiqué avec des fournisseurs et une association de fournisseur.

5.15 Les commentaires provenant des ministères et des fournisseurs ont fait ressortir les avantages et les préoccupations portant sur l'utilisation obligatoire des OC et AA. Les avantages, lorsque les OC et AA sont bien conçus et mis en œuvre de manière adéquate, sont présentés au tableau 2. Les préoccupations, quant à elles, sont énumérées au tableau 3.

Tableau 2 : Avantages des OC et des AA

- L'approvisionnement est plus rapide et moins complexe si les fournisseurs sont présélectionnés.
- Puisque les modalités courantes ont été préalablement établies, cela représente moins de risques et de complexité pour le gouvernement et le fournisseur.
- Lorsqu'un ministère a un besoin à combler par l'entremise d'une commande subséquente, il n'a pas à lancer un processus concurrentiel, épargnant ainsi du temps, des efforts et des ressources.
- Les fournisseurs en soutirent des avantages s'ils se sont présélectionnés pour des OC. Après avoir participé à la demande de soumission en vue d'obtenir une OC, ils peuvent continuer à faire affaire avec le gouvernement sans avoir à concurrencer de nouveau pour les besoins de ce dernier.
- Les AA offrent plus de souplesse que les OC, car le gouvernement peut ajouter des exigences techniques particulières, et les fournisseurs peuvent rajuster leurs prix et offrir de l'innovation ou les toutes dernières technologies. Le gouvernement et les fournisseurs bénéficient tous deux de cette concurrence dynamique.

Tableau 3 : Préoccupations des ministères clients et des fournisseurs à l'égard des OC et AA obligatoires¹

- Dans certains cas, plusieurs mécanismes d'approvisionnement sont en place pour l'achat d'un même bien ou service. Cela sème la confusion parmi les fournisseurs et les ministères.
- TPSGC n'a pas réellement réussi à conserver les connaissances de l'industrie et les compétences requises pour la gestion efficace des biens et des services.
- La justification de TPSGC pour réduire les limites approuvées par le CT relatives à certains marchés et à certaines commandes subséquentes n'est pas toujours claire pour les ministères.
- Les raisons de TPSGC pour déterminer la sélection des entrepreneurs à la deuxième étape (droit du premier refus, répartition proportionnelle, coût le plus bas, etc.) ne sont pas toujours bien comprises.

Nota 1 : TPSGC prend note des préoccupations précitées et a déjà entrepris des mesures en ce sens.

5.16 L'outil d'approvisionnement le plus efficace varie d'un produit à un autre. Une OC peut représenter un outil efficace et efficient pour l'achat d'un type de produit et non pour un autre. En général, les OC sont mieux adaptées à l'achat de biens qu'à l'achat de services.

5.17 À ce jour, le suivi du gouvernement à l'égard du recours obligatoire aux OC et AA a été limité, en se fondant sur les transactions plutôt que sur une perspective stratégique.

5.18 Voilà cinq ans, le recours obligatoire à certaines offres à commandes et à certains arrangements en matière d'approvisionnement représentait une initiative importante du gouvernement, qui veillait à rendre son processus d'achats efficient, efficace et rentable, tout en répondant aux exigences opérationnelles et aux objectifs de l'exécution des programmes. Depuis lors, le gouvernement a déployé des efforts importants dans la conception d'outils d'achat obligatoires et la mise en œuvre des politiques. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas recueilli de données fiables qui pourraient lui permettre d'évaluer l'incidence de ce changement de politique. Nous remarquons toutefois que TPSGC réoriente sa gestion de l'approvisionnement vers une approche plus stratégique avec des outils et des processus plus simplifiés et normalisés.

5.19 Le défi est de maintenir le rythme et de conserver le momentum tout en maintenant l'équilibre entre l'efficacité et le droit des fournisseurs à participer aux achats du gouvernement.

Introduction

But de l'étude

5.20 Notre but est de contribuer à l'amélioration de l'équité, de l'ouverture et de la transparence du processus d'approvisionnement en améliorant la compréhension des fournisseurs à l'égard des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement. Nous voulons soulever les sujets de préoccupation et souligner les avantages des deux méthodes. L'objectif est de stimuler la discussion sur l'évolution de ces méthodes d'approvisionnement.

Description

5.21 Une offre à commandes est une offre d'un fournisseur visant à fournir sur demande des biens et des services bien définis et facilement accessibles à des prix convenus à l'avance et pouvant être établis au début, selon des modalités déterminées et pour une durée déterminée.

5.22 On peut avoir recours à une OC lorsqu'un ou plusieurs ministères commandent à répétition la même gamme de biens, services ou les deux, qu'on ne connaît pas à l'avance la demande réelle, et qu'il y a un avantage à obtenir des prix et des modalités déterminés préalablement.

5.23 Une OC n'est pas un contrat. Un contrat distinct est conclu chaque fois qu'une commande subséquente est passée dans le cadre de l'OC du gouvernement. Puisqu'il ne s'agit pas d'un contrat, « obtenir » une OC ne constitue pas une garantie de volume d'affaires pour le fournisseur. Elle permet aux détenteurs d'OC de fournir des biens et des services au gouvernement fédéral dans un environnement plus simplifié et efficient.

5.24 Lorsque les ministères ont un besoin à combler, ils n'ont pas à lancer un processus d'approvisionnement compliqué (élaboration de l'énoncé des besoins, critères d'évaluation, évaluation des soumissions, etc.), lequel a des incidences sur les coûts et les échéanciers. À condition que les biens et les services soient disponibles par l'entremise d'une OC, les ministères peuvent préciser la demande (quantité des produits, date et lieu de livraison) et émettre un contrat (commande subséquente) par l'entremise d'un processus d'attribution prédéterminé et établi dans l'OC.

5.25 On peut établir une OC en régime non concurrentiel avec un fournisseur pour la gamme complète des produits et des services présentés dans son catalogue. Par ailleurs, on peut également établir une OC en régime concurrentiel avec plusieurs fournisseurs pour le même produit ou service, conformément à l'évaluation des soumissions et à la méthode de sélection.

5.26 Un arrangement en matière d'approvisionnement ressemble en quelque sorte à une OC. Un AA n'est pas un contrat et il ne constitue pas une offre. Un AA constitue un accord non exécutoire entre le gouvernement fédéral et un fournisseur préselectionné qui permet aux ministères de faire des appels d'offres et de conclure des contrats auprès d'un groupe de fournisseurs préselectionnés pour des besoins précis dans le

cadre de l'AA. En d'autres mots, un AA constitue un bassin de fournisseurs qualifiés pour une gamme de biens et de services.

5.27 On peut avoir recours à un AA lorsqu'un ou plusieurs ministères commandent à répétition la même gamme de biens, de services ou les deux, que ces derniers ne peuvent être précisés dès le début, qu'ils font l'objet de diverses méthodes de paiement et pour lesquels on ne connaît pas à l'avance la demande réelle.

5.28 Comme pour une OC, puisqu'un AA n'est pas un contrat, « obtenir » un AA ne constitue pas une garantie de volume d'affaires pour le fournisseur. Lorsque les ministères ont un besoin à combler, ils lancent une invitation à un ou plusieurs fournisseurs de la liste des AA conformément à la méthode de sélection préétablie dans l'AA. Un contrat est conclu quand le gouvernement accepte la proposition découlant de la deuxième étape de l'invitation à soumissionner.

5.29 Ces deux méthodes d'approvisionnement, soit les OC et les AA, sont des accords qui permettent aux ministères d'obtenir des biens et des services communs qu'ils achètent régulièrement, et ce, de manière plus efficace sur les plans du temps, des coûts et des ressources.

Historique

5.30 Les offres à commandes existent depuis le début des années 1960. Elles ont été créées afin de réduire le nombre d'appels d'offres et de négociations liées à la commande à répétition de biens et de services, et pour lesquels on ne connaissait pas à l'avance la demande réelle.

5.31 En plus des biens et services qui doivent être obtenus par l'entremise d'OC et d'AA, conformément au mandat conféré par le CT, tout ministère qui a le pouvoir nécessaire peut créer ses propres OC et AA. En pratique, TPSGC met en place la plupart des OC et des AA destinés au gouvernement. Par conséquent, TPSGC détermine le pouvoir que peuvent exercer les ministères dans la passation de commandes subséquentes pour des biens et des services liés à ces accords.

5.32 Toutefois, dans le budget de 2005, le gouvernement a annoncé des mesures visant à rationaliser et regrouper les achats, en vue de les rendre plus efficaces. Il a affirmé que ces mesures « permettraient de faire en sorte que le gouvernement fédéral saisisse mieux les occasions de réduire le coût de ses achats, en tirant parti de sa taille pour obtenir les meilleurs prix possible ».

5.33 Pour y parvenir, tous les ministères fédéraux devaient utiliser les OC et les AA mis en place par TPSGC, qui agit en tant que principal organisme contractuel du gouvernement et prestataire de services communs, pour acquérir certains des biens et des services communs (définis dans la politique sur les marchés du CT et la Politique sur les services communs du CT).

Tableau 4 : Appendice C, barème 4, Politique sur les marchés du CT
Catégories de biens et de services pour lesquels le recours aux offres à commandes est obligatoire

Traitement de l'information et services de télécommunications connexes (D)
Services professionnels, administratifs et de soutien à la gestion (R)
Véhicules à l'effet de sol, véhicules automobiles, remorques et cycles (N23)
Équipements de télécommunications, de détection et à rayonnement cohérent (N58)
Équipement pour le traitement automatique de données à usage général, logiciels, comprenant la microprogrammation, fournitures et équipement de soutien (N70)
Mobiliers (N71)
Les machines de bureau, les systèmes de traitement des textes et l'équipement à classement visible (N74)
Fournitures de bureau (N75)
Vêtements, équipement individuel et insignes (N84)
Carburants, lubrifiants, huiles et cires (N91)

5.34 Cette exigence obligatoire représentait un changement fondamental de la manière dont le gouvernement effectuait ses achats. Ce changement avait également une grande incidence sur l'équité, l'ouverture et la transparence des approvisionnements du gouvernement.

5.35 D'un point de vue conceptuel, l'idée a du mérite. En théorie, ces outils réduiraient la paperasserie, accéléreraient le processus d'approvisionnement et diminueraient le coût des biens et des services. Comme pour toute nouvelle initiative, cette dernière doit être soumise à un système de gestion de la qualité, où l'incidence et l'efficacité de la mise en œuvre sont évaluées et le rendement est comparé aux résultats prévus. Il faut cerner les écarts, prendre des décisions et des mesures pour améliorer le processus.

5.36 À ce jour, l'accent a porté sur la conception et la mise en place d'OC et d'AA individuels; cependant, le suivi, l'assurance de la qualité et les rajustements correspondants sont encore à l'état d'élaboration, conformément au Cadre de gestion des biens et des services de TPSGC.

5.37 Comme il a été expliqué au chapitre intitulé Offres à commandes obligatoires publié l'an dernier, ces mesures ont eu une incidence sur les fournisseurs, notamment sur les petites et moyennes entreprises (PME) qui font affaire directement avec le gouvernement. Les soumissionnaires non retenus et les nouveaux participants sont essentiellement « exclus » jusqu'au renouvellement ou à la mise à jour de l'OC existante; le nombre d'OC a été réduit radicalement dans certains cas. Par exemple, dans le cadre de la nouvelle approche d'approvisionnement concernant des meubles autostables, moins de fournisseurs se sont qualifiés qu'avec la méthode précédente. Le nombre de fournisseurs qualifiés dans le cadre des offres à commandes a été réduit de

26 à 10, y compris les entreprises autochtones et non autochtones, ce qui restreint l'accès au marché du gouvernement fédéral.

5.38 Nous avons également constaté que les systèmes de rapports gouvernementaux sont inadéquats, ce qui empêche la haute direction de déterminer si le recours obligatoire aux OC et AA a donné les résultats attendus. TPSGC rapporte qu'il y a un nombre de moyens informels utilisés par les équipes de gestions des produits et par les gestionnaires des produits pour récupérer de l'information d'affaires nécessaires au processus de prise de décisions.

5.39 Un récent rapport de TPSGC a depuis confirmé ce fait :

« Sans une approche concertée du Ministère et la collaboration de tous les intervenants, l'avantage que confèrent les offres à commandes comme méthode d'approvisionnement demeure inconnu. L'absence de données intégrées et significatives sur les offres à commandes et d'un mécanisme de communication de cette information empêchent son utilisation pour appuyer la planification, la prise de décisions et de mesures, et ne peut démontrer l'atteinte des objectifs partagés du gouvernement, à savoir des achats effectués de façon plus judicieuse, plus rapidement et à un coût moindre. »

Contexte politique

5.40 Durant l'élaboration, l'amélioration et la mise en œuvre des outils d'approvisionnement, le personnel d'approvisionnement et les responsables des politiques doivent s'appuyer sur plusieurs lois et politiques. Les lois et politiques ci-dessous sont pertinentes pour la présente étude :

- Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)
- Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
- Accords commerciaux
- Politique sur les marchés du CT
- Politique sur les services communs du Conseil du Trésor
- Guide des approvisionnements de TPSGC (Politiques et procédures)

Pourquoi est-ce important

5.41 La valeur des achats du gouvernement fédéral a augmenté de plus de 40 % depuis 1999 et est passée à plus de 16 milliards de dollars en 2008, dernière période pour laquelle des données sont disponibles. Le gouvernement continu à chercher à accroître son efficacité et sa productivité.

5.42 De plus, la complexité de l'approvisionnement s'est progressivement amplifiée. Le processus d'approvisionnement prend une orientation plus technique sur le plan

légal et donne lieu à la création de politiques et de procédures qui dépassent le cadre des accords nationaux et internationaux sur le commerce. Fonder les achats sur le coût le plus bas n'est pas la seule option viable; le concept de « meilleur rapport qualité-prix » accroît la complexité des critères d'évaluation et des méthodes de sélection.

5.43 Afin d'améliorer l'efficacité, de nouveaux outils d'approvisionnement utilisant la technologie de l'information ont été mis en œuvre, comme les Services professionnels en ligne et les Services d'aide temporaire. De nouvelles méthodes, comme les Services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT) et les Services professionnels en informatique centrés sur les solutions (SPICS), ont été créées pour l'obtention de services professionnels en informatique. TPSGC a continué d'élaborer des outils d'approvisionnement, p. ex., les Services professionnels centrés sur les tâches (SPCT) et les Services professionnels centrés sur les solutions (SPCS), qui ont nécessité des améliorations aux méthodes d'approvisionnement actuelles liées aux OC et AA. Ces outils ont tous été créés afin de mieux servir les clients, de répondre aux besoins complexes en pleine évolution, de satisfaire les priorités gouvernementales et de mettre en place de nouvelles politiques de gestion. Ces outils et démarches visent à faciliter le processus d'approvisionnement, mais ils ont également transformé la façon dont le gouvernement effectue ses achats.

5.44 Les dernières données portant sur les commandes subséquentes remontent à 2007 et indiquent que le volume global des activités liées à ces commandes dans le cadre d'OC représentait environ 1,5 milliard de dollars. Bien qu'aucune donnée contractuelle ne soit disponible à cet égard, on s'attend à un volume au moins semblable dans le cas des AA. Le volume d'activité lié à ces méthodes d'approvisionnement représenterait donc une partie importante des achats annuels effectués par le gouvernement fédéral, évalués à environ 14 milliards de dollars par an.

5.45 Depuis l'introduction du recours obligatoire aux OC et AA pour certains biens et services en 2005, certains fournisseurs et ministères se sont montrés préoccupés par l'efficacité et l'efficacité de ces méthodes d'approvisionnement. Il importe de poursuivre l'étude des répercussions de ces changements sur l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

Approche

5.46 Nous avons examiné les lois, les règlements et les politiques liés aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement. Nous nous sommes fondés sur les données et les analyses détaillées provenant de notre examen antérieur. Nous avons effectué des entrevues auprès du personnel de gestion et du personnel des achats de différents ministères, et d'experts des marchés publics au Canada et ailleurs. Nous avons également communiqué avec des fournisseurs et une association de fournisseurs.

5.47 Nous n'avons pas examiné de dossiers d'offres à commandes ou d'arrangements en matière d'approvisionnement particuliers, puisque l'étude ne visait pas à commenter des OC ou des AA spécifiques mais plutôt à stimuler la discussion sur l'évolution de ces méthodes d'approvisionnement.

Observations générales

5.48 Bien que nous ayons reçu quelques commentaires positifs de la part des fournisseurs et du personnel d'approvisionnement, nous avons également appris que l'utilisation d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement obligatoires suscitait certaines réactions négatives. De manière générale, on s'entend pour dire que ces méthodes d'approvisionnement sont nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels du gouvernement, mais qu'un certain nombre de lacunes doivent être comblées.

5.49 Plusieurs ministères nous ont dit qu'ils aiment bien les OC et les AA; les OC sont plus rapides tandis que les AA sont plus souples. Par exemple, l'un d'eux a souligné que les OC constituent un mécanisme d'affaires important et le personnel juge que ce sont de bons outils qui les aident à travailler plus rapidement. Ils ont indiqué que « les entreprises y sont présentées avec ce qu'elles offrent; il n'est donc pas nécessaire de faire de la recherche ». Ils ont ajouté que « si on leur donnait carte blanche pour mettre sur pied un système d'approvisionnement complet, ils continueraient certainement à utiliser les OC ». Un autre ministère a fait valoir que la facilité d'utilisation fait épargner beaucoup de travail et que les « AA sont également de bons outils puisque les fournisseurs sont présélectionnés et qu'ils demeurent en concurrence en ce qui concerne les prix ». Il a en outre affirmé que « l'approche des AA favorise la prise de mesures rapide, qu'elle offre une certaine souplesse en ce qui concerne chacun des énoncés des travaux et qu'elle permet d'éliminer les fournisseurs qui ne sont pas qualifiés ou qui n'ont pas les compétences pour effectuer les travaux requis ».

5.50 En réaction à notre rapport annuel de l'an dernier, qui comportait une section sur les offres à commandes obligatoires, un partenaire d'une entreprise de services professionnels a décrit les OC relatives aux services de communications stratégiques et de rédaction pour lesquelles son entreprise s'est qualifiée, comme étant « habilement administrées par TPSGC et rigoureusement équitables ». Il a indiqué qu'en passant des commandes par rotation chez les entreprises qualifiées, « on évite le favoritisme, le copinage et les autres pratiques injustes, les contribuables canadiens reçoivent des services de qualité à un prix juste et les entreprises qualifiées sont traitées de manière équitable ».

5.51 Par contre, plusieurs fournisseurs de services de soutien aux ressources humaines croient que la méthode d'évaluation utilisée comporte des problèmes. Ils estiment que le plus bas prix est un moyen inadéquat de déterminer le meilleur rapport qualité-prix en ce qui a trait aux services-conseils qui nécessitent des compétences et des qualités intellectuelles particulières.

5.52 De plus, certains fournisseurs ont affirmé que le processus est inapproprié citant entre autres le droit de premier refus d'une OC. D'autres ont indiqué que le processus d'AA était coûteux et exigeant en main-d'œuvre parce que les fournisseurs doivent continuellement concurrencer pour faire des affaires.

5.53 Certains ministères partagent également certaines de ces préoccupations. À l'égard du droit de premier refus, l'un d'eux a indiqué que « vous devez faire affaire

avec l'entreprise classée au premier rang qui peut choisir le sous-traitant qu'elle veut ». Il a ajouté que « c'est injuste pour les autres fournisseurs qui se sont qualifiés, car ils n'ont pas la chance de proposer un prix, malgré le fait qu'ils pourraient avoir une meilleure proposition et qu'ils auraient pu offrir de meilleures ressources travaillant plus rapidement et offrant ainsi un meilleur rapport qualité-prix ». Ce même ministère a affirmé que « la très grande diversité des règles qui régissent les OC fait en sorte qu'il est difficile de réagir rapidement et de développer l'expertise nécessaire. Par conséquent, il est maintenant plus difficile de gérer les risques et de fournir des conseils avisés au moment opportun ». À l'égard de la souplesse permettant de stimuler l'innovation, un autre ministère a indiqué que « si vous tentez d'acheter quelque chose de nouveau sur le marché, cela peut prendre au moins deux ans avant qu'il y ait un mécanisme en place vous permettant de le faire et à ce moment-là, ce produit n'est plus innovateur ou à la fine pointe ».

5.54 Ces divers commentaires témoignent de l'environnement très complexe qu'est l'approvisionnement au gouvernement, surtout lorsqu'on considère la multitude de produits et services et la centaine de ministères et d'organismes qui ont des besoins opérationnels différents. Il est donc essentiel que les intervenants comprennent les différences entre les deux méthodes d'approvisionnement, soit l'OC et l'AA, et qu'ils sachent quand et comment les utiliser. Les créateurs de ces outils doivent également être conscients des conséquences qu'ont ces outils sur le marché et les utilisateurs lorsqu'ils sont mal conçus et mis en œuvre incorrectement.

Avantages des OC et des AA

5.55 S'ils sont conçus et mis en œuvre correctement, les OC et les AA, tels que décrits précédemment, devraient offrir des avantages importants par rapport aux contrats individuels :

- Il est plus rapide et moins difficile de choisir des fournisseurs qualifiés si les bonnes compétences ont déjà fait l'objet d'une évaluation lors de la première étape.
- Les fournisseurs qualifiés dans le cadre d'une OC ou d'un AA ont plus de chance de se voir attribuer des marchés.
- Les parties se sont déjà entendues sur toutes les modalités habituelles; cela est donc moins risqué et moins complexe pour le gouvernement et le fournisseur.

5.56 Les OC offrent les avantages additionnels suivants :

- Lorsque les ministères ont un besoin particulier, ils n'ont pas besoin de suivre le processus concurrentiel intégral qui est coûteux et prend du temps. Tant que le bien ou le service dont ils ont besoin peut être obtenu par l'entremise d'une OC, tout ce qu'ils ont à faire est de passer la commande.
- Les fournisseurs retenus bénéficient également d'avantages. Après avoir participé à la demande de soumission en vue d'obtenir une OC, ils peuvent

continuer à faire affaire avec le gouvernement sans avoir à concurrencer de nouveau pour les besoins de ce dernier.

5.57 Les AA offrent les avantages additionnels suivants :

- Bien que les modalités (y compris le prix) des OC soient souvent fixes, lorsqu'un appel d'offres est effectué en seconde étape, les ministères peuvent ajouter des exigences techniques particulières, à condition qu'elles puissent être satisfaites dans le cadre de l'AA.
- Les fournisseurs qualifiés faisant partie de la liste de l'AA ont l'occasion de tenir compte dans leur soumission des changements récents du marché comme l'innovation, les nouvelles technologies et les rajustements de prix. C'est de cette manière que le gouvernement peut tirer parti des avantages de la concurrence dynamique.

Préoccupations des OC et des AA

5.58 Il est essentiel pour les ministères et les organismes de veiller à ce qu'ils utilisent correctement l'outil d'approvisionnement qui convient à une situation donnée. Il est également crucial que les outils soient conçus pour que cela soit possible.

5.59 Certains points qui ont été soulevés durant notre étude et dont il serait bon de tenir compte lors de l'élaboration de stratégies d'approvisionnement pour les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement sont présentés ci-dessous.

Conception des OC et des AA – Première étape

Faire affaire avec les fournisseurs qualifiés

5.60 Le gouvernement a l'obligation de faire affaire avec les fournisseurs qui ont démontré la capacité technique, administrative et financière nécessaire pour répondre aux besoins du marché définis dans les documents de demande de soumissions. Dans le cadre du processus de demande de soumissions pour un contrat individuel, cette capacité est évaluée et confirmée pour chacun des besoins contractuels. Cependant, en ce qui concerne les OC et les AA, où les besoins contractuels sont établis seulement au moment de passer la commande, un fournisseur est présélectionné en fonction d'un ensemble de normes de sélection plus générales.

5.61 Les risques sont plus grands dans le cas de fournisseurs sélectionnés par l'entremise d'un mécanisme d'approvisionnement plus généralisé et moins bien défini que lorsqu'il s'agit de fournisseurs sélectionnés pour un besoin particulier bien défini. Si les compétences sont trop généralisées, certains fournisseurs qui se qualifient difficilement peuvent se voir attribuer une OC ou être inclus sur la liste d'un AA. Le risque est plus élevé lorsque l'utilisation de l'outil d'approvisionnement est obligatoire.

5.62 Si l'on compare les deux outils, le risque est plus élevé pour les OC puisque, généralement, la commande est acheminée à un seul fournisseur. Le risque est atténué

en ce qui concerne les AA puisqu'ils prévoient un processus concurrentiel à la deuxième étape.

Incidence de la complexité sur les fournisseurs et le gouvernement

5.63 Il existe plusieurs outils d'approvisionnement permettant d'acheter les mêmes biens et services. Par exemple, les services professionnels d'affaires peuvent être achetés par l'entremise de l'arrangement en matière d'approvisionnement pour le soutien en service, les Services professionnels en ligne, les Services d'aide temporaire, les Services professionnels centrés sur les solutions (SPCS)) et les Services professionnels centrés sur les tâches (SPCT) de même que par l'entremise de divers OC et AA spécialisés relatifs aux services professionnels d'affaires. Cette variété fait accroître la complexité liée à l'achat d'un service et le risque que les différences qui existent entre ces divers outils soient mal comprises.

5.64 Afin d'aider les ministères à choisir l'outil qui convient le mieux, TPSGC a déployé des efforts notables pour souligner les différences qui existent entre les diverses méthodes d'approvisionnement, notamment en affichant de l'information sur le Web et en utilisant le Conseil consultatif des clients afin de mieux transmettre les renseignements concernant différents sujets comme les méthodes d'approvisionnement. Le site Web GCPEDIA ainsi que des présentations à l'intention des clients faites par l'entremise de L'Institut canadien d'approvisionnement et de gestion du matériel (ICAGM), sont également utilisés pour communiquer l'information sur les méthodes d'approvisionnement. En outre, TPSGC dispose d'un centre d'assistance à l'appui de certaines méthodes d'approvisionnement très utilisées, comme les Services d'aide temporaire (SAT), qui offrent aux clients de l'aide supplémentaire et qui les aident à faire la distinction entre les différents outils. Les efforts entrepris par TPSGC pour fournir des explications concernant ses outils témoignent de la complexité à laquelle les ministères clients doivent faire face lorsqu'ils doivent faire le bon choix.

5.65 Les fournisseurs éprouvent également de la difficulté à comprendre les outils pour lesquels ils doivent se qualifier, en raison de leur variété et de leur complexité. Par exemple, en cherchant à répondre à l'ensemble des besoins du gouvernement en matière de services professionnels, TPSGC a publié, en 2009, trois différentes demandes de soumissions pour des services professionnels : une OC et deux AA. Le coût de préparation des nombreuses soumissions a peut-être dissuadé les fournisseurs qui devaient déboursier une somme d'environ 5 000 \$ (une somme importante pour les petits fournisseurs) pour répondre à chacune des demandes similaires relativement à une offre à commandes ou un arrangement en matière d'approvisionnement.

5.66 Un fournisseur désireux de présenter une soumission pour chacune des trois demandes devait lire un document de demandes de soumission de plus de 200 pages, un nombre qui, semble-t-il, était insuffisant : la demande relative à l'OC, à elle seule, a engendré plus de 300 questions de la part des fournisseurs. Ce qui a donné lieu à au moins 27 modifications officielles et à un report de deux mois de la date de clôture de la demande de soumissions. Comme les fournisseurs l'ont laissé entendre dans leurs questions, ce processus s'est avéré particulièrement coûteux pour les petits

fournisseurs. Certains fournisseurs nous ont dit que la difficulté était de comprendre le contenu et l'incidence des documents de demande de soumissions et de s'adapter fréquemment aux changements.

5.67 Les services dont il était question dans ces documents étaient similaires et plusieurs des mêmes fournisseurs prenaient part au processus; ce qui importe davantage, peut-être, c'est que les critères de sélection étaient semblables. Si un fournisseur présentait une soumission pour les trois demandes, il devait consacrer un effort important pour assurer le suivi des nombreuses et diverses modifications.

5.68 Il semble qu'il aurait été moins contraignant et possiblement moins compliqué pour les fournisseurs si le gouvernement avait simplifié ce processus en publiant une seule demande afin de créer une liste de fournisseurs qualifiés qu'on aurait pu utiliser de plusieurs manières différentes. Cette approche simplifiée aurait diminué la charge de travail du gouvernement relative au processus d'évaluation et aurait rendu le processus plus accessible aux fournisseurs en facilitant le travail nécessaire pour présenter des soumissions.

La nécessité de l'expertise en matière de biens et de services

5.69 Les membres du personnel d'approvisionnement, surtout ceux qui ont la responsabilité de créer et de gérer les OC et les AA, doivent comprendre toutes les conséquences pertinentes qu'ont les décisions qu'ils prennent : ce dont les utilisateurs potentiels ont besoin et la raison pour laquelle ils en ont besoin; les biens et les services offerts; le fonctionnement du marché du fournisseur concerné; la meilleure manière de regrouper ces facteurs pour créer un environnement équitable, ouvert et transparent. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir recours à une approche combinée de recrutement axée sur l'expertise de l'industrie, sur la formation particulière et l'apprentissage continu au moyen de méthodes comme la participation aux colloques et aux foires commerciales.

5.70 Plusieurs membres du personnel d'approvisionnement et plusieurs fournisseurs nous ont dit que TPSGC, qui met en place les méthodes d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement, a connu un succès mitigé quant au maintien des connaissances spécialisées concernant la gestion efficace des biens et des services.

5.71 Bien que les ministères participent au processus de création des OC et des AA, un ministère a indiqué qu'ils ne comprennent pas pourquoi leurs experts en matière d'approvisionnement, qui connaissent le milieu opérationnel du ministère, ne se voient pas confier un rôle et des responsabilités plus importants dans ce processus. Cependant, TPSGC prétend que, dans le cadre de l'élaboration des nouveaux outils d'approvisionnement, il a déployé des efforts considérables afin de faire participer les ministères en mettant sur pied des équipes de biens et de services, en les invitant à prendre part aux groupes consultatifs et en établissant une organisation spécialisée en engagement des clients afin de garder les ministères au courant et de veiller à ce qu'on réponde à leurs préoccupations. Cette divergence d'opinions suggère que l'on devrait améliorer la communication et la coordination entre les ministères.

5.72 Selon le cadre de gestion des biens et des services proposé par TPSGC les équipes de biens et de services qui sont formées peuvent comprendre des représentants des achats écologiques, du Bureau des petites et moyennes entreprises, des ministères qui dépensent beaucoup pour le bien ou le service concerné et peut-être même des représentants choisis parmi les ministères de petite et de moyenne taille. Les analystes et les experts-conseils qui possèdent une expertise de programme dans le domaine technique, juridique, financier, politique et socio-économique ainsi que des représentants des associations de l'industrie offriront un appui aux équipes de biens et de services.

Autorité contractante floue

5.73 Les ministères ont l'autorité de conclure des marchés conformément aux limites précisées dans les directives sur les marchés de la politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Le tableau 5 ci-dessous donne quelques-unes des limites de base pour la passation de marchés pour les biens, les services et la construction.

Tableau 5 : Limites de base pour la passation de marchés pour les biens, les services et la construction.

Autorités contractantes	Concurrentiel par voie électronique	Concurrentiel traditionnel ¹	Non concurrentiel
<i>Biens²</i>			
- TPSGC	40 000 000 \$	10 000 000 \$	2 000 000 \$
- Ministères	(peut être délégué par TPSGC)	(peut être délégué par TPSGC)	(peut être délégué par TPSGC)
<i>Services</i>			
- TPSGC	20 000 000 \$	10 000 000 \$	3 000 000
- Ministères	2 000 000 \$	400 000 \$	100 000 \$
<i>Travaux de construction</i>			
- TPSGC ³	40 000 000 \$	20 000 000 \$	1 000 000 \$
- Ministères	400 000 \$	400 000 \$	40 000 \$

Nota 1 : Soumissions obtenues d'au moins deux fournisseurs sans que la demande ait été publiée électroniquement.

Nota 2 : Biens – Le pouvoir des ministres relatifs à la passation de marché peut être délégué par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux (voir la section concernée dans la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*).

Nota 3 : Construction – Après le 31 mars 2011, les limites établies pour Travaux publics et Services gouvernementaux Canada reviennent aux limites qui existaient avant le 1^{er} avril 2009 : Appel d'offres électronique : 20 000 000 \$; processus concurrentiel traditionnel : 10 000 000 \$; processus non concurrentiel : 500 000 \$.

5.74 Comme le montre le tableau 5 ci-dessus, la plupart des ministères ont le pouvoir d'approuver des marchés de valeur égale ou inférieure à 2 M\$ pour des demandes de services publiées par l'entremise du Service électronique d'appel d'offres du gouvernement qui est assuré à l'heure actuelle par MERX™; ces sommes sont de 400 k\$ pour les marchés concurrentiels traditionnels et de 100 k\$ pour les marchés non concurrentiels (marché attribué à un seul fournisseur). Le gouvernement utilise les différentes limites des pouvoirs d'approbation des marchés comme mesures d'atténuation des risques.

5.75 Lorsque les OC et les AA sont utilisés, les pouvoirs ministériels sont parfois restreints davantage par les limites imposées par TPSGC sur les commandes ou les appels d'offres. Les ministères et les fournisseurs se demandent pourquoi la valeur des marchés approuvés par les ministères peut être inférieure, lorsqu'ils utilisent la méthode d'approvisionnement mise en place par TPSGC, à celle des marchés qu'ils concluent eux-mêmes.

5.76 TPSGC a indiqué qu'il a la capacité d'établir la limite des commandes subséquentes en fonction du risque, des seuils fixés dans les accords commerciaux, de la consultation avec les clients et l'industrie et d'autres facteurs liés à la connaissance du bien ou du service. Nous avons constaté qu'indépendamment du fait que plusieurs de ces commandes subséquentes sont considérées comme concurrentielles, TPSGC a, dans certains cas, établi les limites en fonction du seuil fixé pour des marchés non concurrentiels.

5.77 Nous avons également relevé des incohérences dans l'interprétation des accords commerciaux relativement aux arrangements en matière d'approvisionnement et aux offres à commandes. Certains ministères qui mettent en application leur propre AA ministériel, dans le cadre du pouvoir qui leur a été délégué, ont affirmé qu'ils croyaient que le fait qu'un accord commercial soit applicable ou non dépend de la valeur estimative totale de l'AA. Par contre, TPSGC croit, comme l'indique le guide d'approvisionnement, que le fait qu'un accord commercial soit applicable ou non dépend de la valeur du marché attribué à la deuxième étape dans le cadre de l'AA.

Enjeux émergents

5.78 Il est possible que le régime d'approvisionnement n'ait pas été mis à jour pour tenir compte des changements en matière de responsabilisation de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP). Conformément au concept de l'agent comptable de la LGFP, les ministères sont responsables et doivent rendre compte de « l'atteinte des résultats qu'ils se sont engagés à réaliser avec les ressources attribuées et du respect des attentes de la direction en matière de gestion ». En d'autres mots, ce sont les ministères et non TPSGC qui sont responsables et doivent rendre compte de l'obtention du meilleur rapport qualité-prix en ce qui a trait aux dépenses d'achat.

5.79 À ce jour, aucune étude n'a été entreprise afin de vérifier si le concept des OC et des AA obligatoires appuie pleinement le but recherché par les changements ci-dessus.

Commande subséquente (marché) dans le cadre d'une OC ou d'un AA – seconde étape

Processus de sélection

5.80 Le processus de sélection de la seconde étape est une phase importante de la stratégie d'approvisionnement. Pour être en mesure de confirmer l'équité, l'ouverture et la transparence, le gouvernement doit disposer d'un moyen d'assurer le suivi et de veiller à ce que la mise en œuvre de l'approche et la méthode de sélection soient faites conformément à ces outils. Cela permettra également au gouvernement de mesurer l'efficacité et l'efficacité de l'approche et de prendre les mesures correctives appropriées, si nécessaire.

5.81 Les enjeux soulevés durant la mise en œuvre du processus relatif à la seconde étape sont détaillées ci-dessous.

OC – Droit de premier refus

5.82 Plusieurs OC attribuent à chaque fournisseur un ordre de classement et exigent que les commandes subséquentes soient d'abord offertes au premier fournisseur; la commande subséquente n'est offerte au fournisseur classé au second rang que si le premier refuse le travail. Un fournisseur peut faire partie de la liste sans jamais obtenir de travail puisque les fournisseurs classés aux premiers rangs peuvent faire tout le travail requis. Il y a un coût associé au maintien de la capacité et des compétences pour les fournisseurs classés au bas de la liste.

5.83 Le droit du premier refus devient plus important lorsqu'un ou plusieurs des fournisseurs classés aux premiers rangs ont la possibilité d'augmenter le nombre de ressources au besoin afin d'accepter les commandes subséquentes. Un tel fournisseur est également appelé « intermédiaire » ou « acheteur de main d'œuvre » : lorsqu'il reçoit une commande subséquente, il est possible qu'il n'ait que très peu ou pas du tout de ressources disponibles; il peut alors faire une recherche sur le marché afin de déterminer s'il peut trouver un sous-traitant qui peut faire le travail. Plus l'intermédiaire réussit, plus le nombre de commandes subséquentes offertes aux fournisseurs classés aux derniers rangs diminue.

5.84 Inévitablement, si un fournisseur est en mesure de regrouper tout le travail offert dans le cadre d'une OC, cette approche peut donner lieu à une situation ressemblant à un monopole. Si toutes les commandes subséquentes sont acheminées à un seul fournisseur, ce dernier peut connaître une croissance suffisante pour lui assurer une place dominante sur le marché, ce qui réduit la probabilité que la concurrence soit efficace à l'avenir et qui entraînera, avec le temps, une augmentation des coûts pour le gouvernement.

5.85 Dans un tel cas, même si, en théorie, l'appel d'offres original a été géré de manière équitable et ouverte, il peut donner lieu à une situation inéquitable parce que les fournisseurs classés aux derniers rangs n'ont pas de travail ou, au mieux, ils n'en ont que très peu. La situation devient alors paradoxale; le processus permettant à un

fournisseur de se préqualifier est équitable et ouvert, mais une fois qu'il est sur la liste, il a un accès plus limité aux marchés.

OC – Répartition proportionnelle

5.86 Le travail est attribué aux fournisseurs selon une répartition proportionnelle, p. ex., 50 % au fournisseur classé au premier rang, 35 % au fournisseur classé au second rang, 15 % au fournisseur classé au troisième rang. La répartition des travaux subséquents est décrite dans la demande de soumissions initiale; de cette manière, les fournisseurs éventuels sont au courant lorsqu'ils préparent leur offre.

5.87 Le guide d'approvisionnement de TPSGC indique que cette répartition des travaux est appelée « meilleur rapport qualité-prix collectif ». On accorde au fournisseur classé au premier rang un avantage marqué en ce qui a trait à la répartition du volume d'affaires prévu puisque cela représente le meilleur rapport qualité-prix.

5.88 Lorsque cette méthode est utilisée, on peut se demander s'il est approprié pour le gouvernement d'affirmer qu'il obtient le « meilleur rapport qualité-prix » lorsqu'un marché donné est attribué à un fournisseur qui n'est pas classé au premier rang.

5.89 Puisque, pour être jugée concurrentielle, une soumission doit avoir le prix le plus bas ou offrir le meilleur rapport qualité-prix, il est également difficile de déterminer quel pouvoir d'approbation de marché, parmi les suivants, s'applique dans une situation donnée : l'appel d'offres électronique, l'approche concurrentielle traditionnelle ou l'approche non concurrentielle.

AA – Comment détermine-t-on le nombre de fournisseurs présélectionnés figurant sur une liste?

5.90 Si l'on vise à garantir à la collectivité des fournisseurs un accès aux marchés, les listes d'OC ou d'AA devraient comporter plusieurs noms de fournisseurs et chacun d'eux devrait avoir l'occasion de conclure des marchés. Cependant, il est difficile de traiter une longue liste fournisseurs de manière équitable.

5.91 En ce qui concerne les AA, il pourrait être irréaliste d'inviter des centaines de fournisseurs à soumissionner : en ce qui a trait aux fournisseurs, ils hésiteraient probablement à investir les sommes nécessaires pour préparer une soumission sachant qu'ils seraient en concurrence avec un si grand nombre d'autres soumissionnaires; en ce qui a trait au gouvernement, il aurait à consacrer le temps et l'argent nécessaires pour évaluer des centaines de soumissions. À l'inverse, le fait de réduire le nombre de soumissionnaires sur la liste d'un AA afin de traiter plus efficacement les appels d'offres subséquents pourrait être perçu comme une manière de limiter l'accès aux marchés.

5.92 L'atteinte d'un équilibre approprié permettant d'obtenir une solution à la satisfaction des acheteurs et des vendeurs est un objectif difficile à réaliser. TPSGC tente continuellement d'atteindre cet équilibre. Un suivi et des rapports effectués de manière cohérente aideraient grandement à déterminer si cet équilibre a été atteint pour tout outil d'approvisionnement donné.

AA – Incidence de la double soumission

5.93 Un fournisseur nous a informés que « les dépenses liées au fait de répondre à ces [demandes de soumissions] sont énormes et qu'il est très frustrant et coûteux, non seulement pour les [fournisseurs], mais également pour le gouvernement, d'être en concurrence continue pour faire des affaires alors qu'un outil d'approvisionnement valable existe déjà ». D'autres partagent ce point de vue.

5.94 Afin de tirer profit d'un AA, la demande de soumissions de la seconde étape devrait être simple, rapide et non coûteuse pour l'industrie; sinon, la valeur ajoutée de cette méthode d'approvisionnement serait remise en question.

La bonne approche pour les bonnes raisons

5.95 L'OC est peut-être la meilleure approche pour les biens et les services communément offerts sur le marché et dont l'utilisation est répandue au sein du gouvernement. Plusieurs services ressemblent beaucoup à des biens; ils sont offerts sur le marché par de nombreux fournisseurs, ils peuvent être classés dans des catégories normalisées et leur prix peut être établi en fonction des unités de travail.

5.96 Lorsqu'on passe la commande subséquente, le coût total peut être déterminé puisque les deux variables utilisées pour calculer le prix (le prix unitaire et la quantité) sont connues. Puisque la quantité est la même pour tous les fournisseurs, il est facile de déterminer quel est le fournisseur qui offre le meilleur rapport qualité-prix.

5.97 Cependant, on se sert maintenant des OC pour des besoins plus complexes qui nécessitent la création et la publication d'un énoncé des travaux et des critères d'évaluation dont un titulaire d'OC doit tenir compte lorsqu'il prépare une proposition, notamment les ressources proposées, les calendriers pour l'exécution des travaux et les calculs des coûts totaux en fonction de l'ampleur des travaux. Lorsqu'un titulaire d'OC doit préparer une proposition et que le gouvernement est tenu d'évaluer cette proposition, l'OC est gérée comme s'il s'agissait d'un AA, mais avec un seul fournisseur. Cela ressemble alors à un marché prescrit, ce qui compromet le caractère équitable et ouvert qu'offrait la demande de soumissions originales pour l'offre à commandes.

Utilisation de taux journaliers ou de taux horaires

5.98 Dans le cas de services, une seule variable est connue (le taux journalier ou le taux horaire). L'ampleur des travaux n'est pas connue et peut facilement varier d'un fournisseur à un autre. Par conséquent, lorsqu'on utilise une OC pour l'achat de services, on ne connaît pas les coûts, à moins que l'ampleur des travaux soit connue à l'avance, et il pourrait être impossible de déterminer quelle proposition offre le meilleur rapport qualité-prix.

5.99 Par exemple, admettons qu'un ministère a besoin de repeindre la salle de conférence d'un bureau. Le peintre n° 1 offre un taux horaire de 20 \$ l'heure alors que celui du peintre n° 2 est de 25 \$. Chaque fournisseur pourrait calculer l'ampleur des travaux de manière différente; le peintre n° 2 pourrait proposer quatre heures alors que

le peintre n° 1 pourrait proposer six heures. Bien que le peintre n° 1 propose un taux horaire moins élevé, après avoir multiplié ce taux par 6 heures, on constate que la valeur de sa proposition est plus élevée. Par conséquent, au cours de la seconde étape, le fournisseur ayant le taux horaire le plus bas n'offre pas nécessairement le meilleur rapport qualité-prix pour le gouvernement.

Mauvaise utilisation des instruments

5.100 Les ministères peuvent faire une mauvaise utilisation des OC, en raison des avantages qu'elles offrent, pour acheter des biens ou des services qui ne font pas partie des biens et des services désignés pour l'OC. Par exemple, des fournisseurs peuvent s'être qualifiés pour vendre de l'ameublement, y compris certains types de lambris, par l'entremise d'une OC. Un ministère commande des panneaux muraux amovibles chez un des fournisseurs figurant sur la liste de l'OC qui vend les panneaux en question; cependant, ces derniers n'avaient pas été inclus lors du processus concurrentiel initial.

5.101 Plus le fournisseur doit adapter les produits et les services qu'il offrirait initialement, plus le gouvernement risque de s'éloigner des besoins originaux sur lesquels le processus concurrentiel était fondé. Cela compromet les principes d'équité, d'ouverture et de transparence étant donné que d'autres fournisseurs de ces produits ou services adaptés qui ne sont pas au courant de l'occasion d'affaires ne peuvent présenter une offre.

5.102 En ce qui a trait aux services, les ministères ont à leur disposition une grande variété de méthodes d'approvisionnement pouvant être utilisées. Notre crainte est que lors du processus de sélection de l'approche devant être utilisée, une décision inéquitable soit prise.

5.103 Afin d'illustrer ce contexte, imaginons une situation où un nouveau projet est attribué à un gestionnaire; ce projet est de courte durée et on ne s'attend pas à ce qu'il soit répété. L'organisation ne dispose pas des ressources nécessaires; il faut donc faire appel à des ressources extérieures par l'entremise d'un marché. On dispose d'une offre à commandes obligatoire pour des services professionnels dans le domaine d'expertise concerné. On dispose également d'une offre à commandes obligatoire pour des services d'aide temporaire qui comprend les services professionnels voulus. Les conditions d'utilisation de l'aide temporaire s'appliquent à la situation actuelle puisqu'il s'agit d'une augmentation temporaire de la charge de travail.

5.104 La question est la suivante : laquelle des deux approches obligatoires devrait être utilisée? Dans un cas ou dans l'autre, la décision risque d'être jugée non transparente, inéquitable et susceptible de limiter l'accès des fournisseurs qui figurent sur la liste de l'autre OC, qui ne savent pas que l'occasion d'affaires existe et qui pourraient prétendre avoir été injustement exclus, même après être devenus titulaires d'une OC. En outre, en utilisant l'outil inapproprié, même si cela est fait par inadvertance, le ministère risque de donner l'impression que la décision a été prise de manière délibérée afin d'attribuer un marché au fournisseur qu'il privilégie sur la liste de fournisseurs qualifiés.

Prolongations

5.105 Le fait d'accorder des prolongations aux périodes de validité des OC et des AA, qui n'étaient pas prévues dans l'appel d'offres original, prolonge le temps d'exclusion des fournisseurs ne figurant pas sur la liste. Les fournisseurs n'acceptent pas facilement d'être pénalisés parce que des retards sont survenus durant le processus de remplacement, parce qu'un nombre insuffisant de ressources a été alloué au renouvellement ou à la conception ou parce que, dans le cadre des processus de gestion, de surveillance ou d'approbation, on n'a pas accordé une priorité suffisante au dossier. En outre, les ressources nécessaires pour obtenir l'approbation d'une prolongation non planifiée doivent abandonner temporairement leur travail d'élaboration du nouveau mécanisme de remplacement, ce qui retarde davantage ce remplacement.

Conclusion

5.106 Voilà maintenant cinq ans, le gouvernement exigeait l'utilisation obligatoire des OC et des AA pour certains biens et services. Ces deux méthodes d'approvisionnement sont également couramment utilisées pour l'achat de biens et de services non obligatoires.

5.107 La présente étude souligne les avantages manifestes de l'utilisation des offres à commandes et des arrangements en matière d'approvisionnement, mais soulève également plusieurs préoccupations.

5.108 Cinq ans après leur mise en œuvre, le gouvernement n'a toujours pas évalué l'incidence de l'utilisation obligatoire des OC et des AA sur l'efficacité ainsi que sur l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

5.109 On exerce de plus en plus de pression sur le gouvernement pour qu'il assure l'approvisionnement de manière plus efficace et efficiente tout en veillant à l'intégrité du processus. TPSGC réoriente sa gestion de l'approvisionnement vers une approche plus stratégique et vers des outils et processus simplifiés et normalisés.

5.110 Ces travaux sont en cours et il est trop tôt pour évaluer comment cette initiative répondra aux préoccupations relatives à l'utilisation obligatoire des OC et des AA qui ont été soulevées dans le cadre de la présente étude. Le défi est de maintenir le rythme et de conserver le momentum tout en maintenant l'équilibre entre l'efficacité et le droit des fournisseurs à participer aux achats du gouvernement.