

Bureau de l'ombud de l'approvisionnement

« Appât et substitution » :

Examen des pratiques
d'approvisionnement relatives au
remplacement de ressources dans les
contrats de services professionnels

Septembre 2025



Gouvernement
du Canada

Bureau de l'ombud
de l'approvisionnement

Government
of Canada

Office of the
Procurement Ombud

Canada

BUREAU DE L'OMBUD DE L'APPROVISIONNEMENT

400-410, avenue Laurier Ouest

Ottawa, ON K1R 1B7

Numéro sans frais : 1-866-734-5169

Téléscripteur (Sans frais pour les personnes malentendantes) : 1-800-926-9105

Courriel : ombudsman@opo-boa.gc.ca

N° de cat. : P114-41/2025F-PDF

ISBN : 978-0-660-79013-8

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

Table des matières

| | |
|--|----|
| I. Renseignements généraux | 2 |
| II. Contexte | 2 |
| III. Objectif et portée..... | 5 |
| IV. Approche | 6 |
| V. Aperçu des politiques | 7 |
| VI. Résultats..... | 7 |
| SI 1 : Les critères d'évaluation et les plans de sélection ont été établis conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. | 8 |
| SI 2 : L'évaluation des ressources initiales proposées dans la soumission a été effectuée conformément à la demande de soumissions..... | 14 |
| SI 3 : L'évaluation des ressources de remplacement ou des ressources ajoutées aux autorisations de tâches (AT) a été effectuée conformément au contrat. | 16 |
| SI 4 : Les pratiques liées à l'affectation des ressources ont été menées conformément à l'entente conclue entre SPAC et les ministères clients. | 24 |
| VII. Conclusion..... | 36 |
| VIII. Réponses des organisations..... | 39 |
| IX. Remerciements..... | 42 |
| Annexe I..... | 43 |
| Appendice A – Entente-cadre d'utilisation 2024 de SPAC..... | 48 |

I. Renseignements généraux

1. Le 31 janvier 2024, l'ombud de l'approvisionnement a comparu devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO) de la Chambre des communes pour discuter des résultats de l'examen qu'il avait effectué à l'égard des pratiques d'approvisionnement de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et de Services partagés Canada (SPC) concernant les contrats liés à la création, à la mise en œuvre ou à l'entretien de l'application ArriveCAN. Un des aspects du rapport qui a particulièrement retenu l'attention des membres du comité était la conclusion selon laquelle, dans 76 % des contrats applicables examinés, une partie ou la totalité des ressources proposées par le fournisseur retenu dans sa soumission n'avaient pas effectué de travaux prévus au contrat. L'ombud de l'approvisionnement a donné à cette pratique le nom d'« appât et substitution ».

2. Au cours de cette comparution, le président du Comité OGGO a constaté que l'ombud de l'approvisionnement avait décrit la pratique d'appât et de substitution comme étant un problème majeur dans les processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral et a demandé s'il était nécessaire d'étudier davantage la prévalence de cette pratique. L'ombud de l'approvisionnement a reconnu qu'il faudrait probablement se pencher davantage sur la question.

3. En plus de la question de l'appât et de la substitution, l'examen des contrats liés à ArriveCAN a fait ressortir d'autres problèmes. Dans le rapport du Bureau du vérificateur général (BVG), on a relevé un cas où un fournisseur avait participé à l'élaboration des exigences pour un contrat qui lui a été finalement attribué. De plus, le 14 février 2024, un membre du Comité OGGO a écrit à l'ombud de l'approvisionnement pour lui demander d'envisager d'effectuer un examen axé sur les constatations du BVG.

4. Le 24 septembre 2024, après avoir examiné les renseignements à sa disposition et déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables à procéder à un examen, conformément aux exigences du paragraphe 4(1) du *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*, l'ombud de l'approvisionnement a entrepris d'examiner le remplacement des ressources dans le cadre de contrats de services professionnels afin d'évaluer l'équité et la transparence des pratiques et leur conformité aux exigences législatives, réglementaires, politiques et procédurales. L'examen porte également sur le caractère équitable de la participation des fournisseurs à l'élaboration des exigences opérationnelles des ministères.

5. L'examen des pratiques d'approvisionnement a été réalisé conformément à l'alinéa 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, lequel confère à l'ombud de l'approvisionnement le pouvoir d'examiner les pratiques d'approvisionnement des ministères pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et de présenter des recommandations pour les améliorer.

II. Contexte

6. Les services professionnels représentent les services d'experts fournis par des personnes ou des entreprises possédant des connaissances ou des compétences spécialisées

dans les domaines de la technologie de l'information (TI) et des domaines non liés à la TI. Le gouvernement du Canada acquiert des services professionnels lorsqu'il n'y a pas de capacités au sein de la fonction publique par rapport aux connaissances ou aux compétences requises, ou lorsqu'il a besoin de soutien pour un projet en particulier ou une période précise.

7. À certaines exceptions près, si un ministère, un organisme fédéral ou une société d'État (« client ») ont besoin de services professionnels, ils doivent les acquérir au moyen des méthodes d'approvisionnement obligatoires de SPAC, ce qui comprend l'arrangement en matière d'approvisionnement (AMA) pour des services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT) et l'arrangement en matière d'approvisionnement pour des services professionnels centrés sur les tâches et les solutions (SPTS). Si le client est autorisé à le faire (c.-à-d., s'il est considéré comme un « utilisateur désigné » pour la méthode d'approvisionnement requise), il peut utiliser la méthode d'approvisionnement obligatoire de SPAC pour son propre compte. Ces méthodes d'approvisionnement donnent accès à des fournisseurs préqualifiés qui fournissent les services requis. Pour recourir à ces méthodes d'approvisionnement, les clients doivent également avoir conclu une entente-cadre d'utilisation (ECU) avec SPAC. Celle-ci décrit les responsabilités respectives de SPAC, des clients et des autorités contractantes lorsque ces méthodes d'approvisionnement sont utilisées.

8. Bien qu'il existe de nombreuses méthodes d'approvisionnement en services professionnels, l'examen a porté sur les achats effectués et les contrats émis et octroyés au titre de l'arrangement en matière d'approvisionnement obligatoire pour des SPICT (pour les besoins en TI) et de l'arrangement en matière d'approvisionnement pour des SPTS (pour les besoins non liés aux TI)¹. Les SPTS se composent de 2 méthodes d'approvisionnement : une méthode centrée sur les tâches et une autre, sur les solutions. En ce qui concerne les SPTS, l'examen a porté uniquement sur les achats effectués et les contrats émis et attribués au titre de l'arrangement en matière d'approvisionnement centré sur les tâches pour des SPTS, puisque ces contrats sont généralement attribués selon les qualifications et l'expérience des personnes proposées, et non de l'arrangement en matière d'approvisionnement centré sur les solutions pour des SPTS qui est attribué selon la méthode des fournisseurs afin d'atteindre les résultats souhaités.

9. Dans le cadre d'un besoin « centré sur les tâches », le gouvernement définit les tâches précises que l'entrepreneur doit accomplir et fournit des instructions détaillées sur la façon dont les travaux doivent être effectués. Cette approche diffère des besoins centrés sur les solutions, pour lesquels le gouvernement définit le problème ou le résultat attendu, et l'entrepreneur propose et offre la meilleure façon d'y répondre.

10. Dans le domaine de la passation de marchés pour des services professionnels, le terme « appât et substitution » fait référence aux situations où un fournisseur propose des personnes hautement qualifiées dans sa soumission pour augmenter ses chances de se voir attribuer le

¹ Un arrangement en matière d'approvisionnement (AMA) est un arrangement non exécutoire entre le Canada et un fournisseur préqualifié, qui permet aux ministères et organismes d'attribuer des contrats et de lancer des appels d'offres à partir d'un bassin de fournisseurs préqualifiés pour des besoins précis, dans les limites de la portée de l'AMA. L'intention d'un AMA est d'établir un cadre pour permettre le traitement expéditif de demandes de soumissions individuelles qui débouchent sur des contrats exécutoires pour les biens et services décrits dans ces soumissions.

contrat, mais, après avoir obtenu celui-ci, il remplace les personnes proposées par du personnel différent, souvent moins qualifié (c.-à-d. les ressources de remplacement). Cette tactique est trompeuse, car le gouvernement choisit le fournisseur, du moins en partie, en fonction des compétences et de l'expérience supérieures des ressources proposées. Si ces ressources ne sont pas en fin de compte fournies pour exécuter le travail, le gouvernement pourrait ne pas recevoir les connaissances, les compétences ou la qualité de service auxquelles il s'attendait ou pour lesquelles il a payé. On peut se demander si l'offre du fournisseur retenu aurait représenté le meilleur rapport qualité-prix pour le gouvernement ou si un autre fournisseur aurait dû obtenir le contrat. Les tactiques d'appât et de substitution peuvent être considérées comme un non-respect des règles d'approvisionnement ou possiblement une fraude, surtout si le fournisseur n'a jamais eu l'intention d'utiliser les ressources qu'il avait proposées à l'origine.

11. Bien que la pratique d'appât et de substitution implique le remplacement des ressources, le remplacement des ressources ne constitue pas en soi une tactique d'appât et de substitution. Il n'est pas inhabituel, ou nécessairement inapproprié, que les ressources proposées dans la soumission soient remplacées pendant la durée du contrat. Les fournisseurs ne peuvent pas garantir la disponibilité d'une personne en particulier pendant toute la durée d'un contrat, alors qu'il existe des facteurs pratiques réels sur lesquels le fournisseur n'a aucun contrôle. Par exemple, une ressource peut démissionner de son emploi auprès du fournisseur ou quitter son travail pour des raisons personnelles ou de santé. Il est encore plus probable qu'un entrepreneur doive remplacer une ressource si le contrat couvre plusieurs années, comme c'est souvent le cas avec les contrats gouvernementaux. Le gouvernement peut également demander le remplacement d'une ressource si son rendement n'est pas satisfaisant. Les modalités de la majorité des contrats gouvernementaux décrivent en détail les procédures à suivre pour gérer le remplacement des ressources afin de maintenir le rendement du contrat et l'impartialité du processus d'approvisionnement. De plus, lorsque le gouvernement prend beaucoup de temps avant d'attribuer un contrat, il se peut que des ressources ne soient plus disponibles, car le fournisseur ne peut garantir indéfiniment leurs services.

12. L'industrie et le gouvernement sont au courant des préoccupations liées aux tactiques d'appât et de substitution dans les marchés publics. L'industrie a fait part au Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA) du fait que le processus d'approvisionnement prend trop de temps et, par conséquent, certains fournisseurs proposeront leurs meilleures ressources pour remporter le contrat, tout en sachant que celles-ci ne seront pas disponibles au moment d'exécuter les travaux. De plus, des préoccupations ont été soulevées auprès du BOA quant au fait que des fournisseurs peuvent proposer des ressources dans leur soumission sans leur autorisation. Dans ces 2 scénarios, les fournisseurs remplaceront intentionnellement ces ressources hautement qualifiées par d'autres personnes moins qualifiées une fois qu'ils auront obtenu le contrat. SPAC, l'acheteur central et le fournisseur de services communs aux autres ministères et organismes fédéraux, a soulevé le risque que cette tactique pourrait être utilisée par les fournisseurs. En effet, à la suite de son examen des pratiques d'approvisionnement concernant les contrats liés à ArriveCAN, le BOA avait conclu que les ressources proposées n'avaient pas exécuté de travaux dans le cadre de ces contrats, ce à quoi SPAC avait répondu : « Cela confirme l'une des préoccupations actuelles au sein de SPAC ».

13. SPAC a apporté divers changements à la façon dont les ministères gouvernementaux doivent utiliser certaines méthodes d'approvisionnement pour des services professionnels (notamment pour les SPICT et les SPTS). Le 28 novembre 2023, ces changements sont entrés en vigueur pour les contrats accordés par SPAC au moyen des méthodes d'approvisionnement pour des SPICT, des SPTS et des services professionnels en informatique centrés sur les solutions (SPICS). En date du 1^{er} mars 2024, les ECU avec les ministères ont été annulées, et afin de maintenir leur accès à ces méthodes d'approvisionnement, les ministères clients ont dû signer une ECU révisée. Les révisions apportées visaient à promouvoir l'utilisation de critères organisationnels lors de la sélection d'un fournisseur en fonction du meilleur rapport qualité-prix, plutôt qu'en fonction de l'évaluation des compétences des ressources. Les changements apportés à l'ECU seront abordés plus en détail plus loin dans le présent rapport.

III. Objectif et portée

14. L'examen a été entrepris pour déterminer si les pratiques d'approvisionnement relatives au remplacement des ressources ont été menées de manière équitable et transparente. Pour ce faire, le BOA a examiné si ces pratiques étaient conformes aux obligations du Canada en vertu des accords commerciaux nationaux et internationaux, de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de ses règlements, de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement (DGA) et, le cas échéant, des politiques et des lignes directrices ministérielles.

15. L'examen s'est appuyé sur les 4 secteurs d'intérêt (SI) suivants :

- SI 1 :** Les critères d'évaluation et les plans de sélection ont été établis conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.
- SI 2 :** L'évaluation des ressources initiales proposées dans la soumission a été effectuée conformément à la demande de soumissions.
- SI 3 :** L'évaluation des ressources de remplacement ou des ressources ajoutées aux autorisations de tâches (AT) a été effectuée conformément au contrat.
- SI 4 :** Les pratiques liées à l'affectation des ressources ont été menées conformément à l'entente conclue entre SPAC et les ministères clients.

16. La portée de l'examen comprenait les processus d'approvisionnement concurrentiels et les contrats émis et accordés au moyen des méthodes d'approvisionnement pour des SPICT et des SPTS (services centrés sur les tâches) pendant la période du 13 mai 2022 au 31 octobre 2024. L'examen des SI 1 à 3 par le BOA consistait en une évaluation des dossiers d'approvisionnement et de passation de marchés liés aux contrats accordés entre le 13 mai 2022 et le 27 novembre 2023 (c.-à-d. lorsque les modalités de l'ancienne ECU s'appliquaient). L'ancienne ECU permettait d'évaluer les compétences des ressources afin de choisir le fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix. Dans tous les dossiers examinés relativement aux contrats attribués pendant cette période, l'évaluation des compétences des ressources était prise en compte dans le processus de sélection des soumissions. L'examen du SI 4 par le BOA consistait en une évaluation des demandes de soumissions publiées après le 1^{er} mars 2024, date d'entrée en vigueur de la version révisée de l'ECU de SPAC. Selon la nouvelle version de l'ECU, il est déconseillé de recourir à cette pratique d'évaluation dans le cas de contrats

reposant sur des autorisations de tâches² lorsqu'il y a de multiples ressources. Tous les dossiers examinés dans le cadre du SI 4 correspondent à cette description.

17. Les organisations suivantes ont été sélectionnées aux fins de l'examen en fonction de la valeur et du volume de leurs activités d'approvisionnement menées au moyen des méthodes d'approvisionnement pour des SPICT et des SPTS (services centrés sur les tâches). Il s'agit des ministères suivants :

1. Emploi et Développement social Canada (EDSC)
2. Affaires mondiales Canada (AMC)
3. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC)
4. Ministère de la Défense nationale (MDN)
5. Services partagés Canada (SPC)

SPAC a également été inclus dans cet examen en raison de son rôle d'acheteur central.

IV. Approche

18. En se fondant sur les données relatives aux contrats qu'ont fournies les 5 ministères, le BOA a sélectionné 24 approvisionnements aux fins de l'examen. De ce nombre, le BOA a examiné les dossiers d'approvisionnement et de passation de marchés relatifs à 17 approvisionnements (SI 1-3) et les documents d'appel d'offres relatifs à 7 approvisionnements (SI 4 **seulement**). L'échantillon discrétionnaire a été élaboré en fonction de facteurs comme l'importance relative et le risque. Le risque de biais de sélection a été réduit grâce à la sélection de dossiers individuels correspondant à ces facteurs préétablis.

19. En ce qui a trait aux 17 approvisionnements qui étaient assujettis aux modalités de l'ancienne ECU, SPAC était le ministère responsable de 5 contrats, et les 12 autres contrats ont été attribués par les ministères à leur propre compte. Sur ces 12 approvisionnements, 4 contrats ont été attribués par AMC, 1 contrat par IRCC, 3 contrats par le MDN et 4 contrats par SPC.

20. En ce qui a trait aux 7 approvisionnements qui étaient assujettis aux modalités de l'ECU révisée, AMC était le ministère responsable des contrats pour 5 demandes de soumissions, et le MDN et SPC étaient les ministères responsables des contrats pour 1 demande de soumissions chacun. Tous ces marchés ont fait l'objet d'un appel d'offres lancé par ces ministères à leur propre compte.

21. Sur les 24 approvisionnements examinés, 16 ont été attribués à l'aide de la méthode d'approvisionnement pour des SPICT et 8 au moyen de la méthode d'approvisionnement pour des SPTS (services centrés sur les tâches).

² Une autorisation de tâches (AT) est un document utilisé pour autoriser des tâches ou des travaux précis qu'un entrepreneur aura à exécuter dans le cadre d'un contrat existant plus général. Il s'agit d'un outil administratif qui permet à un client de demander des services selon ses besoins. Les AT, qui ne constituent pas en soi un contrat, précisent la portée, les livrables et les échéanciers de chaque tâche particulière ; on s'assure ainsi que les entrepreneurs comprennent leurs responsabilités.

22. Le tableau ci-dessous résume ces 24 approvisionnements :

| Méthode d'approvisionnement | Examen des dossiers d'approvisionnement et de passation de marchés (17 contrats) | | | | Examen seulement des documents de demandes de soumissions (7 demandes de soumissions) | | | | Nombre total |
|-----------------------------|--|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------|
| | Attribué par un ministère | | Attribué par SPAC | | Attribué par un ministère | | Attribué par SPAC | | |
| | SPICT | SPTS (centrés sur les tâches) | SPICT | SPTS (centrés sur les tâches) | SPICT | SPTS (centrés sur les tâches) | SPICT | SPTS (centrés sur les tâches) | |
| EDSC | – | – | 3 | – | – | – | – | – | 3 |
| AMC | 3 | 1 | – | – | 5 | – | – | – | 9 |
| IRCC | – | 1 | – | 1 | – | – | – | – | 2 |
| MDN | 1 | 2 | 1 | – | – | 1 | – | – | 5 |
| SPC | 3 | 1 | – | – | – | 1 | – | – | 5 |
| TOTAL | | | | | | | | | 24 |

V. Aperçu des politiques

23. La DGA divise les responsabilités pertinentes entre les propriétaires fonctionnels (ministère client, responsables techniques) et les autorités contractantes. Au début du processus d'approvisionnement, les propriétaires fonctionnels sont chargés de définir clairement les résultats prévus de l'approvisionnement et de collaborer avec les autorités contractantes pour appuyer la planification de l'approvisionnement et la prise de décisions. Pour leur part, les autorités contractantes sont chargées de prodiguer des conseils et de recommander des options aux propriétaires fonctionnels sur les stratégies d'approvisionnement qui répondent aux besoins opérationnels et qui produisent les résultats escomptés. Dans le cadre de l'examen en question, les 5 ministères sélectionnés qui avaient besoin d'acquiescer des services professionnels étaient les propriétaires fonctionnels pour les 24 contrats, et les membres du personnel d'approvisionnement de ces ministères (19 contrats) ou de SPAC (5 contrats) étaient les autorités contractantes.

24. Cet examen a également porté sur les pratiques liées aux ressources, afin de déterminer si ces pratiques ont été menées conformément aux modalités révisées de l'ECU conclue entre les ministères clients et SPAC.

VI. Résultats

25. Les pratiques relatives aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés utilisées par les ministères fédéraux ont été évaluées selon les 4 SI mentionnés au paragraphe 15 ci-dessus (le cas échéant). L'ombud de l'approvisionnement a formulé 4 recommandations pour régler les questions soulevées lors de l'examen relativement à l'équité

et à la transparence. Les recommandations, qui sont résumées à l'annexe I du présent rapport, sont fondées sur l'analyse des renseignements et des documents fournis au BOA par EDSC, IRCC, AMC, le MDN, SPC et SPAC au cours de l'examen.

26. Dans certains cas présentés dans le rapport, plusieurs observations peuvent se rapporter à un seul dossier. Par conséquent, le nombre d'observations peut ne pas toujours correspondre au nombre de dossiers cités.

SI 1 : Les critères d'évaluation et les plans de sélection ont été établis conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.

27. La DGA indique que les propriétaires fonctionnels, en collaboration avec les autorités contractantes, sont responsables de définir clairement les énoncés de travaux (EDT) et les critères d'évaluation techniques afin de soutenir la planification de l'approvisionnement et la prise de décisions. Les autorités contractantes sont également responsables de concevoir et de mener à bien le processus d'évaluation des soumissions et l'évaluation financière et de limiter le nombre de critères techniques obligatoires à ceux jugés être des exigences essentielles pour obtenir les résultats escomptés. Bien que les critères obligatoires doivent toujours être respectés pour qu'une soumission soit jugée conforme, certaines méthodes de sélection tiennent également compte des notes obtenues par les soumissionnaires relativement aux critères cotés. Il est important d'avoir des critères d'évaluation équitables et de communiquer clairement la méthode de sélection afin de permettre aux soumissionnaires de préparer des soumissions recevables.

28. Lorsqu'il définit un besoin, le gouvernement peut demander l'aide de fournisseurs possédant une expérience ou une expertise particulières ; il peut par exemple recourir à un processus de demande de renseignements (DR) pour obtenir des commentaires de fournisseurs potentiels, ce qui l'aidera à mieux comprendre les offres et la capacité du marché avant de lancer officiellement un processus d'approvisionnement. Le gouvernement peut également faire appel aux services de fournisseurs qui offrent des services professionnels dans le domaine de l'approvisionnement pour qu'ils contribuent à l'élaboration d'un besoin. Par exemple, si la capacité interne est insuffisante, le gouvernement peut demander les services d'un spécialiste de l'approvisionnement au moyen de la méthode d'approvisionnement pour des SPTS (services centrés sur les tâches) pour l'aider à préparer l'EDT et les critères d'évaluation. Dans tous les cas, la consultation de fournisseurs en vue de définir des besoins doit se faire de manière équitable et transparente afin d'assurer l'intégrité du processus d'approvisionnement futur.

29. L'examen effectué par le BOA à l'égard du processus de planification de l'approvisionnement, ce qui comprend les critères d'évaluation, les méthodes de sélection et la participation des fournisseurs à l'élaboration des besoins, s'applique aux 17 dossiers examinés dans le cadre du SI 1.

Participation des fournisseurs à l'élaboration des besoins

À l'exception d'un dossier, il n'y avait aucune preuve de participation des fournisseurs à l'élaboration des besoins. Dans le seul dossier où l'on a constaté une participation des fournisseurs, celle-ci s'est faite de manière équitable et transparente.

30. La DGA indique que, lorsqu'ils consultent l'industrie, les autorités contractantes et les propriétaires fonctionnels doivent veiller au respect des principes d'un processus d'approvisionnement équitable, ouvert et transparent.

31. Dans 16 des 17 dossiers applicables, il n'y avait aucune preuve de participation des fournisseurs à l'élaboration de l'EDT ou des critères d'évaluation. Dans un dossier lié à un contrat accordé par SPAC pour le compte d'EDSC, concernant la prestation de services professionnels en vue de fournir un soutien à la planification stratégique et à la formulation de recommandations ainsi qu'un soutien opérationnel pour aider EDSC à réduire la dette technique et à mettre en place des processus de gestion pour gérer la dette future, un entrepreneur a été retenu afin qu'il fournisse 3 ressources pour aider à élaborer le besoin et les documents d'approvisionnement connexes. Les formulaires de conflit d'intérêts signés par les ressources étaient au dossier, lesquels stipulaient que l'entrepreneur et les ressources exécutant les travaux à l'appui de l'élaboration du besoin ne seraient pas admissibles à présenter une soumission pour le besoin en question. Il leur serait également interdit de soumissionner pour tout contrat subséquent. De plus, la demande de propositions (DP) comprenait une section qui informait les soumissionnaires des noms de l'entrepreneur et de ses ressources ayant participé à l'élaboration du besoin et qui leur indiquait que, si ces parties participaient à la préparation de leur propre soumission, celle-ci serait rejetée ; il était également indiqué que le Canada n'accepterait pas de soumission de la part de ces ressources ou de l'entrepreneur.

32. Grâce à ces mesures, SPAC et EDSC ont pu contribuer à la participation transparente des ressources à l'élaboration du besoin et au maintien de l'intégrité et de l'équité du processus concurrentiel.

Critères d'évaluation des ressources

33. Des critères d'évaluation (obligatoires et cotés) étaient compris dans les 17 dossiers examinés afin de déterminer l'expérience et les compétences des ressources proposées. On les appelle les « critères liés aux ressources ». Lorsqu'elles sont incluses dans une demande de soumissions, les ressources proposées doivent satisfaire aux critères obligatoires liés aux ressources et, comme c'était le cas pour les dossiers examinés, leurs notes par rapport aux critères cotés liés aux ressources seront prises en compte dans la sélection du soumissionnaire retenu. L'examen s'est limité uniquement aux critères d'évaluation des ressources, car ce type de critères est directement lié à la question de l'appât et de la substitution. Les critères d'évaluation liés au soumissionnaire (c.-à-d. les critères organisationnels) n'ont pas été examinés.

34. Les critères liés aux ressources jouent un rôle important, car ils servent à assurer que les ressources exécutant des travaux dans le cadre du contrat possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience requises pour fournir des résultats de qualité. Ils s'appliquent non seulement aux ressources initialement proposées et évaluées dans le cadre du processus d'appel d'offres, mais aussi aux ressources de remplacement lorsque des ressources doivent

être remplacées, ou aux ressources supplémentaires lorsque des ressources sont ajoutées pour la réalisation de travaux pendant l'administration du contrat, car ces ressources sont également évaluées en fonction de ces critères.

35. Lorsque l'on cherche à obtenir certaines catégories de ressources à l'aide de la méthode d'approvisionnement pour des SPTS (services centrés sur les tâches), les ressources proposées doivent être évaluées en fonction des exigences de la « grille souple ». La grille souple fournit une note totale pour le niveau d'études, les attestations professionnelles et l'expérience pertinente, qui sert à déterminer si la note obtenue par la ressource équivaut ou non à la note minimale requise pour la catégorie et le niveau proposés. La méthode d'approvisionnement pour des SPICIT comprend une exigence semblable dans laquelle les ressources doivent posséder les niveaux d'expérience minimaux requis (c.-à-d. années d'expérience nécessaires) indiqués pour la catégorie et le niveau proposés.

Critères obligatoires liés aux ressources

Dans tous les dossiers, les critères obligatoires liés aux ressources ont été décrits avec suffisamment de clarté, ils étaient conformes aux travaux décrits dans l'EDT, et n'ont pas restreint injustement la concurrence. Cependant, dans 3 dossiers, les critères obligatoires liés aux ressources n'ont pas servi à évaluer les ressources en fonction des qualifications minimales requises de la méthode d'approvisionnement sélectionnée.

36. Dans les 17 dossiers, les critères obligatoires liés aux ressources étaient clairs et conformes au besoin, sans être trop restrictifs. Cependant, dans 3 dossiers, les critères n'ont pas servi à évaluer les ressources en fonction des qualifications minimales requises pour la méthode d'approvisionnement utilisée, et les rapports d'évaluation ne mentionnaient pas si les ressources proposées répondaient à ces qualifications minimales.

a) Dans 2 dossiers concernant des contrats attribués selon la méthode d'approvisionnement pour des SPICIT, les critères obligatoires liés aux ressources n'exigeaient pas l'évaluation des ressources proposées en fonction des niveaux d'expérience requis :

i. Dans 1 dossier de SPC concernant la prestation de services de spécialistes du soutien aux opérations (niveaux 2 et 3), les niveaux d'expérience requis étaient les suivants :

Niveau 2 : de 5 à 10 années d'expérience

Niveau 3 : 10 ans et plus d'expérience

Cependant, selon les critères obligatoires liés aux ressources, on ne demandait pas aux ressources proposées d'avoir un certain niveau d'expérience. Il n'y avait qu'un critère obligatoire lié aux ressources pour chacun de ces niveaux de ressources, et, dans les 2 cas, il se rapportait à l'habilitation de sécurité.

ii. Dans 1 dossier du MDN concernant la prestation de services de conseillers opérationnels (niveau 3), le niveau d'expérience requis était le suivant :

Niveau 3 : 10 ans et plus d'expérience, ou 5 ans et plus d'expérience avec une attestation professionnelle reconnue

Cependant, le critère obligatoire lié aux ressources exigeait seulement 60 mois (soit 5 ans) d'expérience en tant que conseiller opérationnel, et il n'était pas nécessaire que la ressource proposée détienne une attestation professionnelle (seulement un diplôme postsecondaire dans certains domaines d'études acceptables).

b) Dans 1 dossier de SPC concernant un contrat attribué conformément à la méthode d'approvisionnement pour des SPTS (services centrés sur les tâches), les critères obligatoires liés aux ressources n'exigeaient pas d'évaluer les ressources proposées en fonction des points minimums requis selon la grille souple :

i. Le contrat visait l'acquisition de services d'un architecte opérationnel principal, et la grille souple exigeait un minimum de 100 points, lesquels pouvaient être obtenus au moyen d'une combinaison d'études, d'attestation professionnelle et d'expérience :

Principal : minimum 100 points

Études

Université (diplôme de premier, de deuxième ou de troisième cycle) : 35 points

Diplôme ou certificat d'un collège ou d'un cégep : 25 points

Attestation professionnelle

Attestation professionnelle pertinente : 15 points

Expérience pertinente liée à la catégorie d'expert-conseil

...

≥ 10 ans : 120 mois et plus : 65 points

Cependant, selon le critère obligatoire lié aux ressources, les soumissionnaires devaient démontrer que la ressource proposée détenait :

« Un diplôme d'études collégiales (en informatique, en technologie de l'information, en statistiques, en sciences des données, en gestion des données, en systèmes d'information ou dans un autre domaine lié à la TI) ; OU un baccalauréat universitaire (en informatique, en technologie de l'information, en statistiques, en sciences des données, en gestion des données, en systèmes d'information ou dans un autre domaine lié à la TI) ; OU une expérience professionnelle d'au moins 10 ans (acquise au cours des quinze dernières années) dans un domaine lié à la TI. »

À la lumière de ces données, une ressource proposée pourrait ne pas avoir de diplômes, mais posséder au moins 10 ans d'expérience et être, par conséquent, conforme aux exigences. Cependant, selon la grille souple, on attribuait

seulement 65 points pour un minimum de 10 ans d'expérience (et non les 100 points requis).

37. Lorsque les critères obligatoires liés aux ressources ne tiennent pas compte des exigences minimales associées à la catégorie et au niveau de ressources exigé de la méthode d'approvisionnement utilisée, les ministères risquent d'embaucher des ressources non qualifiées pour accomplir les tâches au niveau requis et pourraient devoir payer plus pour ces services qu'ils ne devraient. Cela permet également aux fournisseurs de proposer des ressources ayant des titres de compétences supérieurs afin d'obtenir le contrat sans qu'on exige que les ressources supplémentaires ou les ressources de remplacement après l'attribution du contrat aient le niveau minimal de connaissances et d'expérience requis. Les exigences minimales requises de la méthode d'approvisionnement doivent faire partie des critères obligatoires liés aux ressources, à la fois pour assurer l'équité du processus d'attribution du contrat et pour veiller à ce que les ressources de remplacement ou supplémentaires satisfassent aux mêmes exigences.

Critères cotés liés aux ressources

Dans l'ensemble des 17 dossiers, les critères cotés liés aux ressources ont été clairement décrits, n'étaient pas trop restrictifs et étaient conformes aux travaux décrits dans l'EDT. Dans 3 des dossiers, les critères cotés liés aux ressources accordaient des points aux ressources en fonction de l'expérience professionnelle antérieure auprès du ministère acheteur ; toutefois, l'inclusion de ces critères n'a pas limité la participation.

38. Dans tous les dossiers examinés, les critères cotés liés aux ressources étaient clairs et conformes aux travaux décrits dans l'EDT, sans être trop restrictifs, et les guides de notation indiquaient clairement le mode d'attribution des notes.

39. Dans 3 dossiers du MDN, les critères cotés liés aux ressources accordaient des points aux ressources qui avaient de l'expérience auprès du MDN ou des Forces armées canadiennes (FAC). Dans ces dossiers, les ressources initiales n'ont pas été remplacées ou elles ont été remplacées par des ressources qui avaient une expérience et des compétences équivalentes à celles de la ressource initiale.

- a) Dans 1 dossier concernant des diplômés intermédiaires en ingénierie, le critère coté CTC4 indiquait ce qui suit :

La ressource proposée par le soumissionnaire a démontré une expérience à titre de responsable technique acquise au cours des 84 derniers mois dans le cadre des activités de passation de marchés et d'approvisionnement du MDN. Sur un maximum de 220 points, ce critère permettait d'obtenir 25 points. Il n'était pas nécessaire d'obtenir une note minimale.

- b) Dans 1 dossier concernant des conseillers opérationnels (niveau 3), les critères cotés liés aux ressources accordaient des points en fonction de l'expérience professionnelle antérieure d'une ressource au MDN. Le critère coté CTC1.3 indiquait ce qui suit :

La ressource proposée devrait avoir une expérience confirmée de vingt-quatre (24) mois, acquise au cours des cent vingt (120) derniers mois, de la gestion et de l'amélioration du soutien en service de systèmes complexes d'armes du MDN (aéronefs de l'ARC, systèmes de radar et de communication et/ou navires de la MRC). Sur un maximum de 60 points, ce critère permettait d'obtenir 15 points. Il fallait obtenir une note de passage d'au moins 40 points. Si 2 soumissions recevables ou plus avaient le même prix évalué le plus bas, la soumission recevable présentant l'expérience en mois la plus grande pour le critère coté CTC1.3 était recommandée pour l'attribution du contrat.

- c) Dans 1 dossier concernant des spécialistes subalternes de la gestion du cycle de vie, le critère CTC1.3 indiquait ce qui suit :

La ressource proposée par le soumissionnaire devrait avoir plus de 12 mois d'expérience au sein du ministère de la Défense nationale. Sur un maximum de 60 points, ce critère permettait d'obtenir 10 points. Il fallait obtenir une note de passage d'au moins 30 points.

40. L'Accord de libre-échange canadien (ALEC), qui s'appliquait à ces approvisionnements, interdit de limiter la participation à un marché aux seuls fournisseurs qui ont préalablement obtenu un ou plusieurs marchés de l'entité contractante. Des critères qui offrent un tel avantage risquent d'avoir l'air de favoriser certains fournisseurs et leurs ressources. Cependant, dans ces dossiers, l'inclusion de ces critères n'a pas limité la participation, car l'écart entre les notes évaluées des soumissionnaires était suffisamment important pour que tout point attribué à ce critère n'ait pas eu d'incidence sur la décision relative à l'attribution du contrat. De plus, les points accordés dans le cadre de ces critères ont été pondérés de façon à ce que les soumissionnaires puissent remporter le contrat même s'ils n'avaient pas obtenu de points pour ces critères.

41. Cependant, les ministères devraient faire attention lorsqu'ils attribuent des points en fonction de l'expérience passée d'une ressource dans un ministère donné. Agir de la sorte peut limiter la concurrence si la pondération des points n'est pas équilibrée et empêcher les fournisseurs et leurs ressources hautement qualifiées qui n'ont pas eu de relation directe avec le ministère, mais qui sont pleinement qualifiées pour répondre au besoin d'obtenir le contrat. Lorsque les critères liés aux ressources sont trop restrictifs, il peut être plus difficile pour l'entrepreneur de fournir des ressources de remplacement ou des ressources supplémentaires qui pourraient également répondre aux conditions d'acceptation pendant l'administration du contrat. Par exemple, des critères trop restrictifs pourraient avoir une incidence sur la capacité de l'entrepreneur à trouver des ressources qualifiées ayant les mêmes compétences que celles de la ressource proposée dans la soumission initiale. Pour assurer la réussite de l'administration des contrats, les critères d'évaluation des ressources doivent être réalistes et assurer un équilibre entre l'assurance de la qualité et les capacités pratiques des fournisseurs.

Méthode de sélection

Dans tous les dossiers, la méthode de sélection indiquait clairement la façon dont le contrat serait attribué.

42. Pour 16 des 17 dossiers examinés, la méthode de sélection appliquée était la « note combinée la plus haute sur le plan du mérite technique et du prix ». Cette méthode permet d'évaluer les soumissions en intégrant les critères cotés et les prix dans l'évaluation et en appliquant une pondération à ces 2 éléments. Par exemple, un ministère peut choisir un ratio davantage axé sur le côté technique, soit une pondération de 80 % pour les critères techniques cotés et de 20 % pour le prix de la soumission si des connaissances techniques spécialisées sont requises. La méthode de sélection pour l'autre dossier était « le prix évalué le plus bas par point ». Cela signifie que la soumission ayant rapport prix-points le plus bas est recommandée pour l'attribution du contrat.

43. Ces méthodes de sélection ont été clairement communiquées à tous les fournisseurs potentiels dans les documents de demande de soumissions afin que les soumissionnaires sachent exactement la manière dont les soumissions retenues seraient sélectionnées. Ce procédé permet d'assurer que tous les soumissionnaires sont traités équitablement et les aide à adapter leurs soumissions en fonction des éléments auxquels le gouvernement accorde le plus d'importance dans le processus de sélection des fournisseurs.

Recommandation 1 : *Le MDN et SPC devraient revoir leurs politiques et leur formation et les mettre à jour au besoin afin de s'assurer que les critères obligatoires liés aux ressources correspondent aux qualifications minimales requises au titre de la méthode d'approvisionnement sélectionnée.*

SI 2 : L'évaluation des ressources initiales proposées dans la soumission a été effectuée conformément à la demande de soumissions.

44. Dans les demandes de soumissions où l'on évalue les compétences des ressources et où l'on prend en compte les résultats correspondants pour sélectionner le fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix, il est important que les évaluations soient effectuées exactement comme il est décrit dans la demande de soumissions. Cette façon de faire assure d'une part la transparence en éliminant l'utilisation de critères non divulgués et d'autre part l'équité grâce au traitement égal des soumissions, et appuie l'obtention du meilleur rapport qualité-prix selon le gouvernement par rapport au besoin.

45. L'évaluation des ressources initiales proposées dans la soumission joue également un rôle clé dans l'administration du contrat. Les ressources qui remplacent les ressources initiales doivent généralement avoir des compétences et une expérience équivalentes ou supérieures à celles des ressources proposées à l'origine. Lorsque la demande de soumissions comporte cette exigence, le respect des exigences obligatoires et l'obtention de la note obtenue par la ressource initiale par rapport aux critères cotés liés aux ressources deviennent la « base de référence » pour toute ressource de remplacement future. Ainsi, on s'assure que le

gouvernement reçoit des services de qualité comparables à ceux pour lesquels il a payé et qui ont été proposés initialement par l'entrepreneur.

À quelques exceptions près, l'évaluation des ressources initiales a été effectuée conformément à la demande de soumissions.

46. Dans les 17 dossiers examinés, les ressources proposées ont été évaluées en fonction de tous les critères obligatoires et cotés liés aux ressources inclus dans la demande de soumissions, et aucun élément probant ne semblait indiquer que des critères non divulgués avaient été appliqués par les évaluateurs. Dans les cas où les soumissions ont été jugées non conformes aux critères obligatoires liés aux ressources, les évaluateurs ont fourni des justifications pour appuyer ces décisions. Dans les dossiers contenant plus d'une soumission recevable, il y avait également des éléments probants indiquant que les méthodes de sélection avaient été appliquées de façon appropriée aux fins de la sélection du soumissionnaire retenu.

Notes attribuées aux critères cotés liés aux ressources

47. Dans seulement 1 dossier, lié au MDN, les points n'ont pas été attribués aux ressources initiales conformément à la grille de notation, et ce, pour plusieurs critères cotés liés aux ressources. Par exemple, par rapport à l'expérience qu'il fallait démontrer pour le critère coté CTC2, la grille de notation était la suivante :

- De 0 à 6 mois = 0 point
- De 7 à 12 mois = 5 points
- De 13 à 24 mois = 15 points
- De 25 à 36 mois = 20 points
- De 37 à 48 mois = 25 points
- Plus de 48 mois = 30 points

Cependant, le soumissionnaire retenu a reçu 23 points pour ce critère, ce qui n'était pas une note possible. Le soumissionnaire non retenu a reçu 12 points, ce qui n'était pas non plus possible.

48. Le BOA a constaté des cas semblables d'attribution de points dans ce dossier qui ne correspondaient pas à la grille de notation de la demande de soumissions, et ce, pour les 2 soumissions conformes. En réponse à cette observation, le MDN a confirmé que, dans les cas où les 3 évaluateurs ne pouvaient pas parvenir à un consensus, ils ont calculé la moyenne des notes en les additionnant et en les divisant par le nombre d'évaluateurs. Cette approche n'a toutefois pas été décrite dans la demande de soumissions comme une procédure d'évaluation possible.

49. Le paragraphe 4.5.7 de la DGA prévoit que les autorités contractantes sont responsables de « concevoir et mener à bien le processus d'évaluation des soumissions et l'évaluation financière, et faire preuve de diligence raisonnable ». Il n'est pas possible d'accorder des points partiels, sauf si cette option est expressément prévue dans le document de demande de soumissions. En n'observant pas la procédure d'évaluation indiquée dans la demande de soumissions, le MDN s'est exposé au risque que des ambiguïtés dans le

processus de sélection entraînent l'attribution erronée du contrat, compromettant ainsi l'intégrité du processus d'approvisionnement. Cela signifie également que le MDN pourrait ne pas être en mesure de défendre et d'expliquer ses décisions et ses actions et de prouver qu'elles ont été effectuées conformément aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur. Dans ce cas-ci, comme il y avait un écart de 70 points entre les 2 soumissionnaires conformes, il est très peu probable que cette erreur ait eu une incidence sur les résultats de sélection du fournisseur.

Vérification des attestations de sécurité des ressources

50. Tous les dossiers comprenaient des exigences en matière de sécurité pour les ressources proposées. Dans 14 des 17 dossiers, il y avait des éléments probants démontrant que les attestations de sécurité des ressources proposées avaient été vérifiées au bon moment, comme il était indiqué dans la demande de soumissions. Cependant, dans 3 dossiers, des problèmes relatifs aux autorisations de sécurité ont été relevés.

51. Dans 1 dossier d'IRCC, les autorisations de sécurité des 2 ressources proposées devaient être confirmées avant l'attribution du contrat, mais cela n'a été fait qu'avant l'attribution d'une autorisation de tâches, au titre de laquelle on demandait aux ressources d'exécuter des travaux. En réponse à cette observation, IRCC a confirmé que, même si elle n'avait pas vérifié les autorisations de sécurité au moment d'attribuer le contrat, les autorisations requises étaient en vigueur au moment de l'attribution.

52. Dans 1 dossier de SPC, il n'y avait aucun élément probant au dossier indiquant que les autorisations de sécurité des ressources proposées avaient été vérifiées à la date de clôture des soumissions, alors qu'il s'agissait d'une exigence. Aucune des ressources proposées n'a effectué les travaux prévus au contrat, de sorte que l'autorisation de sécurité de ces ressources n'avait également pas été vérifiée pendant l'administration du contrat. Des preuves de vérification des autorisations de sécurité figuraient au dossier 35 ressources sur les 36 ressources ayant effectué des travaux. Dans un autre dossier de SPC, il n'y avait aucun élément probant au dossier indiquant la prolongation de la cote de niveau Secret d'une ressource de remplacement au-delà de la date d'expiration, la cote ayant expiré au cours de l'exécution d'une tâche.

SI 3 : L'évaluation des ressources de remplacement ou des ressources ajoutées aux autorisations de tâches (AT) a été effectuée conformément au contrat.

53. Ce SI s'est appliqué aux 17 dossiers. Le BOA a examiné les ressources de remplacement et les ressources ajoutées aux autorisations de tâches (AT) dont la catégorie et le niveau étaient les mêmes que pour les ressources proposées à l'origine (c.-à-d. les catégories de ressources « de base »).

54. Une ressource de remplacement désigne une ressource appelée à remplacer une ressource proposée initialement qui n'est plus disponible ou apte à exécuter les travaux prévus au contrat. Par exemple, la ressource initiale (ressource A) a été proposée dans la soumission de l'entrepreneur en tant que gestionnaire principal de projet. Cependant, la ressource A a démissionné de son emploi auprès de l'entrepreneur, et celui-ci propose donc un remplaçant (ressource B).

55. Comme autre exemple de scénario de ressource de remplacement, supposons qu'on a besoin dans le cadre de la première AT des services du gestionnaire principal de projet, mais plutôt que de proposer la ressource A pour effectuer les travaux, l'entrepreneur a proposé une autre ressource (ressource B). Par conséquent, la ressource B est une ressource qui remplace la ressource A. En termes plus simples, si un ministère attribue des points pour les compétences de personnes en particulier, celles-ci devraient réaliser les travaux prévus. Si elles ne sont plus en mesure de le faire, la ressource qui prend leur place dans le cadre du contrat sera considérée comme leur ressource de remplacement.

56. Afin d'empêcher l'entrepreneur de recourir à des tactiques d'appât et de substitution, le processus de remplacement des ressources pendant l'administration du contrat doit être bien géré. Autrement, le gouvernement s'expose à des résultats insatisfaisants par rapport aux services qu'il reçoit et aux prix qu'il paie, et l'équité et l'intégrité du processus d'approvisionnement dans son ensemble sont menacées.

57. L'évaluation des ressources de remplacement doit se faire conformément aux exigences de la demande de soumissions. Lorsque les modalités du contrat exigent que les compétences des ressources de remplacement soient équivalentes ou supérieures à celles de la ressource proposée à l'origine, et que des critères cotés sont inclus dans la demande de soumissions, le remplaçant doit obtenir la même note obtenue par la ressource initiale ou une note supérieure (en plus de satisfaire aux critères obligatoires liés aux ressources). Il ne suffit pas que la ressource de remplacement obtienne le niveau de points minimal requis dans la demande de soumissions initiale.

58. Par opposition à une ressource de *remplacement*, une ressource *ajoutée* à une AT désigne une ressource engagée pour effectuer des travaux liés à une AT émise après l'attribution du contrat principal. Par exemple, la ressource initiale, la ressource A, effectue des travaux à titre de gestionnaire principal de projet dans le cadre d'une AT. Par la suite, un autre besoin se présente pour les mêmes services en question, et l'entrepreneur propose donc la ressource C. La ressource C est une ressource ajoutée à l'AT. Les compétences des ressources ajoutées à une AT sont évaluées au moment de l'attribution des tâches (et non au cours de l'évaluation des soumissions), et ces ressources n'ont pas besoin d'obtenir les points obtenus par la ressource initiale ou une note supérieure ; les ressources ajoutées à une AT doivent plutôt obtenir la note de passage minimale des critères cotés ou obligatoires liés aux ressources, car leur participation au contrat n'a aucune incidence sur la sélection du fournisseur retenu.

Contrôles

59. Le gouvernement a mis en place divers contrôles pour aider à prévenir les tactiques d'appât et de substitution et à s'assurer que l'entrepreneur fournit une ressource possédant les connaissances, les compétences et l'expérience de la ressource proposée initialement.

60. Clause « Statut et disponibilité des ressources proposées » :

- Cette attestation signée par le soumissionnaire et ajoutée à sa soumission indique que les ressources proposées sont réellement disponibles et prêtes à exécuter les travaux.
- Les soumissionnaires attestent avoir la permission de la ressource de proposer ses services. À la demande de l'autorité contractante, les soumissionnaires fourniront une confirmation écrite de cette permission, signée par la ressource proposée. Cela permet aux autorités contractantes de confirmer que le fournisseur avait bien eu l'intention de fournir les services d'une ressource si elles venaient à soupçonner que celui-ci n'avait pas la permission de les proposer.
- De plus, si une ressource de remplacement est requise pour des raisons indépendantes de la volonté du soumissionnaire, celui-ci doit faire part à l'autorité contractante du motif de la substitution. Les motifs limités sont considérés comme étant hors du contrôle du soumissionnaire (p. ex. démission, cessation d'emploi, congé de maternité ou parental).

61. Clause « Services professionnels — Ressources » :

- Cette clause contient des dispositions semblables à celles de la clause « Statut et disponibilité des ressources proposées », bien que selon certaines versions de la clause, il n'est pas nécessaire de fournir à l'autorité contractante un motif justifiant l'indisponibilité de la ressource.

62. Clause « Remplacement de personnes précises » :

- Cette clause a été incorporée dans les Conditions générales du Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA). Dans sa version non modifiée, la clause exige que les soumissionnaires proposent des ressources de remplacement ayant des compétences et une expérience « semblables » à celles des personnes désignées dans le contrat.
- Toutefois, l'autorité contractante peut modifier cette clause pour exiger que les ressources de remplacement possèdent des compétences ou une expérience qui sont « équivalentes ou supérieures » à celles de la ressource initiale. Lorsque cette clause est modifiée de sorte à exiger un niveau « équivalent ou supérieur » de compétences et d'expérience dans les demandes de soumissions où l'évaluation des ressources est prise en compte dans la sélection de la soumission retenue, elle appuie le principe d'équité, car elle garantit que les résultats du processus de sélection ne sont pas touchés par l'acceptation des ressources de remplacement.

Ressources de remplacement

Dans 8 des 17 dossiers, toutes les ressources initiales ont effectué des travaux prévus au contrat.

63. Lorsqu'une AT exigeait la catégorie et le niveau de ressources de la ressource proposée initialement, dans 8 des 17 dossiers examinés, toutes les ressources initiales ont effectué une partie ou la totalité des travaux prévus au contrat.

64. Dans 5 des 8 dossiers, les ressources n'ont jamais eu besoin de se faire remplacer. Dans 1 dossier d'AMC, l'autorité contractante s'est efforcée de s'assurer que les ressources initiales seraient disponibles pour effectuer les travaux en confirmant ce point avec

l'entrepreneur au moment de l'attribution du contrat. Il s'agit d'une bonne pratique qui devrait être adoptée par les autres ministères.

65. Dans 3 des 8 dossiers, les ressources proposées initialement ont été remplacées ultérieurement. Dans 2 de ces 3 dossiers, les ressources de remplacement avaient une expérience et des compétences « équivalentes ou supérieures » à celles de la ressource initiale, comme cela était exigé. Cependant, dans 1 de ces dossiers, la ressource de remplacement n'avait pas d'expérience et de compétences équivalentes ou supérieures, et la clause du contrat n'exigeait pas que le motif d'indisponibilité de la ressource proposée à l'origine soit fourni, de sorte qu'aucun motif ne figurait au dossier.

Dans 6 des 17 dossiers, les ressources initiales n'ont pas effectués les travaux prévus au contrat.

66. Dans 6 des 17 dossiers examinés, aucune des ressources initiales n'a effectué de travaux prévus au contrat lorsqu'on avait besoin de leur catégorie et niveau de ressource. Dans la plupart des cas, le BOA a relevé des lacunes sur le plan de la gestion du processus relatif aux ressources de remplacement. Toutefois, dans 1 dossier, l'autorité contractante a fait preuve de diligence pour s'assurer que le ministère recevait des services de qualité de la part des ressources proposées par l'entrepreneur et, ce faisant, elle a contribué à maintenir l'équité et l'intégrité du processus d'approvisionnement.

- a) Dans 1 dossier concernant un contrat attribué par SPAC pour le compte d'EDSC, l'entrepreneur a proposé 3 ressources pour les 3 premières tâches du contrat, mais aucune des ressources proposées n'était la ressource initialement proposée désignée dans la soumission pour la catégorie et le niveau de ressource recherchés. L'autorité contractante de SPAC a demandé pourquoi la ressource initiale n'avait pas été proposée et a mentionné ce qui suit à l'entrepreneur : « *Comme il est indiqué dans la demande de propositions, et comme je l'ai répété lors de notre réunion, en présentant une soumission, le soumissionnaire atteste que, s'il obtient un contrat à la suite de la demande de soumissions, chaque personne proposée dans sa soumission sera disponible pour exécuter les travaux, comme l'exigent les représentants du Canada, au moment indiqué dans la demande de soumissions ou convenu avec ces derniers* ».

L'entrepreneur a confirmé que la ressource initiale n'était plus disponible, car elle avait démissionné. L'entrepreneur a indiqué que l'une des ressources proposées avait obtenu la même note que celle obtenue par la ressource initiale.

Cependant, après une évaluation réalisée par EDSC, il a été déterminé que ce n'était pas le cas. L'autorité contractante avait demandé qu'une autre ressource ayant obtenu une note équivalente ou supérieure à celle de la ressource initiale soit fournie. L'entrepreneur a été en mesure de fournir une ressource de remplacement qualifiée. Il s'agit d'une autre bonne pratique qui devrait être adoptée par les autres ministères.

67. De plus, dans 1 de ces 6 dossiers, lié à AMC, la raison pour laquelle la ressource proposée initialement n'a pas effectué les travaux était attribuable au fait que le ministère avait

demandé une ressource de remplacement en raison de problèmes de rendement relevés avant l'attribution de la tâche. La ressource de remplacement a été évaluée seulement en fonction des critères obligatoires liés aux ressources. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer si la ressource de remplacement avait une expérience et des compétences « équivalentes ou supérieures » à celles de la ressource initiale, alors qu'il s'agissait d'une exigence.

68. Dans les 4 autres dossiers, il n'y avait aucun élément probant indiquant qu'un motif avait été fourni pour justifier l'indisponibilité de la ressource proposée à l'origine. L'exigence de fournir un motif variait selon le dossier.

- a) Dans 1 dossier d'AMC, la première tâche nécessitant la catégorie de la ressource proposée à l'origine a été amorcée 91 jours civils après la clôture des soumissions (28 jours après l'attribution du contrat). Il y avait 2 ressources de remplacement, et la note d'une de ces ressources par rapport aux critères cotés liés aux ressources n'était pas « équivalente ou supérieure » à celle obtenue par la ressource initiale, alors qu'il s'agissait d'une exigence. Il n'était pas requis par la clause du contrat de fournir un motif justifiant l'indisponibilité de la ressource initiale.
- b) Dans 1 dossier de SPC, la première tâche nécessitant la catégorie de la ressource proposée à l'origine a été amorcée 84 jours civils après la clôture des soumissions (12 jours après l'attribution du contrat). La note de la ressource de remplacement par rapport aux critères cotés liés aux ressources n'était pas « équivalente ou supérieure » à celle obtenue par la ressource initiale, alors qu'il s'agissait d'une exigence. L'autorité contractante a ultérieurement demandé à l'entrepreneur de remplacer la ressource en raison d'un mauvais rendement. La clause du contrat exigeait qu'un motif justifiant l'indisponibilité de la ressource proposée à l'origine soit fourni, mais il ne figurait pas au dossier.
- c) Dans 1 dossier concernant un contrat attribué par SPAC au nom d'IRCC, la première tâche nécessitant la catégorie de la ressource proposée à l'origine a été amorcée 140 jours civils après la clôture des soumissions (76 jours après l'attribution du contrat). Il y avait 9 ressources de remplacement ; 8 d'entre elles ont obtenu une note « équivalente ou supérieure » à celle obtenue par la ressource initiale, tandis que la neuvième n'a pas obtenu une telle note. Cependant, selon la clause non modifiée du contrat portant sur le remplacement de personnes précises, les ressources de remplacement devaient seulement avoir une expérience et des qualifications « semblables » à celles de la ressource initiale. La clause du contrat exigeait que des motifs justifiant l'indisponibilité de la ressource proposée à l'origine soient fournis, mais ils ne figuraient pas au dossier.
- d) Dans 1 dossier de SPC, la première fois qu'on a eu besoin de la catégorie de la ressource proposée à l'origine pour la tâche initiale était 107 jours civils après la clôture des soumissions (23 jours après l'attribution du contrat). Les grilles d'évaluation de 14 ressources des 36 ressources qui ont effectué des travaux dans le cadre du contrat ne démontraient pas qu'elles avaient été évaluées en

fonction des critères obligatoires du contrat (une grille d'évaluation d'un ancien contrat a été utilisée). Parmi les 22 ressources ayant des grilles d'évaluation à leur dossier qui reflétaient les critères obligatoires du contrat, seules 2 ressources de remplacement ont obtenu des résultats équivalents à ceux des ressources proposées à l'origine dans leur catégorie et leur niveau. Toutes les autres ressources (de remplacement ou supplémentaires) ont obtenu la note de passage minimale. L'absence d'évaluation de SPC des ressources ajoutées après l'attribution du contrat en fonction des critères obligatoires soulève des inquiétudes quant à savoir si ces personnes possédaient des qualifications équivalentes à celles des ressources proposées à l'origine, comme exigé, et si le contrat a été attribué au fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix. La clause du contrat exigeait que des motifs justifiant l'indisponibilité de la ressource proposée à l'origine soient fournis, mais ils ne figuraient pas au dossier.

Dans 3 des 17 dossiers, certaines des ressources initiales ont effectué des travaux, tandis que d'autres ne l'ont pas fait.

69. Dans 3 des 17 dossiers examinés, certaines ressources proposées initialement ont travaillé dans le cadre du contrat, tandis que d'autres n'ont pas travaillé et ont été remplacées. Dans 1 dossier d'AMC, les ressources de remplacement n'avaient pas une expérience et des compétences « équivalentes ou supérieures » à celles de la ressource initiale. Dans l'autre dossier du MDN, la ressource de remplacement n'a pas été évaluée en fonction des mêmes critères que ceux de la ressource proposée à l'origine et, par conséquent, il est impossible de déterminer leur équivalence.

- a) Dans 1 dossier d'AMC, des ressources des 4 catégories et niveaux de base ont été engagées dans le cadre d'AT. Sur les 5 ressources initialement proposées dans ces catégories de base, 4 ressources ont effectué des travaux dans le cadre du contrat. La cinquième ressource initiale n'a pas effectué de travaux prévus au contrat. Il n'y avait aucun élément probant au dossier indiquant qu'un motif avait été fourni pour justifier l'indisponibilité de la ressource initiale. Cependant, la clause du contrat n'exigeait pas que le motif d'indisponibilité de la ressource proposée à l'origine soit fournie, de sorte qu'aucun motif ne figurait au dossier. La première tâche nécessitant la participation de cette catégorie de ressource, à laquelle appartenait la ressource initiale, a été amorcée 343 jours civils après la clôture des soumissions (311 jours après l'attribution du contrat). La note de la ressource de remplacement par rapport aux critères cotés liés aux ressources n'était pas « équivalente ou supérieure » à celle obtenue par la ressource initiale, alors qu'il s'agissait d'une exigence. Sur les 4 ressources initiales qui ont effectué des travaux dans le cadre du contrat, 2 ressources ont été remplacées. Les notes de ces ressources de remplacement par rapport aux critères cotés liés aux ressources n'étaient pas « équivalentes ou supérieures » à celle obtenue par la ressource initiale, alors qu'il s'agissait d'une exigence.
- b) Dans 1 dossier du MDN, des ressources des 2 catégories et niveaux de base ont été engagées dans le cadre d'AT, et pour une de ces catégories de base, on exigeait précisément que la ressource soit bilingue. Sur les 4 ressources

initialement proposées appartenant à ces catégories de base, 3 ressources ont effectué des travaux dans le cadre du contrat. L'autre ressource initiale, qui était bilingue, n'a pas effectué de travaux dans le cadre du contrat, et l'entrepreneur a indiqué à l'autorité contractante que la ressource avait accepté un autre emploi (même si la clause du contrat n'exigeait pas qu'un motif soit fourni n'était pas nécessaire de fournir un motif). La première tâche pour laquelle on a eu besoin de la catégorie et du profil linguistique de cette ressource initiale a été amorcée 270 jours civils après la clôture des soumissions (237 jours après l'attribution du contrat). La ressource de remplacement a été évaluée seulement en fonction des critères obligatoires liés aux ressources, tandis que la ressource proposées originalement a également été évaluée en fonction de critères cotés. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer si la ressource de remplacement avait une expérience et des compétences « équivalentes ou supérieures » à celles de la ressource initiale, alors qu'il s'agissait d'une exigence.

Répercussions sur la sélection du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix

70. Dans les 9 dossiers où les ressources proposées à l'origine ont effectué des travaux ou leurs remplaçants ont été évalués comme ayant une note « équivalente ou supérieure » aux notes de la ressource initiale par rapport aux critères cotés liés aux ressources, il n'y a eu aucune incidence sur la sélection par le gouvernement du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix. Essentiellement, si ces ressources de remplacement avaient été présentées au moment de la soumission, les résultats de sélection du fournisseur auraient été les mêmes.

71. Dans un dossier, les modalités du contrat exigeaient seulement que les ressources de remplacement aient une expérience et des compétences « semblables » à celles des ressources proposées initialement. Dans les 7 autres dossiers, il a été déterminé que les ressources de remplacement n'avaient pas d'expérience ou de compétences équivalentes ou supérieures à celles des ressources initiales, alors que le contrat l'exigeait. Dans 1 de ces dossiers, des décisions limitées concernant l'évaluation des ressources ont pu être prises en raison de l'utilisation de critères différents des critères obligatoires du contrat. Par conséquent, il se peut que ces 7 contrats n'aient pas été attribués au fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix.

Mise en place de contrôles pour prévenir les tactiques d'appât et de substitution

72. Les ministères n'ont pas toujours mis à profit les mesures de contrôle auxquelles ils avaient accès pour prévenir les tactiques d'appât et de substitution. Dans les cas où l'on a utilisé les contrôles disponibles pour obliger l'entrepreneur à rendre des comptes, on a pu s'assurer que le gouvernement avait reçu les services d'une ressource possédant les connaissances, les compétences et l'expérience de la ressource proposée, et qu'il avait bénéficié de la qualité des services proposés dans la soumission de l'entrepreneur ; par conséquent, on a veillé à ce qu'il n'y ait pas d'incidence sur la sélection du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix.

73. Dans 3 dossiers, la clause sur le remplacement de personnes précises n'avait pas été modifiée pour préciser que les ressources de remplacement devaient avoir une expérience ou

des compétences « équivalentes ou supérieures » à celles des ressources initialement proposées ; on exigeait plutôt qu'elles aient une expérience et des compétences « semblables », même si les notes des ressources proposées à l'origine étaient prises en compte dans la sélection de l'entrepreneur retenu. Dans 2 de ces dossiers, des ressources de remplacement avaient été nécessaires. Lorsque cette clause n'est pas modifiée de sorte à demander une expérience ou des compétences « équivalentes ou supérieures », le gouvernement risque de causer des répercussions sur le caractère équitable de la demande de soumissions initiale, car, si ces ressources moins qualifiées étaient proposées dans la soumission, il se pourrait qu'un fournisseur différent soit sélectionné. Afin de maintenir l'intégrité de la sélection de la soumission retenue, la ressource de remplacement doit posséder une expérience et des compétences équivalentes ou supérieures à celles de la ressource proposée à l'origine.

74. Dans 7 dossiers, la clause sur les ressources de services professionnels n'exigeait pas de fournir un motif pour justifier l'indisponibilité des ressources proposées à l'origine. Lorsqu'un motif doit être fourni, il est plus difficile pour les entrepreneurs de remplacer discrètement des ressources, car ils doivent expliquer à l'autorité contractante pourquoi les ressources initialement proposées ne sont plus disponibles.

Ressources ajoutées aux autorisations de tâches

À quelques exceptions près, l'évaluation des ressources ajoutées aux autorisations de tâches a été effectuée conformément à la demande de soumissions.

75. Lorsqu'on ajoute des ressources à des AT, les processus d'évaluation liés à l'attribution des tâches exigent généralement que les ressources répondent aux critères obligatoires liés aux ressources et qu'elles obtiennent la note de passage minimale pour les critères cotés liés aux ressources, ou qu'elles répondent seulement aux critères obligatoires liés aux ressources. Ces ressources ne sont pas assujetties à la même norme d'évaluation que celle à laquelle sont soumises les ressources de remplacement, car leur inclusion au contrat n'a aucune incidence sur la sélection du fournisseur retenu.

76. L'examen des ressources ajoutées aux AT que le BOA a effectué s'appliquait aux 17 dossiers. Dans 13 des 17 dossiers, il a été évalué que les ressources ajoutées aux AT répondaient aux exigences en matière d'évaluation décrites. Comme il a été mentionné précédemment, pour un dossier de SPC, le BOA ne peut pas trancher en raison des documents relatifs à l'évaluation des ressources qui démontraient que les ressources ont été évaluées en fonction de critères différents des critères obligatoires du contrat.

77. Cependant, dans 3 dossiers, il était difficile de déterminer si les ressources ajoutées aux AT avaient été évaluées en fonction des critères requis.

- a) Dans 1 dossier concernant un contrat attribué par SPAC au nom d'EDSC, le document d'appel d'offres indiquait que les ressources ajoutées aux AT devaient obtenir la note de passage minimale pour les critères cotés liés aux ressources. Cependant, la procédure d'évaluation des tâches du contrat indiquait que « seules les offres qui respectent tous les critères obligatoires seront évaluées ».

En réponse à cette observation, SPAC a confirmé que les ressources ajoutées aux AT devaient seulement répondre aux critères obligatoires.

- b) Dans 1 dossier d'AMC, la section des critères d'évaluation des ressources et des tableaux de réponse du contrat exigeait seulement l'évaluation des ressources en fonction des critères obligatoires liés aux ressources au moment de l'attribution des tâches. Toutefois, la procédure d'évaluation des tâches du contrat indiquait ce qui suit : « Seules les offres qui respectent tous les critères obligatoires seront évaluées dans le cadre des critères cotés. Chaque ressource proposée doit obtenir la note minimale requise pour les critères cotés associés à la catégorie de ressources applicable. Si la note minimale d'une ressource proposée est inférieure à la note requise, l'offre de prix de l'entrepreneur sera jugée irrecevable. » En réponse à cette observation, AMC a mentionné qu'il s'agissait d'une erreur administrative et a confirmé que les ressources ajoutées aux AT devaient seulement répondre aux critères obligatoires.
- c) Dans 1 dossier de SPC, la procédure d'évaluation des tâches dans le contrat indiquait ce qui suit : « Chaque ressource proposée sera évaluée en fonction de sa conformité aux exigences obligatoires décrites à l'appendice C de l'annexe A, applicable à la catégorie de personnes. Les ressources proposées qui ne sont pas conformes à chacun des critères obligatoires ne seront pas acceptées. » Cependant, le BOA a relevé plusieurs cas de ressources ajoutées aux AT qui ont été évaluées en fonction des critères obligatoires et des critères cotés liés aux ressources. En réponse à cette observation, SPC a mentionné qu'il s'agissait d'une erreur administrative et a confirmé que les ressources ajoutées aux AT devaient seulement répondre aux critères obligatoires.

Recommandation 2 : SPAC devrait s'assurer que tous modèles de demandes de soumissions de toutes les méthodes d'approvisionnement comprennent les clauses du contrat subséquent exigeant ce qui suit lorsque l'évaluation de l'expérience ou des compétences d'une personne en particulier est prise en compte dans la sélection du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix :

- Les compétences et l'expérience de la ressource de remplacement doivent être équivalentes ou supérieures à celles de la personne proposée au départ.
- Un motif figurant au dossier fournit suffisamment de détails pour démontrer que la ressource proposée à l'origine est indisponible en raison de circonstances indépendantes du contrôle du soumissionnaire.

SI 4 : Les pratiques liées à l'affectation des ressources ont été menées conformément à l'entente conclue entre SPAC et les ministères clients.

78. Comme il a été mentionné précédemment, afin de pouvoir recourir aux diverses méthodes d'approvisionnement en services professionnels de SPAC, les ministères clients doivent signer des ententes-cadres d'utilisation (ECU). Les ECU servent d'instrument accordant aux ministères clients le pouvoir d'utiliser les méthodes d'approvisionnement de SPAC ; elles énoncent en outre les responsabilités de toutes les parties (SPAC, ministère client et autorité contractante). SPAC a révisé l'ECU au début de 2024 afin qu'on passe de l'évaluation des

ressources proposées dans le cadre du processus de sélection des fournisseurs à l'évaluation de la capacité organisationnelle du soumissionnaire à fournir des ressources.

79. La DGA fait écho à ce principe et indique que les autorités contractantes sont responsables de ce qui suit :

4.5.4 — Dans la mesure du possible, tenir compte du rendement antérieur lors de l'évaluation de la capacité d'un soumissionnaire à livrer les produits et gérer le contrat en conséquence.

Changements relatifs à l'approvisionnement en services professionnels

80. Le 28 novembre 2023, SPAC a envoyé une directive en matière d'approvisionnement à tous les hauts fonctionnaires désignés des ministères clients. La directive indiquait que toutes les ECU existantes seraient remplacées et que les nouvelles ententes « comprendraient des précisions importantes sur les rôles que les responsables techniques doivent déjà assumer lorsqu'ils utilisent ces instruments d'approvisionnement ».

81. À titre de mesure de contrôle provisoire jusqu'à l'émission des nouvelles ECU, la directive du 28 novembre exigeait la révocation immédiate de tous les pouvoirs délégués des ministères clients en matière d'attribution d'AT relativement aux contrats accordés par SPAC dans le cadre des arrangements en matière d'approvisionnement pour des SPICT, des SPICS et des SPTS. Pendant cette période, toutes les nouvelles AT nécessiteraient l'approbation de l'autorité contractante de SPAC, tout comme toute modification d'AT qui augmenterait la valeur de l'AT. De plus, la directive exigeait que les ministères clients **mettent en œuvre dans toute la mesure du possible** un ensemble de pratiques lorsqu'ils utilisaient les méthodes d'approvisionnement jusqu'à ce que leurs nouvelles ECU soient signées (les anciennes ECU ont été annulées le 1^{er} mars 2024). Ces pratiques ont par la suite été incorporées dans les ECU révisées.

82. Les ECU révisées établissent des exigences particulières pour les autorités contractantes avant l'attribution du contrat, ainsi qu'avant l'émission d'AT dans le cadre des contrats attribués. Plusieurs de ces exigences portent sur des questions liées aux ressources proposées, comme suit :

- a) Dans le cas des contrats importants reposant sur des AT où plusieurs ressources sont requises, les évaluations des soumissions ne devraient pas être axées sur l'évaluation des compétences personnelles des ressources, mais plutôt sur la capacité organisationnelle du fournisseur et son rendement antérieur (5.3d)(v)).
- b) En ce qui concerne les formats de contrat autres que ceux mentionnés au sous-alinéa 5.3d)(v), pour toutes les ressources proposées dans une soumission, il faut fournir une preuve de leur consentement pour qu'elles puissent être proposées, signée numériquement par chacune des ressources (5.3d)(vi)). Les ressources doivent fournir le même consentement avant l'émission d'une AT dans le cadre d'un contrat attribué (5.3e)(iii)).

- c) Tous les contrats de services professionnels centrés sur les tâches doivent comprendre des grilles d'évaluation des ressources qui décrivent les critères utilisés pour évaluer chaque catégorie de ressources (5.3d)(x)). Avant l'émission d'une AT, tous les curriculum vitæ des ressources doivent être évalués en fonction de ces grilles d'évaluation (5.3e)(i)).

83. Au cours de son examen des ECU révisées, le BOA a demandé des précisions à SPAC concernant ses attentes quant à la façon dont les ministères clients devaient interpréter le sous-alinéa 5.3d)(v), qui stipule que « pour les contrats importants reposant sur des autorisations de tâches où plusieurs ressources sont requises, que les évaluations des soumissions soient axées sur la capacité du fournisseur à livrer, ou sur la démonstration de son rendement antérieur, et non sur l'évaluation des compétences personnelles de la ressource (lesquelles devront être évaluées seulement après l'attribution d'une autorisation de tâches) ». Le BOA a expressément demandé si le terme « important » ne faisait référence qu'aux besoins de niveau 2, c.-à-d. des achats dont la valeur estimée est plus de 3,75 millions de dollars.

84. En guise de réponse, SPAC a indiqué au BOA qu'« il n'y a pas de définition standard des paramètres en ce qui a trait au terme "important" » et que plusieurs facteurs sont pris en compte pour définir « important » dans ce contexte, comme le nombre de catégories de ressources et la valeur du contrat. SPAC a mentionné que le but était d'offrir de la souplesse aux ministères clients et que, par conséquent, les facteurs précis à prendre en considération varieraient d'un marché à l'autre. SPAC a également confirmé qu'il était possible que des contrats « importants » comportant des AT puissent être accordés par les ministères clients en vertu de leurs propres pouvoirs de passation de marchés (c.-à-d. que la valeur estimative du contrat serait inférieure à 3,75 millions de dollars) et que, dans ces cas, l'autorité contractante du ministère client serait responsable de déterminer s'il faut évaluer les ressources dans le cadre de l'évaluation des soumissions.

85. Les modalités de l'ECU n'imposent aucune restriction de ce genre aux contrats qui ne comprennent pas d'AT (c.-à-d. les contrats sans AT) ni aux contrats reposant sur des AT pour seulement 1 ressource. Lorsqu'il s'agit de ce type de contrats, les autorités contractantes peuvent continuer d'évaluer les ressources proposées.

Politiques ministérielles relatives à l'évaluation des ressources à l'avenir

86. Le BOA a communiqué avec chacun des ministères visés par l'examen pour en apprendre plus sur leur interprétation de l'exigence du sous-alinéa 5.3d)(v) de l'ECU, à savoir que les compétences personnelles des ressources ne devraient pas être évaluées avant l'attribution de l'AT pour les contrats importants reposant sur des AT où plusieurs ressources sont requises.

- a) Le MDN a indiqué que ses autorités contractantes devraient veiller à ce que toutes les conditions établies à l'article 5.3 de l'ECU soient respectées et qu'elles cessent d'évaluer les ressources proposées lors de l'évaluation des soumissions, mais qu'elles évaluent plutôt la capacité organisationnelle du soumissionnaire ou le rendement antérieur appuyé par des preuves. Le ministère a également indiqué que même s'il n'avait pas établi de facteurs précis pour identifier les contrats « importants » reposant sur des AT, « on s'attend en général à ce que la

capacité du soumissionnaire soit évaluée plutôt que l'expérience des ressources » dans le cas des contrats comportant des AT et de multiples ressources. En ce qui concerne les contrats de services professionnels qui ne comprennent pas d'AT, le MDN a confirmé que les autorités contractantes peuvent évaluer les ressources proposées dans le cadre de la soumission. Selon les renseignements obtenus, l'évaluation des ressources proposées au cours de l'évaluation des soumissions n'a plus lieu pour les contrats reposant sur des AT nécessitant plusieurs ressources au MDN.

- b) EDSC a répondu que l'évaluation des ressources proposées pour les contrats reposant sur des AT nécessitant de multiples ressources ne se fait plus à l'étape de l'évaluation des soumissions et que le ministère a plutôt décidé de se concentrer sur les critères organisationnels obligatoires et cotés pendant l'étape de l'évaluation des soumissions. EDSC a également élaboré des mesures exhaustives pour déterminer les contrats « importants » reposant sur des AT, notamment la valeur du contrat, sa complexité, le nombre de projets associés au besoin dans le dossier et le niveau de risque. Dans le cas des contrats de services professionnels qui ne comprennent pas d'AT, EDSC continue d'évaluer les ressources proposées dans la soumission. En se fondant sur les renseignements fournis au BOA, il est évident qu'EDSC n'évalue plus les ressources proposées pendant l'étape de l'évaluation des soumissions pour des contrats importants reposant sur des AT pour de multiples ressources, et que le ministère a élaboré un solide ensemble de contrôles liés aux évaluations des soumissions pour des services professionnels.
- c) AMC a répondu qu'il ne permet pas l'évaluation des ressources proposées dans le cadre de l'évaluation des soumissions et ne le fait qu'à l'étape de l'attribution des AT. Le ministère a également indiqué qu'il n'avait pas établi de facteurs pour identifier les contrats « importants » reposant sur des AT et qu'il appliquait plutôt l'exigence du sous-alinéa 5.3d)(v) de l'ECU à tous les contrats comportant des AT. En ce qui concerne les contrats de services professionnels qui ne comprennent pas d'AT, AMC a confirmé que les autorités contractantes pourraient évaluer les ressources proposées dans le cadre de l'évaluation des soumissions. Selon ces renseignements, il est clair qu'à AMC, l'évaluation des ressources proposées pendant l'évaluation des soumissions ne se fait plus pour les contrats reposant sur des AT et ne se produit que pour les contrats sans AT.
- d) IRCC a répondu qu'une évaluation des ressources proposées pour les contrats reposant sur des AT nécessitant plusieurs ressources est effectuée tant pendant l'évaluation des soumissions qu'à l'étape de l'attribution des AT. Dans les cas où l'évaluation des ressources proposées a lieu au cours de l'évaluation des soumissions, les autorités contractantes d'IRCC doivent inclure les clauses contractuelles « Remplacement de personnes précises » ou « Personnes précises ». IRCC tient également compte de l'établissement de facteurs pour déterminer un contrat « important » reposant sur des AT. En ce qui concerne les contrats de services professionnels qui ne comprennent pas d'AT, IRCC a confirmé que les ressources peuvent être évaluées dans le cadre de l'évaluation

des soumissions. D'après les renseignements fournis au BOA, bien qu'IRCC prenne en considération les facteurs liés à la définition de contrats importants reposant sur des AT, on ignore quelle combinaison de ces facteurs IRCC applique pour définir un contrat « important » reposant sur des AT nécessitant plusieurs ressources. En outre, IRCC continue d'évaluer les ressources proposées pendant l'évaluation des soumissions pour les contrats reposant sur des AT nécessitant de multiples ressources, mais s'il ne définit pas ce concept clairement, il court le risque de contrevenir aux modalités de son ECU.

- e) SPC a répondu que l'évaluation des ressources proposées dans le cadre de contrats reposant sur des AT nécessitant de multiples ressources « est habituellement effectuée à l'étape de l'autorisation des tâches », et que pour les nouveaux contrats, les évaluations des soumissions « porteront sur la capacité d'exécution des fournisseurs et non sur les compétences personnelles des ressources ». En ce qui concerne les contrats de services professionnels qui ne comprennent pas d'AT, SPC a confirmé que les ressources peuvent être évaluées dans le cadre de l'évaluation des soumissions. SPC souligne également que son intention à l'avenir est de « mettre l'accent sur l'expérience des fournisseurs et leur capacité à fournir le service ». Selon les renseignements fournis au BOA, il est difficile de savoir quels facteurs (et combinaison de ces facteurs) SPC utilise pour définir les contrats « importants » reposant sur des AT nécessitant de multiples ressources. Comme SPC semble vouloir s'éloigner de la pratique consistant à évaluer les ressources proposées pour des contrats reposant sur des AT nécessitant de multiples ressources lors de l'évaluation des soumissions (menant « généralement » ses évaluations à l'étape de l'autorisation des tâches), s'il ne définit pas ce concept clairement, SPC court le risque de contrevenir aux modalités de son ECU.

87. En fonction des renseignements fournis au BOA, le MDN, EDSC et AMC n'évaluent plus les ressources proposées pendant l'évaluation des soumissions pour les contrats importants reposant sur des AT nécessitant plusieurs ressources conformément à leurs ECU respectives. IRCC, SPC et les autres ministères ayant conclu une ECU devraient envisager d'adopter une approche semblable afin d'assurer leur conformité aux modalités de leur ECU pour l'ensemble de leurs besoins respectifs en matière d'approvisionnement.

Recommandation 3 : *SPAC doit définir ce qu'est un contrat « important » reposant sur des autorisations de tâches (AT) et élaborer des directives pour aider les autorités contractantes à établir cette distinction afin d'assurer l'application d'une norme commune et constante pour décider quand appliquer la condition décrite à l'alinéa 5.3(d) (v) de l'ECU. SPAC devrait ajouter la définition en tant qu'instruction dans les modèles de demandes de soumissions.*

Recommandation 4 : *IRCC et SPC devraient cesser d'évaluer les compétences personnelles des ressources à l'étape de l'évaluation des soumissions pour les contrats importants reposant sur des AT lorsque plusieurs ressources sont requises, conformément aux modalités de leur ECU.*

Soutien offert par SPAC aux ministères clients pour l'apport de changements à la passation des marchés de services professionnels

88. À titre de bonne pratique lors de la révision des politiques et des procédures, les organisations centrales devraient élaborer de façon proactive des outils et des modèles pour appuyer la mise en œuvre. Adopter une nouvelle politique ainsi que les outils nécessaires pour la mettre en œuvre aide à accroître l'uniformité et la conformité. Cette approche offre également aux organisations clientes la possibilité de mettre à jour de façon proactive leurs procédures internes en conséquence.

89. Afin d'appuyer l'adoption par les ministères clients des ECU révisées, SPAC a élaboré plusieurs outils, notamment des modèles de demande de soumissions mis à jour à utiliser pour les arrangements en matière d'approvisionnement, une liste de vérification des dossiers d'approvisionnement, une liste de vérification des dossiers d'autorisation de tâches, un outil de suivi de l'administration des contrats et des exemples d'énoncés des travaux et de critères d'évaluation. De plus, SPAC a centralisé tous les modèles de DP pour ces méthodes d'approvisionnement afin que les ministères clients puissent y accéder plus facilement. Au moment de la rédaction du présent rapport, les ministères clients n'avaient pas encore accès aux exemples d'énoncés des travaux et de critères d'évaluation. Le fait de veiller à ce que les autorités contractantes des organisations clientes puissent accéder à ces exemples de documents en temps opportun les aidera à respecter pleinement leurs obligations au titre des ECU révisées.

Résultats des procédures d'évaluation utilisées par les ministères à la suite de la mise à jour de l'ECU

Dans 5 des 7 dossiers assujettis aux modalités de l'ECU révisée, les procédures d'évaluation des demandes de soumissions reflétaient les politiques internes ministérielles. Dans les 2 autres dossiers, les procédures d'évaluation permettaient l'évaluation des ressources à l'étape de l'évaluation des soumissions.

90. Afin d'évaluer la mise en œuvre des ECU révisées, le BOA a procédé à un examen de 7 dossiers du MDN, d'AMC et de SPC. Aux fins de l'examen, le BOA a examiné les demandes de soumissions publiées après le 1^{er} mars 2024 pour les contrats reposant sur des AT et comportant de multiples ressources dans le cadre des AMA pour des SPICT et des SPTS (services centrés sur les tâches), attribués par les ministères en leur propre nom en vertu de leurs pouvoirs délégués.

91. Le BOA a examiné 1 dossier du MDN pour lequel on avait publié une demande de soumissions selon la méthode d'approvisionnement pour des SPTS (services centrés sur les tâches); les soumissionnaires devaient proposer 8 ressources pour la catégorie 5.2 Techniciens (principaux). Les compétences et l'expérience des ressources proposées ont été évaluées lors de l'évaluation des soumissions en fonction des critères techniques obligatoires. La procédure d'évaluation pour cette demande de soumissions n'était donc pas conforme à la politique du MDN qui exigeait l'évaluation des critères organisationnels plutôt que des compétences personnelles des ressources. Dans sa réponse au BOA, le MDN a indiqué que le plan d'appel d'offres pour ce besoin avait été élaboré avant la mise en œuvre des ECU révisées, et qu'un changement de stratégie aurait entraîné une perturbation des

services. Le MDN a également souligné qu'il avait envisagé d'utiliser les critères organisationnels pour répondre au besoin, mais que cette approche aurait été trop restrictive, car il était probable que seul le fournisseur en place ait la combinaison d'expérience particulière pour les diverses ressources demandées. Le BOA a constaté que la date de la demande de soumissions pour ce besoin était le 22 avril 2024, tandis que l'ECU révisée du MDN venait d'être signée un mois avant, soit le 1^{er} mars 2024.

92. Le BOA a examiné 5 dossiers d'AMC qui étaient assujettis aux modalités de l'ECU révisée. Pour les 5 dossiers, on a procédé à un appel d'offres selon la méthode d'approvisionnement pour des SPICT, et les documents d'appel d'offres stipulaient que les ressources seraient seulement évaluées à l'étape de l'AT.

93. Le BOA a examiné un dossier de SPC, qui était assujetti aux modalités de l'ECU révisée. Pour ce dossier, on a procédé à un appel d'offres selon la méthode d'approvisionnement pour des SPTS (services centrés sur les tâches), et les documents d'appel d'offres exigeaient des soumissionnaires qu'ils proposent 2 ressources pour la catégorie 1.7 Expert-conseil en perfectionnement du leadership (niveau 3). Les ressources ont été évaluées en fonction de critères obligatoires et cotés liés aux ressources. La demande de soumissions nécessitait également 3 ressources supplémentaires, mais celles-ci ne devaient être évaluées qu'après l'attribution du contrat. La procédure d'évaluation pour cette demande de soumissions n'était donc pas conforme à la politique de SPC, car elle ne prévoyait pas l'évaluation de la capacité organisationnelle. Le BOA a constaté que la date de la demande de soumissions pour ce besoin était le 5 mars 2024, tandis que l'ECU révisée de SPC a été signée le 28 février 2024. Dans sa réponse au BOA, SPC a reconnu que les documents d'appel d'offres pour ce besoin avaient déjà été remplis au moment de l'entrée en vigueur de l'ECU, et que le fait de modifier le processus d'approvisionnement aurait entraîné un retard dans la réalisation du besoin. SPC souligne en outre qu'il avait avisé tous les agents d'approvisionnement de suivre les modalités des ECU pour les nouvelles demandes de soumissions.

94. À la lumière de l'examen par le BOA des procédures d'évaluation dans les demandes de soumissions publiées après la mise en œuvre des ECU révisées, le BOA a constaté que les dossiers examinés concernant AMC démontraient que le ministère respectait entièrement les modalités de son ECU. Pour ce qui est des dossiers examinés concernant le MDN et SPC, les demandes de soumissions avaient été publiées dans les jours ou les semaines suivant la mise en œuvre des ECU révisées. Les 3 ministères visés par l'examen ont pris des mesures pour abandonner l'évaluation des ressources proposées à l'étape de l'évaluation des soumissions.

La section suivante comprend des observations et des réflexions visant à appuyer une compréhension approfondie des répercussions possibles des modifications de politiques d'approvisionnement et à offrir des solutions potentielles afin de traiter les obstacles et les risques.

Conséquences imprévues

95. Comme il est indiqué aux paragraphes 60 à 62 ci-dessus, avant les changements mis en œuvre par SPAC dans le cadre de la mise à jour de ses ECU avec les ministères clients, divers contrôles avaient été mis en place pour aider les autorités contractantes à prévenir l'utilisation par les fournisseurs de tactiques d'appât et de substitution, notamment les suivants :

- Le pouvoir discrétionnaire de vérifier la permission d'une ressource pour être proposée dans la soumission du fournisseur en demandant une confirmation écrite signée par la ressource pour confirmer ce consentement ainsi que sa disponibilité pour la réalisation des travaux, si elle est retenue.
- Le fait de ne pas accepter une ressource de remplacement à moins que le fournisseur ait fourni par écrit le motif de l'indisponibilité de la ressource initialement proposée, démontrant que les circonstances échappaient au contrôle du fournisseur.
- Le fait d'exiger que l'expérience et les compétences des ressources de remplacement soient toujours « équivalentes ou supérieures » à celles des ressources proposées à l'origine.

96. De plus, la clause sur le remplacement de personnes précises (dans sa version modifiée) indique que, dans les cas où le Canada apprend que les services d'une personne désignée dans le cadre du contrat pour fournir des services n'ont pas été fournis ou que cette personne ne présente pas un bon rendement, l'autorité contractante peut choisir de résilier le contrat pour manquement.

97. Une administration efficace des contrats peut également être un outil précieux pour prévenir les tactiques d'appât et de substitution. Comme c'est indiqué à l'alinéa a) du paragraphe 66(a), lorsque les autorités contractantes obligent les fournisseurs à rendre des comptes en veillant à ce que les ressources qu'elles proposent pour la réalisation des travaux dans le cadre du contrat soient les mêmes que les ressources qu'elles ont proposées dans leur soumission, cela permet de s'assurer que le Canada reçoive des services de qualité auxquels il s'attend et pour lesquels il paie, tout en atténuant le risque que le fournisseur se livre à des pratiques d'appât et de substitution aux dépens du gouvernement.

98. Lorsque les modifications apportées à l'ECU par SPAC sont entièrement adoptées par les ministères clients, à savoir la fin de l'évaluation de l'expérience et des compétences des ressources proposées dans le cadre du processus d'évaluation des soumissions, on élimine ainsi de façon efficace la possibilité pour les fournisseurs de recourir à des tactiques d'appât et de substitution. Si le gouvernement n'attribue plus de note à la soumission d'un fournisseur pour l'expérience et les compétences des ressources proposées, il n'y a plus d'incitatif pour le fournisseur à « appâter » le gouvernement en proposant ses meilleures ressources pour obtenir le contrat, puis à « substituer » des ressources moins qualifiées à celles-ci pour effectuer les travaux. Cependant, il n'est pas évident de comprendre pourquoi on n'a pas choisi de promouvoir l'utilisation des contrôles existants ou de renforcer ceux-ci comme solution de rechange, plutôt que de revoir l'ECU et passer de l'évaluation des compétences personnelles des ressources à l'évaluation de la capacité organisationnelle.

99. Ce passage brusque à une évaluation de la capacité organisationnelle pour les besoins centrés sur les tâches pourrait entraîner des conséquences imprévues. Les petites et moyennes entreprises et les fournisseurs issus de la diversité ont exprimé leurs préoccupations quant au fait de ne pas avoir de dossier sur leurs contrats antérieurs pour démontrer la capacité organisationnelle que le gouvernement recherche actuellement en fonction de ce genre de critères. Par conséquent, ces groupes de fournisseurs pourraient ne pas être en mesure de

participer à ces processus d'approvisionnement, ce qui a une incidence sur l'équité et la transparence de l'approvisionnement fédéral.

100. En janvier 2024, SPAC a publié une demande de renseignements qui visait à faire part à l'industrie des changements apportés aux processus d'arrangement en matière d'approvisionnement pour des services professionnels. Au cours de la période de questions, les préoccupations susmentionnées ont été portées à l'attention de SPAC et, en réponse, le ministère a répondu ce qui suit :

« Les changements apportés au processus ne sont pas conçus pour désavantager une entreprise, mais pour permettre un passage à un processus de passation de marchés plus axé sur les solutions comparativement aux normes récentes, notamment en mettant moins l'accent sur des besoins particuliers en matière de ressources et l'expérience, et davantage sur l'expertise d'une entreprise et sur la façon dont elle peut atteindre un résultat souhaité, ce qui comprend les secteurs de responsabilité sociale et l'inclusion des Autochtones [...]

[...] Dans le cas d'outils tels que les AMA pour des SPICT, des SPICS et des SPTS, on a toujours exigé des entreprises qu'elles aient de l'expérience ; ils n'ont jamais été conçus comme des arrangements en matière d'approvisionnement pour l'acquisition de ressources "débutantes". Pour les nouvelles entreprises qui cherchent à acquérir de l'expérience et à participer à des processus d'approvisionnement de valeur élevée et à haut risque, il existe d'autres outils qui permettent d'acquérir de l'expérience en matière de passation des marchés, comme ProServices, les services d'aide temporaire (SAT) et l'initiative S'élaner de Services partagés Canada.

Il est également important de souligner que, même si certains critères organisationnels mettent l'accent sur l'expérience et le rendement passé, d'autres peuvent servir à évaluer le profil de diversité d'une entreprise ainsi que d'autres facteurs socioéconomiques non liés à la taille d'une entreprise. »

101. Le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement demeure préoccupé par le fait que ces changements aient pu résoudre un problème tout en créant un obstacle pour les petites et moyennes entreprises ainsi que pour les fournisseurs autochtones et issus de la diversité. Les fournisseurs peuvent recourir aux méthodes d'approvisionnement obligatoires ProServices et des services d'aide temporaire (SAT) afin d'acquérir de l'expérience en matière de passation de marchés ; toutefois, voici les valeurs possibles des contrats selon ces méthodes d'approvisionnement :

- ProServices — limites financières des marchés de :
 - 40 000 \$ (marché non concurrentiel) ;
 - jusqu'à concurrence de 100 000 \$ (c.-à-d. le seuil de l'Accord de libre-échange Canada-Corée) (marché concurrentiel).
- SAT* — limites financières des marchés de :
 - 40 000 \$ (ressources multiples par contrat) (marché non concurrentiel) ;
 - 400 000 \$ (une ressource par contrat) (marché concurrentiel) ;
 - 1 million de dollars (ressources multiples par contrat) (marché concurrentiel) ;

- Plus de 1 million de dollars avec l'approbation de SPAC (ressources multiples par contrat) (marché concurrentiel).

**La période des contrats ne doit pas dépasser 48 semaines consécutives (ou 72 semaines avec l'approbation de SPAC).*

102. Il est possible qu'on utilise des critères organisationnels pour des besoins en SPICT ou en SPTS (services centrés sur les tâches) pour démontrer l'expérience passée d'un fournisseur en matière de services dans le cadre de contrats dont la valeur, la portée et la durée sont semblables à celles recherchées. Par conséquent, même si les contrats accordés aux petites et moyennes entreprises au moyen des méthodes ProServices et de SAT leur offrent une certaine expérience de la passation de marchés, il se peut que ces méthodes ne leur permettent pas d'acquérir l'expérience en matière de contrats à valeur plus élevée dont elles ont besoin pour satisfaire à ces critères organisationnels.

Solutions possibles

Amélioration du statu quo

103. Dans les cas où des connaissances, des compétences ou une expérience particulières sont requises pour exécuter une tâche, les ministères pourraient être autorisés à évaluer le niveau d'études et les qualifications des ressources dans le cadre du processus d'évaluation des soumissions lorsqu'il s'agit de contrats « importants » reposant sur des AT pour de multiples ressources, à la condition que :

1. le ministère évalue les compétences personnelles des ressources proposées avant l'attribution ;
2. toute ressource proposée dans une soumission fournisse une preuve de consentement pour être proposée, signée numériquement, ainsi qu'une confirmation de sa disponibilité pour exécuter les travaux si une soumission dans laquelle on propose ses services à titre de ressource est retenue (les modalités de l'ECU révisée prévoient la même exigence) ;
3. si une ressource proposée n'est pas disponible pour effectuer une tâche lorsqu'on lui demande, l'entrepreneur avise le ministère que la ressource proposée dans la soumission n'est pas disponible, lui fournisse le motif de l'indisponibilité de la ressource proposée en démontrant que les circonstances étaient indépendantes de sa volonté, et propose une ressource de remplacement qui répond à tous les critères obligatoires et dont la note sur le plan des connaissances, des compétences et de l'expérience requises est équivalente ou supérieure à celle de la ressource proposée dans la soumission ;
4. si la ressource de remplacement ne satisfait pas aux critères obligatoires et n'obtient pas une note équivalente ou supérieure à celle de la ressource proposée dans la soumission en ce qui concerne les connaissances, les compétences et l'expérience requises, le ministère puisse refuser la ressource de remplacement proposée et demander une autre ressource de remplacement ;

5. si l'entrepreneur n'est pas prêt, disposé et apte à proposer une ressource de remplacement qui répond aux critères obligatoires et dont la note en ce qui concerne les connaissances, les compétences et l'expérience requises est équivalente ou supérieure à celle de la ressource proposée dans la soumission, le ministère puisse, à sa seule discrétion, résilier le contrat sans préavis ni indemnité à l'entrepreneur ou accepter la ressource de remplacement proposée, pourvu qu'elle satisfasse aux critères obligatoires, auquel cas :
- a) si la note obtenue par la ressource proposée initialement est de niveau supérieur, mais que la ressource de remplacement obtient une note de niveau intermédiaire, le taux (horaire/quotidien) payable à l'entrepreneur sera réduit de (insérer le pourcentage équivalent à la différence entre le taux cité par le fournisseur pour une ressource de niveau supérieur et celui pour une ressource de niveau intermédiaire) ;
 - b) si la note obtenue par la ressource proposée initialement est de niveau supérieur, mais que la ressource de remplacement obtient une note de niveau subalterne, le taux (horaire/quotidien) payable à l'entrepreneur sera réduit (insérer le pourcentage équivalent à la différence entre le taux cité par le fournisseur pour une ressource de niveau supérieur et celui pour une ressource de niveau subalterne) ;
 - c) si la note obtenue par la ressource proposée initialement est de niveau intermédiaire, mais que la ressource de remplacement obtient une note de niveau subalterne, le taux (horaire/quotidien) payable à l'entrepreneur sera réduit de (insérer le pourcentage équivalent à la différence entre le taux cité par le fournisseur pour une ressource de niveau intermédiaire et celui pour une ressource de niveau subalterne).

104. Il faut clairement indiquer ces conditions dans le document de demande de soumissions afin de s'assurer que tous les fournisseurs sont au courant, ce qui permettra de maintenir l'équité et la transparence du processus d'approvisionnement. Cette stratégie aiderait à décourager les soumissionnaires de recourir à des stratégies d'appât et de substitution, car elle réduirait les motivations d'ordre financier qui pourraient pousser les fournisseurs à faire une fausse déclaration quant à la disponibilité de leurs ressources en vue d'obtenir le contrat.

105. Bien que la directive de SPAC de mettre fin à l'évaluation de l'expérience et des compétences des ressources proposées dans le cadre du processus d'évaluation des soumissions élimine le problème de l'appât et de la substitution, elle l'ignore plutôt et ne prévoit pas de mesure concrète pour que le ministère puisse obtenir la qualité de produit qu'il a négociée et pour laquelle il a payé. Le BOA suggère à SPAC d'envisager cette solution potentielle, car elle l'aiderait à s'assurer qu'il reçoit la qualité de produit qu'il a négociée et pour laquelle il a payé tout en éliminant l'avantage que le fournisseur pourrait avoir à essayer d'utiliser des tactiques d'appât et de substitution.

Veiller à ce que les critères organisationnels soient inclusifs pour appuyer la participation

106. Afin de ne pas désavantager les petites et moyennes entreprises, les ministères doivent veiller à ce que les critères organisationnels ne limitent pas inutilement la concurrence seulement aux grandes entreprises et, lorsqu'on exige que les soumissionnaires aient une expérience passée en matière de marchés, à ce que les seuils de contrat indiqués soient proportionnels au besoin, dans une limite raisonnable.

107. Par exemple, si un contrat est estimé à 3 millions de dollars, le propriétaire fonctionnel pourrait envisager d'inclure un critère organisationnel exigeant de démontrer des contrats antérieurs d'une valeur d'au moins 1,95 million de dollars (65 % de la valeur estimative du besoin). Lorsque le propriétaire fonctionnel juge qu'il est acceptable de procéder de cette façon, ce type de considération peut permettre aux petites entreprises d'accéder à des contrats à une valeur plus élevée afin qu'elles puissent acquérir l'expérience dont elles ont besoin pour être concurrentielles et faire croître leur entreprise.

Réserver des marchés pour les petites et moyennes entreprises et les fournisseurs sous-représentés

108. Dans son étude sur l'approfondissement et le partage des connaissances, [« L'approvisionnement social : une étude sur la diversification des fournisseurs et les avantages du développement de la main-d'œuvre »](#), le BOA soulignait qu'en 1953, les États-Unis avaient mis sur pied la Small Business Administration (SBA), un organisme indépendant visant à « aider, conseiller et assister les petites entreprises et à protéger, dans la mesure du possible, leurs intérêts ». Les ministères et organismes fédéraux américains procèdent à divers achats réservés à la participation des petites entreprises (soit par le biais de marchés réservés aux petites entreprises ou de marchés à fournisseur unique). De tels marchés peuvent également être réservés aux petites entreprises qui satisfont à certains critères d'admissibilité, démontrant ainsi qu'elles sont des fournisseurs sous-représentés (p. ex. les entreprises appartenant à des femmes).

109. Afin de répondre aux préoccupations soulevées par les petites et moyennes entreprises en réponse aux changements qu'il a apportés aux processus de passation de marchés pour des services professionnels et de donner accès à des contrats à valeur élevée à ces fournisseurs, SPAC devrait envisager l'établissement d'un programme de type « marchés réservés » dans le cadre des méthodes d'approvisionnement pour des SPICT, des SPTS et des SPICS en tenant compte des critères suivants :

- Il s'agirait de besoins concurrentiels d'une valeur entre 1 million de dollars et 3,75 millions de dollars.
- Les processus d'approvisionnement ne comprendraient pas de critères organisationnels exigeant de démontrer l'expérience de la prestation de services dans le cadre de contrats de valeur semblable.
- Un pourcentage cible de contrats à attribuer chaque année serait établi dans le cadre de ce programme.
 - Un certain pourcentage de ces contrats pourrait être attribué à divers segments de la population canadienne qui sont systématiquement et

statistiquement sous-représentés ou marginalisés (p. ex. entreprises appartenant à des femmes, entreprises détenues par des Noirs).

110. SPAC a apporté des changements importants à la passation de marchés de services professionnels, ce qui a grandement réduit les risques que les fournisseurs recourent à des tactiques d'appât et de substitution. Conformément à ces changements, il est maintenant important que le gouvernement fédéral envisage des moyens de soutenir les petites et moyennes entreprises tout au long de cette transition, de supprimer les obstacles et de permettre une concurrence équitable.

VII. Conclusion

111. L'ombud de l'approvisionnement a examiné les pratiques d'approvisionnement de 6 ministères fédéraux afin de déterminer si les pratiques relatives au remplacement des ressources étaient menées de façon équitable et transparente, si elles appuyaient la sélection par le Canada du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix et si elles correspondaient aux obligations du Canada en vertu des accords commerciaux nationaux et internationaux, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de ses règlements, et des politiques et des procédures pertinentes, y compris la Directive sur la gestion de l'approvisionnement. Cela comprenait un examen de 17 contrats concurrentiels (SI 1-3) et de 7 demandes de soumissions (SI 4 seulement).

112. Sur les 17 contrats examinés (SI 1-3), SPAC était le ministère responsable de la passation des marchés pour 5 contrats, et 12 contrats au total ont été établis par EDSC, AMC, IRCC, le MDN et SPC en vertu de leurs propres pouvoirs de passation de marchés. Parmi les 7 demandes de soumissions examinées (SI 4 seulement), AMC, le MDN et SPC étaient les ministères responsables de la passation des marchés. La publication des demandes de soumissions et l'attribution des contrats se sont faites au moyen des méthodes d'approvisionnement de SPAC pour des SPICT et des SPTS (services centrés sur les tâches).

113. En ce qui concerne le SI 1, le BOA a conclu dans l'ensemble que les critères d'évaluation et les plans de sélection avaient été établis conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables. Il n'y avait aucune preuve de participation injuste de la part des fournisseurs à l'élaboration des exigences, et dans un dossier où la participation de fournisseurs a été constatée, celle-ci s'est faite de manière équitable et transparente. Dans tous les dossiers, les critères obligatoires liés aux ressources étaient clairs, aucun n'était trop restrictif, et ils étaient tous conformes aux besoins. Cependant, le BOA a conclu que, dans 3 dossiers, les critères obligatoires liés aux ressources ne tenaient pas compte des qualifications minimales prévues par la méthode d'approvisionnement choisie. Dans tous les dossiers, les méthodes de sélection indiquaient clairement la façon dont le contrat serait attribué.

114. En ce qui concerne le SI 2, le BOA a conclu dans l'ensemble que l'évaluation des ressources initialement proposées s'est faite conformément à la demande de soumissions. Même si, dans un dossier, l'attribution des points pour les critères cotés liés aux ressources n'a pas été effectuée conformément à la grille de notation, il a été constaté dans tous les dossiers que les ressources initiales avaient été évaluées en fonction de tous les critères nécessaires et que les évaluateurs n'avaient appliqué aucun critère non divulgué. De plus, les méthodes de

sélection ont été appliquées de façon appropriée aux fins de sélection de la soumission retenue. Dans la majorité des dossiers, il y avait des preuves à l'appui que les autorisations de sécurité des ressources proposées avaient été vérifiées, et ce, en temps opportun ; cependant, il manquait de telles preuves pour 3 dossiers.

115. Lorsqu'une ressource initialement proposée exécute des travaux ou que son remplaçant répond à tous les critères obligatoires liés aux ressources et que sa note par rapport aux critères cotés liés aux ressources est « équivalente ou supérieure » à celle de cette ressource initiale, il n'y a aucune incidence sur la sélection du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix par le Canada. Cependant, lorsqu'on évalue que la note d'une ressource de remplacement n'est pas équivalente ou supérieure à cette note, la sélection du fournisseur retenu est remise en question, tout comme l'équité du processus d'approvisionnement.

116. En ce qui concerne le SI 3, le BOA a conclu que dans 9 dossiers sur 17 (plus de la moitié), la pratique de remplacement des ressources n'a pas eu d'incidence sur la sélection du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix, puisque les ressources proposées initialement effectuaient les travaux prévus ou étaient remplacées par des ressources qui répondaient aux critères obligatoires liés aux ressources et dont le niveau d'expérience et de compétences était équivalent ou supérieur à celui de la ressource initiale. Cependant, dans 7 des 17 dossiers, il a été déterminé que le niveau d'expérience et de compétences des ressources de remplacement n'était pas équivalent ou supérieur à celui de la ressource initiale. Dans 1 de ces dossiers, des décisions limitées concernant l'évaluation des ressources ont pu être prises en raison de l'utilisation de critères différents des critères obligatoires du contrat. Dans le dossier restant sur les 17 dossiers examinés, le contrat exigeait seulement que les ressources de remplacement aient une expérience ou des compétences « semblables ». À quelques exceptions près, il a été déterminé que les ressources ajoutées aux autorisations de tâches répondaient aux exigences nécessaires. Bien que l'évaluation de ces ressources soit importante pour veiller à ce que le gouvernement reçoive la qualité de travaux à laquelle il s'attend et pour laquelle il paie, elle n'a pas d'incidence sur la sélection par le gouvernement du fournisseur le plus avantageux.

117. En ce qui concerne le SI 4, le BOA a examiné la façon dont les ministères sélectionnés ont interprété les exigences des ECU révisées qui ont été conclues entre eux et SPAC, à savoir l'obligation de ne plus évaluer l'expérience et les compétences de certaines personnes dans le cadre de contrats importants reposant sur des autorisations de tâches, lorsque plusieurs ressources sont requises. Le BOA a conclu que 3 des 5 ministères clients examinés avaient mis en œuvre des politiques internes afin de ne plus évaluer les ressources de cette façon pour ce type de contrats. Cependant, le BOA a conclu que 2 des 5 ministères clients examinés n'avaient pas encore adopté pleinement ce changement ni n'avaient élaboré les directives nécessaires pour s'assurer de respecter les modalités de leur ECU avec SPAC.

118. De plus, dans le cadre de l'examen relatif au SI 4, le BOA a examiné 7 demandes de soumissions de ministères publiées selon les modalités énoncées dans les ECU révisées. Dans 5 des 7 demandes examinées, le BOA a conclu que les procédures d'évaluation tenaient compte de la politique interne ministérielle et des modalités de l'ECU avec SPAC, soit d'évaluer uniquement l'expérience et les compétences des ressources à l'étape de l'autorisation des tâches et non dans le cadre de l'évaluation des soumissions. Cependant, dans 2 des 7 dossiers, le BOA a constaté que l'expérience et les compétences des ressources proposées

avaient été évaluées lors de l'évaluation des soumissions, ce qui vient à l'encontre des politiques internes et des ECU des ministères en question. Le BOA a constaté que ces demandes de soumissions avaient été publiées dans les jours ou les semaines suivant la mise en œuvre des nouvelles ECU. Ces ministères ont tous 2 mentionné que le calendrier du processus de planification des achats par rapport à la date d'acceptation de leur ECU révisées avait été un facteur.

119. À la lumière de cette analyse et de cet examen, l'ombud de l'approvisionnement a formulé 4 recommandations afin d'améliorer les pratiques liées au remplacement de ressources.

Alexander Jeglic
Ombud de l'approvisionnement

VIII. Réponses des organisations

Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)

120. Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) remercie le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA) pour son examen des pratiques relatives au remplacement de ressources dans les contrats de services professionnels.

121. À titre d'acheteur central pour les ministères et organismes fédéraux, SPAC s'est engagé à mener ses activités d'approvisionnement de manière ouverte, équitable et transparente. En réponse aux rapports de vérifications antérieures, SPAC a mis en œuvre plusieurs changements et a amélioré ses processus pour combler des lacunes en matière d'approvisionnement, y compris dans sa façon de gérer les méthodes d'approvisionnement. De nouvelles obligations ont été intégrées à l'entente-cadre d'utilisation (ECU) : fournir des documents pour attester que les exigences de sécurité sont en place et qu'elles sont respectées par toutes les ressources, donner des descriptions plus claires des exigences et des activités liées aux travaux, et améliorer la documentation du dossier d'approvisionnement dans le cadre du processus d'émission de l'autorisation de tâches. Le ministère souhaite remercier le BOA d'avoir tenu compte de ces améliorations dans son rapport.

122. SPAC n'accepte pas la deuxième recommandation du BOA. Le ministère compte modifier les gabarits des demandes de soumissions pour les méthodes d'approvisionnement pertinentes en fonction des mesures recommandées, mais les changements ne seront pas reflétés dans les ECU, car ces ententes de haut niveau rendent obligatoire l'utilisation de gabarits de SPAC qui renferment des conditions et des exigences détaillées, comme les qualifications et l'expérience des ressources. Lorsque les gabarits auront été modifiés, SPAC enverra un communiqué à tous les utilisateurs des méthodes d'approvisionnement pour les aviser des changements. En ce qui a trait à la recommandation 3, SPAC propose de modifier le nouveau libellé de manière à définir le terme « important » dans le contexte des autorisations de tâches. L'objectif serait de garantir l'adoption d'une norme commune et cohérente pour déterminer quand appliquer la condition décrite à l'alinéa 5.3(d) (v) de l'ECU. La définition sera comprise en tant qu'instruction dans les gabarits de demandes de soumissions. *[Remarque du BOA : la réponse organisationnelle de SPAC a été intégrée au complet. Le BOA a modifié les recommandations 2 et 3 dans le rapport définitif afin d'aborder les commentaires de SPAC.]*

123. Au paragraphe 29, les conclusions par rapport au fournisseur en place peuvent laisser entendre de manière involontaire qu'il y a un traitement préférentiel. La formulation actuelle risque d'être mal perçue. Nous recommandons de supprimer la dernière phrase du paragraphe 29 afin de préserver la neutralité et d'éviter toute interprétation erronée. Par ailleurs, cette phrase est trompeuse. En fait, le fournisseur en place fait référence au fournisseur qui détenait le contrat en vigueur avant la demande de soumissions en question, et non au fournisseur « ayant déjà obtenu des contrats pour effectuer des travaux semblables », comme indiqué dans la version provisoire du rapport. *[Remarque du BOA : la réponse organisationnelle de SPAC a été intégrée au complet. Le BOA a retiré la phrase mise en évidence du paragraphe 29 afin d'aborder les commentaires de SPAC.]*

124. SPAC prend note des observations du BOA aux paragraphes 95 à 110. Le ministère tiendra compte des préoccupations soulevées par le BOA aux sections Conséquences imprévues et Solutions possibles de la version provisoire du rapport dans son plan d'action de la transformation des services professionnels. Il est toutefois d'avis que ces paragraphes ne devraient pas être compris dans le rapport qui sera publié, puisque les déclarations faites aux paragraphes 95 à 110 ne sont pas étayées par des données et des renseignements contenus dans les documents examinés par le BOA. Ainsi, SPAC estime que ces paragraphes sont de nature spéculative et n'entrent pas dans le champ d'application de l'examen. SPAC est d'avis que ces 2 sections ne devraient pas être rendues publiques. *[Remarque du BOA : la réponse organisationnelle de SPAC a été considérée, mais le BOA conservera les paragraphes 95 à 110 dans le rapport.]*

Emploi et Développement social Canada (EDSC)

125. Emploi et Développement social Canada (EDSC) se réjouit de l'analyse approfondie et des observations réfléchies du BOA. Le ministère est attentif aux informations fournies et s'engage à constamment appliquer les pratiques exemplaires d'approvisionnement en services professionnels. La reconnaissance de l'efficacité des pratiques d'EDSC dans le rapport renforce la volonté du ministère à maintenir des normes élevées en matière d'équité, de transparence et de responsabilité.

Affaires mondiales Canada (AMC)

126. Affaires mondiales Canada (AMC) apprécie la rigueur de l'examen du BOA et reconnaît l'importance d'assurer l'équité, la transparence et le meilleur rapport qualité-prix dans les pratiques d'approvisionnement fédérales. Il est heureux d'avoir eu l'occasion de participer à cet examen et appuie l'objectif plus large de renforcer l'intégrité de l'approvisionnement à l'échelle du gouvernement.

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC)

127. IRCC a pris note des recommandations du Bureau de l'ombud de l'approvisionnement et, par conséquent, mettra à jour ses procédures internes et offrira des formations à ses agents de négociation des marchés. Malgré les modifications et les nouvelles initiatives mises en place par SPAC, conformément au paragraphe 89 du rapport, IRCC souhaiterait signaler qu'un soutien supplémentaire est nécessaire de la part de SPAC. Un bon nombre des ressources et des outils qui seront créés par SPAC en vertu des ECU ne sont pas à la disposition des ministères clients, ce qui rend la mise en place difficile et peut avoir des répercussions sur la capacité des ministères clients à respecter leurs obligations en vertu des ECU modifiées. Afin que les ministères clients soient en mesure de se conformer aux exigences des ECU et d'autres instruments politiques, SPAC doit fournir les outils et les ressources nécessaires en temps opportun — idéalement avant ou en même temps que les modifications et les initiatives soient annoncées.

Services partagés Canada (SPC)

128. Services partagés Canada (SPC) est d'accord avec les recommandations du BOA et a pris des mesures pour mieux se conformer aux cadres de travail de SPAC sur les services

professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT) et les services professionnels centrés sur les tâches et les solutions (SPTS), ainsi qu'aux conditions de l'ECU entre SPC et SPAC. SPC avait mis en place la pratique consistant à évaluer uniquement l'expérience de l'entreprise à l'étape de la demande de soumissions pour tous les contrats fondés sur les tâches (les qualifications des ressources individuelles étant évaluées à l'étape de l'autorisation de tâches) avant même la publication du rapport *Examen des pratiques d'approvisionnement relatives au remplacement de ressources dans les contrats de services professionnels* du BOA, et il prévoit continuer à procéder ainsi.

129. En s'appuyant sur les résultats de la vérification et de son engagement à l'égard de l'amélioration continue, SPC a publié un nouvel avis d'information sur les approvisionnements (AIA) qui détaille ces exigences afin de faciliter leur mise en œuvre par les agents d'approvisionnement.

130. SPC offre des séances de sensibilisation aux agents de négociation des marchés qui utilisent les arrangements en matière d'approvisionnement pour des services professionnels (p. ex. SPICT et SPTS) de SPAC. Ces séances ont été organisées régulièrement et continueront d'être offertes au moins une fois par an, et au besoin lorsque les exigences sont modifiées. Après la diffusion de communications internes dans le cadre de l'AIA, une séance de sensibilisation a été organisée pour présenter les nouvelles procédures relatives aux contrats fondés sur les autorisations de tâches. Ces séances doivent également être proposées aux nouveaux employés dans le cadre de leur intégration.

131. Pour renforcer la cohérence de l'application du nouvel AIA, SPC préparera aussi des exemples qui expliqueront comment mettre en œuvre les procédures liées aux contrats fondés sur les autorisations de tâches. Ces exemples serviront également de guide pour l'établissement de critères relatifs à l'expérience de l'entreprise qui répondent aux besoins du propriétaire fonctionnel, sans pour autant restreindre artificiellement la participation des petits fournisseurs.

132. Les responsables du Programme de conformité et d'assurance qualité (PCAQ) examinent un échantillon de dossiers d'approvisionnement tout au long de l'année afin de vérifier leur conformité avec la politique et les pratiques exemplaires établies. Le point de contrôle 1 du PCAQ est l'examen préalable à la demande de soumissions, au cours duquel un échantillon de dossiers est examiné avant la publication de la demande de soumissions. Cet examen sert à évaluer la stratégie d'approvisionnement prévue et les documents de la demande de soumissions pour déterminer s'ils sont conformes aux lois, aux règlements et aux politiques en matière d'approvisionnement. La liste de contrôle pour l'examen préalable à la demande de soumissions a été mise à jour en vue de refléter les considérations relatives aux services professionnels et comprend maintenant une vérification visant à garantir que seule l'expérience de l'entreprise sera évaluée à l'étape de la demande de soumissions pour les contrats fondés sur les tâches (l'évaluation des ressources individuelles étant effectuée à l'étape de l'autorisation de tâches). L'examen préalable à la demande de soumissions du PCAQ évoluera à l'automne 2026 en un programme d'examen par les pairs, dans le cadre duquel les agents d'approvisionnement devront effectuer un examen d'un échantillon de dossiers de leurs collègues tout au long de l'exercice fiscal.

133. Toutes ces mesures permettront de promouvoir des pratiques d'approvisionnement cohérentes, de renforcer la surveillance et de favoriser la prise de décisions judicieuses dans toutes les activités d'approvisionnement en services professionnels.

134. SPC reconnaît certaines lacunes dans la documentation de ses dossiers et a pris des mesures pour en améliorer la qualité et l'exhaustivité au moyen d'outils, de listes de contrôle, de communications et de l'exécution continue de son PCAQ. Comprenant des points de contrôle avant et après la publication de la demande de soumissions, ce programme est continuellement revu et amélioré sur la base de ses propres résultats et des conclusions de vérifications internes et externes.

135. SPC remercie le BOA pour ses commentaires et ses recommandations, qui lui donnent l'occasion d'améliorer ses processus et ses pratiques.

IX. Remerciements

136. Le BOA tient à remercier le personnel de l'ensemble des organisations participantes ayant coopéré et fourni de l'information et de l'aide tout au long de cet examen. Le BOA était satisfait de recevoir des dossiers exceptionnellement bien documentés dans le cadre de cet examen de la part de SPAC, d'EDSC, d'IRCC, du MDN et d'AMC et il a constaté qu'il existait des possibilités pour SSC de continuer d'améliorer la documentation de ses dossiers.

Annexe I

« Appât et substitution » : Examen des pratiques d’approvisionnement relatives au remplacement de ressources dans les contrats de services professionnels

Réponse et plan d’action

| N° | Recommandation | Réponse / plan d’action | Calendrier de mise en œuvre |
|----|--|--|--|
| 1 | <p>Le MDN et SPC devraient revoir leurs politiques et leur formation et les mettre à jour au besoin afin de s’assurer que les critères obligatoires liés aux ressources correspondent aux qualifications minimales requises au titre de la méthode d’approvisionnement sélectionnée.</p> | <p>[Le MDN n’a pas fourni de réponse à la recommandation avant la date limite réglementaire du BOA.]</p> <p>SPC SPC a révisé ses politiques, ses outils et les séances de sensibilisation qu’il offre pour s’assurer que les qualifications minimales pour les catégories de ressources requises dans le cadre des arrangements en matière d’approvisionnement pour des SPICT et des SPTS sont explicitement énoncées en tant que critères d’évaluation obligatoires lors de l’évaluation des candidats proposés. Ces modifications ont déjà été intégrées dans des demandes de soumissions récentes et continueront à l’être dans le futur.</p> <p>Dans le cadre de cette approche révisée, les évaluations à l’étape de la demande de soumissions porteront uniquement sur l’expérience du fournisseur en tant qu’entreprise. L’évaluation des qualifications des ressources individuelles sera effectuée ultérieurement, au stade de l’autorisation de tâches, en utilisant à la fois les critères obligatoires établis par SPAC pour l’ensemble du mécanisme d’approvisionnement et tout critère d’évaluation supplémentaire propre au besoin de SPC.</p> <p>Pour garantir l’application uniforme de ce processus, SPC a rédigé et publié un nouvel AIA détaillant le</p> | <p>SPC 1) Processus — Publication de l’AIA : Achevé</p> <p>SPC a déjà publié l’AIA 2025-04 Contrats d’autorisation de tâches pour les services professionnels. Cet avis est maintenant en vigueur. L’AIA fournit aux agents de négociation des marchés des orientations claires sur le processus à suivre pour les contrats fondés sur les autorisations de tâches, ce qui comprend l’utilisation appropriée des contrats fondés sur les autorisations de tâches pour des SPICT et des SPTS, conformément à l’ECU conclue avec SPAC. Il confirme que l’expérience de l’entreprise doit être évaluée au stade de la demande de soumissions à l’aide de la grille d’évaluation de l’entreprise, tandis que les qualifications des ressources ne doivent être évaluées qu’au stade de l’autorisation de tâches à l’aide de la grille d’évaluation des ressources de SPAC, auquel moment des critères doivent être établis pour évaluer les qualifications minimales des ressources. En fixant ces exigences, l’AIA favorise l’application uniforme des méthodes d’approvisionnement centralisées de SPAC.</p> <p>2) Utilisation de la liste de contrôle de SPAC et établissement d’exemples propres à SPC : Septembre 2025</p> <p>Les agents d’approvisionnement de SPC pourront utiliser la liste de contrôle de SPAC pour les dossiers</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>processus à l'intention des agents d'approvisionnement ; ce document de politique interne sera mis à jour au besoin. À titre de complément à ce document, et pour fournir aux agents les outils nécessaires à leur travail quotidien, SPC utilisera la plus récente liste de contrôle des dossiers d'approvisionnement pour les contrats de services professionnels qui a été établie par SPAC. Cette liste aidera les agents d'approvisionnement à effectuer une évaluation du processus pour les contrats fondés sur les autorisations de tâches. SPC préparera et présentera également des exemples pour aider les agents d'approvisionnement à mettre l'IAI en application, et continuera à proposer des séances de sensibilisation. Ces séances ont déjà été adaptées pour intégrer ce nouveau processus et ont été données aux employés actuels touchés par ces changements.</p> | <p>d'approvisionnement liés aux contrats de services professionnels en tant qu'outil interne pour s'assurer qu'ils ont bien suivi le processus associé aux contrats fondés sur les autorisations de tâches pour les services professionnels dans le cadre des mécanismes d'approvisionnement de SPAC.</p> <p>SPC préparera également un document présentant divers exemples pour guider la mise en application de l'ECU, ainsi que des indications pratiques sur la manière d'évaluer l'expérience de l'entreprise au stade de la demande de soumissions, et l'expérience des ressources et des ressources de remplacement au stade de l'autorisation de tâches.</p> <p>3) Séances de sensibilisation internes : Achevé</p> <p>SPC continuera d'organiser des séances de sensibilisation internes pour les agents de négociation des marchés au sein d'Approvisionnement en services numériques internes (ASNI), qui traite tous les approvisionnements en services professionnels de SPC. Ces séances récurrentes donnent des indications pratiques sur l'application des orientations dans le cadre des activités courantes. Par l'entremise de ces séances, l'ASNI a déjà présenté les nouveaux processus pour les contrats fondés sur les autorisations de tâches.</p> <p>Ces séances de sensibilisation sont également offertes aux nouveaux employés dans le cadre de leur intégration, et continueront d'être données au moins une fois par an ou au besoin lorsque les exigences sont modifiées, dans le but de renforcer l'uniformité des pratiques et l'harmonisation avec les exigences de l'ECU et les méthodes d'approvisionnement de SPAC.</p> |
|--|--|---|--|

| | | | |
|---|---|---|--|
| 2 | <p>SPAC devrait s'assurer que tous modèles de demandes de soumissions de toutes les méthodes d'approvisionnement comprennent les clauses du contrat subséquent exigeant ce qui suit lorsque l'évaluation de l'expérience ou des compétences d'une personne en particulier est prise en compte dans la sélection du fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les compétences et l'expérience de la ressource de remplacement doivent être équivalentes ou supérieures à celles de la personne proposée au départ. • Un motif figurant au dossier fournit suffisamment de détails pour démontrer que la ressource proposée à l'origine est indisponible en raison de circonstances indépendantes du contrôle du soumissionnaire. | <p>Mettre à jour les gabarits de demandes de soumissions pour y ajouter la clause recommandée, et ce, pour toutes les méthodes d'approvisionnement où il est raisonnable de supposer qu'une ressource pourrait être remplacée.</p> | <p>Troisième trimestre de l'exercice financier 2025-2026</p> |
| 3 | <p>SPAC doit définir ce qu'est un contrat « important » reposant sur des autorisations de tâches (AT) et élaborer des directives pour aider les autorités contractantes à établir cette distinction afin d'assurer l'application d'une norme commune et constante pour décider quand appliquer la condition décrite à l'alinéa 5.3(d) (v) de l'ECU. SPAC devrait ajouter la</p> | <p>Définir ce qu'est un contrat « important » fondé sur les autorisations de tâches afin d'assurer l'adoption uniforme d'une norme commune pour décider quand appliquer la condition décrite à l'alinéa 5.3(d) (v) de l'ECU, et ajouter la définition sous forme de directive dans les modèles de demande de soumissions.</p> | <p>Troisième trimestre de l'exercice financier 2025-2026</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | définition en tant qu'instruction dans les modèles de demandes de soumissions. | | |
| 4 | IRCC et SPC devraient cesser d'évaluer les compétences personnelles des ressources à l'étape de l'évaluation des soumissions pour les contrats importants reposant sur des AT lorsque plusieurs ressources sont requises, conformément aux modalités de leur ECU. | <p>IRCC IRCC mettra à jour ses procédures internes (p. ex., la procédure d'évaluation des soumissions, le processus d'examen par les pairs de l'approvisionnement, le processus de planification et d'approbation préalable des contrats) et donnera une formation aux agents de négociation des marchés dès que SPAC aura défini ce qui est considéré comme un contrat important fondé sur les autorisations de tâches dans les ECU révisées. L'objectif étant de garantir l'évaluation des ressources pour ces contrats en fonction de la capacité d'un fournisseur à exécuter le travail et non en fonction des qualifications d'une ressource individuelle, conformément à l'alinéa 5.3(d) (v) de l'ECU.</p> <p>SPC SPC a adopté et continuera à mettre en œuvre la pratique consistant à évaluer l'expérience de l'entreprise à l'étape de la demande de soumissions pour tous les contrats centrés sur les tâches et évaluera les qualifications des ressources individuelles à l'étape de l'autorisation de tâches.</p> <p>Dans un souci de conformité et d'uniformité, SPC a mis à jour sa liste de contrôle pour l'examen préalable de la demande de soumissions du PCAQ afin de tenir compte d'éléments relatifs aux services professionnels, notamment</p> | <p>IRCC Les procédures internes seront mises à jour et une formation sera offerte aux agents de négociation des marchés dans les 6 mois suivant la modification des ECU par SPAC.</p> <p>SPC 1) Processus — Publication de l'AIA : Achevé</p> <p>SPC a déjà publié l'AIA 2025-04 Contrats d'autorisation de tâches pour les services professionnels. Cet avis est maintenant en vigueur. L'AIA fournit aux agents de négociation des marchés des orientations claires sur le processus à suivre pour les contrats fondés sur des autorisations de tâches, ce qui inclut l'utilisation appropriée des contrats basés sur les autorisations de tâches pour des SPICT et des SPTS, conformément à l'ECU conclue avec SPAC. Il renforce la notion selon laquelle l'expérience de l'entreprise doit être évaluée à l'étape de la demande de soumissions à l'aide de la grille d'évaluation de l'entreprise, tandis que les qualifications des ressources ne doivent être évaluées qu'à l'étape de l'autorisation de tâches à l'aide de la grille d'évaluation des ressources de SPAC. En fixant ces exigences, l'AIA favorise l'application uniforme des méthodes d'approvisionnement centralisées de SPAC.</p> <p>2) Séances de sensibilisation internes : Achevé</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>en intégrant une vérification du fait que seule l'expérience de l'entreprise sera évaluée au stade de la demande de soumissions pour les contrats fondés sur les tâches et que l'évaluation des ressources individuelles sera effectuée au stade de l'autorisation de tâches.</p> <p>Cette liste de contrôle de l'examen préalable à la demande de soumissions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforce la conformité aux modalités définies dans l'ECU en ce qui a trait à l'évaluation de l'expérience de l'entreprise à l'étape de la demande de soumissions pour des contrats fondés sur les tâches ; • favorise l'application cohérente des politiques d'approvisionnement ; • contribue à une documentation adéquate des dossiers d'approvisionnement. | <p>SPC continuera à organiser des séances de sensibilisation internes pour les agents de négociation des marchés au sein de l'Approvisionnement en services numériques internes (ASNI), qui traite tous les approvisionnements de services professionnels de SPC. Ces séances récurrentes fournissent des indications pratiques sur l'application des orientations dans le cadre des activités courantes. Par l'entremise de ces séances, l'ASNI a déjà présenté les nouveaux processus relatifs aux contrats basés sur les autorisations de tâches.</p> <p>Ces séances de sensibilisation sont également offertes aux nouveaux employés dans le cadre de leur intégration, et continueront d'être données au moins une fois par an ou au besoin lorsque les exigences sont modifiées, dans le but de renforcer l'uniformité des pratiques et l'harmonisation avec les exigences de l'ECU et les méthodes d'approvisionnement de SPAC.</p> <p>3) Examen préalable à la demande de soumissions du PCAQ : Achievé</p> <p>La liste de contrôle de l'examen préalable à la demande de soumissions du PCAQ, qui prévoit l'examen d'un échantillon de dossiers avant la publication de la demande de soumissions, a été mise à jour de façon à intégrer une vérification du fait que, pour les besoins en SPICT et en SPTS se traduisant par des contrats fondés sur les tâches, seuls les critères d'évaluation de l'expérience de l'entreprise sont pris en compte à l'étape de la demande de soumissions, et que l'évaluation des ressources individuelles est effectuée à l'étape de l'autorisation de tâches.</p> |
|--|--|---|--|

Appendice A – Entente-cadre d'utilisation 2024 de SPAC

Voici un exemple de l'ECU actuelle requise par SPAC.

1.0 Préambule

1.1 CONSIDÉRANT QUE la Direction générale de l'approvisionnement de SPAC a établi diverses méthodes d'approvisionnement en services professionnels (arrangements en matière d'approvisionnement), dont l'utilisation est exigée par le Conseil du Trésor du Canada dans le cadre de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement.

1.2 ET QU'IL EST ATTENDU QUE la présente entente-cadre d'utilisation (Entente) porte sur toutes les méthodes d'approvisionnement en services professionnels émises par SPAC, conformément au site Web <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/spc-cps/cadres-master-fra.html>, à condition que le Ministère client soit inscrit à titre d'utilisateur désigné dans le cadre de la méthode d'approvisionnement applicable.

1.3 ET CONSIDÉRANT QUE la présente Entente n'est pas juridiquement contraignante et n'impose aucune obligation légale aux participants. Tout litige concernant l'interprétation ou la mise en œuvre de la présente Entente sera résolu uniquement par consultation entre les participants et ne sera pas référée à un tribunal ou à une autre tierce partie en vue d'un règlement.

PAR CONSÉQUENT, les participants acceptent ce qui suit :

2.0 Coûts

2.1 Ces méthodes d'approvisionnement peuvent être utilisées sans frais dans les limites des pouvoirs de passation de marché d'un ministère.

2.2 Pour tout appel d'offres de services professionnels dans le cadre duquel le Ministère client demande à SPAC d'être l'autorité contractante en son nom, des coûts peuvent être encourus par le Ministère client. Ce type d'appel d'offres sera détaillé et régi par un protocole d'entente distinct.

3.0 Objet de la présente entente

3.1 Autoriser le personnel du ministère client qui détient les pouvoirs délégués de passation des marchés à utiliser les méthodes d'approvisionnement.

3.2 En vertu de la présente Entente, le Ministère client sera autorisé, au nom du gouvernement du Canada, à attribuer tout contrat découlant des méthodes d'approvisionnement précisées, sous réserve des critères énoncés dans chaque méthode d'approvisionnement, et selon le pouvoir de passation de marchés accordé dans le formulaire de délégation du pouvoir de passation de marchés du Ministère client.

4.0 Points de contact

4.1 SPAC

Le point de contact pour SPAC à des fins de communication et les demandes de renseignements concernant les méthodes d'approvisionnement est :

Nom :

Titre :

Courriel :

Tél. :

4.2 Ministère client

Le point de contact pour le ministère client à des fins de communication est :

Nom :

Titre :

Courriel :

Tél. :

4.3 Changement des coordonnées

Les changements apportés aux coordonnées seront communiqués aux Participants par écrit et seront officiellement mis à jour lorsque l'Entente sera renouvelée.

5.0 Responsabilités

5.1 SPAC

- a. Doit respecter les valeurs de la fonction publique, les cadres législatifs et stratégiques régissant les marchés publics ainsi que les principes de la passation de marchés (ouverture, transparence et équité) en plus de se conformer aux modalités et aux lignes directrices énoncées dans les méthodes d'approvisionnement.
- b. Sera responsable de parrainer les fournisseurs pour les aider à obtenir leurs attestations de sécurité d'organisation dans le cadre du processus de préqualification dans les méthodes d'approvisionnement précitées.
- c. Doit fournir des modèles obligatoires de passation de marchés à l'usage exclusif du Ministère client, provenant du lien suivant : <https://achatscanada.canada.ca/fr/approvisionnement-services-professionnels>.
- d. Doit fournir de la formation (le cas échéant) sur les méthodes d'approvisionnement.
- e. Doit gérer le cadre des méthodes d'approvisionnement.
- f. Doit réaliser des évaluations de l'utilisation des méthodes d'approvisionnement par le Ministère client, fournir des recommandations (le cas échéant) et résilier la présente Entente si des mesures correctives n'ont pas été mises en œuvre par un plan d'action de la direction approuvé par le cadre supérieur désigné pour la gestion de l'approvisionnement.
- g. Doit maintenir les portails électroniques.
- h. Doit se réserver le droit de suspendre ou d'annuler le compte de tout utilisateur.
- i. Doit fournir une liste d'utilisateurs au Ministère client, au besoin.

5.2 Ministère client

- a. Doit s'assurer que ses utilisateurs terminent le processus d'inscription pour accéder au portail électronique, que ses utilisateurs ont les pouvoirs nécessaires pour réaliser des approvisionnements pour le compte du Ministère client et que leur demande d'accès soit approuvée par le cadre supérieur désigné de l'approvisionnement.

- b. Doit s'assurer que ses utilisateurs suivent la formation appropriée (<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/spc-cps/pfel-otp-fra.html>).
- c. Doit fournir à SPAC une liste à jour de ses utilisateurs chaque année.
- d. Doit fournir à SPAC tous les documents de marché, conformément au cadre d'évaluation (<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/spc-cps/cdreval-assfram-fra.html>), lorsque des évaluations sont réalisées par SPAC.
- e. Doit rédiger et fournir un plan d'action de la direction à SPAC pour répondre à toutes ses recommandations formulées lors d'une évaluation officielle réalisée conformément au cadre d'évaluation à l'occasion de l'évaluation de l'utilisation des méthodes d'approvisionnement du Ministère client.

5.3 Autorité contractante

- a. Doit respecter les valeurs de la fonction publique, les cadres législatifs et stratégiques régissant les marchés publics, ainsi que les conditions de la méthode applicable d'approvisionnement.
- b. Doit agir en conformité au cadre de règles opérationnelles communes (<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/spc-cps/lroc-cbri-fra.html>) et respecter les pouvoirs délégués à l'interne et les politiques. À noter que ces règles opérationnelles communes ne s'appliquent qu'aux méthodes d'approvisionnement précisées sur la page indiquée par le lien.
- c. Doit utiliser le portail électronique du Système des services professionnels centralisés pour réaliser des recherches de fournisseurs et établir sa liste de fournisseurs invités, et doit s'assurer que la liste pour filtrer les recherches ainsi que les derniers résultats de recherche sont compris dans le dossier d'achat.
- d. Doit s'assurer, avant l'attribution de tout contrat :
 - i. que tous les modèles de contrat fournis par SPAC au paragraphe 5.1.c soient utilisés, et que les modèles proviennent directement du site Web indiqué pour chacun des nouveaux contrats, afin de saisir toutes les modifications habituelles apportées aux modèles obligatoires;
 - ii. que toute décision de conclure un contrat pour des services professionnels soit prise une fois que les stratégies internes de ressourcement aient été prises en considération, et que le motif de conclure un contrat soit documenté par écrit et approuvé au niveau de la direction. Lorsque le contrat est conclu pour l'effectif d'urgence de GI-TI, que la Directive sur les talents numériques du Bureau du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor (BDPI – SCT) soit suivie, et que l'approbation du BDPI-SCT soit reçue avant de conclure un contrat pour des ressources humaines de GI-TI;
 - iii. lorsque des contrats centrés sur les tâches pour des ressources individuelles, utilisant une base de taux quotidien forfaitaire ou autre base de temps et de matériaux, sont demandés, que la décision de ne pas exécuter un contrat axé sur les solutions soit documentée par écrit et approuvée par la direction;
 - iv. que les initiatives et les projets pour lesquels le contrat peut être utilisé, ainsi que les glissières de sécurité pour la portée claire, soient compris dans l'énoncé des travaux du contrat;
 - v. pour les contrats importants utilisant des autorisations de tâches où plusieurs ressources sont requises, que les évaluations des soumissions soient axées sur la capacité du fournisseur à livrer, ou sur la démonstration de son rendement antérieur, et non sur l'évaluation des compétences personnelles de la ressource (lesquelles devront être évaluées seulement après l'attribution d'une autorisation de tâches);

vi. que pour toutes les ressources proposées dans une soumission, le Ministère client demande que le soumissionnaire fournisse au Ministère client la preuve de leur consentement pour être proposées, signée numériquement par chacune des ressources, et que le numéro de la demande de proposition soit cité dans l'approvisionnement en question;

vii. que tous les processus de paiement et de facturation détaillés dans les contrats utilisant un taux horaire fixe ou unitaire (c.-à-d. un taux quotidien forfaitaire pour la main-d'œuvre) exigent des feuilles de temps qui comprennent des indications concernant les heures travaillées chaque jour (c.-à-d. lundi : 8 h à 16 h au lieu de lundi : 8 h);

viii. que toute documentation, incluant les certifications requises avant l'attribution du contrat ou à l'étape d'autorisation de tâches, soit versée au dossier d'achat. Cela comprend la certification indiquant que tous les sous-traitants proposés ont donné leur consentement pour être proposés;

ix. que toute la documentation soit versée au dossier pour tous les contrats ayant des exigences de sécurité confirmant que le fournisseur respecte les exigences de sécurité de l'organisme indiquées, et que la confirmation de l'attestation de sécurité du personnel valide pour toutes les ressources connues à l'attribution du contrat soit documentée par écrit avant le début de tout travail. Les attestations de sécurité doivent demeurer valides tout au long des travaux;

x. que tous les contrats centrés sur les tâches pour des services professionnels comprennent une grille d'évaluation des ressources, laquelle décrit les critères utilisés pour évaluer chacune des catégories de ressources, et que cette grille d'évaluation soit utilisée adéquatement et versée au dossier.

e. Doit s'assurer, avant d'émettre une autorisation de tâches dans le cadre de tout contrat :

i. que le modèle de la liste de vérification d'autorisation de tâches figurant au paragraphe 5.1.c soit utilisé et versé au dossier d'achat pour chacune des autorisations de tâches;

i. que tous les curriculum vitae des ressources soient évalués en détail à l'aide des grilles d'évaluation du contrat;

ii. que l'exactitude d'un échantillon raisonnable des curriculum vitae des ressources soit validée, y compris la preuve des diplômes et la vérification des références concernant les emplois antérieurs, et que les documents appropriés soient versés au dossier;

iii. qu'une certification figure au dossier indiquant que les ressources ont donné leur permission pour être proposées pour l'exécution des travaux, signé numériquement par chaque ressource, et exigeant de l'entrepreneur qu'il en conserve les preuves, celles-ci pouvant être demandées par l'autorité contractante à tout moment;

iv. que toutes les factures soumises par l'entrepreneur pour les travaux effectués en vertu d'une autorisation de tâches à un taux horaire fixe ou unitaire (c.-à-d. un taux quotidien forfaitaire pour la main-d'œuvre) comprennent des indications concernant les heures travaillées chaque jour (c.-à-d. lundi : 8 h à 16 h au lieu de lundi : 8 h).

f. Doit veiller à ce qu'une copie de chaque contrat comportant des exigences de sécurité et ses modifications subséquentes soit envoyée au Programme de sécurité des contrats (PSC), SPAC dans les deux (2) jours ouvrables suivant leur attribution.

g. Doit surveiller l'utilisation des méthodes d'approvisionnement par ses utilisateurs et informer SPAC de toute utilisation inappropriée.

h. Doit informer SPAC de toute question relative au rendement de l'entrepreneur.

6.0 Autorité

6.1 La personne autorisée à signer la présente Entente pour le Ministère client, désignée également comme représentant autorisé, atteste que les « utilisateurs désignés » du Ministère client se conformeront aux modalités de la présente Entente.

6.2 Le représentant autorisé atteste que les utilisateurs désignés du Ministère client n'émettront pas de commandes subséquentes ou de contrats d'une valeur supérieure à leurs pouvoirs de signature délégués.

7.0 Arrangement en vigueur

7.1 Les Participants conviennent que la présente Entente peut être résiliée en fournissant à l'autre Participant un avis écrit au moins trois mois à l'avance, sauf dans les cas prévus dans la sous-section 5.1(f), où aucun avis n'est requis.

7.2 Les deux parties conviennent que la présente Entente vient à expiration trois ans après la date de la dernière signature ci-après, et peut être modifiée à l'occasion.