

Bureau de l'ombud de l'approvisionnement

Analyse des causes profondes
du manque de concurrence dans
l'approvisionnement fédéral

Mars 2026



Gouvernement
du Canada

Bureau de l'ombud
de l'approvisionnement

Government
of Canada

Office of the
Procurement Ombud

Canada

Le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement

Le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA) est une organisation du gouvernement du Canada, neutre et indépendante, qui travaille en collaboration avec les ministères fédéraux et les entreprises canadiennes (fournisseurs) pour promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence dans l'approvisionnement fédéral. Le BOA s'acquitte de ce mandat en établissant des liens entre les intervenants, en enquêtant sur les plaintes, en réglant les problèmes, en examinant les pratiques d'approvisionnement, en formulant des recommandations et en communiquant des pratiques exemplaires.

En 2018, le BOA a lancé une initiative d'approfondissement et de partage des connaissances (APC) pour mieux comprendre les principaux enjeux liés à l'approvisionnement fédéral. La présente étude, intitulée « Analyse des causes profondes du manque de concurrence dans l'approvisionnement fédéral », est la 15^e étude réalisée dans le cadre de l'initiative d'approfondissement et de partage des connaissances, et elles sont toutes publiées sur le [site Web du BOA](#). Par la publication d'études d'APC, le BOA compte diffuser des connaissances et fournir des directives utiles aux intervenants de l'approvisionnement fédéral.

Demandes de renseignements

Veuillez transmettre toute demande de renseignements à l'adresse suivante :

Bureau de l'ombud de l'approvisionnement
410, avenue Laurier Ouest, bureau 400
Ottawa (Ontario) K1R 1B7
Canada

Téléphone : 1-866-734-5169
Numéro sans frais pour les malentendants : 1-800-926-9105

Courriel :
ombudsman@opo-boa.gc.ca

N° de cat. : P114-46/2026F-PDF
ISBN : 978-0-660-98813-9

Tables des matières

Introduction	1
Objectif et méthodologie.....	1
Contexte.....	2
Enjeu 1 : Réception d’une seule soumission	2
Enjeu 2 : Annulation de demandes de soumissions	2
Analyse – Causes possibles	3
Causes possibles des situations où « une seule soumission » est reçue	3
Causes possibles d’annulation d’une demande de soumissions.....	5
Limites de l’étude.....	7
Conclusions et recommandations.....	8
Amélioration de la formation sur l’élaboration des exigences relatives à l’approvisionnement pour les propriétaires fonctionnels	8
Amélioration de la formation sur les catégories de biens et de services pour les autorités contractantes	8
Paiement des coûts de préparation des soumissions aux fournisseurs dans certains cas d’annulation de demande de soumissions.....	9
Justification et approbation des annulations de demandes de soumissions.....	9
Inclusion obligatoire de l’Attestation d’absence de collusion dans l’établissement de soumission.....	10
Manque de concurrence et étude du BOA sur les 5 principaux changements fondamentaux nécessaires dans le système fédéral d’approvisionnement	10

Introduction

La concurrence dans l'approvisionnement fédéral favorise l'équité et la transparence, tout en assurant le meilleur rapport qualité-prix pour les contribuables en incitant les fournisseurs à proposer des prix concurrentiels¹. Le besoin de concurrence est enchâssé dans le *Règlement sur les marchés de l'État* qui, sous réserve de rares exceptions, oblige le Canada à lancer un appel d'offres avant de conclure tout contrat concernant la prestation de biens, de services ou de travaux de construction². La Directive sur la gestion de l'approvisionnement (DGA) renforce cette exigence en indiquant aux ministères d'accorder la priorité à la concurrence dans leurs cadres de gestion internes en matière d'approvisionnement³.

Malgré son importance cruciale, le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA/le bureau) a observé ces dernières années plusieurs tendances qui peuvent nuire au caractère concurrentiel des processus d'approvisionnement fédéraux. Plus particulièrement, le BOA a constaté des demandes de soumissions pour lesquelles une seule offre a été reçue, ainsi que des demandes de soumissions annulées sans qu'aucun contrat ne soit attribué⁴. Ces deux situations risquent de diminuer la concurrence dans l'approvisionnement fédéral, ce qui peut nuire au meilleur rapport qualité-prix pour le Canada et pour les contribuables.

Objectif et méthodologie

L'objectif de la présente étude est d'examiner 2 enjeux susceptibles de nuire à la concurrence au sein des processus d'approvisionnement fédéraux, leurs causes profondes et les solutions possibles. Plus précisément, l'étude porte sur 1) les demandes de soumissions pour lesquelles une seule offre a été reçue et 2) les demandes de soumissions annulées.

Pour réaliser cette étude, le BOA s'est appuyé sur les renseignements obtenus à partir de préoccupations déclarées spontanément par les intervenants, ainsi que sur ses examens des pratiques d'approvisionnement (EPA) effectués par le bureau entre 2018 et 2023. Ces EPA ont évalué les pratiques d'approvisionnement de 17 des principaux ministères fédéraux acheteurs (sur le plan de la valeur et du volume) au moyen d'une méthode d'examen uniformisée.

Il est important de souligner qu'il existe actuellement des limites quant aux données publiques disponibles sur les demandes de soumissions pour lesquelles une seule offre a été reçue, ainsi que sur les demandes de soumissions annulées. Cette situation a limité la capacité du BOA à effectuer une analyse des tendances exhaustive, ce qui explique le peu de données quantitatives présentées ci-après pour étayer les causes profondes. Une analyse plus approfondie des limites liées aux données est également proposée dans la section intitulée « Limites de l'étude ».

¹ Un cadre de gestion de l'approvisionnement comprend les processus, les systèmes et les contrôles mis en place par les ministères fédéraux pour faciliter le respect des obligations juridiques et réglementaires, tout en assurant le meilleur rapport qualité-prix pour l'État.

Contexte

Le BOA a pour mandat d'examiner les pratiques des ministères fédéraux en matière d'approvisionnement en biens et en services afin d'en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, ce qu'il fait au moyen de ses EPA⁵. Le BOA reçoit également des questions, des préoccupations et des plaintes de la part des intervenants, notamment de la communauté des fournisseurs fédéraux, concernant les difficultés qu'ils rencontrent dans le cadre du processus d'approvisionnement fédéral⁶. Le BOA a pris connaissance des enjeux examinés dans la présente étude à partir d'observations formulées dans des EPA réalisés récemment, ainsi que grâce aux commentaires des intervenants de la communauté des fournisseurs fédéraux.

Enjeu 1 : Réception d'une seule soumission

Dans le cadre des 17 EPA uniformisés réalisés entre 2018 et 2023, le BOA a constaté qu'une seule soumission avait été reçue dans 53 des 180 (29 %) processus concurrentiels ouverts et dans 106 des 303 (35 %) processus concurrentiels restreints examinés⁷.

En d'autres termes, dans environ le tiers de tous les approvisionnements pour lesquels plusieurs soumissionnaires pouvaient participer, une seule soumission a été reçue⁸.

Incidence – Pourquoi est-ce important?

La réception d'une « seule soumission » compromet l'objectif d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour les contribuables, car le Canada se retrouve dans une situation où il doit soit accepter la soumission (en supposant qu'elle soit techniquement conforme), soit envisager d'annuler la demande et de lancer un nouvel appel d'offres, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires et des retards, sans garantie de résultat positif. Le Canada peut aussi décider d'effectuer une analyse du prix proposé afin de vérifier s'il est juste et raisonnable, puisqu'il est impossible de procéder à la comparaison financière habituelle entre plusieurs soumissions. Bien que ce processus puisse offrir une assurance supplémentaire quant au caractère raisonnable des prix, il peut aussi entraîner des retards supplémentaires.

Enjeu 2 : Annulation de demandes de soumissions

Le BOA a entendu et reçu des plaintes officielles de la part de fournisseurs fédéraux concernant un nombre croissant de demandes de soumissions qui sont annulées soit pendant le processus de soumission, soit après la réception des offres (mais avant l'attribution d'un contrat). Entre 2019 et 2025, les intervenants ont communiqué 36 fois avec le BOA au sujet de problèmes liés à l'annulation de demandes de soumissions⁹.

Incidence – Pourquoi est-ce important?

Des annulations répétées de demandes de soumissions peuvent nuire au meilleur rapport qualité-prix, car les coûts importants liés à la préparation et à la présentation des soumissions peuvent dissuader les fournisseurs de soumissionner à l'avenir et limiter la concurrence aux seuls fournisseurs ayant les moyens de continuer à présenter des soumissions, voire, dans le pire des

cas, mener à l'absence totale de soumissions lorsque les fournisseurs ne font plus confiance au Canada pour attribuer un contrat avec succès.

Analyse – Causes possibles

Afin de comprendre la corrélation potentielle entre la réception d'une seule soumission et l'annulation de demandes de soumissions, ainsi que pour déterminer s'il s'agit d'enjeux systémiques, il est important d'analyser leurs causes profondes possibles.

Causes possibles des situations où « une seule soumission » est reçue

Critères d'évaluation trop restrictifs

Cela renvoie à une situation où les critères d'évaluation d'une demande de soumissions sont rédigés de manière à n'accepter qu'une combinaison très précise de spécifications techniques ou d'expérience des ressources.

Cela peut aussi renvoyer à une situation où une demande de soumissions comporte un trop grand nombre de critères obligatoires, souvent inutiles. Les critères obligatoires devraient représenter uniquement les *exigences minimales vraiment essentielles* pour réaliser les travaux avec succès¹⁰. Les critères destinés à évaluer les avantages relatifs de chaque soumission devraient plutôt être formulés comme des critères cotés. L'intégration d'un trop grand nombre de critères obligatoires a également pour effet de rendre la demande de soumissions excessivement restrictive, puisque les soumissionnaires doivent satisfaire pleinement à chacun de ces critères pour être jugés conformes. De plus, des critères obligatoires trop nombreux peuvent décourager les fournisseurs potentiels de soumissionner en raison du fardeau administratif accru associé à la préparation d'une soumission conforme. Cela peut par ailleurs se traduire par des prix de soumission plus élevés pour compenser les coûts accrus de soumission, ou par la nécessité de demander des modifications après l'attribution afin de compenser les coûts administratifs liés au fait d'être le fournisseur retenu dans le cadre d'une demande de soumissions très restrictive.

Dans 8 des 17 EPA uniformisés mentionnés précédemment, le BOA a formulé des recommandations aux ministères examinés afin de renforcer leurs pratiques d'approvisionnement pour éviter « des critères obligatoires restrictifs ou favorisant le fournisseur actuel en place ou certains fournisseurs »¹¹. Cela montre que l'utilisation de critères trop restrictifs était répandue dans l'approvisionnement fédéral, ce qui pouvait amener les fournisseurs à croire qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire aux critères et de présenter une soumission, ou que les coûts liés à la présentation d'une soumission ne valent pas la peine si leurs propositions ont peu de chances d'être acceptées.

Même si des critères trop restrictifs ne constituent pas nécessairement la « cause profonde » de la réception d'« une seule soumission », le BOA estime qu'ils découlent souvent d'une combinaison de certaines des autres causes énumérées ci-après.

Méthode de sélection non conforme à l'exigence

Historiquement, l'approvisionnement fédéral canadien repose sur une approche prescriptive selon laquelle le Canada définit ses besoins et précise exactement de quelle façon les fournisseurs doivent y répondre, y compris les étapes qu'ils sont censés suivre.

Ainsi, les ministères fédéraux peuvent choisir une méthode de sélection fondée sur la « meilleure combinaison du mérite technique et du prix », qui met généralement davantage l'accent sur les aspects techniques d'une soumission¹². Cependant, cela devient problématique lorsque les critères d'évaluation technique portent sur le rendement antérieur (projets de taille et de portée semblables) et attribuent des points en fonction du nombre de projets réalisés dans le passé, plutôt qu'en fonction du fait que la solution proposée par un soumissionnaire réponde aux exigences techniques actuelles du projet.

Ces dernières années, on met davantage l'accent sur l'utilisation de modèles innovateurs axés sur les solutions, dans le cadre desquels le Canada expose un enjeu et invite les soumissionnaires à proposer leurs meilleures solutions. En ce qui concerne le modèle axé sur les solutions, le Canada définit le résultat souhaité et le soumissionnaire détermine la méthode qu'il utilisera pour atteindre ce résultat. Un plus grand recours aux modèles axés sur les solutions comporte aussi des risques pendant la période de transition, car la plupart des fournisseurs et des acheteurs n'ont pas d'expérience avec ce type de processus de demande de soumissions et reviennent à des éléments de modèles axés sur les tâches à différentes étapes du processus d'approvisionnement.

Un décalage entre la méthode de sélection et l'exigence désavantage les nouveaux fournisseurs et les fournisseurs innovateurs qui peuvent ne pas avoir d'expérience antérieure comparable, puisque les solutions innovatrices sont, par nature, uniques.

Ensemble de règles et de processus d'approvisionnement trop complexes, que seuls les « joueurs récurrents » peuvent réellement maîtriser

Le BOA a souvent entendu des intervenants, y compris des fournisseurs et des fonctionnaires fédéraux responsables de l'approvisionnement, dire que le processus d'approvisionnement fédéral est trop complexe¹³. Ce niveau de complexité exige des fournisseurs un investissement considérable de temps et d'argent pour comprendre la façon de préparer et de présenter des soumissions gagnantes. La concurrence peut s'en trouver limitée, car les fournisseurs ayant déjà de l'expérience à l'échelle fédérale comprendront mieux la façon de structurer une soumission qui sera convenable aux acheteurs du secteur public. Cette complexité constitue également un obstacle à l'entrée de nouveaux fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement fédérale, ce qui a pour effet de réduire artificiellement le nombre de fournisseurs admissibles et intéressés.

Collusion

Le truquage des offres est une forme de collusion, et 2 des stratagèmes les plus courants sont les suivants : des concurrents conviennent de ne pas soumissionner ou de retirer une soumission (suppression des offres), ou se relaient pour présenter des soumissions (rotation des offres) afin d'accroître les chances qu'un fournisseur prédéterminé obtienne le contrat¹⁴.

Une tendance à la réception d'« une seule soumission » pour une catégorie de biens ou de services donnée peut être le signe d'une collusion au sein de l'industrie.

Le Bureau de la concurrence a élaboré l'Attestation d'absence de collusion dans l'établissement de soumission afin de contribuer à dissuader le truquage des offres en exigeant que les soumissionnaires divulguent tous les faits importants concernant toute communication ou entente conclue avec des concurrents relativement à la demande de propositions (DP)¹⁵. Cependant, cette clause ne fait pas partie des clauses types d'approvisionnement utilisées par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), ce qui peut en limiter la visibilité et l'adoption. SPAC est l'acheteur central du gouvernement du Canada et, à ce titre, ses clauses d'approvisionnement uniformisées peuvent être adoptées et adaptées par d'autres ministères fédéraux pour leurs propres contrats¹⁶.

Causes possibles d'annulation d'une demande de soumissions

Exigences mal définies

Des situations d'exigences mal définies peuvent survenir lorsque le Canada fournit, dans la demande de soumissions, des précisions limitées ou contradictoires. Cela traduit généralement une mauvaise compréhension de la catégorie de biens ou de services et peut amener le Canada à lancer une demande pour un produit qui n'existe peut-être pas dans le format demandé.

Le Canada peut se rendre compte qu'une exigence était mal définie à la lumière des questions des soumissionnaires, du prix des soumissions reçues ou encore de l'analyse des organismes de surveillance, par exemple :

- Les questions des soumissionnaires peuvent signaler que la combinaison particulière d'expérience demandée serait unique pour la catégorie de ressource; ou encore qu'un produit commercial ne comporte pas la fonctionnalité demandée; ou que le produit n'existe plus sur le marché ou ne peut être obtenu dans les délais prévus en raison de divers problèmes liés à la chaîne d'approvisionnement.
- Dans une situation où le Canada recherche un produit commercial, mais a défini l'exigence de façon inadéquate, au point où l'industrie croit qu'une solution personnalisée est visée, toutes les soumissions reçues peuvent être beaucoup plus élevées que le prix courant de ce produit commercial.
- Des exigences mal définies entraînent des critères d'évaluation peu clairs. Dans les 17 examens uniformisés des pratiques d'approvisionnement menés de 2018 à 2023 auprès des ministères fédéraux acheteurs les plus importants, le BOA a, dans chaque cas, formulé des observations liées au manque de clarté des critères d'évaluation (critères obligatoires, critères cotés et échelles de notation)¹⁷.

Erreurs ou ambiguïtés dans les demandes de soumissions

Les erreurs ou les ambiguïtés dans les demandes de soumissions peuvent : 1) rendre impossible l'évaluation équitable des soumissions, 2) avantager injustement certains soumissionnaires ou 3) augmenter le recours à des critères d'évaluation non divulgués. Souvent, ces situations ne peuvent pas être corrigées au moyen d'une modification de la demande de soumissions, parce que la correction nécessaire modifierait fondamentalement la demande. Lorsque cela se produit, l'annulation de la demande de soumissions est souvent la seule solution possible.

S'il existe un problème systémique de demandes de soumissions annulées en raison d'erreurs administratives, cela peut mettre en évidence un problème plus large, à savoir que les autorités contractantes ne disposent pas de la formation et de l'expérience appropriées.

Tarifification de soumission déraisonnable

Si le Canada estime avoir défini correctement l'exigence, mais que toutes les soumissions reçues sont beaucoup plus élevées que l'estimation du gouvernement, ou si la tarification est jugée irréaliste ou non concurrentielle, cela peut constituer un motif valable d'annuler une demande de soumissions, puisqu'elle ne donnerait pas lieu au meilleur rapport qualité-prix pour le Canada¹⁸.

Priorités ministérielles changeantes et compressions budgétaires

Des demandes de soumissions peuvent être annulées en raison de changements survenant entre leur publication et l'attribution du contrat, notamment lorsque le projet connexe n'est plus requis, que la portée a changé, que les affectations budgétaires ont été modifiées ou qu'une approche différente est privilégiée.

Annulation pour éviter une plainte

L'organisme responsable de l'approvisionnement peut avoir relevé, ou s'être fait signaler, une erreur dans la demande de soumissions ou dans le processus d'évaluation qui pourrait donner lieu à une plainte, ce qui peut amener le Canada à annuler le processus. Dans ce scénario, la demande de soumissions peut être annulée afin d'éviter que la plainte ne soit instruite.

Un autre motif d'annuler une demande de soumissions dans le cas d'une plainte peut être une mesure corrective à la suite d'une contestation de soumission. Si une contestation de soumission met en lumière des lacunes importantes dans la demande de soumissions ou dans le processus d'évaluation, l'organisme responsable de l'approvisionnement peut décider d'annuler la demande de soumissions et de recourir à une autre méthode pour traiter la plainte (par exemple, lancer une demande de renseignements ou une DP remaniée).

Fournisseur privilégié

Une annulation peut survenir si un organisme responsable de l'approvisionnement avait une entreprise précise en tête et que celle-ci n'a pas présenté de soumission, ou, inversement, si l'organisme responsable de l'approvisionnement cherche à éviter de conclure un contrat avec une entreprise donnée en raison d'un mauvais rendement connu.

L'absence de système pangouvernemental de gestion du rendement des fournisseurs (GRF) fait en sorte que les autorités contractantes peuvent tenter d'éviter d'attribuer des contrats à des fournisseurs ayant des antécédents de mauvais rendement en établissant des critères trop restrictifs ou en trouvant d'autres moyens, y compris l'annulation d'une demande de soumissions, pour exclure ces fournisseurs du processus d'évaluation des soumissions. La passation de marchés avec des fournisseurs ayant un mauvais rendement peut faire en sorte que l'exigence ne soit pas comblée, entraîner des retards dans l'exécution des travaux et des dépassements de coûts, ce qui peut compromettre le meilleur rapport qualité-prix. Un système pangouvernemental de GRF offrirait une méthode transparente pour limiter le risque de conclure des contrats avec des fournisseurs ayant un mauvais rendement et avantager les fournisseurs ayant un bon dossier de rendement, ce qui pourrait encourager ces entreprises à présenter des soumissions pour un plus grand nombre d'exigences¹⁹.

Limites de l'étude

Comme il a été mentionné au départ, le BOA s'est appuyé sur les renseignements obtenus dans le cadre de ses EPA antérieurs ainsi que sur l'autodéclaration des intervenants. Le BOA n'a pas pu approfondir davantage l'examen de la prévalence des causes profondes possibles en raison des limites liées aux données disponibles.

Par exemple, sur [AchatsCanada](#), qui est le principal portail en ligne du gouvernement du Canada pour l'approvisionnement fédéral et la source officielle des avis fédéraux d'appels d'offres et d'attribution, l'information sur les demandes de soumissions annulées est incohérente : elle est disponible pour certaines périodes et absente pour d'autres²⁰. Les ensembles de données disponibles manquent d'uniformité, ce qui limite la possibilité d'analyser les données²¹. De plus, [AchatsCanada](#) n'affiche pas le nombre de soumissions reçues pour les demandes de soumissions fermées.

Pour réaliser une analyse des tendances, les ministères auraient besoin de données complètes et uniformisées sur les annulations de demandes de soumissions, ainsi que sur les appels d'offres pour lesquels une seule soumission a été reçue, ventilées par catégorie de biens ou services, de ministère et de méthode d'approvisionnement. Ces renseignements aideraient à déterminer si les 2 enjeux examinés dans le présent rapport sont systémiques et si leurs causes profondes sont liées à l'équité. Si ces enjeux sont systémiques, cela peut être attribuable à la nature même du système d'approvisionnement fédéral canadien (par exemple, des annulations répétées de demandes de soumissions en raison d'erreurs d'utilisateurs dans la rédaction des DP, ou des situations où « une seule soumission a été reçue » parce que le Canada utilise une technologie plus ancienne que la plupart des fournisseurs ne prennent plus en charge). De plus, ces enjeux peuvent aussi être liés à l'équité : par exemple, l'utilisation de critères trop restrictifs ou des efforts visant à éviter certains fournisseurs ou à en favoriser d'autres.

Conclusions et recommandations

Grâce à une analyse des enjeux liés aux situations où « une seule soumission a été reçue » et aux demandes de soumissions annulées, le BOA a relevé plusieurs causes profondes possibles et décrit les facteurs qui contribuent à ces résultats. Les recommandations ci-après sont formulées afin de remédier aux principales préoccupations et d'appuyer les efforts visant à résoudre ces enjeux. Le BOA a l'intention de poursuivre son engagement à sensibiliser les parties prenantes aux enjeux liés aux situations où « une seule soumission a été reçue » et aux demandes de soumissions annulées, et à promouvoir des améliorations durables pour y remédier.

Amélioration de la formation sur l'élaboration des exigences relatives à l'approvisionnement pour les propriétaires fonctionnels

Selon la Directive sur la gestion de l'approvisionnement (DGA), les propriétaires fonctionnels (les employés du gouvernement qui supervisent le secteur d'activités ou de programme) sont responsables de définir clairement les exigences opérationnelles liées à l'approvisionnement²². Cela se fait généralement au moyen d'un énoncé des travaux (EDT) ou d'un énoncé des besoins (EDB). Les exigences communiquées dans l'EDT orientent les critères d'évaluation de la demande de soumissions; il est donc essentiel que l'EDT et l'EDB soient bien rédigés et que les exigences soient bien définies afin d'augmenter la probabilité de mener un processus d'approvisionnement réussi.

Même si l'École de la fonction publique du Canada offre une formation d'une journée sur l'élaboration d'un EDT à l'intention des fonctionnaires, celle-ci vise les gestionnaires et les spécialistes fonctionnels, et le contenu suppose une compréhension préalable du processus d'approvisionnement²³. SPAC a également publié un guide sur l'EDT; toutefois, il semble qu'il n'ait pas été mis à jour depuis 2013²⁴. Les propriétaires fonctionnels sont généralement des spécialistes de leur domaine particulier (et non de l'approvisionnement en général) et peuvent n'avoir à rédiger un EDT ou un EDB qu'une fois toutes les quelques années, lorsque l'échéance d'un contrat existant approche ou qu'une nouvelle exigence de programme se présente.

Les lignes directrices sur la rédaction d'un EDT clair et efficace devraient être communiquées régulièrement et centralisées, afin que les propriétaires fonctionnels aient accès à des conseils à jour lorsque le besoin de rédiger un nouvel EDT se présente. SPAC devrait veiller à ce que le guide sur l'EDT soit examiné et mis à jour régulièrement, notamment en raison du rythme rapide des changements touchant les catégories de biens et de services que le Canada achète. De plus, les ministères fédéraux devraient envisager d'adopter et d'adapter le guide sur l'EDT de SPAC afin de tenir compte des catégories de biens et de services qu'ils achètent.

Amélioration de la formation sur les catégories de biens et de services pour les autorités contractantes

Une meilleure formation sur les catégories de biens et de services qu'elles achètent permettrait aux autorités contractantes d'exercer plus efficacement leur fonction de remise en question dans le processus d'approvisionnement. La DGA précise que les autorités contractantes sont

responsables de fournir des conseils et de recommander des options aux propriétaires fonctionnels concernant des stratégies d'approvisionnement qui répondent aux exigences opérationnelles²⁵. L'autorité contractante exerce une fonction de remise en question à l'égard du propriétaire fonctionnel en veillant à ce que la stratégie d'approvisionnement (y compris les critères d'évaluation) corresponde aux exigences opérationnelles. Les ministères concernés par l'approvisionnement devraient élaborer une formation sur les catégories de biens et de services qu'ils achètent, afin de permettre aux autorités contractantes de mieux comprendre les exigences des propriétaires fonctionnels et ainsi d'exercer plus efficacement cette fonction de remise en question.

Paiement des coûts de préparation des soumissions aux fournisseurs dans certains cas d'annulation de demande de soumissions

Pour les fournisseurs, les coûts liés à la préparation et à la présentation d'une soumission peuvent être importants, et si le risque que la demande de soumissions soit annulée est récurrent, les fournisseurs peuvent être dissuadés de participer. Des annulations répétées peuvent réduire le nombre de fournisseurs disposés à continuer de soumissionner sur les appels d'offres fédéraux, ce qui aurait une influence sur le niveau de concurrence dans le secteur et pourrait avoir des répercussions sur la chaîne d'approvisionnement, augmentant le risque pour le Canada si aucune mesure n'est prise.

La concurrence dans le cadre de l'approvisionnement fédéral est importante pour assurer le meilleur rapport qualité-prix pour le Canada; par conséquent, le gouvernement fédéral devrait mettre en place un système qui permet à tout fournisseur qui le souhaite de participer. Le BOA recommande que les ministères fédéraux versent aux fournisseurs les coûts raisonnables liés à la préparation de leur soumission dans les cas d'annulation après l'évaluation des soumissions, lorsque certains critères sont réunis :

- 1) Si le soumissionnaire a présenté une soumission conforme et qu'il avait été classé au premier rang.
 - Dans ce cas, le Canada a annulé une demande de soumissions alors que le soumissionnaire pouvait raisonnablement s'attendre à se voir attribuer le contrat et à réaliser un profit en exécutant ce contrat.
- 2) Le processus de demande de soumissions a été annulé après l'évaluation des soumissions pour des raisons autres qu'un changement au programme lié à l'approvisionnement ou au financement disponible.
 - L'annulation d'un processus de demande de soumissions en raison de changements imprévus aux programmes fédéraux du Canada ou au budget disponible constitue une justification valable. Toutefois, une annulation pour des motifs liés à une analyse de marché insuffisante ou visant à éviter une plainte désavantage injustement les soumissionnaires et pourrait être évitée grâce à une meilleure formation et à de meilleures lignes directrices pour les autorités contractantes.

Justification et approbation des annulations de demandes de soumissions

Il est essentiel qu'une justification adéquate des raisons de l'annulation de la demande de soumissions soit conservée au dossier d'approvisionnement. Cette justification devrait être préparée par la partie qui a demandé l'annulation, soit le propriétaire fonctionnel ou l'autorité contractante. La justification devrait également être examinée par le superviseur de l'autorité contractante afin de s'assurer qu'elle est suffisamment étayée. Cette justification est nécessaire pour veiller à ce qu'une demande de soumissions ne soit pas annulée simplement parce que le Canada n'a pas obtenu le fournisseur souhaité, ou parce qu'il ne veut pas faire affaire avec un fournisseur donné (en raison d'un mauvais rendement, de coûts élevés, etc.).

Inclusion obligatoire de l'Attestation d'absence de collusion dans l'établissement de soumission

Le Bureau de la concurrence a créé l'Attestation d'absence de collusion dans l'établissement de soumission comme outil pour aider les autorités contractantes en exigeant que les fournisseurs signent une déclaration confirmant qu'ils n'ont pas communiqué ni pris d'arrangements avec d'autres soumissionnaires, ce qui contribue à décourager le truquage des offres. Il est recommandé que cette attestation devienne une clause obligatoire à utiliser dans toutes les demandes de soumissions fédérales.

Manque de concurrence et étude du BOA sur les 5 principaux changements fondamentaux nécessaires dans le système fédéral d'approvisionnement

Les observations formulées dans la présente étude à l'égard du manque de concurrence dans l'approvisionnement fédéral sont liées à certains enjeux critiques relevés dans une étude antérieure publiée par le BOA en juillet 2025, intitulée [L'heure est aux solutions : 5 principaux changements fondamentaux nécessaires dans l'approvisionnement fédéral](#). Ils sont décrits ci-dessous.

Création d'un poste de dirigeant principal des achats responsable de la fonction de l'approvisionnement fédéral

Le BOA a classé la création d'un poste fédéral de dirigeant principal des achats (DPA) comme le changement le plus critique à apporter au système fédéral d'approvisionnement²⁶. La création d'un poste fédéral de DPA pourrait combler une lacune possible en matière de renforcement des capacités et de professionnalisation des autorités contractantes, en offrant un leadership clair et une reddition de compte centralisée pour l'approvisionnement fédéral²⁷. Cette professionnalisation accrue pourrait permettre de régler des problèmes liés aux annulations de demandes de soumissions découlant d'erreurs ou d'ambiguïtés dans la demande de soumissions (c.-à-d. des erreurs administratives).

Une cause sous-jacente possible des annulations de demandes de soumissions est la présence d'une erreur ou d'une ambiguïté dans la demande (c.-à-d. une erreur administrative) qui rendrait impossible l'évaluation équitable des soumissions ou avantagerait injustement certains soumissionnaires. Un enjeu systémique d'annulations de demandes de soumissions en raison de telles erreurs administratives pourrait indiquer un enjeu plus vaste, à savoir que les autorités contractantes ne disposent pas de lignes directrices, de formation et d'expérience suffisantes. Le

BOA a eu des échos des fournisseurs au sujet de ces erreurs dans les demandes de soumissions, par exemple : des précisions contradictoires ou manquantes pour les biens demandés, des consignes peu claires concernant la présentation de la tarification (c.-à-d. exiger une tarification pour tous les articles d'une liste, même si le besoin prévoyait « X **et/ou** Y »), ainsi qu'une mauvaise classification des exigences en matière de sécurité (c.-à-d. une DP indiquant « non classifié » alors que la liste de vérification des exigences relatives à la sécurité indique « secret »)²⁸. Ces types d'erreurs administratives peuvent être attribuables au fait que les autorités contractantes réutilisent d'anciens gabarits et omettent de mettre systématiquement à jour toutes les sections du document afin de tenir compte du nouveau besoin.

Par ailleurs, le DPA contribuerait à centraliser les responsabilités et à assurer une application plus uniforme des règles fédérales en matière d'approvisionnement dans l'ensemble des ministères. Cela pourrait réduire le recours à des exigences trop prescriptives fondées sur des tâches et à des critères restrictifs, qui sont associés à des situations où aucune soumission ou une seule soumission est reçue pour une demande donnée.

Établir un cadre pangouvernemental pour la collecte de données sur l'approvisionnement

Une source centralisée et facile à consulter de données fédérales sur l'approvisionnement, contenant des métadonnées complètes pour l'analyse, permettrait aux ministères de cerner les tendances en matière d'approvisionnement, ce qui pourrait ensuite éclairer l'élaboration de politiques adaptées.

À l'heure actuelle, des enjeux liés à la qualité des données d'approvisionnement accessibles au public limitent la capacité des ministères de repérer les tendances possibles de réduction de la concurrence pour les appels d'offres fédéraux. Même si toutes les données liées aux appels d'offres sont hébergées sur [AchatsCanada](#), la qualité des ensembles de données présente certaines limites et les possibilités d'affiner les recherches sont restreintes. Par exemple, il est impossible d'utiliser plusieurs filtres de recherche à la fois dans [AchatsCanada](#); ainsi, une personne qui chercherait les « demandes de soumissions annulées » ne pourrait pas ensuite affiner les données en fonction de l'organisme responsable de l'approvisionnement, problème qui est accentué par le fait qu'[AchatsCanada](#) héberge aussi des appels d'offres pour les provinces et les municipalités, de même que pour les secteurs des établissements d'enseignement, des écoles et des hôpitaux²⁹.

Création d'un système pangouvernemental de gestion du rendement des fournisseurs

Comme il a été expliqué plus haut, une cause sous-jacente possible des annulations de demandes de soumissions est que le Canada souhaite éviter d'attribuer un contrat à un fournisseur qui est reconnu pour avoir un mauvais rendement. Dans ces situations, les coûts en temps et en ressources financières associés à l'annulation d'un besoin et à la publication d'une nouvelle demande de soumissions peuvent être inférieurs à ceux d'une situation de mauvais rendement, qui peut entraîner des retards de livraison, des retenues ou des pénalités financières et, en fin de compte, un produit livrable de faible qualité nécessitant d'autres contrats correctifs ultérieurs.

Un cadre pangouvernemental de GRF permettrait au Canada de prendre l'évaluation du rendement des fournisseurs en considération dans le processus de sélection des entrepreneurs et de potentiellement éviter des annulations répétées de demandes de soumissions.

¹ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, [Sommaire des constatations des examens des pratiques d'approvisionnement prévus du BOA réalisés entre 2018 et 2023](#), paragraphe 45, octobre 2024.

² Canada, [Règlement sur les marchés de l'État](#), 1987, article 5

³ Canada, [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#), mai 2021, article 4.1.2.12

⁴ Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, Analyse du nombre de soumissionnaires, 20 novembre 2023

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, Rapport de la base de données de l'ombudsman de l'approvisionnement – Complexité du système d'approvisionnement, 6 février 2026.

⁵ Canada, [Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux](#), 1996, paragraphe 22.1(3)(a)

⁶ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, [Rapport annuel 2024-2025 de l'ombud de l'approvisionnement](#), section 3, octobre 2025.

⁷ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Analyse du nombre de soumissionnaires, 20 novembre 2023.

⁸ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Analyse du nombre de soumissionnaires, 20 novembre 2023.

⁹ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Rapport de la base de données de l'ombud de l'approvisionnement – Complexité du système d'approvisionnement, 6 février 2026.

¹⁰ Canada, [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#), mai 2021, article 4.5.8.

¹¹ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Analyse des données d'examen des pratiques d'approvisionnement quinquennal, 30 novembre 2023.

¹² Services publics et Approvisionnement Canada, « [Guide des approvisionnements : 4.40 Processus d'évaluation et méthode de sélection](#) », article b, 20 octobre 2022.

¹³ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Rapport de la base de données de l'ombud de l'approvisionnement – Complexité du système d'approvisionnement, 6 février 2026.

¹⁴ Bureau de la concurrence Canada, [Comment éviter le truquage des offres : Astuces pour les autorités contractantes](#), consulté en février 2026.

¹⁵ Bureau de la concurrence Canada, [Attestation d'absence de collusion dans l'établissement de soumission : Un outil protégeant le processus de soumission](#), consulté en février 2026.

¹⁶ Services publics et Approvisionnement Canada, [Guide des approvisionnements : 1.5 À propos du Guide des approvisionnements](#), article c.

¹⁷ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Analyse des données d'examen des pratiques d'approvisionnement quinquennal, 30 novembre 2023.

¹⁸ Canada, [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#), mai 2021, article 3.1.

¹⁹ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, [Rapport annuel de l'ombud de l'approvisionnement 2022-2023](#), juillet 2023, section « Gestion du rendement des fournisseurs ».

²⁰ Gouvernement du Canada, [Appels d'offres d'AchatsCanada – Avis d'appel d'offres, 2022-2023](#), consulté en février 2026.

²¹ Gouvernement du Canada, [Appels d'offres d'AchatsCanada – Avis d'appel d'offres, 2022-2023](#), consulté en février 2026.

²² Canada, [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#), mai 2021, article 4.2.1.

²³ École de la fonction publique du Canada, [Élaboration d'un énoncé de travail et des critères d'évaluation \(COR407\)](#), consulté en février 2026.

²⁴ Services publics et Approvisionnement Canada, [Guide pour l'élaboration d'un énoncé des travaux](#) (accessible uniquement sur le réseau du gouvernement du Canada), consulté en février 2026.

²⁵ [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#), mai 2021, article 4.3.4.

²⁶ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, [L'heure est aux solutions : Cinq principaux changements fondamentaux nécessaires dans l'approvisionnement fédéral](#), section 1. Création d'un poste de dirigeant principal des achats responsable de la fonction d'approvisionnement fédéral, 2^e paragraphe, juillet 2025.

²⁷ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, [L'heure est aux solutions : Cinq principaux changements fondamentaux nécessaires dans l'approvisionnement fédéral](#), pointe 1 sous paragraphe 1, juillet 2025.

²⁸ Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, Analyse des types d'erreurs administratives, 15 septembre 2025.

²⁹ Gouvernement du Canada, [Appels d'offres d'AchatsCanada – Tous avis d'appel d'offres d'AchatsCanada, 2022-08-08 et après](#), consulté en février 2026.