

Le Conference Board du Canada
Pour y voir clair



Rapport préalable aux consultations sur les Services de travail temporaire

Préparé par

Le Conference Board du Canada

Préparé pour

TPSGC

Le 19 septembre 2006

Responsable :

Dr. Michael Bloom

Vice-président

Efficacité et apprentissage dans l'organisation

Le Conference Board du Canada

Table des matières

Section A – Vue d’ensemble	3
Raison d’être	4
Achats	5
Achats du gouvernement fédéral	5
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	6
Réforme des méthodes d’approvisionnement de TPSGC	6
On trouvera ci-dessous, à la Section C, un aperçu de la catégorie des services d’aide temporaire, du point de vue du gouvernement du Canada, rédigé par TPSGC.	7
<i>Les prochaines étapes</i>	7
<i>Améliorations prévues sur les plans de l’efficience et de l’efficacité</i>	7
Répercussions sur les fournisseurs	8
Répercussions sur la politique générale et le système socio-économique	8
Évolution de la situation durant le processus de transformation des achats	8
La nature des marchés des biens et services	9
Gestion du changement	9
Modèle de gestion du changement	10
Section B – Principes et processus de transformation des achats à TPSGC	12
Un acheteur de biens et de services	12
Objectifs d’approvisionnement de TPSGC	13
Pratiques d’approvisionnement de TPSGC	13
Stratégies visant à promouvoir un accès ouvert et transparent aux petites et moyennes entreprises	14
Le Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME)	15
Répercussions régionales	15
Accent mis sur les secteurs de l’industrie	15
Stratégies visant à promouvoir un accès ouvert et transparents aux petites et moyennes entreprises (PME) (suite)	16
Description des besoins	16
Un style clair et simple	16
Un accès plus facile	16
Rendre les offres à commandes pertinentes	16
Stratégie industrielle	16
Section C – Vue d’ensemble des services d’aide temporaire – préparé par TPSGC	17
Vue d’ensemble	17
Contexte	17
La nouvelle approche de l’approvisionnement en services d’aide temporaire	18
Processus de qualification	20
Évaluation financière	22
Réactions recherchées	25
Section D – Analyse des données sur les services d’aide temporaire (SAT)	26
Macro-analyse de l’emprise sur le marché	26
Micro-analyse de la dépendance à l’égard du marché	30
Section E – Services d’aide temporaire : Changements, problèmes et perceptions prévues	35
Consultations des fournisseurs	35
Problèmes et perceptions du gouvernement	35
Les prochaines étapes et changements prévus au système d’achat de SAT	36
Problèmes et perceptions d’ordre général des fournisseurs	43
Annexe A – Méthode d’analyse des données	44

Section A – Vue d'ensemble

En décidant d'apporter des changements en matière d'achat, le Canada a pris une importante initiative. Il y a quelques années, le gouvernement précédent avait commencé à faire des plans pour changer les processus d'achat fédéraux. Le nouveau gouvernement a déclaré que les changements avaient deux objectifs : faire d'importantes économies en réduisant le coût des achats et en rationalisant le processus d'approvisionnement, et augmenter la qualité des biens et des services acquis. Le gouvernement du Canada estime que la modernisation de ses pratiques d'achat est l'un des changements les plus importants effectués dans l'administration publique ces vingt-cinq dernières années.

Avec ces transformations, il ne veut pas seulement économiser de l'argent et obtenir de meilleurs prix. Il voudrait que les Canadiens en aient le plus possible pour leur argent. La réussite se traduira par des économies moyennes de l'ordre de plus de 500 millions de dollars par an (certaines économies ont déjà été réalisées), des délais d'achat nettement plus courts et un degré de satisfaction plus élevé dans les ministères et organismes clients. Le gouvernement cherche à réaliser ces progrès tout en réduisant le plus possible les incidences négatives qu'ils pourraient avoir sur les fournisseurs et en aidant les PME, les entreprises autochtones et les autres à réussir dans ce nouveau contexte.

Évidemment, l'avantage que ces changements présentent pour le gouvernement et leur intérêt stratégique pour son rendement ne sont pas l'objectif numéro un des fournisseurs, qui, faute d'avoir le recul nécessaire, se préoccupent naturellement davantage de la réussite de leur propre entreprise et des risques que tout cela pourrait leur faire courir à eux-mêmes.

Le gouvernement est très soucieux de ce que pensent ses fournisseurs, et il est conscient de leur importance collective dans son système d'approvisionnement et dans la future réussite de ses plans d'approvisionnement. Leur participation et leur coopération comptent également beaucoup pour lui, car elles sont le fondement même d'un système d'achat efficace et efficient qui lui permettra d'atteindre ses objectifs de rendement tout en contribuant à la réussite des entreprises.

Afin de bien comprendre les points de vue des fournisseurs et d'arriver à un meilleur arrangement avec eux, TPSGC a confié au Conference Board du Canada le soin d'organiser et d'animer une série de dix séances de dialogue avec les associations industrielles et les fournisseurs dans trois catégories d'achats : les services professionnels en informatique (SPI), les services d'aide temporaire (SAT) et le mobilier de bureau.

Ces trois séries de séances ont pour objectif d'amener l'industrie et les fournisseurs à faire connaître leurs points de vue et leurs idées sur les changements envisagés en matière d'achat, le processus de changement lui-même et la manière dont le gouvernement fédéral pourra gagner en efficience tout en perturbant le moins possible son réseau de fournisseurs¹.

Le Conference Board est un organisme indépendant, non partisan et sans but lucratif, connu pour ses recherches et son savoir-faire dans l'organisation et l'animation de réunions. Dans ce projet :

¹ Les trois catégories d'achat (STI, STT et mobilier) ont représenté près de 10 p. 100 de toutes les dépenses d'approvisionnement gouvernementales du dernier exercice.

- il a analysé la part de marché du gouvernement fédéral en tant qu'acheteur de biens et de services et l'emprise exercée sur le marché;
- il a cherché à savoir quelle était la dépendance de chaque fournisseur à l'égard des achats du gouvernement;
- il a organisé des consultations en vue d'entraîner les fournisseurs dans un dialogue libre sur les processus, politiques et stratégies de changement gouvernementales en matière d'achat, et de prendre acte de leurs problèmes, préoccupations et observations.

Le Conference Board du Canada est :

- un organisme canadien sans but lucratif, qui gère ses activités avec l'efficacité d'une entreprise commerciale;
- un organisme objectif et non partisan, qui ne défend pas d'intérêts particuliers;
- un expert de l'organisation de conférences, mais aussi un spécialiste reconnu pour la qualité de ses recherches, de ses publications et de ses méthodes de diffusion;
- un pôle d'attraction qui facilite le réseautage, soutient le perfectionnement des compétences en leadership et renforce les capacités organisationnelles;
- un spécialiste des tendances économiques ainsi que du rendement organisationnel et de la politique gouvernementale;
- un organisme entièrement privé, mais souvent engagé pour offrir ses services aux différents ordres de gouvernement;
- un organisme affilié, bien qu'indépendant, au Conference Board, Inc. à New York, qui fournit des services à près de 2 500 entreprises réparties dans 60 pays et possède des bureaux à Bruxelles et à Hong Kong.

Une fois qu'il aura tenu les dix consultations, Le Conference Board du Canada établira trois rapports indépendants résumant les discussions tenues aux séances de chaque catégorie d'achat, rapports qu'il présentera à TPSGC.

Raison d'être

Le présent document contient toutes les connaissances et conceptions de base sur les services d'aide temporaire dont les fournisseurs, les associations industrielles et les représentants gouvernementaux auront besoin pour participer à des discussions fructueuses. Il est composé des éléments suivants : une macro et une micro-analyse du marché de cette catégorie, afin de comprendre les risques courus par les fournisseurs pour s'adapter aux nouvelles conditions, une étude d'ensemble des politiques, pratiques et stratégies gouvernementales d'achat actuelles et envisagées, et un résumé des points de vue, des questions et des problèmes des fournisseurs et du gouvernement.

Achats

On entend par achats le processus qui consiste à acheter des biens, des services et des travaux de construction auprès de tiers. Il comporte ordinairement quatre étapes² :

1. Étape *pré-contractuelle* – activités relatives à la définition des besoins et à la planification des achats (p. ex. l'analyse des dépenses, les besoins fonctionnels, l'analyse du marché d'approvisionnement, la stratégie de sélection des fournisseurs, les plans de gestion de la transition et du changement, et la planification des ressources humaines);
2. Étape *contractuelle* – ensemble des activités accomplies à partir de l'appel d'offres jusqu'à l'attribution du marché;
3. Étape de *gestion du marché* – activités telles que les modifications au contrat, la surveillance de l'avancement des travaux, le suivi après la livraison, les formalités de paiement, etc.;
4. Étape *post-contractuelle* – activités de fermeture du dossier (p. ex. satisfaction du client, accord du fournisseur quant aux demandes finales, dernières modifications au contrat, dernières vérifications financières, preuve de livraison, remboursement du cautionnement d'exécution) et de classement (p. ex. vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité du dossier et respect des normes de présentation du dossier).

Achats du gouvernement fédéral

Le gouvernement du Canada achète pour environ 20 milliards de dollars de biens et de services tous les ans. Pour TPSGC, en 2005, les fournisseurs faisant affaire avec le gouvernement étaient au nombre de 16 399, dont la majorité (84 p. 100) étaient des entreprises canadiennes ou ayant leur siège au Canada. Sur ces fournisseurs du gouvernement, 11 695 (85 p. 100) se classaient dans la catégorie des entrepreneurs autonomes ou des petits fournisseurs, 1 283 (9 p. 100) dans celle des moyennes entreprises et 1 438 (6 p. 100) dans celle des grosses³. Le nombre de fournisseurs faisant actuellement affaire avec l'administration fédérale est beaucoup plus élevé que le total des fournisseurs pour TPSGC. Les ministères sont libres de travailler directement avec les fournisseurs — quelque 90 p. 100 des 400 000 transactions annuelles avec l'administration fédérale pour des achats sont faites directement par les ministères⁴. Il est clair que le gouvernement fédéral est un gros acheteur de biens et de services et qu'il joue un rôle déterminant dans le paysage des fournisseurs canadiens.

Les politiques fédérales d'achat et de passation de marchés du gouvernement fédéral ont été conçues par le Conseil du Trésor dans l'intention de servir au mieux les intérêts du

² La définition du terme « achats » a été tirée d'un sondage effectué au nom de l'honorable Walt Lastewka, secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et publié en septembre 2004. Le sondage a servi à recueillir des informations auprès des ministères et organismes fédéraux sur les améliorations pouvant être apportées aux achats du gouvernement fédéral. *Les achats et contrats* [en ligne], Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Extrait du document www.tbs-sct.gc.ca/emis-sigd/procurement_contracting_f.asp.

³ TPSGC, 2006. Les chiffres représentent tous les fournisseurs, quelle que soit l'offre à commandes. Petites entreprises : < 100 employés; moyennes entreprises : 100 - 499; grosses entreprises : > 500.

⁴ Le gouvernement améliore la capacité de saisir les données sur les nombres et la composition de sa base de données sur les fournisseurs.

gouvernement du Canada et du public canadien. Sur le plan contractuel, le gouvernement a plus particulièrement pour politique d'améliorer l'accès à ses marchés, d'encourager la concurrence, de faire preuve d'équité et de se conformer aux obligations commerciales du Canada⁵.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

TPSGC appuie les activités quotidiennes de près de 140 ministères et organismes fédéraux en leur fournissant un éventail de services comprenant notamment⁶ :

- L'achat de biens et de services au nom du gouvernement;
- La mise à la disposition de bureaux et de locaux pour les fonctionnaires de tout le Canada;
- La gestion de propriétés patrimoniales d'importance nationale;
- L'offre au gouvernement de services comme les suivants : technologie de l'information, télécommunications, services bancaires, traduction et vérification comptable.

TPSGC est le ministère central d'approvisionnement du gouvernement du Canada et constitue son plus important organisme d'achat. Chaque année, le gouvernement engage plus de 20 milliards de dollars dans l'achat de biens et de services touchant plus de 17 000 catégories de produits et plus de 60 000 contrats d'achat passés avec des milliers de fournisseurs⁷. Toutefois, un grand nombre d'achats sont actuellement faits pour les ministères à titre individuel. Dans ces cas, du point de vue du gouvernement, l'occasion d'utiliser son pouvoir d'achat pour obtenir de meilleurs prix est réduite ou perdue.

Réforme des méthodes d'approvisionnement de TPSGC

TPSGC se doit de fournir aux citoyens canadiens des services d'excellente qualité au meilleur prix. TPSGC s'emploie actuellement à chercher des moyens d'améliorer son efficacité et son efficience en réformant ses méthodes d'approvisionnement et en faisant en sorte d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix dans tous ses achats de produits et services⁸. Le cœur des activités de réforme de TPSGC est son but avoué d'optimiser l'utilisation des ressources pour le gouvernement et les contribuables.

⁵ Les obligations commerciales découlent de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) et de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). Extrait du document www.pwgsc.gc.ca/acquisitions/text/sm/chapter04-f.html.

⁶ Tiré de www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/text/generic/about-f.html

⁷ Tiré de www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/text/factsheets/goverment_buys-f.html et de www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/prtf/text/concept_doc-f.html

⁸ Le projet de loi C-43, entré en vigueur en juin 2005, rend le ministre de TPSGC responsable de l'achat de biens et de services pour le gouvernement fédéral et lui permet de conclure des marchés au nom du gouvernement et d'assurer des achats en masse.

On trouvera ci-dessous, à la Section C, un aperçu de la catégorie des services d'aide temporaire, du point de vue du gouvernement du Canada, rédigé par TPSGC.

Les prochaines étapes

TPSGC veut offrir ses services de façon plus judicieuse, plus rapide et plus économique. L'initiative *Les prochaines étapes*, qui comprend une nouvelle approche de l'approvisionnement, est un système établi dans l'ensemble du gouvernement, et qui est fondé sur les principes de la responsabilité, de l'intégrité et de la transparence⁹. Elle vise à aider les ministères et organismes gouvernementaux à rendre leurs activités d'approvisionnement plus efficaces et plus efficaces. À cette fin, elle fournira au gouvernement une série d'outils qui serviront à choisir les fournisseurs et les produits et services d'une façon plus transparente et plus responsable¹⁰. Les éléments centraux de cette approche sont les suivants :

- Mettre l'accent à la fois sur le prix et sur la qualité;
- Donner aux ministères et aux organismes fédéraux la souplesse nécessaire;
- Tenir compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises (PME) et des autres groupes spéciaux de fournisseurs;
- Intégrer une composante de « satisfaction du client » à l'évaluation de la performance du fournisseur visant à décider s'il est conservé comme fournisseur.

Améliorations prévues sur les plans de l'efficience et de l'efficacité

En simplifiant le processus d'approvisionnement, en utilisant des outils permettant de faire les achats plus facilement et plus rapidement, en gérant l'approvisionnement d'une façon plus disciplinée, en regroupant les achats et en négociant ainsi de meilleurs prix, TPSGC vise trois objectifs majeurs¹¹ :

1. Économiser 2,5 milliards de dollars sur cinq ans, tout en conservant aux petites, moyennes et grosses entreprises du pays un plein accès équitable aux marchés du gouvernement, et ce, sans compromettre les engagements du gouvernement visant le développement durable et le développement économique des collectivités autochtones¹²;
2. Réduire jusqu'à 50 p. 100 le temps consacré au traitement des achats;
3. Réduire de 10 p. 100 ses coûts internes liés à l'approvisionnement.

TPSGC collabore avec les ministères et les organismes gouvernementaux afin d'améliorer la façon dont ils planifient et effectuent leurs achats de biens et services, ainsi que la façon dont sont nommées les personnes autorisées à les effectuer et le moment où elles les effectuent. La mise en place d'une approche de l'achat plus équilibrée et plus stratégique ainsi que l'utilisation de meilleures méthodes et de meilleurs outils pour surveiller l'approvisionnement dans les

⁹ L'initiative *Les prochaines étapes* est une stratégie de grande envergure, dirigée par TPSGC, et qui met l'accent sur la réalisation d'économies dans trois secteurs clés : approvisionnement, gestion immobilière et technologie de l'information.

¹⁰ En avril 2006, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes la *Loi fédérale sur l'imputabilité* et son plan d'action connexe. La Loi et le plan d'action prévoient la mise en place de mesures précises pour favoriser le renforcement de l'imputabilité et l'amélioration de la transparence et de la surveillance des opérations gouvernementales, notamment dans le domaine de l'approvisionnement. Tiré de tpsgc.gc.ca/text/transparency-f.html

¹¹ Tiré de www.pwgsc.gc.ca/transformation/text/faq-f.html

¹² Tiré de www.pwgsc.gc.ca/transformation/text/nfo-fct/fs-2-f.html

ministères et organismes et mieux comprendre et suivre la nature de l'approvisionnement sont centrales à cette réforme.

Répercussions sur les fournisseurs

Dans l'ensemble, le gouvernement est guidé par son obligation primordiale de bien servir le contribuable canadien en améliorant l'efficacité et l'efficacités de son système d'approvisionnement.

Les changements apportés aux processus gouvernementaux d'achat de biens et de services peuvent se répercuter sur les fournisseurs, notamment :

- Des changements aux processus que les fournisseurs utilisent pour soumissionner les marchés du gouvernement fédéral;
- Des changements à la structure et à l'organisation des soumissions des fournisseurs (par exemple, au moyen de fusions, de la formation de consortiums, etc.);
- Des changements au nombre de fournisseurs qui décident de soumissionner les marchés publics, ou qui sont en mesure de le faire.

Les répercussions sur les fournisseurs seront probablement diverses : certains pourront subir un effet positif, et d'autres un effet négatif. Au bout du compte, l'impact réel dépendra des changements particuliers apportés aux politiques et aux pratiques d'approvisionnement, ainsi que de la capacité et de la volonté des fournisseurs de s'adapter.

Répercussions sur la politique générale et le système socio-économique

TPSGC centre ses efforts et son attention sur la politique d'approvisionnement du gouvernement et sa réforme. Cependant, la transformation du système d'approvisionnement peut avoir des répercussions sur les autres activités et stratégies du gouvernement (par exemple, sur la politique industrielle, les PME, le développement durable). Pour s'occuper de ces initiatives connexes, TPSGC a créé :

- Le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales, qui doit donner au gouvernement des avis sur des questions comme les achats écologiques;
- Le Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME), pour combler le besoin d'accorder aux petites et moyennes entreprises un accès ouvert et transparent aux marchés publics. Les activités du BPME au sein du gouvernement visent à assurer que le système d'achat reconnaît les besoins des PME, des entreprises autochtones et de l'ensemble des fournisseurs du gouvernement dans les régions, et s'emploie à combler ces besoins;
- Des outils comme les offres à commandes pour permettre aux divers ministères de réaliser leurs objectifs et leurs engagements. Ainsi, le Programme de marchés réservés aux entreprises autochtones est un programme du ministère des Affaires indiennes et du Nord qui vise à permettre aux entreprises autochtones de participer aux marchés gouvernementaux, en leur réservant des marchés de façon obligatoire et sélective, et en mettant en œuvre des activités visant la croissance des fournisseurs.

Évolution de la situation durant le processus de transformation des achats

Bien que les changements apportés au système d'approvisionnement soient importants, le processus de réforme a produit un mélange de réactions *positives* et *négatives* au sein de la collectivité des fournisseurs et dans certains ministères.

- Des associations commerciales représentant des fournisseurs de plusieurs catégories d'approvisionnement ont demandé de nouvelles consultations;
- Des groupes de fournisseurs ont fait part de leurs fortes préoccupations concernant l'approche utilisée actuellement pour la réforme, et se sont centrés sur les répercussions négatives éventuelles sur les fournisseurs individuels.

Depuis janvier 2005, TPSGC mène, dans le cadre de l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement, des consultations auprès de fournisseurs, d'associations commerciales et de ministères. On a utilisé à cette fin des entrevues et des rencontres avec des fournisseurs et des associations commerciales, des lettres reçues de fournisseurs et d'associations commerciales, l'établissement de demandes d'offres à commandes (DOC) et de demandes de renseignements (DDR), et des conférences de soumissionnaires visant à obtenir les opinions et les réactions de l'industrie.

En réponse aux multiples expressions d'inquiétude de la part des fournisseurs et des associations commerciales, TPSGC a maintenant entrepris une série de rencontres, animées par Le Conference Board du Canada. Ces rencontres constituent une autre étape du processus de collecte de réactions permettant de mieux comprendre les répercussions des changements proposés au système d'approvisionnement sur l'industrie des services d'aide temporaire lorsque les répercussions sur les entreprises canadiennes risquent d'être importantes. Il est nécessaire de poursuivre le processus de consultation parce que les fournisseurs ont des opinions bien arrêtées concernant l'efficacité et la façon d'y arriver. Ils ont aussi des idées sur la façon dont le gouvernement et eux-mêmes pourraient et devraient s'adapter aux nouvelles pratiques et aux nouvelles règles en vigueur.

La nature des marchés des biens et services

Deux facteurs influent de façon importante sur la nature des changements apportés au système d'achats : l'emprise sur le marché et la dépendance à l'égard du marché. Ces deux facteurs doivent être pris en compte lorsqu'on veut comprendre comment les changements au système d'achats peuvent se répercuter sur les fournisseurs ou influencer sur eux. Nous donnons ci-dessous une définition de ces facteurs dans le contexte du gouvernement fédéral.

- *Emprise sur le marché* : la capacité du gouvernement de changer le prix du marché d'un produit ou service, ou d'autres conditions du marché. Ce facteur indique l'importance des achats du gouvernement dans le marché global de chaque catégorie (c'est-à-dire la demande);
- *Dépendance à l'égard du marché* : la structure du marché considérée du point de vue du fournisseur (c'est-à-dire l'offre). Dans ce contexte, cette dépendance peut être représentée par le pourcentage de ses ventes qu'une entreprise fait au gouvernement canadien.

Gestion du changement

Actuellement, un grand nombre d'entreprises des catégories d'achat des services d'aide temporaire, des services professionnels en informatique et du mobilier comptent sur le gouvernement fédéral pour un pourcentage élevé de leurs ventes. Les entreprises qui font une grande proportion de leurs ventes au gouvernement fédéral risquent de subir des répercussions particulièrement fortes, *peu importe leur taille*, puisque la dépendance à l'égard d'un seul gros client se traduit finalement dans la façon dont ces entreprises sont organisées (géographiquement, dans leurs processus commerciaux, etc.). En conséquence, elles font face

à une tâche difficile de gestion du changement maintenant que le gouvernement change ses politiques et ses pratiques d'achats.

Le gouvernement fait également face à une tâche de gestion du changement, puisqu'il cherche à modifier de façon importante son système d'approvisionnement tout en maintenant sa base de fournisseurs et en s'assurant que les mises au point apportées au nouveau système ne mettent pas en péril la survie des PME et des entreprises autochtones.

Modèle de gestion du changement

Les changements proposés par le gouvernement fédéral à ses méthodes d'achat de biens et de services visent à améliorer l'efficacité et l'efficacité de ces dépenses, et non à éliminer celles-ci. Le gouvernement devrait atteindre ses objectifs au moyen de plusieurs méthodes :

- En utilisant son emprise sur le marché et la dépendance à l'égard du marché de certains fournisseurs pour obtenir des réductions de prix;
- En augmentant les économies d'échelle dans les achats. On pourrait ainsi économiser des coûts d'administration et créer des situations de remise sur la quantité;
- En utilisant ses pratiques d'approvisionnement pour modifier la structure du marché afin d'augmenter les économies d'échelle (par exemple au moyen de consortiums);
- En simplifiant le processus d'approvisionnement, ce qui réduirait les coûts liés aux transactions.

Ces économies ont différents effets sur le marché global et sur les entreprises individuelles. On peut classer ces effets sous les rubriques suivantes :

- *Les changements à la structure du marché* : ces changements produisent une nouvelle structure (en termes de taille) et une nouvelle organisation des fournisseurs. On risque ici que certains fournisseurs ne puissent plus être compétitifs au sein de la nouvelle structure, surtout dans des secteurs où l'emprise sur le marché et la dépendance à l'égard du marché sont élevées;
- *Les changements aux processus de vente* : ces changements peuvent forcer les entreprises à modifier les processus qu'ils utilisent pour soumissionner les marchés du gouvernement. Ils pourraient restructurer leurs processus de vente, recourir davantage aux consortiums, etc. On risque ici que les soumissionnaires doivent, pour changer leurs processus de vente, encourir des dépenses qui dépassent leurs moyens ou qui empêchent leur participation future au système d'approvisionnement;
- *Une réduction du profit sur les ventes individuelles* : dans la mesure où les entreprises sont poussées à réduire leur prix pour une même vente, elles peuvent découvrir que leur marge bénéficiaire sur leurs ventes au gouvernement est réduite.

Au vu de ces éléments de dynamique du marché, et du fait que le gouvernement change sa méthode d'achat de biens et services, le gouvernement peut adopter une des trois options suivantes :

1. *Laisser le marché gérer la transformation* : effectuer les changements et laisser le marché faire face aux conséquences. Aucune entreprise n'est forcée de soumissionner les marchés publics. Lorsque les nouvelles politiques seront en place, le marché retrouvera finalement un nouvel équilibre. Mais la recherche de

cet équilibre peut forcer les fournisseurs qui espèrent continuer de vendre au gouvernement fédéral à encourir des dépenses;

2. *Gérer activement la transformation* : le gouvernement fédéral mettrait en place des mécanismes visant ouvertement à limiter les répercussions des changements sur les groupes de fournisseurs qui courent les plus grands risques;
3. *Aider le marché à gérer la transformation* : en entreprenant un dialogue avec les fournisseurs, le gouvernement fédéral s'est engagé actuellement dans cette voie. Si les fournisseurs ont suffisamment de temps pour se préparer, et si on tient compte de leurs inquiétudes relatives à l'efficacité du processus d'appel d'offres, le gouvernement pourrait réaliser la plus grande partie des économies souhaitées en améliorant son efficacité tout en minimisant les répercussions sur les entreprises individuelles.

Section B – Principes et processus de transformation des achats à TPSGC

Les objectifs principaux de TPSGC dans le remaniement des achats sont de standardiser les produits achetés et la façon de les acheter, d'améliorer le rapport qualité-prix et de simplifier le système d'achats de biens et de services du gouvernement fédéral. La transformation mise en œuvre pour réaliser ces objectifs toucheront pratiquement tous les aspects du processus d'approvisionnement de TPSGC. Ces changements influenceront également sur la façon dont les ministères clients de TPSGC font des affaires avec les fournisseurs de biens et services ainsi que la façon dont les fournisseurs font des affaires avec les ministères à l'échelle du gouvernement.

TPSGC énonce clairement ses intentions. Il deviendra plus exigeant en tant que client. Il exige un meilleur rapport qualité-prix lorsqu'il achète des biens et des services. Actuellement, le gouvernement dépense plus d'un milliard de dollars par mois pour les biens et services qu'il utilise dans ses activités courantes.

Un acheteur de biens et de services

En tant qu'élément central du gouvernement, TPSGC a reçu le mandat d'aider les ministères à acheter leurs biens et services. TPSGC ne peut pas investir lui-même dans un groupe, un secteur ou un segment de l'économie ou soutenir l'un d'eux. Par exemple, ce sont d'autres ministères ou organismes gouvernementaux, dûment mandatés à cet égard, qui surveillent la politique industrielle et les stratégies de compétitivité. Ainsi, lorsque le gouvernement décide d'entreprendre une action (par exemple, le développement économique des Autochtones), il charge un ministère (par exemple, Affaires indiennes et du Nord Canada) d'élaborer des politiques et de mettre en œuvre des programmes visant à réaliser des objectifs économiques et sociaux particuliers. TPSGC, dans son rôle de principal acheteur de biens et services au sein du gouvernement, soutient les politiques et les programmes créés par le ministère. Plus précisément, TPSGC :

- Aide les ministères clients à définir leurs besoins et à choisir des méthodes d'achat efficaces. Le Programme de marchés réservés aux entreprises autochtones constitue un exemple de cette approche;
- Gère le processus d'appel d'offres afin de trouver la meilleure solution pour acheter les produits et services dont le ministère client a besoin pour réaliser les objectifs liés à ses politiques et à ses programmes;
- Appuie les ministères clients en surveillant les relations entre les clients et les fournisseurs après l'attribution du contrat afin d'assurer une responsabilisation jusqu'à la clôture du contrat¹³.

¹³ La Direction générale des approvisionnements de TPSGC fournit aussi d'autres services, notamment les suivants : la recherche de marché afin d'établir quels produits sont disponibles chez les fournisseurs; la planification de la gestion des produits; des études sur les méthodes d'approvisionnement; le maintien d'une base de données statistiques et de la capacité de produire des rapports; l'élaboration de cadres politiques; l'examen et la publication de politiques; l'infrastructure technologique à l'appui de l'approvisionnement informatisé.

Objectifs d'approvisionnement de TPSGC

En transformant son processus d'achat, TPSGC vise à :

1. Améliorer le rapport qualité-prix en améliorant la façon dont le gouvernement achète ses produits et services;
2. Offrir un accès équitable, simple et ouvert aux entreprises intéressées à fournir des produits et services au gouvernement.

Pratiques d'approvisionnement de TPSGC

Pour réaliser ces objectifs, TPSGC a mis en œuvre les douze pratiques d'approvisionnement suivantes, qu'il observera tout au long du processus de transformation du processus d'achat :

1. **Priorité à la fonctionnalité.** La priorité lors d'achats de biens et services sera accordée à la fonctionnalité plutôt qu'aux marques, aux spécifications techniques ou aux marques. Cela permettra aux fournisseurs de proposer des solutions et des produits novateurs qui combleront les besoins fonctionnels décrits.
2. **Réduction du nombre de modèles et de configurations.** TPSGC réduira l'éventail de produits achetés — le nombre de modèles et de configurations — tout en conservant un choix raisonnable. Par exemple, le choix de chaises passera d'environ 2 000 configurations à moins de 100, et les services d'aide temporaire n'utiliseront plus des centaines de codes d'emploi, mais utiliseront les codes d'emploi normalisés du gouvernement.
3. **Augmenter le nombre d'invitations à soumissionner.** TPSGC donnera aux fournisseurs davantage de possibilités de soumissionner à l'aide d'offres à commandes, en créant dans chaque catégorie d'approvisionnement des sous-catégories de biens et de services. Cela donnera aux fournisseurs intéressés la possibilité de soumissionner les marchés liés à leur domaine d'expertise.
4. **Dans l'évaluation, tenir compte de la valeur.** TPSGC intégrera dans le processus d'évaluation des critères fondés sur la qualité, et dans le processus d'évaluation des offres, des données de satisfaction du client (par exemple, dans le cas des services professionnels, on propose que des éléments comme l'expérience du fournisseur, ses capacités et la satisfaction du client comptent pour 70 p. 100 du total des points, et le prix, pour 30 p. 100 seulement).
5. **Promouvoir la concurrence liée aux prix.** TPSGC sera plus actif et plus méthodique concernant la concurrence liée aux prix, en fonction de la nature des biens ou services en cause (par exemple, les appels d'offre de prix pour les ordinateurs portables continueront d'avoir lieu tous les trimestres).
6. **Assurer un approvisionnement continu.** Pour assurer qu'un nombre adéquat de fournisseurs qualifiés soient intéressés, le gouvernement cherchera toujours à sélectionner le nombre optimal de fournisseurs. Ainsi, des marchés de services consultatifs en technologie de l'information seront attribués à plusieurs entreprises dans les différentes régions.
7. **Répondre aux besoins de soutien locaux et opérationnels.** Cette pratique impérative vise à assurer que les responsables des opérations gouvernementales de chaque région aient accès à des réseaux de soutien adéquats, adaptés à chaque bien ou service. Par exemple, des marchés de services d'aide temporaire et de services

- consultatifs en technologie de l'information seront attribués par région, à plusieurs entreprises dans chaque région.
8. **Des appels d'offre ouverts et équitables.** Un système d'appels d'offre plus ouvert et plus équitable, dans lequel il sera plus facile et moins coûteux pour les fournisseurs de présenter des propositions, constituera un système plus juste. Par exemple, les contrats et les documents d'appels d'offres seront formulés plus simplement, ce qui facilitera la présentation des propositions; la mise à l'essai des meubles sera faite après l'attribution des marchés, plutôt que de constituer une des exigences des demandes de propositions.
 9. **Un accès plus facile aux marchés publics.** Pour rendre plus facile pour les petites entreprises de soumissionner et d'exécuter les marchés publics, TPSGC leur fournira des outils et des conseils pour les aider à créer des consortiums qui présenteront des propositions communes. Ces propositions seront considérées au même titre que les propositions des grosses entreprises.
 10. **Hausser la probabilité de faire des affaires pour les fournisseurs retenus.** Les fournisseurs retenus auront l'assurance de recevoir un volume d'affaire. Le gouvernement effectuera ses achats auprès de fournisseurs retenus, et s'assurera qu'ils tirent profit de leurs offres à commandes. Par exemple, actuellement, plus de 40 fournisseurs de mobilier sont titulaires d'offres à commandes, mais le gouvernement effectue plus de la moitié de ses achats de meubles chez d'autres fournisseurs.
 11. **Des achats plus rapides.** Le recours aux offres à commandes permettra d'effectuer les achats dans un délai d'un à quatre jours, comparativement au délai de 30 à 60 jours que l'on observe actuellement.
 12. **Des décisions plus éclairées.** L'utilisation d'outils électroniques pour obtenir des renseignements détaillés sur les acheteurs, les produits achetés, le moment de l'achat, le prix et le fournisseur aidera le gouvernement à comprendre comment améliorer son processus d'approvisionnement et offrir ainsi la meilleure valeur à la population canadienne.

Stratégies visant à promouvoir un accès ouvert et transparent aux petites et moyennes entreprises

TPSGC compte donner aux PME la même possibilité d'accéder aux marchés publics, et a mis en œuvre une série d'actions à cette fin¹⁴ :

- Lorsque les entreprises sont trop petites pour soumissionner seules les marchés publics, TPSGC a rendu plus facile pour elles de créer des partenariats et des coentreprises.
- Lorsque la situation s'y prêtait, TPSGC a créé une série de sous-catégories dans chaque catégorie de biens et de services, et il a permis aux entreprises de présenter des soumissions pour ces sous-catégories plutôt que pour la catégorie dans son

¹⁴ Cette approche a déjà produit un bon nombre de résultats positifs. Par exemple : dans le cadre d'un contrat de services de déménagement passé avec un important agent d'immeubles, on a dépensé environ 57 millions de dollars chez des PME, qui ont fourni des services particuliers de déménagement. Tiré de : TPSGC, Approvisionnement dans le cadre de l'initiative *Les prochaines étapes* — Stratégies visant à promouvoir l'accès ouvert et transparent pour les petites et moyennes entreprises.

ensemble. Au besoin, TPSGC a aussi créé des sous-catégories régionales, pour permettre aux entreprises des régions de soumissionner de plus petits marchés.

- Dans la mesure du possible, TPSGC insiste pour que les services d'installation et de soutien soient offerts localement. Cette mesure assure que les fournisseurs nationaux fournissent des niveaux de service qui peuvent combler en temps utile l'ensemble des besoins des clients. La mesure contribue également à faire en sorte que les petites entreprises locales, qui assurent la distribution et le soutien localement, soient en mesure d'obtenir leur part des marchés.

Le Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME)

Le BPME, créé en 2005, a organisé des consultations dans l'ensemble du pays pour entendre les préoccupations des PME. Des directeurs ont été nommés dans l'ensemble du pays pour aider les PME à faire affaire avec le gouvernement. Le BPME a déjà eu un effet sur la façon dont les nouveaux contrats d'achat et les énoncés des exigences sont formulés.

Répercussions régionales

TPSGC a lancé des demandes pour une trentaine d'offres à commandes distinctes, dont la majorité ont des sous-catégories, qui permettront de multiplier le nombre d'occasions d'affaires pour les entreprises. TPSGC veille aussi à ce que les opérations du gouvernement dans toutes les régions aient accès aux réseaux de soutien appropriés — adaptés à chaque bien et service. Par exemple, les fabricants d'imprimantes doivent avoir des bureaux de service locaux et des services d'installation (qui sont habituellement fournis par des PME de revendeurs locaux et d'entreprises de service) dans des rayons de 100 kilomètres de chaque centre urbain ayant une population de plus de 30 000 habitants.

Accent mis sur les secteurs de l'industrie

Les équipes d'approvisionnement sont maintenant réparties par secteurs de l'industrie, ce qui permet aux agents de mieux comprendre la nature du secteur de l'industrie duquel ils effectuent des achats (c'est-à-dire de déterminer les principaux fournisseurs ainsi que le rôle des distributeurs et des sous-traitants — généralement des PME — au sein de la chaîne d'approvisionnement).

Stratégies visant à promouvoir un accès ouvert et transparents aux petites et moyennes entreprises (PME) (suite)

Description des besoins

TPSGC a établi un processus de détermination des besoins centré sur les résultats ou sur l'aspect fonctionnel. Les PME ont donc la possibilité de proposer des produits nouveaux et novateurs qui n'ont peut-être jamais été essayés.

Un style clair et simple

TPSGC a entrepris un programme important de simplification du style qui entraînera une simplification des clauses nécessaires pour comprendre ce que le gouvernement cherche à obtenir. Cela sera particulièrement utile à un grand nombre de PME.

Un accès plus facile

TPSGC collabore avec le Secrétariat du Conseil du Trésor à la révision des politiques régissant l'approvisionnement. Dans l'intervalle, TPSGC permet aux PME d'accéder gratuitement à MERX – le système électronique d'appel d'offres du gouvernement. Les petits fournisseurs de services professionnels peuvent également s'inscrire dans un système en ligne et accéder ainsi à des marchés publics.

Rendre les offres à commandes pertinentes

Le recours aux offres à commandes a été rendu obligatoire pour les dix catégories de biens et de services les plus couramment achetés. Ainsi, l'entreprise qui obtient une offre à commandes peut s'attendre à recevoir des commandes.

Stratégie industrielle

TPSGC sert les Canadiens dans le cadre de son mandat. TPSGC n'a pas le mandat d'agir comme entreprise de capital de risque ou comme placeur, ou de choisir les industries dans lesquelles il peut investir. Le gouvernement dans son ensemble possède des ministères spécialisés qui s'occupent de la santé de l'économie (par exemple, les ministères des Finances, de l'Industrie, du Commerce international). Ces ministères mettent en œuvre des programmes particuliers qui aident le Canada à atteindre ses objectifs économiques.

Section C – Vue d'ensemble des services d'aide temporaire – préparé par TPSGC

Vue d'ensemble

Cette section présente la stratégie d'achat proposée pour les services d'aide temporaire (SAT).

Le gouvernement du Canada est en train de simplifier et de transformer sa façon d'obtenir des services d'aide temporaire. Il espère ainsi que les contribuables canadiens en auront davantage pour leurs impôts et mieux assumer ses responsabilités à leur égard.

Les entreprises d'aide temporaire fournissent au gouvernement du personnel quand il doit remplacer des employés ou accroître sa capacité pour un temps limité. L'aide temporaire est spécialement conçue pour compléter l'effectif de la fonction publique durant les périodes d'absence comme les congés parentaux, les congés de formation prolongés ou les besoins à court terme. Depuis plus de 30 ans, des entreprises aident le gouvernement à répondre à ses besoins de travailleurs temporaires par des offres à commandes.

Il est important de noter que TPSGC ne cherche pas à réduire le recours aux services d'aide temporaire. En fait, les travailleurs temporaires constateront que la demande à leur égard ne faiblira pas, à moins que les besoins des ministères et des organismes gouvernementaux ne changent radicalement.

En 2005-2006, 144 entreprises détenaient des offres à commandes avec le gouvernement fédéral pour fournir des SAT dans la Région de la capitale nationale. Trente-cinq d'entre elles fournissaient 80 p. 100 des services. Le besoin est d'environ 6,5 millions d'heures par année et la valeur de ces marchés s'élève globalement à quelque 200 millions de dollars par année.

Contexte

Les SAT couvrent actuellement un large éventail de classifications dépassées qui sèment la confusion et qui font que l'utilisation des services d'aide temporaire par le gouvernement du Canada est mal comprise. Certaines classifications sont hautement spécialisées (comme en ingénierie) ou il y a des chevauchements avec d'autres méthodes d'achat (comme pour les technologies de l'information).

Présentement, les entreprises qui possèdent une offre à commandes sont libres de fixer leurs tarifs horaires et peuvent les changer n'importe quand (c'est le principe de la tarification dynamique), ce qui produit un système inconstant.

Les données de TPSGC montrent que les tarifs des SAT sont très instables et peuvent même parfois doubler en peu de temps. Toutefois, les données de Statistique Canada indiquent que le marché lui-même n'est pas aussi variable que le donne à penser cette tarification en dents de scie. Entre août 2005 et août 2006, le taux de chômage de l'Ontario a baissé de 2,3 p. 100.

En outre, les bureaux régionaux de TPSGC de partout au Canada n'appliquent pas le principe de la tarification dynamique aux SAT. La plupart utilisent des tarifs fixes et les révisent périodiquement (p. ex. tous les trois mois).

Enfin, avec les offres à commandes actuelles, les ministères et les organismes gouvernementaux doivent se prévaloir du « droit essentiel de refus » qui accompagne le processus d'attribution quand ils veulent passer une commande dans le cadre d'une offre à commandes. Ils doivent d'abord trouver les ressources auprès de l'entreprise qui affiche les tarifs les plus bas pour la classification demandée. Les recherches montrent qu'une partie importante des commandes vont à des fournisseurs qui affichent des tarifs élevés. C'est la preuve que la politique du droit essentiel de refus ne fonctionne pas efficacement et ne garantit pas l'octroi du marché au plus bas soumissionnaire.

Le gouvernement introduit les améliorations suivantes au processus d'achat de SAT :

- ✓ Il normalise ses catégories de personnel;
- ✓ Il recherche des entreprises efficaces qui rémunèrent leurs employés de façon équitable¹⁵;
- ✓ Il élimine le « droit essentiel de refus »;
- ✓ Il abaisse le coût du processus pour les fournisseurs pour encourager des tarifs concurrentiels et éliminer la tarification dynamique;
- ✓ Il offre aux soumissionnaires des débouchés en accordant des offres à commandes basées sur 200 p. 100 de ses besoins annuels prévus;
- ✓ Il simplifie le processus de commande et réduit les frais d'achat pour les ministères et les organismes gouvernementaux en leur permettant de solliciter directement une entreprise déjà qualifiée;
- ✓ il mesure le rendement des fournisseurs au moyen de sondages sur la satisfaction des clients.

Tout au long de ce processus pour améliorer le système, le gouvernement s'est concentré sur le choix d'une méthode qui

- lui garantisse un bon rapport qualité-prix dans ses achats de SAT;
- assure un accès équitable, simple et ouvert aux fournisseurs de partout au Canada;
- donne des occasions d'affaires aux petites et moyennes entreprises (PME).

La nouvelle approche de l'approvisionnement en services d'aide temporaire

La nouvelle stratégie d'achat suppose la normalisation des services **pour arriver à un nombre réduit d'axes fonctionnels** :

Axe 1 : Services administratifs, de bureau et de secrétariat temporaires

Axe 2 : Services professionnels temporaires

Axe 3 : Services techniques et opérationnels temporaires

Chacun des axes comprendra un ensemble normalisé de catégories et de classifications qui sera divisé en groupes logiques moins confus, aussi bien pour les ministères et les organismes

¹⁵ Voir le tableau 2 intitulé Critères d'évaluation technique.

gouvernementaux que pour les fournisseurs. Les SAT n'utiliseront plus des centaines de codes d'emploi aléatoires, mais des codes normalisés. On éliminera les classifications hautement spécialisées comme celles des ingénieurs et les classifications déjà couvertes par d'autres méthodes d'achat comme celle des spécialistes des applications informatiques, qui appartiennent aux services professionnels en informatique. On trouvera au tableau 1, ci-dessous, une liste complète des catégories et des classifications.

Tableau 1 : Catégories et classification du personnel

Axe 1 : Travail de bureau, administration, secrétariat	Axe 2 : Services professionnels	Axe 3 : Services techniques et opérationnels
Commis (subalterne)	Vérificateur (subalterne)	Dessinateur et illustrateur (subalterne)
Commis (intermédiaire)	Vérificateur (intermédiaire)	Dessinateur et illustrateur (intermédiaire)
Commis (supérieur)	Vérificateur (supérieur)	Dessinateur et illustrateur (supérieur)
Services administratifs (subalterne)	Agent de commerce (subalterne)	Soutien technologique et scientifique (niveau A)
Services administratifs (intermédiaire)	Agent de commerce (intermédiaire)	Soutien technologique et scientifique (niveau B)
Services administratifs (supérieur)	Agent de commerce (supérieur)	Soutien technologique et scientifique (niveau C)
Secrétaire (subalterne)	Économique, sociologie, statistique (subalterne)	Soutien technologique et scientifique (niveau D)
Secrétaire (intermédiaire)	Économique, sociologie, statistique (intermédiaire)	Manœuvre et personnel de métier auxiliaire (niveau A)
Secrétaire (supérieur)	Économique, sociologie, statistique (supérieur)	Manœuvre et personnel de métier auxiliaire (niveau B)
	Service d'information (subalterne)	Technicien de bibliothèque (niveau I)
	Service d'information (intermédiaire)	Technicien de bibliothèque (niveau II)
	Service d'information (supérieur)	Magasinier (subalterne)
	Personnel chargé de la gestion des finances (subalterne)	Magasinier (intermédiaire)
	Personnel chargé de la gestion des finances (intermédiaire)	Magasinier (supérieur)
	Personnel chargé de la gestion des finances (supérieur)	
	Bibliothécaire (subalterne)	
	Bibliothécaire (intermédiaire)	
	Bibliothécaire (supérieur)	
	Conseiller en personnel (subalterne)	
	Conseiller en personnel (intermédiaire)	

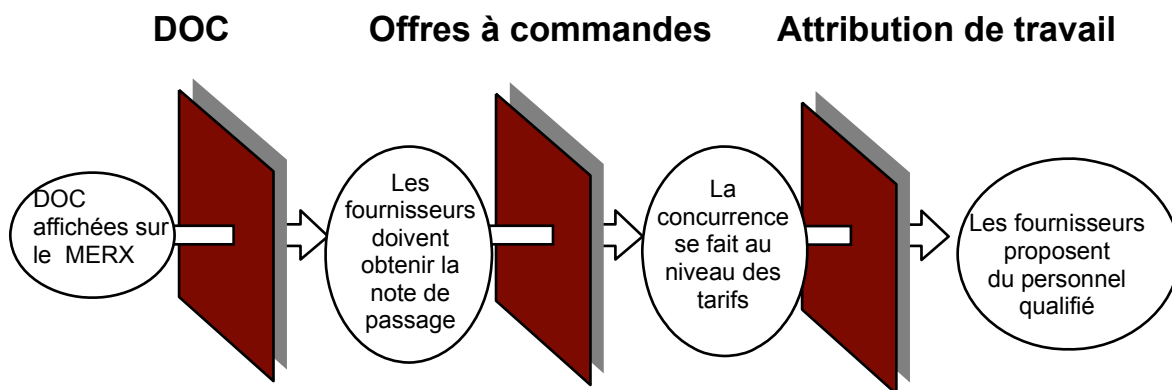
	Conseiller en personnel (supérieur)	
	Personnel chargé des achats (subalterne)	
	Personnel chargé des achats (intermédiaire)	
	Personnel chargé des achats (supérieur)	
	Personnel de gestion des programmes (subalterne)	
	Personnel de gestion des programmes (intermédiaire)	
	Personnel de gestion des programmes (supérieur)	

Pour **accroître les occasions de soumissionner**, les fournisseurs devront se conformer à seulement 36 des 50 classifications et niveaux de compétence. L'analyse de TPSGC montre que la majorité des entreprises qui ont des offres à commandes pour des classifications semblables sont capables de répondre à ces exigences. Les entreprises seront autorisées à former des coentreprises, de sorte que les PME pourront soumissionner sur le même pied que les entreprises plus grosses.

L'évaluation tiendra compte de la valeur. Dans les SAT, les offres à commandes seront accordées selon le mérite technique et le prix. Les fournisseurs qui obtiendront la note de passage d'après les critères notés (voir tableau 2 ci-dessous) et qui offriront les meilleurs prix seront considérés pour une éventuelle offre à commandes. La sélection des fournisseurs sera basée sur le mérite technique, le coût et la capacité. L'évaluation financière est décrite en détail dans la section ci-dessous intitulée Évaluation financière. L'offre à commandes sera valide deux ans, avec possibilité de deux prolongations d'un an (pour un maximum de quatre ans).

Processus de qualification

Diagramme 1 : Processus de sélection des fournisseurs



On utilisera une carte de pointage de la satisfaction des clients pour évaluer le rendement des fournisseurs. Les fournisseurs qui, de façon répétée, choisissent de ne pas répondre à ses commandes ou qui proposent du personnel non qualifié, verront leur offre à commandes remise en question.

Il importe de noter que TPSGC prévoit que le besoin de travailleurs temporaires qualifiés se maintiendra au niveau actuel. Pour **assurer la constance de l'approvisionnement**, et toujours répondre à ses besoins, le gouvernement prévoit accorder un assez grand nombre d'offres à commandes pour couvrir 200 p. 100 des besoins prévus. Cette stratégie lui assure un grand bassin de fournisseurs qualifiés.

Pour **assurer une concurrence équitable et ouverte**, on affichera sur le MERX la demande d'offre à commandes (DOC) pour inviter les fournisseurs à y répondre. Le processus d'achat sera moins coûteux et moins complexe pour les fournisseurs, qui ne devront plus constamment changer leurs tarifs. La nouvelle offre à commandes comprendra des taux horaires fixes qui seront revus une fois par année en fonction de l'Indice des prix à la consommation. Cela éliminera l'incertitude de la tarification dynamique pour les ministères et les organismes gouvernementaux et réduira la fréquence des appels d'offres pour les fournisseurs.

Tableau 2 : Critères d'évaluation technique

Code	Critères d'évaluation	Total des points	Points alloués	Note minimale
R1	Ancienneté de l'entreprise	15	<ul style="list-style-type: none"> • 15 points pour 6 ans et plus; • 10 points pour 3 à 6 ans • 5 points pour 2-3 ans; • 0 point pour moins de 2 ans. 	
R2	Heures de travail temporaire fournies en 2004	25	<ul style="list-style-type: none"> • 25 points pour 175 000 heures ou plus; • 20 points pour plus de 140 000, mais moins de 175 000 heures; • 15 points pour 105 000 à 140 000 heures; • 10 points pour plus de 70 000, mais moins de 105 000 heures; • 5 points pour 35 000 à 70 000 heures; • 0 point pour moins de 35 000 heures. 	Doit avoir un minimum de 25 points pour R2 et R3 réunis
R3	Heures de travail temporaire fournies en 2005	25	<ul style="list-style-type: none"> • 25 points pour 175 000 heures ou plus; • 20 points pour plus de 140 000, mais moins de 175 000 heures; • 15 points pour 105 000 à 140 000 heures; • 10 points pour plus de 70 000, mais moins de 105 000 heures; • 5 points pour 35 000 à 70 000 heures; • 0 point pour moins de 35 000 heures. 	

R4	Capacité	100	Personnel administratif, de bureau et de secrétariat • 60 points pour 15 % et plus; • 45 pour 10-14,9 %; • 30 pour 5-9,9 %; • 0 pour < 5 %.	Doit avoir un minimum de 50 points au total
			Services professionnels • 20 points pour 15 % et plus; • 15 points pour 10-14,9 %; • 10 pour 5-9,9 %; • 0 pour < 5 %.	
			Services techniques/opérationnels • 20 points pour 15 % et plus; • 15 points pour 10-14,9 %; • 10 pour 5-9,9 %; • 0 pour < 5 %.	
R5	Sélection des nouveaux employés	10	si Oui	
R6	Méthodes d'évaluation	10	• 5 différentes techniques de recrutement ou plus = 10 points; • 3-5 différentes techniques = 6 points; • 2 techniques = 3 points.	Doit avoir un minimum de 100 points de R1 à R6
R7	Gestion des comptes	75	Notation descriptive	Doit avoir une note minimale de 50 %
R8	Certification de la capacité	75	Notation descriptive	Doit avoir une note minimale de 50 %

Le gouvernement prend des mesures pour faciliter la mise en concurrence. Les ministères et organismes seront dorénavant libres de donner une commande directe à n'importe quelle entreprise détenant une offre à commandes. La période d'attribution des commandes directes sera étendue à 52 semaines consécutives, ce qui permettra aux fournisseurs de faire une meilleure planification. Le plafond des commandes sera porté à 400 000 \$. (Voir les explications à la page 39.) Les coentreprises seront traitées comme n'importe quelle entreprise et les PME pourront ainsi soumissionner sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises.

Les ministères et organismes tireront également avantage de **la plus grande rapidité d'exécution des commandes**, puisque le processus de commandes directes sera plus simple et plus efficace.

Évaluation financière

En nous fondant sur les réactions que nous avons obtenues au cours du processus de demandes de renseignements sur les fournisseurs, nous avons modifié certaines caractéristiques de l'évaluation financière afin de tenir compte de quelques-unes des préoccupations. Premièrement, nous avons retiré de notre stratégie la compétition en ligne sur le plan des prix. Deuxièmement, nous demandons maintenant les taux de salaire que pour pouvoir comparer les offres; ces taux ne serviront qu'à des fins d'évaluation. De son côté, le gouvernement compte sur elles pour lui fournir un personnel qualifié au taux convenu.

Étape 1

- a. La première partie de l'évaluation financière consistera à déterminer les taux de salaire moyens pour chacune des cinquante classifications sur la base des taux communiqués par chaque entreprise techniquement qualifiée. Les taux de salaire moyens ne serviront qu'à des fins d'évaluation.
- b. Pour chaque classification, on calculera une moyenne médiane et une moyenne ajustée. Le plus élevé de ces deux chiffres sera le taux de salaire moyen de chaque classification. Pour être conformes, les taux de salaire proposés par un soumissionnaire ne devront pas être de plus de 50 p. 100 supérieurs au taux moyen, et ce dans un nombre **minimum** de classifications. TPSGC se réserve également le droit de demander aux fournisseurs de certifier leurs taux de salaire.
- c. TPSGC annoncera alors le taux de salaire moyen de chaque classification à tous les soumissionnaires conformes. Il se servira de ces taux uniquement comme base de comparaison des soumissionnaires pour l'étape suivante de l'évaluation financière.

Étape 2

- a. Chaque soumissionnaire conforme sera prié de communiquer la marge sur coût de revient qu'il se propose de prendre pour chaque axe, en se référant aux taux de salaire moyens.
- b. TPSGC se fondera sur la moyenne pondérée pour calculer la marge sur coût de revient du soumissionnaire selon la formule suivante :
 - Marge pour l'axe 1 : 60 p. 100 de pondération
 - Marge pour l'axe 2 : 20 p. 100 de pondération
 - Marge pour l'axe 3 : 20 p. 100 de pondération
- c. TPSGC classera alors les soumissionnaires selon la marge moyenne pondérée, de la plus basse à la plus élevée.
- d. TPSGC reprendra ensuite les chiffres relatifs à la « capacité » de chaque soumissionnaire.

Base de sélection

La liste des fournisseurs sera établie à l'aide des deux classements chiffrés ci-dessus. Les fournisseurs auxquels nous enverrons des offres à commandes dépasseront en nombre ceux dont nous avons besoin; le nombre total d'offres à commandes sera le double du nombre réellement nécessaire aux projets du gouvernement. On trouvera des exemples au tableau 3.

Tableau 3 : Bases de sélection types

Fournisseur	Marge pondérée de la plus basse à la plus élevée	Capacité	Capacité cumulative	Offre à commandes (O/N)
Fournisseur A	28,25 %	5 %	5 %	O
Fournisseur B	28,67 %	5 %	10 %	O
Fournisseur C	28,75 %	7 %	17 %	O
Fournisseur D	29,02 %	5 %	22 %	O
Fournisseur E	29,33 %	8 %	30 %	O
Fournisseur F	29,52 %	12 %	42 %	O
Fournisseur G	29,67 %	9 %	51 %	O
Fournisseur H	30,01 %	8 %	59 %	O
Fournisseur I	30,47 %	8 %	67 %	O
Fournisseur J	30,55 %	15 %	82 %	O
Fournisseur L	30,89 %	6 %	88 %	O
Fournisseur M	31,12 %	10 %	98 %	O
Fournisseur N	31,22 %	21 %	119 %	O
Fournisseur O	32,48 %	7 %	126 %	O
Fournisseur P	32,55 %	20 %	146 %	O
Fournisseur Q	33,67 %	25 %	171 %	O
Fournisseur R	34,56 %	5 %	176 %	O
Fournisseur S	35,89 %	25 %	201 %	O
Fournisseur T	39,44 %	15 %	216 %	N
Fournisseur U	42,43 %	10 %	236 %	N
Fournisseur V	55,00 %	22 %	258 %	N
Fournisseur W	67,00 %	5 %	263 %	N
Fournisseur X	74,00 %	7 %	270 %	N

Offres à commandes retenues

Les offres à commandes n'indiqueront que les taux de facturation horaires fermes, tout compris, du fournisseur. Les taux de facturation seront une combinaison du taux de salaire moyen de chaque catégorie et de la marge sur coût de revient du soumissionnaire. Il n'y aura pas de ventilation entre taux de salaire et marges.

Exemple : Supposons que l'on ait calculé un taux de salaire moyen hypothétique de 10,50 \$ pour la classification de commis subalterne durant le processus de DOC et que le fournisseur A ait fixé avec succès sa marge à 32 p. 100 pour l'axe A. L'offre à commandes destinée au fournisseur A indiquerait pour la classification de commis subalterne un taux horaire ferme, tout compris, de 13,86 \$ (c.-à-d. $10,50 \times 1,32$). Le fournisseur A serait tenu d'envoyer au gouvernement des commis subalternes au taux horaire ferme, tout compris, de 13,86 \$. Bien que le gouvernement du Canada soit obligé de payer 13,86 \$ pour tous les commis subalternes du fournisseur A, il ne s'attend pas à ce que ce dernier leur verse un salaire horaire de 10,50 \$.

Réactions recherchées

TPSGC cherche à obtenir des réactions au sujet de la nouvelle offre à commandes en SAT, et plus particulièrement sur les points suivants :

- Structure des offres à commandes proposées pour les SAT;
- Critères d'évaluation proposés;
- Normalisation des catégories de ressources proposées;
- Autres idées pour réduire les coûts des fournisseurs et du gouvernement du Canada.

Section D – Analyse des données sur les services d'aide temporaire (SAT)

Macro-analyse de l'emprise sur le marché

Définir l'industrie

L'industrie des services d'aide temporaire (SAT) offre les services d'employés non permanents à temps plein et à temps partiel à des milliers d'employeurs partout au Canada. L'avantage que tire les employeurs de ces services est de pouvoir, souvent au pied levé, faire appel à un employé d'un bassin de travailleurs temporaires. Cela les aide à diminuer leurs coûts fixes et variables de main-d'œuvre occasionnelle.

Les SAT augmentent la flexibilité des effectifs. Des exemples courants sont les cas où une organisation a besoin d'un employé temporaire en raison d'un accroissement imprévu et à court terme de la charge de travail et où elle remplace un travailleur absent pour une période limitée — en congé de maternité, par exemple. La demande pour ce service est telle que bon nombre de personnes ont pris l'habitude de donner en sous-traitance pour un temps restreint un travail spécialisé à des employés d'autres organisations responsables de les rétribuer partiellement ou entièrement.

Le marché des SAT regroupe plusieurs catégories du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN). L'industrie des Services d'emploi (SCIAN 5613) offre aux employeurs une gamme variée de ressources humaines et de services connexes. Les services de Location de personnel suppléant (SCIAN 56132) consistent à pourvoir des postes sur une base non permanente pour une organisation. D'autres entreprises font partie de la catégorie Location de personnel permanent (SCIAN 56133) et fournissent des ressources humaines et des services de gestion de ressources humaines à leurs clients. De plus, certaines entreprises agissent principalement à titre d'Agences de placement (SCIAN 56131), en trouvant la personne appropriée pour occuper un poste permanent.

Bien que les services de Location de personnel suppléant (SCIAN 56132) renvoient à la catégorie des SAT, il existe parfois certaines restrictions dans les données associées à ce code *en particulier*. Dans certains cas, on évite ces restrictions en montant d'un niveau dans le système de classification, c'est-à-dire en passant du code à cinq chiffres à celui à quatre chiffres : Services d'emplois (5613). Ce changement ne nuit pas significativement à notre analyse du marché, parce que les services d'aide temporaire représentent les quatre cinquièmes de la production des services d'emploi¹⁶. Dans d'autres cas, lorsque la composition des données sur la Location de personnel suppléant (56132) est adéquate, elles sont intégrées à l'analyse. L'annexe A donne une description détaillée de la Méthode d'analyse des données utilisée.

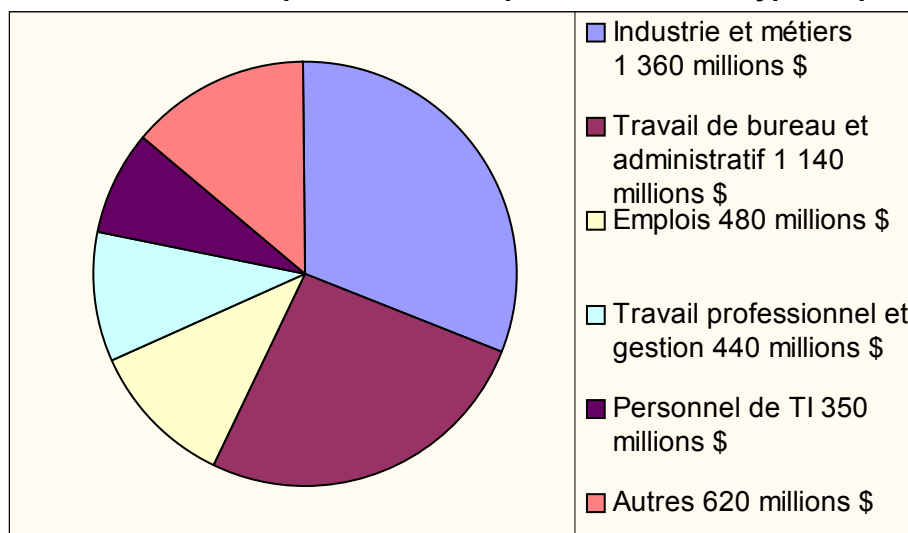
¹⁶ Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004.

Définir le marché : Recettes et employés

L'industrie des services d'emploi a généré 6,1 milliards de dollars de recettes d'exploitation en 2004, la troisième année à afficher une croissance supérieure à 5 p. 100. La marge de bénéfices d'exploitation de l'industrie était passée de 3,5 p. 100 à 4 p. 100, entraînant des profits de 244 millions de dollars cette année-là¹⁷.

Les SAT ont représenté 79 p. 100 de toute l'industrie des services d'emploi et ses recettes d'exploitation ont atteint 4,4 milliards de dollars en 2004. Les entreprises étaient de loin les plus gros clients des SAT, comptant pour presque 90 p. 100 des recettes. Dans l'ensemble, *tous les niveaux* du gouvernement du Canada n'ont apporté que 8,4 p. 100 des recettes des SAT¹⁸. La dotation de postes dans l'industrie et les métiers a généré la plus grande part des recettes, suivie par les emplois de commis et administratifs et par les postes techniques. (Voir le graphique 1.)

Graphique 1 : Revenus tirés de placements temporaires selon le type du poste occupé



Source : Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004

En 2004, dans l'ensemble de l'industrie des SAT, on a facturé 213 millions d'heures de dotation en personnel à l'échelle nationale. Le taux horaire moyen dans l'industrie, calculé par Le Conference Board du Canada, est de 20,66 dollars (montant total des services facturés/nombre d'heures facturées).

Plus de 460 000 employés temporaires ont fourni ces millions d'heures de SAT. Selon les calculs du Conference Board du Canada, en 2004, chaque employé temporaire a, en moyenne :

- complété 460 heures de travail;
- tiré 9 500 \$ de revenus de l'industrie des SAT;

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004.

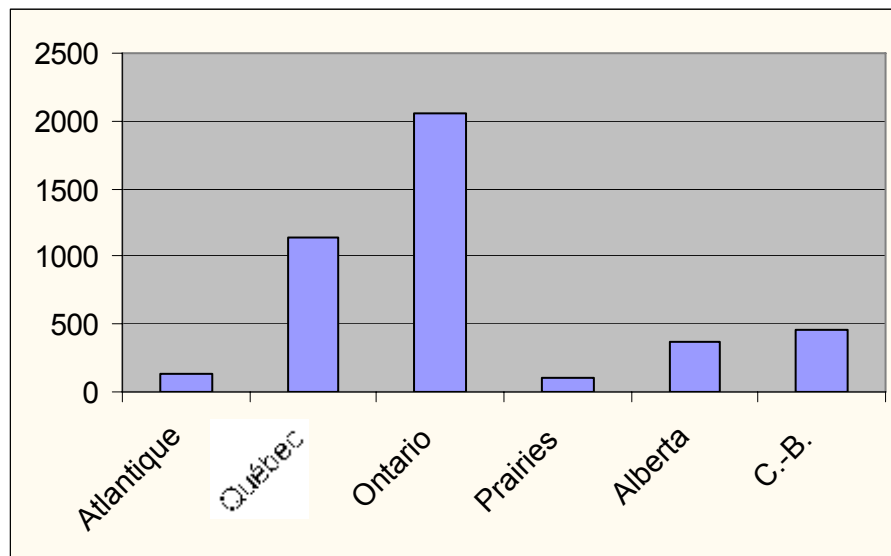
- travaillé l'équivalent de 12,3 semaines de travail à temps plein, ou environ 3 mois (selon des semaines de travail de 37,5 heures).

Définir le marché : Caractéristiques des établissements et des recettes

Les services d'aide temporaire sont le secteur où la « réponse humaine compensatoire » est la plus importante. Le prix à l'heure relativement bas des services et leur nature très sporadique font en sorte qu'ils sont rarement transportés (ou transportables) à partir d'autres localités. Il existe plutôt une tendance à les rapprocher des clients. Les plus grandes entreprises d'aide temporaire maintiennent une présence dans chacune des grandes régions métropolitaines pour servir le mieux possible ces marchés locaux.

L'industrie des services d'emploi est surtout concentrée en Ontario et au Québec. Des 4 269 établissements actifs en 2004, 48 p. 100 étaient situés en Ontario. De son côté, le Québec accueillait 1 141 établissements, soit 27 p. 100 de toutes les entreprises¹⁹. (Voir le graphique 2.)

Graphique 2 : Nombre d'entreprises de services d'emploi, par région

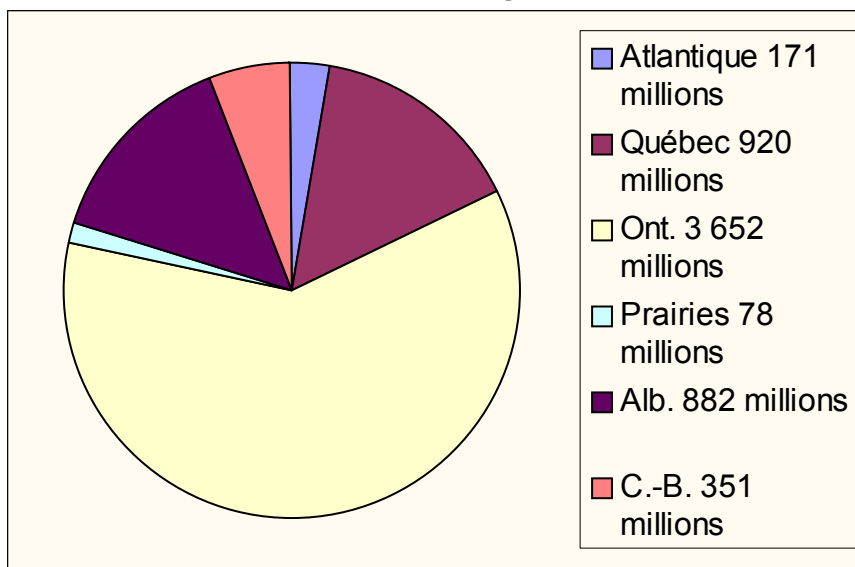


Source : Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004. Un très petit nombre d'établissements de l'Île-du-Prince-Édouard, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont exclus.

Lorsqu'on examine les *recettes* de l'industrie des services de l'emploi, l'Ontario devient encore plus importante. Les entreprises de services d'emploi de l'Ontario ont généré 3,65 milliards de dollars en 2004, soit 60 p. 100 du marché national. Les recettes du marché du Québec atteignent 920 millions de dollars, ou environ 15 p. 100 du marché. Peut-être en raison de la pénurie de main-d'œuvre dans l'économie florissante de l'Alberta, le marché des services d'emploi de cette province ne se classe pas loin derrière, avec 882 millions de dollars²⁰. (Voir le graphique 3.)

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004.

Graphique 3 : Services d'emploi - Recettes par région

Source: Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004. Les recettes d'un très petit nombre d'établissements de l'Île-du-Prince-Édouard, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont exclues.

La marge de bénéfices d'exploitation moyenne des entreprises de services d'emploi a varié entre 2,2 p. 100, au Nouveau-Brunswick, et 5,5 p. 100, au Manitoba. Les marchés compétitifs de l'Ontario et du Québec se situaient au milieu, avec 3,8 p. 100 et 3,7 p. 100 respectivement. Parmi les provinces aux recettes les plus élevées, c'est en Alberta que les entreprises ont réalisé la plus grande marge de bénéfices d'exploitation, de 4,9 p. 100, ou 43 millions de dollars de bénéfices d'exploitation.

La vaste majorité des sociétés sont des PME. Par conséquent, parmi plus de 2 000 entreprises actives sur le marché ontarien, seulement 20 comptaient 500 employés ou plus²¹. Cette structure de prestation de services ne diffère pas de celle des services professionnels en informatique, une autre industrie à « réponse humaine compensatoire ».

Malgré la présence de plus de 4 000 entreprises de services d'emploi actives au pays, les 20 plus grandes ont généré 38 p. 100 des recettes de l'industrie en 2004²². Celles-ci ont réalisé une marge de bénéfices d'exploitation de 3,4 p. 100 en moyenne en 2004. Pour le reste des entreprises, la moyenne a été de 4,3 p. 100. Même si la part du marché des plus petites entreprises est beaucoup moindre, celles-ci ont réalisé une marge un peu plus haute, peut-être en raison de frais généraux plus faibles relativement aux recettes.

Bon nombre de fournisseurs de services ont développé un service général pour tous les emplois. Par contre, d'autres se sont spécialisés dans certains genres d'emploi. Cette spécialisation est prévalente dans les professions à niveau élevé de compétences comme l'ingénierie et la vérification comptable. Plus des deux cinquièmes des fournisseurs de SAT se sont organisés de façon à n'offrir qu'un seul type de service de travail temporaire²³.

²¹ Données obtenues auprès de TPSGC.

²² Preston, Nancy et Michel Savard, *Rapport sur l'Enquête de 2004 sur les services d'emploi*, Statistique Canada, 2004.

²³ *Le secteur des services d'aide temporaire : rôle, structure et croissance*, Statistique Canada, 1997.

L'emprise sur le marché du gouvernement du Canada

Le gouvernement du Canada est l'un des plus grands employeurs au pays. Ce n'est pas étonnant qu'il soit un très important client des entreprises de SAT. Le gouvernement dépense environ 220 millions de dollars par an pour combler des postes temporaires²⁴. Comme le marché national des SAT est évalué à 4,4 milliards de dollars, les dépenses de l'administration fédérale représentent quelque 5 p. 100 de ce marché. Pour ce qui est des autres catégories d'achats, les dépenses du gouvernement ne sont pas suffisamment importantes pour modifier le marché national : même sans elles, l'industrie des SAT générerait plus de 4 milliards de dollars.

L'incidence du gouvernement sur les SAT est beaucoup plus grande sur les marchés régionaux et locaux qu'à l'échelle nationale. On peut évaluer cette incidence assez facilement. Par exemple, si nous supposons que la répartition des SAT s'aligne sur le marché du travail, nous nous attendons à ce que la région de la capitale nationale (RCN), aussi connue sous le nom de Ottawa-Gatineau, ait une part d'environ 4,5 p. 100 du marché national des SAT²⁵.

Le niveau des dépenses est à peu près équivalent à 200 millions de dollars, que le gouvernement du Canada engage juste dans la RCN. (Environ 90 p. 100 de ses besoins en SAT sont dans la RCN.) Ainsi, un calcul de son emprise sur le marché concentré dans la RCN n'aide pas à évaluer correctement cette emprise. Le marché réel des services d'aide temporaire est quasiment un marché *local* centralisé dans la RCN et, dans ce marché, le gouvernement du Canada est presque un monopsonne en situation de domination.

On utilise la demande d'offre à commandes (DOC) pour effectuer presque toutes ces dépenses. On ne peut pas établir clairement le montant des dépenses de SAT engagées autrement qu'avec la procédure officielle de DOC, en raison du manque d'information fiable. Notre analyse traite, dans la mesure du possible, de toutes les dépenses gouvernementales. Cependant, elle utilise seulement les données des dépenses engagées à l'aide des DOC lorsqu'il s'agit des données les plus fiables accessibles. Parfois, les seules données accessibles se limitent à la RCN, mais comme celle-ci compte pour 90 p. 100 des dépenses de SAT du gouvernement, on considère que l'analyse est pertinente pour toutes les dépenses.

Micro-analyse de la dépendance à l'égard du marché

Types de services acquis par le gouvernement du Canada

Le gouvernement se procure trois groupes de services, dont le plus vaste est celui du travail de bureau/secrétariat et du travail administratif, qui représente environ 60 p. 100 des dépenses en travail temporaire. Le deuxième groupe de services professionnels, qui englobe une vaste gamme de types d'emplois, depuis le vérificateur jusqu'au bibliothécaire, compte pour 20 p. 100 des dépenses. Le dernier groupe, le travail technique/opérationnel, qui correspond à des métiers allant du dessin industriel au soutien scientifique, absorbe les 20 p. 100 restants²⁶.

²⁴ Données obtenues de TPSGC

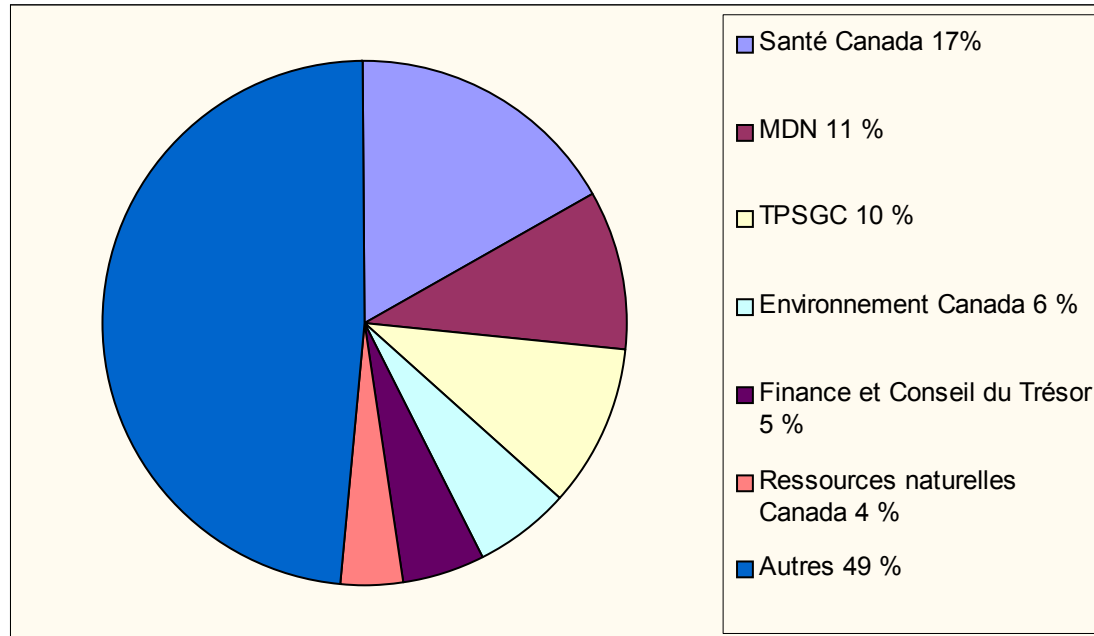
²⁵ Tiré des données de Statistique Canada de l'*Enquête sur la population active* de 2005, <http://www40.statcan.ca/101/cst01/labor35.htm>.

²⁶ Pourcentage estimatif obtenu auprès de TPSGC

Ministères acheteurs

Dans la RCN, plus de cent ministères et organismes se sont procurés des services d'aide temporaire en 2005-2006. Trente-et-un ministères ou organismes ont dépensé 1 million de dollars ou plus en placements temporaires. Parmi eux, les besoins de Santé Canada ont dépassé tous les autres avec près de 34 millions de dollars au total. En deuxième position, il y a eu le ministère de la Défense nationale (MDN) avec 22 millions et TPSGC avec 20 millions. Les huit principaux ministères et organismes ont dépensé 111 millions de dollars dans la RCN, soit 57 p. 100 du total²⁷. (Voir le graphique 4.)

Graphique 4 : Dépenses en services d'aide temporaire, faites dans la RCN, par ministère



Source : Données obtenues par Le Conference Board du Canada auprès de TPSGC.

Structure du réseau de fournisseurs

Le gouvernement du Canada se procure des services d'aide temporaire auprès d'une vaste sélection de fournisseurs. En 2005, les fournisseurs détenant des offres à commandes étaient au nombre de 144, bien que le gouvernement du Canada n'ait pas fait appel à tous cette année-là. En 2005, environ 120 fournisseurs ont reçu des commandes du gouvernement dont 47 pour TPSGC. Beaucoup d'autres agences d'aide temporaire reçoivent également des contrats du gouvernement. Il y en a peut-être des milliers auxquels on a recours de temps à autre en dehors de toute offre à commandes, quoique ce soit habituellement pour des sommes relativement faibles.

²⁷ Données obtenues auprès de TPSGC

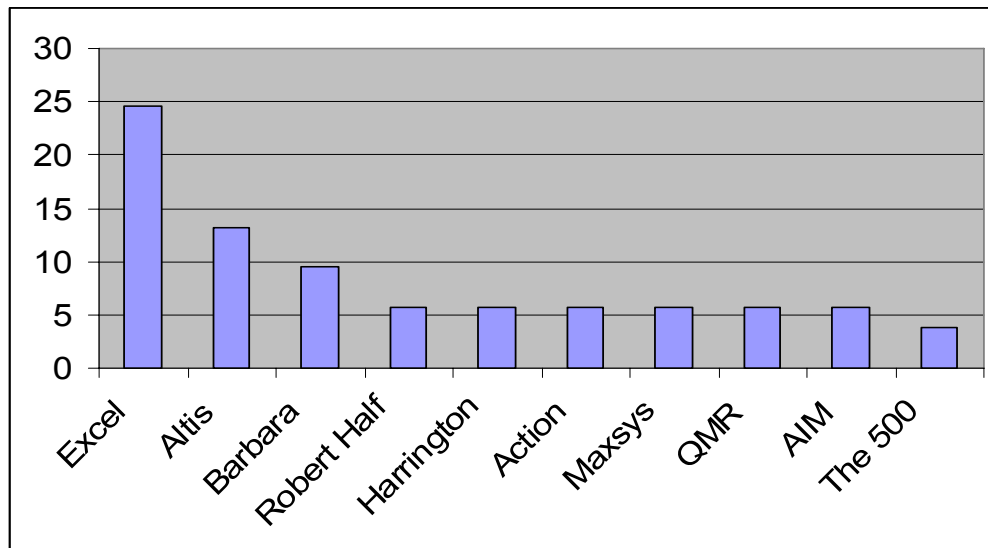
Principaux fournisseurs

Les 35 principaux fournisseurs de services d'aide temporaire ont absorbé 80 p. 100 des dépenses sur offres à commandes.

Les PME sont fortement représentées même parmi les plus gros fournisseurs pour ce qui est de la valeur financière des services offerts. Sur les dix principaux fournisseurs détenant une offre à commandes, six ont moins de 100 employés et deux en ont entre 100 et 200. Il n'y a que deux grandes entreprises : l'une a entre 500 et 1 000 employés et l'autre entre 2 500 et 5 000²⁸.

Les dix principaux fournisseurs absorbent à eux seuls 45 p. 100 des dépenses gouvernementales sur offres à commandes, dont les deux plus gros, Excel Human Resources avec 13 p. 100 et Altis Human Resources avec 7 p. 100, sont des sociétés sœurs. Ensemble elles atteignent un cinquième des dépenses sur offre à commandes du gouvernement²⁹. (Voir le graphique 6.)

Graphique 5 : Revenus des dix principaux fournisseurs de services d'aide temporaire sur offres à commandes en 2005 (en millions \$)



Source : Données obtenues par Le Conference Board du Canada auprès de TPSGC.

²⁸ Les données viennent de Contrats Canada, TPSGC. Ce sont des chiffres communiqués par les fournisseurs eux-mêmes et, en tant que tels, ils sont quelque peu contestables. Par exemple, on ne sait pas exactement si ces employés ont des relations en bonne et due forme avec leur employeur. Les prétendus employés font peut-être simplement partie d'une réserve dans laquelle on puise quand on en a besoin. Ils ont sans doute des relations analogues avec plusieurs agences d'aide temporaire. Comme ils sont alors comptés à de multiples reprises, on risque de surestimer la taille de ces entreprises en nombre d'employés.

²⁹ Données obtenues auprès de TPSGC.

Importance des dépenses du gouvernement du Canada

Les principaux fournisseurs ont pour la plupart leur siège à Ottawa. Cinq d'entre eux se concentrent presque exclusivement sur le marché de la RCN. Même pour ceux qui ont des bureaux ailleurs, il semble que le marché d'Ottawa ait néanmoins beaucoup d'importance. Seuls deux de ces fournisseurs ne *paraissent* pas compter à ce point-là sur le marché d'Ottawa et de Gatineau (voir le tableau 4). Robert Half est une société américaine qui a des bureaux un peu partout dans le monde. Son chiffre d'affaires annuel est de l'ordre de 3,3 milliards de dollars et les contrats du gouvernement du Canada n'en constituent pas une portion significative³⁰. Une autre société, AIM Personnel Services Inc., est une filiale de The AIM Group, grande multinationale ayant son siège aux États-Unis, qui envoie des travailleurs dans plus de 15 pays³¹.

Tableau 4 : Les 10 principaux fournisseurs et leur lieu d'implantation en 2005

Fournisseur	Lieu d'implantation
Excel/Altis	Ottawa et Toronto
Barbara	RCN - Ottawa
Robert Half	États-Unis/International
Harrington	RCN - Ottawa
Action	RCN - Ottawa
Maxsys	RCN – Ottawa
QMR	RCN – Ottawa
AIM Personnel Services	Ottawa (Houston)
The 500	Ottawa et Toronto

Les deux principaux fournisseurs, les sociétés sœurs Excel et Altis, ont été payées environ 38 millions de dollars au total par le gouvernement en 2005. Selon leur site Web, leur chiffre d'affaires annuel combiné dépasse les 30 millions de dollars³². Bien que le montant exact ne soit pas connu, on constate que les contrats avec le gouvernement sont une très importante source de revenu pour elles. Il est clair qu'elles en dépendent énormément. Les autres fournisseurs qui ont leur siège à Ottawa sont sans doute dans la même situation. Ce n'est pas surprenant, étant donné la tendance de cette industrie à s'installer à proximité du client et le rôle extrêmement important que le gouvernement du Canada joue en tant qu'employeur sur le marché local de la RCN.

Le degré de *dépendance* des petits fournisseurs à l'égard des contrats du gouvernement est moins clair. On pourrait, toutefois, penser que si les grandes sociétés sont installées à Ottawa parce qu'il est important d'être géographiquement proche du marché, il en va de même des plus petites. Et si les grandes dépendent du plus gros client du marché local, les plus petites en dépendront aussi.

³⁰ Site Web de Robert Half à l'adresse www.rhi.com/portal/site/rhi-us/menuitem.a92d4b453ee82d15edb82f90448fbfa0/

³¹ Site Web d'AIM à l'adresse www.theaimgroup.ca/aimcalgary/international.htm.

³² Site Web d'Altis à l'adresse www.altishr.com/about/about.htm.

Il ressort clairement de la présente analyse que la plupart des fournisseurs établis dans la RCN dépendent énormément du gouvernement du Canada. Tout changement apporté au processus d'achat aurait, par conséquent, d'importantes répercussions sur le grand nombre d'agences d'aide temporaire de la RCN au service du gouvernement.

Section E – Services d'aide temporaire : Changements, problèmes et perceptions prévues

TPSGC a demandé à connaître les points de vue des fournisseurs de diverses façons tout au long du processus d'élaboration de ses plans de réforme de l'approvisionnement. Il a tenté de tenir compte dans ses plans de quelques-unes des suggestions faites par les fournisseurs et les associations industrielles et a donc déjà amélioré et affiné les changements prévus en matière d'achats.

Consultations des fournisseurs

Les 20 et 22 juin 2006, TPSGC a rencontré l'Association nationale des entreprises en recrutement et placement du personnel (ANERPP), qui représente environ 300 fournisseurs de l'industrie, afin de discuter avec elle du modèle à utiliser par le gouvernement fédéral pour se procurer des services d'aide temporaire. L'ANERPP s'est dite préoccupée par la disparition des politiques de prix dynamiques, la faiblesse des marges de profit et l'idée qu'il y aura des « gagnants » et des « perdants » du fait que beaucoup d'entreprises devront fermer leurs portes.

Une demande d'offre à commandes (DOC) pour des services d'aide temporaire (SAT) a été publiée par TPSGC le 29 juin 2006, et a suscité un certain nombre de réponses négatives. En juillet, la DOC a été convertie en une demande de renseignements sur les fournisseurs donnant aux entreprises de SAT l'occasion de faire des observations sur les ajustements proposés par le gouvernement pour les achats dans leur catégorie. Suite aux observations qui lui ont été communiquées par les fournisseurs et à une évaluation faite à l'interne, le gouvernement a décidé de revoir la stratégie des SAT. Les premiers changements ont été les suivants :

- Donner aux employés temporaires le droit de toucher des avantages sociaux (sans causer de préjudice aux entreprises de SAT).
- Faire une distinction entre le Québec et l'Ontario, étant donné que les avantages prévus par la loi ne sont pas les mêmes dans les deux provinces.

Problèmes et perceptions du gouvernement

TPSGC estime que les changements du système d'achats en SAT se justifient parce que l'actuel système n'est pas aussi efficace ni efficient qu'il devrait l'être.

En voici quelques exemples :

- Une fois que les commandes sont en cours, on applique des taux salariaux plus élevés qu'au début.
- Les ministères clients ne prennent pas régulièrement le fournisseur le moins disant – omettant ainsi à répétition 30 à 40 fournisseurs en moyenne avant d'atteindre celui qui aura la commande.
- Les ministères clients prennent des fournisseurs qui ne sont pas sur la liste des offres à commandes.
- La promotion des ventes et le marketing des agences d'aide temporaire font gonfler le volume (le fait d'être sur la liste des offres à commandes n'avait pas grand-chose à voir avec le volume de travail de certains fournisseurs).
- Des travailleurs temporaires occupent des postes qui ne conviennent pas – soit à cause de malentendus au sujet du système de classification en vigueur, soit parce que l'on a changé

de classification (par exemple en remplaçant un commis subalterne à 17,57 \$ de l'heure en moyenne par un commis aux comptes d'un niveau de classification supérieur, à 40,63 \$ de l'heure en moyenne).

- Les indemnités de déplacement des travailleurs temporaires sont remboursées et assujetties à des commissions.
- Les agences annoncent des tarifs très bas pour attirer les ministères clients et présentent ensuite, lors de la commande, des candidats plus qualifiés et plus chers.

Mise en garde

Les préoccupations et les perceptions décrites ci-dessous donnent un aperçu des opinions et des perceptions de fournisseurs. Elles ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'ensemble de l'industrie ou d'un ministère. En outre, il est possible que certains fournisseurs ou personnes d'un ministère client ne connaissent pas la dernière stratégie proposée. Par voie de conséquence, les questions que ces personnes soulèvent ont peut-être déjà été réglées par TPSGC dans le cadre de sa stratégie de transformation du processus d'approvisionnement. Par exemple, le gouvernement a récemment annoncé que les enchères inversées ne feront plus partie de sa stratégie d'approvisionnement.

Les prochaines étapes et changements prévus au système d'achat de SAT

L'initiative *Les prochaines étapes* est la nouvelle méthode d'achat prônée dans le secteur public. Mise en œuvre catégorie par catégorie, cette initiative incorpore des caractéristiques communes à tous les achats, ainsi que des caractéristiques spéciales propres à chaque catégorie d'achat.

Le nouveau système d'achat de la catégorie des SAT est conçu pour faire en sorte que les clients aient accès à des ressources qualifiées à des taux compétitifs, et ce dans l'ensemble du secteur public. Un dispositif important du nouveau processus de commande de SAT permettra aux ministères clients de demander des résumés directement au fournisseur d'offre à commandes de leur choix. De plus, la qualité du fournisseur sera contrôlée à l'aide d'enquêtes sur la satisfaction de la clientèle, administrées dans le cadre d'un processus amélioré d'évaluation de la qualité destiné à garantir la bonne valeur des fournisseurs. Le système d'achat de SAT fera également l'objet d'une surveillance pour limiter les commandes de SAT non autorisées³³.

1. Changement prévu

La définition des services d'aide temporaire admissibles sera actualisée

Les offres à commandes dans la catégorie des SAT servent à combler les besoins en dotation des ministères clients dans trois situations :

1. Lorsqu'un fonctionnaire s'absente pendant une période ne dépassant pas 52 semaines consécutives; ou

³³ Suivant une formule à trois questions avec pondération à trois étoiles, les fournisseurs devront ajouter le questionnaire d'enquête sur la satisfaction de la clientèle à sa facture finale.

2. Lorsqu'une augmentation temporaire de la charge de travail exige du personnel supplémentaire et que le nombre de fonctionnaires disponibles pour répondre au besoin est insuffisant; ou
3. Lorsqu'un poste devient vacant et qu'il est comblé à l'issue d'un processus de dotation par concours.

Une autre condition doit être remplie, à savoir que la commande soit d'une valeur inférieure à la limite ministérielle de 400 000 \$.

Dans tous les autres cas (p. ex. dotation à long terme, travaux liés à un projet particulier, dotation ou consultation), on ne considère pas qu'il s'agit de besoins d'aide temporaire; le recours à d'autres offres à commandes est donc de mise. Les fournisseurs s'intéressant à des contrats liés à un projet particulier (p. ex. les contrats fondés sur les réalisations attendues, les travaux envisagés) doivent se tourner vers les Services professionnels (SP) en ligne et d'autres méthodes d'approvisionnement. Dans un proche avenir, on compte étendre les SP en ligne de sorte qu'ils incluent un éventail élargi de services professionnels³⁴.

2. Changement prévu

Les taux de rémunération seront fixés selon les niveaux du marché et rajustés uniquement durant les périodes de renouvellement des prix

Le principe de l'établissement dynamique des prix — selon lequel les prix ne sont pas fixes et peuvent être modifiés par les fournisseurs jour après jour — n'aura plus cours.

Les taux de rémunération seront établis durant le concours initial, à l'étape de l'attribution des offres à commandes. Les fournisseurs auront la possibilité de majorer chaque année les taux stipulés dans leur offre, mais l'augmentation ne devra pas dépasser celle permise en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Les offres à commandes seront d'une durée de deux ans pouvant être prolongée de deux années d'option, afin de réduire la fréquence du processus d'appel d'offres.

Problèmes et perceptions des fournisseurs

- En diminuant ou en gelant les taux de rémunération, l'offre de travailleurs temporaires et la qualité de ceux-ci en souffriront, car les employés qualifiés risquent alors de se trouver un emploi permanent ou d'opter pour l'aide temporaire dans le secteur privé.
- Bon nombre de travailleurs temporaires devront accepter des taux de rémunération artificiellement bas.
- Le fait de réduire ou de geler les taux de rémunération forcera les fournisseurs de SAT à modifier des modèles opérationnels qui, auparavant, donnaient de bons résultats (en obligeant les entreprises à accepter une valeur du marché simple élimine la concurrence et ne reflète pas la juste valeur du marché).

³⁴ Pour obtenir de plus amples renseignements et des mises à jour sur les SP en ligne, prière de consulter le site à l'adresse www.pwpsc.gc.ca/acquisitions/text/ps/online-f.html.

- Les taux de rémunération devraient varier selon les compétences, l'expérience ainsi que l'offre et la demande. À Halifax, en Nouvelle-Écosse, l'incidence socioéconomique de l'établissement de taux de rémunération moyens a été telle que plusieurs travailleurs temporaires se sont tournés vers l'aide-sociale et l'assurance-emploi au lieu de travailler, car « cela les avantageait financièrement de demeurer à la maison avec leurs enfants et de recevoir des prestations de l'État, au lieu de travailler à un taux réduit ». Le même phénomène pourrait se produire dans la région de la capitale nationale.
- Selon la loi québécoise, les instances qui déterminent les salaires créent une relation employeur/employé. Le gouvernement ne devrait participer aucunement à l'établissement des taux de rémunération.
- La DOC ne reflète pas les différents coûts associés à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Elle ne tient pas compte non plus des travailleurs du Québec ayant une carte syndicale québécoise.
- La catégorie la plus répandue dans l'industrie des SAT est celle des « commis ». Toutefois, l'éventail des postes dans cette catégorie est très vaste, et le système de classification Subalterne, Intermédiaire et Principal ne reflète pas les descriptions de façon précise.
 - P. ex., on trouve des postes de commis subalterne à la saisie de données rémunérés 8 \$ l'heure et des postes de commis subalterne de centre d'appel pour 12 \$ l'heure. Les organismes doivent structurer les offres en fonction de l'extrémité de l'éventail des taux (12 \$ l'heure) pour combler les postes de « commis » et assumer les coûts réels/possibles. Dans une période de 52 semaines : $12 \$ \times 40 \text{ p. } 100 \text{ de majoration} \times 35 \text{ heures} \times 52 \text{ semaines} = 30\,576 \$$; tandis qu'un commis payé 8 \$ x 40 p. 100 de majoration x 35 heures x 52 semaines = 20 384 \$ (soit une différence de 10 192 \$ par année).

3. Changement prévu

Les fournisseurs qualifiés sur le plan technique seront évalués d'après la compétitivité de leurs taux majorés, et non de leurs taux de rémunération³⁵

Les fournisseurs qui subissent avec succès l'évaluation technique (voir ci-dessous) seront ensuite évalués en fonction de la compétitivité de leurs taux majorés. Les offres à commandes seront remportées par les fournisseurs offrant les taux majorés les plus concurrentiels. Dans le contexte du processus de DOC, les fournisseurs ne pourront pas rémunérer leurs employés à des taux inférieurs pour s'assurer un avantage sur la concurrence.

La première étape du processus de DOC comprend une évaluation technique/de la qualité automatisée qui classe les fournisseurs selon un certain nombre d'indicateurs clés, dont :

- le nombre d'années en affaires;
- le nombre d'heures de services d'aide temporaire fournies à l'administration fédérale en une année donnée;

³⁵ Note : les « enchères inversées » en tant qu'éléments de la stratégie d'achat du gouvernement fédéral pour tous les biens et services achetés ont été supprimées.

- la capacité de fournir un soutien administratif/de bureau et des services de secrétariat; des services professionnels; et des services techniques/opérationnels;
 - Les entreprises devraient être en mesure de fournir du personnel pour au moins 36 des 50 classes d'emplois.
- le nombre de techniques d'évaluation et de recrutement utilisées;
- la présence ou non d'un mécanisme de présélection des nouvelles recrues.
 - Les fournisseurs qui obtiennent 100 points sur les 185³⁶ que donnent les critères pondérés (selon la catégorie) doivent commenter par écrit leurs capacités de gestion des relations et de la capacité (p. ex. méthodes pour trouver d'autres façons d'économiser, engagements à accorder un pourcentage de ristourne sur le volume, stratégies de gestion des sous-traitants).

Les fournisseurs qui terminent avec succès la première étape peuvent passer à la deuxième, qu'on appelle l'évaluation financière.

- Pour se rendre à l'évaluation financière, les fournisseurs doivent accumuler 75 des 150 points que donnent les critères d'évaluation pondérés manuellement (gestion des relations et gestion de la capacité).

L'évaluation financière est fondée sur la comparaison entre les taux de rémunération du fournisseur et les taux de rémunération moyens, pour chacune de 50 classes d'emplois, de tous les fournisseurs qualifiés du point de vue technique. À cette étape, TPSGC se fondera sur une moyenne pondérée pour calculer la marge brute du fournisseur à l'aide d'une formule définie.

Problèmes et perceptions des fournisseurs

- La concurrence par les prix dont font l'objet les prix majorés des fournisseurs forcera la banalisation d'une industrie sans qu'on ne se penche sur la valeur des méthodes et pratiques propres au constructeur (p. ex. technique de présélection, tests de compétences).
- On n'accorde aucune attention au processus de recrutement et aux coûts connexes (p. ex. autorisation sécuritaire et autres coûts administratifs) des fournisseurs de SAT. Il s'ensuivra une baisse de qualité en faveur des fournisseurs pratiquant des taux majorés inférieurs à leurs concurrents et qui ne font pas preuve du même souci de diligence pour assurer la qualité des travailleurs.
- La majoration est un prix qui trouve son équilibre en fonction de l'offre et de la demande. Les fournisseurs de SAT se livrent concurrence les uns les autres, ce qui permet de contenir la majoration.
- Certaines taxes ne sont pas incluses dans les prix majorés, comme la Contribution-santé de l'Ontario et la taxe québécoise sur la formation de la main-d'œuvre.
- Il est impossible de connaître le véritable « prix majoré » d'un fournisseur. Les fournisseurs de SAT trouveront d'autres méthodes pour accroître leurs bénéfices, ce qui se traduira par une hausse des coûts.

³⁶ Les critères d'évaluation technique (tableau 2) prévoient un total de 185 points pour les codes R1 à R6.

- Les prix majorés les plus faibles seront pratiqués par les fournisseurs de SAT qui ont peu à perdre (p. ex. ceux qui ne figurent pas actuellement sur la liste des fournisseurs de SAT à l'administration fédérale).
- Si on propose que les fournisseurs de SAT pratiquent de faibles prix majorés, cela pourrait se répercuter sur les salaires et les avantages sociaux des employés afin de compenser pour la dégradation des prix majorés. Cela s'avérera tout particulièrement chez les petits et moyens fournisseurs.

4. Changement prévu

Le système de classification des catégories d'emplois sera simplifié et normalisé

TPSGC simplifiera la classification des catégories d'emplois des SAT afin qu'elle corresponde à la celle en vigueur dans la fonction publique. Les nouvelles classes d'emplois pour les SAT seront structurées en trois groupes : services administratifs et de secrétariat; services professionnels et services techniques et opérationnels.

L'ancien éventail élargi des classes, qui comptait de nombreux niveaux, comprendra dorénavant 17 catégories dont les niveaux varieront de 2 à 4 seulement (généralement subalterne, intermédiaire et principal), ce qui portera le total à 50 classes.

Grâce au nouveau système de classification simplifié des catégories d'emploi, l'administration fédérale pourra déterminer plus facilement si la personne dont elle a obtenu les services pour une fonction particulière se situe au bon niveau, et si elle paie un juste prix pour ses services.

Problèmes et perceptions des fournisseurs

- Il sera difficile de déterminer la « bonne » classe des candidats aux SAT, maintenant que le nombre total des classes a été réduit. Il faudrait au minimum de 80 à 90 classes.
- À l'heure actuelle, les fournisseurs de SAT et les ministères utilisent deux systèmes différents de classification. TPSGC devrait mettre sur pied un système normalisé de classification pour tout le monde.
- L'administration fédérale a investi du temps et de l'argent pour établir la « Classification nationale des professions » (CNP), qui indique les compétences, les descriptions et les responsabilités, ainsi que l'expérience requises pour occuper un emploi. Pourtant, la nouvelle DOC ne semble utiliser aucune des catégories et descriptions de la CNP.
- Le fait de regrouper des classes d'emploi pour suggérer des taux de rémunération moyens n'est pas juste. Par exemple, un PM-05 possédant les qualifications voulues ne devrait pas être l'équivalent d'un PM-03, quand les traitements des fonctionnaires reflètent différentes échelles de rémunération.
- Dans certaines classes, les candidats « doivent » être titulaires d'un diplôme d'une université reconnue ou de titres de compétence reconnus, ou les deux. Les années d'expérience des travailleurs temporaires devraient aussi être prises en considération.

5. Changement prévu

Réduire le chevauchement entre les SAT et d'autres systèmes de dotation en personnel

TPSGC est en train de retirer quelques classifications extrêmement spécialisées, telles que celle des ingénieurs, de la catégorie des achats en SAT. Il en retire aussi quelques autres, telles que celle de spécialiste en applications informatiques, qui sont davantage à leur place dans d'autres catégories d'achats, comme celle des services professionnels en informatique.

6. Changement prévu

Élimination des fournisseurs non compétitifs et réduction des dépenses non conformes

Cela aura probablement pour effet d'accroître le volume des fournisseurs compétitifs détenant une offre à commandes³⁷. Actuellement le gouvernement fédéral a accordé des offres à commandes à 144 fournisseurs et il en rajoute d'autres à sa banque de données tous les trimestres. La nouvelle stratégie d'achat n'envisage pas de limiter le nombre d'offres à commandes et elle ira jusqu'à 200 p. 100 de la capacité actuelle (afin de veiller à ce que l'on dispose toujours de travailleurs temporaires qualifiés en quantités suffisantes). Plusieurs fournisseurs seront assurés de recevoir une offre à commandes. Celle-ci est valable deux ans, avec une option sur deux ans, ce qui évitera d'avoir à faire trop souvent des invitations à soumissionner.

Les offres à commandes seront attribuées à des fournisseurs compétitifs se montrant capables d'offrir au gouvernement des ressources humaines ayant les qualifications voulues. Ils pourront en apporter la preuve en participant à une mise en concurrence plus rigoureuse au stade de la DOC.

Problèmes et perceptions des fournisseurs

- Il y aura très peu de fournisseurs de SAT dans la Région de la capitale nationale et très peu de coentreprises ayant, soit la capacité, soit l'expérience nécessaire pour soumissionner dans chacune des trois catégories de classifications.
- Les PME de SAT seront plus désavantagées que les grandes entreprises, étant donné la nécessité d'offrir un certain nombre de classifications dans les trois catégories prévues.
- Avec de telles conditions en matière de classifications, les grandes sociétés seront en bonne position pour s'attaquer aux petites entreprises et à leurs ressources.
- Le gouvernement devrait envisager de rendre ces conditions moins rigoureuses, car elles risquent de se traduire par une baisse de qualité des prestations de SAT, les fournisseurs étant alors plus enclins à offrir des services généraux plutôt que spécialisés.
- Il faudrait trois offres à commandes séparées : une pour les services de bureau/secrétariat et administratifs, une pour les services TI et une pour les services professionnels.

³⁷ La conformité avec la liste de la DOC est obligatoire dans le nouveau système d'achats en SAT.

- Actuellement, les soumissionnaires ne sont pas obligés de montrer qu'ils ont la capacité nécessaire dans chacune de ces trois classifications (ABS) (SP) (T/O), le résultat étant que des entreprises non qualifiées donnent des cotes de capacité dans des domaines pour lesquels elles n'ont pas de personnel expérimenté (p. ex. un fournisseur de SAT spécialisé dans les services de bureau, qui donne des cotes pour des services professionnels).
- La DOC ne demande pas aux soumissionnaires d'apporter la preuve qu'ils ont un système de classification du personnel, ce qui fait que certaines sociétés ne donneront pas de cotes de capacité précises.
- Le mérite et la capacité sont des facteurs à prendre en considération dans les critères et il faudrait insister sur les capacités passées et actuelles plutôt que sur « la taille, le revenu et le nombre de jours et d'heures-personnes ».

7. Changement prévu

Un sondage sur la satisfaction des clients donnera une idée des performances des fournisseurs et facilitera leur sélection

On procédera à un sondage sur la satisfaction des clients pour se rendre compte du niveau de qualité des services offerts par les fournisseurs aux ministères clients. On se servira ensuite des résultats de ce sondage pour sélectionner les fournisseurs de services. Les clients seront priés de remplir le questionnaire après l'exécution de chaque commande directe. TPSGC fera un relevé des réponses au sondage.

8. Changement prévu

Les travailleurs temporaires n'auront plus droit à des indemnités de déplacement

Les travailleurs temporaires ne devraient pas avoir besoin de se déplacer puisque l'on dispose d'employés qualifiés tout près de l'entreprise qui les recherche. En outre, ils n'ont pas à se rendre à des réunions ou à des manifestations éloignées.

9. Changement prévu

Ristourne

Des ristournes seront prévues dans le nouveau processus de DOC et, pour finir, dans les offres à commandes.

10. Changement prévu

Les fournisseurs seront encouragés à créer des coentreprises

TPSGC encourage les fournisseurs et tout particulièrement les PME à se réunir en coentreprises, ce qui leur donnera la possibilité d'offrir un plus vaste éventail de travailleurs ainsi que d'autres avantages qui leur permettront de soumissionner avec plus de succès à des offres à commandes.

Problèmes et perceptions des fournisseurs

- Les fournisseurs de SAT spécialisés dans un créneau ne seront pas capables de soumissionner pour leur propre compte et ils seront obligés de conclure des partenariats ou des coentreprises, avec tous les risques supplémentaires que cela comporte.
- Il est difficile pour des PME de créer des coentreprises, étant donné que beaucoup d'entre elles ont travaillé dur et se sont concurrencées mutuellement pour s'établir. Les représentants du gouvernement du Canada qui travaillent sur la DOC en SAT ne connaissent pas ce genre d'entreprise.
- La DOC autorise les coentreprises, mais ne dit pas clairement si les fournisseurs de SAT peuvent participer à des coentreprises multiples.
- Les seules qui y gagneront avec les coentreprises seront les grandes sociétés américaines et européennes.

Problèmes et perceptions d'ordre général des fournisseurs

1. Disparition des PME

- Avec des offres à commandes sur trois à cinq ans, beaucoup de PME fermeront leurs portes. Il sera financièrement très handicapant pour les fournisseurs offrant actuellement leurs services au gouvernement fédéral au titre d'une offre à commandes de ne pas pouvoir en obtenir une nouvelle à l'avenir.
- Plusieurs PME comptent sur toutes les possibilités et affaires offertes librement et sans restriction par l'actuel système d'achats en SAT.
- La tendance à se procurer des services au moyen d'offres à commandes n'aura rien à gagner avec l'élimination des PME, et l'idée que les petites entreprises puissent recourir à la sous-traitance est « irréaliste et insoutenable ».

2. La période de transition vers le nouveau système d'achat doit être prise en considération

- Il faudrait parler de ce que l'on attend d'une période de transition vers le nouveau système d'achats et d'offres à commandes en SAT.

Annexe A – Méthode d'analyse des données

Aperçu

La présente section contient un résumé et une analyse des données relativement à une des catégories dans laquelle le gouvernement du Canada achète des produits et des services, à savoir les services d'aide temporaire. Elle examine les données qui se rapportent aux exigences et aux achats du gouvernement relativement aux petites, moyennes et grosses entreprises qui fournissent des biens et services au gouvernement du Canada.

L'approche méthodologique adoptée consiste à analyser la nature et l'impact de l'emprise sur le marché et de la dépendance à l'égard du marché dans cette catégorie d'achats. Cette emprise et cette dépendance exercent une grande influence sur *l'impact* des changements prévus dans les processus d'approvisionnement. Les deux facteurs sont importants pour comprendre comment les changements relatifs aux achats peuvent influencer sur les fournisseurs, voire sur le gouvernement lui-même.

L'analyse attire l'attention, si nécessaire, sur la différence entre les actions des grands fournisseurs et celles des petites et moyennes entreprises (PME).

Il est important de clarifier le sens des termes clés dans le contexte de la participation du gouvernement du Canada aux marchés.

Emprise sur le marché s'entend de la capacité du gouvernement de modifier le prix du marché d'un bien ou d'un service et de modifier d'autres conditions du marché. L'emprise indique à quel point les achats du gouvernement sont importants dans l'ensemble du marché pour chacune des catégories d'achat (c.-à-d. l'importance de la demande).

La participation du gouvernement fédéral au marché, particulièrement dans la région de la capitale nationale (RCN), soulève la question de savoir si le marché est monopsonistique et le gouvernement, un monopsonne. Un marché monopsonistique est au marché au sein duquel il n'y a qu'un seul acheteur (le monopsonne) qui fait face à plusieurs vendeurs³⁸. Dans des marchés purement concurrentiels, il existe plusieurs vendeurs et acheteurs et cela restreint la capacité des acheteurs de déterminer les conditions d'équilibre du marché (tant à l'égard du prix qu'à l'égard du volume). La position d'un monopsonne lui permet de déterminer les prix d'équilibre du marché et les volumes qui maximisent son bien-être aux dépens des fournisseurs.

Dépendance à l'égard du marché s'entend de la structure du marché du point de vue des fournisseurs (de biens et de services). Dans ce contexte, on peut le représenter tout simplement par le pourcentage des ventes de l'entreprise attribuable au gouvernement du Canada. Les entreprises dont un fort volume des ventes dépend du gouvernement du Canada sont qualifiées de dépendantes du marché gouvernemental. La dépendance d'un client important est, en fin de compte, reflétée dans la manière dont l'entreprise est organisée (géographiquement, dans le processus d'entreprise). Les entreprises qui

³⁸ C'est le contraire d'un monopole dans lequel il y a un seul vendeur pour beaucoup d'acheteurs dans un marché donné.

dépendent beaucoup du marché sont plus susceptibles de subir l'influence des changements apportés aux politiques et à la procédure de leur principal client.

La présente section examine le fondement statistique relatif à une analyse de l'emprise sur le marché et de la question de dépendance. Dans le cas de l'emprise sur le marché, la section se fonde principalement sur les données de Statistique Canada concernant l'industrie et ses extrants. Lorsqu'il est question de la dépendance à l'égard du marché, la section propose une analyse des données relatives aux dépenses du gouvernement du Canada fournies par Travaux public et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Les principales méthodes utilisées pour comprendre les questions que soulèvent les changements apportés par le gouvernement à la politique et aux pratiques d'approvisionnement sont la macro et la micro-analyse.

Méthode

La méthode suivante a été utilisée :

Macro-analyse

- Définir le marché global le plus précisément possible en tenant compte des données de Statistique Canada;
- Concilier le rendement de l'industrie et les catégories d'achat;
- Revoir les dépenses du gouvernement avec l'industrie;
- Donner une estimation initiale de l'emprise du marché compte tenu de la part de marché brute;
- Discuter d'autres facteurs susceptibles d'influer sur la part de marché réel.

Micro-analyse

- Discuter de la structure de l'industrie qui pourrait exercer une influence sur la dépendance du marché, particulièrement la taille des entreprises de l'industrie et leur situation géographique;
- Tenir compte de la base des fournisseurs et de la façon dont les dépenses sont liées aux fournisseurs;
- Évaluer le nombre d'entreprises susceptibles de faire face au risque d'ajustement à cause de leur dépendance au marché.

Les défis définitionnels

L'un des défis les plus importants d'ordre méthodologique consiste à concilier les diverses sources de données pour élaborer un « marché ». Le premier défi consiste à concilier les définitions données par TPSGC des catégories d'achat et les définitions des industries provenant de Statistique Canada. Il est difficile de le faire avec précision parce que TPSGC utilise un cadre comptable gouvernemental alors que Statistique Canada utilise un cadre comptable national.

Statistique Canada évalue les extrants de l'industrie à l'aide de sondages effectués auprès des entreprises. La principale unité d'analyse est « l'établissement ». Selon Statistique Canada, le niveau de l'établissement :

« ... est celui pour lequel on dispose des données comptables requises pour mesurer la production (principaux intrants, recettes, salaires et gages). L'établissement, en tant qu'unité statistique, s'entend de l'unité de production la plus homogène pour laquelle l'entreprise tient des registres comptables permettant de réunir tous les éléments de données nécessaires pour présenter la structure complète de la valeur brute de la production (ventes ou livraisons totales, et stocks), du coût des matières et des services, ainsi que de la main-d'oeuvre et du capital utilisés dans la production »³⁹.

En se fondant sur des sondages auprès d'entreprises, Statistique Canada répartit les établissements répondants en industries. Les répondants aux sondages sont d'abord appelés à préciser l'industrie à laquelle ils appartiennent. À l'aide des rapports, Statistique Canada organise ses statistiques sur les extrants de l'industrie dans un système de classification appelé le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN).

Sur le plan de la statistique, la tâche qui consiste à faire accorder des biens et des industries précises soulève deux types de questions. Premièrement, il arrive qu'un établissement ne soit pas totalement « homogène », auquel cas son rendement peut déborder dans d'autres industries. Deuxièmement, les achats du gouvernement dans une seule catégorie d'achat peuvent viser plus d'une industrie.

Voici quelques défis définitionnels que soulève la conciliation des catégories d'achat (la demande) et les extrants de l'industrie (les services). Ces défis sont exacerbés lorsqu'il est question de géographie. Statistique Canada fournit d'excellentes données nationales et provinciales sur les entreprises constituées en personnes morales. Cependant, la disponibilité et la qualité des données relatives aux entreprises sont moins fiables à l'échelle régionale ou locale. Si la géographie du marché est telle que les entreprises locales jouent un rôle relativement important, les parts du marché qui sont calculées compte tenu des parts provinciales ou nationales ne reflètent pas nécessairement le marché réel.

L'analyse soulève les faiblesses d'ordre statistique suivantes :

- Il faut une approche relative à « l'ensemble de l'industrie/ajustement optimal » pour concilier les catégories d'achats et les secteurs de l'industrie. Nous ne tentons pas de modifier les données industrielles mais nous signalons les domaines dans lesquels, selon nous, il existe un meilleur ajustement entre l'industrie et la catégorie d'achats.
- Elle est transparente dans sa conciliation des catégories d'achats et des industries.
- Elle offre des mises en garde sur l'interprétation de la part subséquente du marché.
- Elle tient compte de facteurs atténuants notamment le rôle de la géographie, son impact sur le marché lui-même et le rôle des exportations.
- Elle fait des analyses supplémentaires, plus précisément sur la dépendance du marché, pour brosser un tableau plus large que celui qu'il est possible de brosser uniquement à l'aide des parts de marché.

³⁹ Voir www.statcan.ca/francais/concepts/stat-unit-def_f.htm

Le Conference Board du Canada

Nous sommes:

- un organisme canadien, sans but lucratif, qui gère ses activités avec l'efficacité d'une entreprise commerciale;
- organisme objectif et non partisan, qui ne défend pas d'intérêts particuliers;
- un organisme qui s'autofinance en vendant ses services aux secteurs public et privé;
- des experts de l'organisation de conférences, mais aussi des spécialistes reconnus pour la qualité de nos recherches, de nos publications et de nos méthodes de diffusion;
- un pôle d'attraction qui facilite le réseautage parmi les gens d'affaires et nos autres clients du secteur public et d'ailleurs, et qui soutient le perfectionnement des compétences en leadership et le renforcement des capacités organisationnelles;
- des spécialistes des analyses et prévisions économiques ainsi que du rendement organisationnel et de la politique gouvernementale;
- un organisme entièrement privé, mais souvent engagé pour offrir ses services aux différents ordres de gouvernement;
- un organisme affilié, bien qu'indépendant, au Conference Board, Inc., à New York, qui dessert près de 2 000 entreprises réparties dans 60 pays et possède des bureaux à Bruxelles et à Hong Kong.

Notre mission

Soucieux de contribuer à l'avancement du Canada, le Conference Board veut développer le leadership en acquérant et en encourageant, par ses analyses et ses réseaux d'information, une meilleure compréhension des tendances économiques, des grands dossiers d'intérêt public et de la performance des organisations.

Le Conference Board du Canada
Pour y voir clair



255, chemin Smyth, Ottawa (Ontario) K1H 8M7 Canada
Tél. 613-526-3280 • Téléc. 613-526-4857 • Ligne-info 1-866-711-2262

www.conferenceboard.ca