

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION ET DE L'EXAMEN
RAPPORT FINAL

98-640

**Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et
de sélection des entrepreneurs
à la Direction de l'acquisition des services professionnels**

Approbations par le Comité de vérification et d'examen

Réunion du CVE : le 8 juin 1999

Réponse de l'administration: le 3 décembre 1999

1999-06-08

Table des matières

Executive Summary	1
1 Introduction	5
1.1 Autorisation du projet	5
1.2 Objectif	5
1.3 Contexte	5
1.4 Portée et méthodes	6
2 Points examinés et constatations	7
2.1 Processus en place pour établir les méthodes d'évaluation et de sélection	7
2.2 Formulation et clarté des méthodes d'évaluation et de sélection	7
2.3 Conformité aux processus d'évaluation et de sélection établis	9
2.4 Pertinence de la gestion des relations avec les clients	10
2.5 Intégrité du processus de sélection des entrepreneurs et de négociation avec eux	11
2.6 Intégrité et pertinence des communications avec les	11
2.7 Pertinence de la formation	12
2.8 Clauses non pertinentes dans les DDP	13
2.9 Autres observations	14
3 Conclusions et recommandations	16

Résumé

Autorisation de la vérification

La présente vérification était prévue dans le Plan de vérification et d'examen de 1998-1999, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

Objectif

L'objectif global de cet examen était de déterminer dans quelle mesure les politiques, les procédures et les contrôles de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) étaient respectés.

Portée

L'examen a porté sur les contrats de services professionnels attribués par la Direction de l'acquisition des services professionnels (DASP), Secteur des sciences, de l'informatique et des services professionnels (SSISP), Direction générale du service des approvisionnements (DGSA). Les marchés de faible valeur (moins de 25 000 \$) et les offres à commandes étaient exclus de cet examen.

Quarante dossiers des cinq divisions des achats de la DASP ont été examinés. L'équipe d'examen a déterminé que 15 des contrats avaient été attribués au fournisseur ayant présenté la proposition qui représentait le meilleur rapport qualité-prix, tandis que 18 autres avaient été attribués au fournisseur qui a présenté la proposition recevable la plus basse. Dans le cas des sept autres dossiers, une seule soumission avait été reçue.

Contexte

Compte tenu du rôle de TPSGC à titre de fournisseur de services communs d'achat au gouvernement, la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) procède, par rotation, à l'examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs. Jusqu'à présent, des vérifications ont été réalisées au Secteur des systèmes aérospatiaux, maritimes et électroniques (SSAME), dans la région de l'Atlantique, au Secteur des produits industriels, commerciaux et des services de normalisation (SPICSN), y compris la Direction de l'attribution des marchés immobiliers. De plus, à l'automne 1997, un sondage portant sur le même sujet a été effectué auprès de tous les employés qui s'occupent de l'attribution des contrats concurrentiels. Un rapport sur l'ensemble des résultats a été présenté au sous-ministre adjoint, Direction générale du service des approvisionnements (DGSA), et déposé à la réunion du CVE, en avril 1998. Le plan d'action de la DGSA établi pour répondre aux constatations de ce sondage a été soumis à la réunion du CVE, en octobre 1998.

Principales constatations

- Dans l'ensemble, le processus qui est en place à la DASP permet de veiller à l'élaboration de méthodes satisfaisantes pour l'évaluation des soumissions et la sélection des entrepreneurs. En général, la direction participe de façon importante à la surveillance des processus de planification des achats et d'appel d'offres. Cependant, il y aurait lieu d'améliorer la communication et d'assurer un meilleur contrôle en ce qui concerne la délégation des pouvoirs et l'importance d'obtenir les autorisations nécessaires pour la Planification et l'approbation préalable des contrats (PAPC).
- La façon d'énoncer et de catégoriser les critères d'évaluation obligatoires et cotés pourrait être améliorée (y compris les critères obligatoires concernant l'administration) dans les documents d'appel d'offres. De plus, la méthode de sélection pourrait être énoncée plus clairement dans les documents d'appel d'offres.
- De façon générale, la DASP met en application les méthodes d'évaluation et de sélection qui sont définies dans les documents de planification des achats et d'appel d'offres. Cependant, quelques exceptions relevées dans le cadre de l'examen auraient pu donner lieu à des plaintes de la part des soumissionnaires, ce qui suggère que TPSGC devrait respecter avec plus de rigueur les méthodes d'évaluation et de sélection établies.
- La DASP fait un excellent travail en ce qui concerne la gestion des relations avec les clients pour l'acquisition de services complexes, malgré un contexte de plus en plus litigieux et malgré la réduction récente des activités, le départ d'employés et la perte d'expertise dans le domaine des achats.
- La DASP a fait preuve d'une grande intégrité dans les 40 dossiers examinés. Cependant, les risques de contestation des soumissions ou de plaintes concernant le processus viennent renforcer la nécessité de toujours faire preuve de diligence et, entre autres, de toujours bien documenter les dossiers, afin de démontrer l'intégrité du processus d'achat.
- Le processus d'appel d'offres de la DASP est transparent. Cependant, il serait possible de l'améliorer en faisant en sorte que le responsable du projet ne soit pas identifié durant l'appel d'offres, afin d'éliminer les risques qu'un soumissionnaire éventuel obtienne des informations auxquelles tous les soumissionnaires éventuels n'auraient pas également accès.
- La DASP pourrait élaborer et mettre en oeuvre un programme de formation sur l'acquisition de services professionnels. De plus, il pourrait être avantageux que les agents discutent des diverses méthodes et des leçons apprises avec les autres divisions de la DASP.
- La DASP tirerait profit de discussions internes et de séances de discussion ou de formation avec les services juridiques et les représentants de la Direction de la politique des approvisionnements concernant l'utilisation de plusieurs clauses. Du point de vue du

ministère, le Secteur de la gestion du programme des approvisionnements doit prescrire l'utilisation de certaines clauses pour assurer la protection des intérêts de l'État, tout en assurant un marché ouvert, équitable et intègre pour tous les soumissionnaires.

- Les lois, les documents du Conseil du Trésor et les documents du ministère qui régissent les achats créent un cadre complexe qui, allié aux sources de référence internes, mettent les agents dans des situations où ils ne sont pas toujours certains d'utiliser les clauses courantes ou complètes dans leurs documents d'appel d'offres.

Conclusions

En général, les gestionnaires de la DASP participent de façon importante à l'examen des documents de soumission; par conséquent, on estime que les processus d'examen à la DASP permettent de veiller à ce que les critères d'évaluation et les méthodes de sélection soient pertinents. Cependant, il y aurait lieu de définir plus clairement les méthodes de sélection et les critères d'évaluation dans la DDP. Aucun problème important n'a été décelé concernant les processus d'évaluation et de sélection énoncés ou l'intégrité des méthodes de sélection des entrepreneurs. Les pratiques et les procédures adoptées pour la gestion des relations avec la clientèle et la gestion des communications avec les soumissionnaires durant le processus d'appel d'offres sont généralement satisfaisantes.

Étant donné que les constatations faites à la suite de la présente vérification sont semblables à celles formulées à la suite des trois vérifications sur les méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs qui ont été réalisées antérieurement à la DGSA et dans les régions, on en vient à la conclusion qu'il serait avantageux pour tous les employés de TPSGC qui s'occupent des achats que des lignes directrices et des directives politiques plus précises sur l'établissement de critères d'évaluation et de méthodes de sélection, et d'autres clauses connexes soient incluses dans les documents d'appel d'offres.

Recommandations

Par conséquent, on recommande ce qui suit :

1. *que le directeur de l'Acquisition des services professionnels établisse des lignes directrices ou offre de la formation pour veiller à ce que les agents de la DASP exécutent leurs fonctions selon les pouvoirs qui leur sont délégués, que tous les documents d'appel d'offres définissent clairement les critères d'évaluation et les méthodes de sélection, et que tous les contrats soient attribués conformément au document d'appel d'offres;*

2. *que le sous-ministre adjoint de la Direction générale du service des approvisionnements respecte les engagements énoncés dans le Plan d'action qui a été établi à la suite du sondage réalisé auprès des employés des achats concernant l'évaluation des soumissions et la sélection des entrepreneurs, plus particulièrement que soient finalisées les Lignes directrices sur l'application des méthodes d'évaluation des offres et de sélection des entrepreneurs rédigées par le sous-groupe de travail du Conseil de la politique des approvisionnements.*

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

La présente vérification était prévue dans le Plan de vérification et d'examen de 1998-1999, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

1.2 Objectif

L'objectif global de cet examen était de déterminer dans quelle mesure les politiques, les procédures et les contrôles de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) étaient respectés.

1.3 Contexte

Le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) doit veiller à ce que les principes de prudence et de probité soient respectés tout au long du processus contractuel. En particulier, les principes directeurs en matière d'intégrité et de traitement équitable doivent être appliqués au processus d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs. Toutes les activités contractuelles doivent être ouvertes, équitables et honnêtes, et tous les fournisseurs éventuels qui tentent d'obtenir un contrat précis doivent être assujettis aux mêmes conditions.

Tout manque d'ouverture et d'équité en ce qui concerne les critères d'évaluation et de sélection expose TPSGC à des risques que le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) reçoive des plaintes à cet égard. Compte tenu du rôle de TPSGC à titre de fournisseur de services communs d'achat au gouvernement, la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) procède, par rotation, à l'examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs. Jusqu'à présent, des vérifications ont été réalisées au Secteur des systèmes aérospatiaux, maritimes et électroniques (SSAME), dans la région de l'Atlantique, au Secteur des produits industriels, commerciaux et des services de normalisation (SPICSN), y compris la Direction de l'attribution des marchés immobiliers. De plus, à l'automne 1997, un sondage portant sur le même sujet a été effectué auprès de tous les employés qui s'occupent de l'attribution des contrats concurrentiels.

L'objectif de ce sondage était de connaître le point de vue des employés des achats en ce qui concerne les méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs. Un rapport sur l'ensemble des résultats a été présenté au sous-ministre adjoint, Direction générale du service des approvisionnements (DGSA), et déposé à la réunion du CVE, en avril 1998. Le plan d'action de la DGSA établi pour répondre aux constatations de ce sondage a été soumis à la réunion du CVE, en octobre 1998.

1.4 Portée et méthodes

L'examen a porté sur les contrats de services professionnels attribués par la Direction de l'acquisition des services professionnels (DASP), Secteur des sciences, de l'informatique et des services professionnels (SSISP), Direction générale du service des approvisionnements (DGSA). Les marchés de faible valeur (moins de 25 000 \$) et les offres à commandes étaient exclus de cet examen. Ce dernier a porté plus particulièrement sur la démarche adoptée pour évaluer les soumissions et pour sélectionner les entrepreneurs tout au long du processus d'achat, de la planification à l'attribution du contrat, ce qui comprend en général les étapes suivantes : examen de la définition des exigences, détermination des critères d'évaluation et de la méthode de sélection, lancement de l'appel d'offres informant les soumissionnaires des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées, évaluation des soumissions et sélection du soumissionnaire.

Quarante dossiers des cinq divisions des achats de la DASP ont été examinés. L'équipe d'examen a déterminé que 15 des contrats avaient été attribués au fournisseur ayant présenté la proposition qui représentait le meilleur rapport qualité-prix, tandis que 18 autres avaient été attribués au fournisseur ayant présenté la proposition recevable la plus basse. Dans le cas des sept autres dossiers, une seule soumission avait été reçue. La répartition des dossiers selon la valeur est la suivante :

Valeur (\$)	< 100 000	100 000 - 250 000	> 250 000 - 1 000 000	> 1 000 000
Nombre de contrats	11	11	12	6

2 Points examinés et constatations

2.1 Processus en place pour établir les méthodes d'évaluation et de sélection

Forces

- Trente-six des 40 dossiers examinés contenaient un formulaire de Planification et d'approbation préalable des contrats (PAPC) ou un plan d'achat dûment approuvé.
- Les entrevues et l'examen des dossiers ont permis de constater que les gestionnaires participaient souvent à l'établissement des méthodes de sélection et des critères d'évaluation :
 - dans 18 des dossiers examinés, des commentaires formulés par les gestionnaires ou les agents de contrôle de la qualité des contrats (c.-à-d. la Division de la l'assurance de la qualité des contrats, SSISP) étaient incorporés dans la méthode de sélection ou les critères d'évaluation;
 - la plupart des gestionnaires ont indiqué avoir examiné la demande de propositions (DDP) préliminaire à l'étape du PAPC.

Faiblesse

- Quatre des dossiers examinés ne contenaient ni PAPC ni plan d'achat. Dans les quatre cas, la valeur de l'achat était supérieure à la valeur des pouvoirs délégués à l'agent des achats. Deux agents seulement étaient responsables de quatre dossiers.

Conclusion

Dans l'ensemble, le processus qui est en place à la DASP permet de veiller à l'élaboration de méthodes satisfaisantes pour l'évaluation des soumissions et la sélection des entrepreneurs. En général, la direction participe de façon importante à la surveillance des processus de planification des achats et d'appel d'offres. Cependant, il y aurait lieu d'améliorer la communication et d'assurer un meilleur contrôle en ce qui concerne la délégation des pouvoirs et l'importance d'obtenir les autorisations nécessaires pour la Planification et l'approbation préalable des contrats (PAPC).

2.2 Formulation et clarté des méthodes d'évaluation et de sélection

Forces

- La méthode de sélection était claire dans 33 des 40 dossiers examinés.
- Les éléments obligatoires étaient clairement identifiés comme tels dans 29 des 40 dossiers examinés.

- Les critères d'évaluation étaient bien énoncés et logiques dans 21 des 25 dossiers où des critères cotés ont été appliqués, même si on a constaté une différence marquée quant au nombre de détails fournis aux soumissionnaires pour les sous-critères et le mode de cotation connexe.

Faiblesses

- Pour l'ensemble des divisions, les exigences obligatoires manquaient de clarté dans 11 des dossiers gérés par huit agents. Voici des exemples du genre de problèmes relevés :
 - Dans quatre cas, les principaux éléments techniques que l'on indiquait comme étant obligatoires (obligation exprimée en utilisant le verbe devoir) dans l'énoncé des travaux ou ailleurs dans la DDP n'étaient pas inclus en tant qu'éléments « obligatoires » dans la liste des exigences obligatoires.
 - Dans deux cas, les exigences techniques établies comme étant obligatoires dans l'énoncé des travaux ou ailleurs dans la DDP n'étaient pas inclus en tant qu'éléments « obligatoires » mais plutôt dans les exigences cotées. Les points attribués ne suffisaient pas pour éliminer un soumissionnaire ayant présenté une offre irrecevable.
 - Dans sept dossiers, les éléments obligatoires étaient identifiés comme tels, mais ils étaient ambigus et sujets à interprétation.
 - Dans un cas, les exigences obligatoires étaient tellement strictes qu'il a fallu lancer un nouvel appel d'offres.
 - Dans trois dossiers, la clause concernant le contenu canadien n'était pas utilisée correctement, car les deux attestations (restreint uniquement et restreint de façon conditionnelle) étaient demandées. Le cas échéant, il faut utiliser une seule clause et non les deux.
- La majorité des documents d'appel d'offres contenaient des éléments de nature administrative dont on comprenait qu'ils étaient obligatoires parce que le verbe « devoir » était utilisé, mais qui n'étaient pas inclus dans les éléments obligatoires énoncés dans la section de la DDP portant sur l'évaluation. Voici des exemples d'éléments pour lesquels une situation du genre a été constatée :
 - la période de validité de la proposition;
 - les attestations, les états financiers et autres documents connexes;
 - les renseignements concernant les anciens fonctionnaires et les militaires;
 - la présentation et le contenu des propositions.(NOTA S La même situation a été relevée lors d'examens antérieurs réalisés dans d'autres secteurs et régions, où on ne savait pas exactement quelle était la position de l'État et si l'application aurait été uniforme si les critères obligatoires concernant l'administration n'avaient pas été respectés).

- Dans un cas, des problèmes ayant trait aux critères d'évaluation ont nécessité le lancement de plusieurs nouveaux appels d'offres. Après le lancement du troisième appel d'offres, il a été déterminé que les critères cotés n'ajoutaient aucune valeur et ils ont été éliminés.
- Dans deux cas, les critères ou sous-critères et la pondération établis dans la DDP n'étaient pas suffisamment clairs et n'indiquaient pas aux soumissionnaires la façon dont leurs propositions seraient évaluées.
- La méthode de sélection n'était pas assez précise dans sept dossiers. Voici des exemples :
 - Dans six cas, la méthode utilisée pour déterminer le prix global dans le cadre de l'évaluation des soumissions n'était pas précisée ou assez détaillée.
 - Dans un cas, l'appel d'offres indiquait que le contrat serait attribué selon le « meilleur rapport qualité-prix », mais celui-ci n'était pas défini.
 - Dans un cas, l'agent avait l'intention de permettre aux soumissionnaires de présenter une offre portant sur un ou sur plusieurs endroits pour le ramassage et, ainsi, d'attribuer un ou plusieurs contrats, mais cela n'était pas reflété dans la DPP. En effet, il était indiqué que le contrat serait attribué au soumissionnaire ayant présenté l'offre recevable la plus basse. Selon les statistiques, trois contrats ont été attribués selon ce qui était indiqué dans la DDP.

Conclusion

La façon d'énoncer et de catégoriser les critères d'évaluation obligatoires et cotés pourrait être améliorée (y compris les critères obligatoires concernant l'administration) dans les documents d'appel d'offres. De plus, la méthode de sélection pourrait être énoncée plus clairement dans les documents d'appel d'offres.

2.3 Conformité aux processus d'évaluation et de sélection établis

Forces

- Dans 32 cas, les contrats ont été attribués conformément à la méthode de sélection énoncée dans le PAPC ou dans le plan d'achat.
- Dans les 40 dossiers examinés, les contrats ont été attribués aux soumissionnaires qui respectaient les critères techniques obligatoires et les exigences minimales concernant les critères cotés.
- Aucun soumissionnaire ayant présenté une offre recevable n'a été éliminé de façon erronée (malgré les deux cas qui ont été discutés avec la direction de la DASP parce que les critères obligatoires étaient sujets à interprétation).

Faiblesses

- Dans un cas, le contrat a été attribué conformément à la méthode de sélection énoncée dans la DDP, mais pas selon ce qui était indiqué dans le PAPC. La DDP mentionnait la soumission recevable la plus basse, tandis que le PAPC indiquait la proposition globale la

plus basse. Le contrat a été attribué au soumissionnaire ayant présenté la proposition recevable la plus basse.

- Comme cela a été mentionné précédemment, il n'y avait pas de PAPC ou de plan d'achat dans quatre dossiers. Dans trois cas, les contrats ont été attribués selon ce qui était précisé dans la DDP. Dans le quatrième cas, la sélection n'a pas été faite selon les critères définis dans la DDP, puisque cette dernière ne permettait pas de déterminer si un ou plusieurs contrats seraient vraisemblablement attribués.
- Dans un cas où le contrat a été attribué au seul soumissionnaire ayant présenté une proposition, les critères d'évaluation portant sur l'aspect administratif (par opposition à l'aspect technique) n'étaient pas respectés à la date de clôture établie pour la présentation des soumissions. Un des critères obligatoires précisait ce qui suit [traduction] : «... le soumissionnaire doit joindre à sa proposition une copie de ses plus récents états financiers, états des avoirs nets ou références bancaires ». Ces données financières n'avaient pas été fournies à la date de clôture établie pour la présentation des soumissions. Cependant, selon le sommaire du PAPC dans le dossier, un analyste des coûts du secteur avait examiné la viabilité financière de l'entreprise et son rapport était dans le dossier.

Conclusion

De façon générale, la DASP met en application les méthodes d'évaluation et de sélection qui sont définies dans les documents de planification des achats et d'appel d'offres. Cependant, les exceptions susmentionnées auraient pu donner lieu à des plaintes de la part des soumissionnaires, ce qui suggère que TPSGC devrait respecter avec plus de rigueur les méthodes d'évaluation et de sélection établies.

2.4 Pertinence de la gestion des relations avec les clients

Forces

- Dans 27 cas où le client avait demandé qu'une évaluation soit effectuée, il y avait au dossier des preuves que les agents des achats avaient communiqué avec le client au sujet de l'évaluation de la proposition avant le lancement de la DDP. Dans 13 cas, la DASP a procédé à l'évaluation; il n'était pas nécessaire de communiquer avec le client au sujet de cette évaluation.
- Dans bien des cas, l'agent des achats a contribué de façon importante à l'élaboration de l'énoncé des travaux, des critères d'évaluation et des méthodes de sélection. À plusieurs occasions, le client a adopté une position non pertinente durant l'évaluation des soumissions, et l'agent et la direction de la DASP l'ont rencontré afin de rectifier la situation.
- Aucun cas n'a été relevé où le prix a été divulgué indûment au client durant le processus d'évaluation.

Conclusion

La DASP fait un excellent travail en ce qui concerne la gestion des relations avec les clients pour l'acquisition de services complexes, malgré un contexte de plus en plus litigieux et malgré la réduction récente des activités, le départ d'employés et la perte d'expertise dans le domaine des achats.

2.5 Intégrité du processus de sélection des entrepreneurs et de négociation avec eux

Forces

- Les critères d'évaluation utilisés étaient ceux qui étaient définis dans la DDP.
- La documentation à l'appui du rejet et de la sélection d'un soumissionnaire et à l'appui de l'évaluation des soumissions était incluse dans les 40 dossiers examinés.
- Toutes les soumissions qui étaient estimées comme étant non conformes parce qu'elles ne respectaient pas les exigences obligatoires ont été rejetées.
- Toutes les soumissions qui n'ont pas obtenu le nombre minimal de points établi ont été rejetées.
- Aucune précision importante n'a été demandée après la date de clôture pour la présentation des soumissions.
- Aucun changement favorisant un soumissionnaire en particulier n'a été effectué après la date de clôture pour la présentation des propositions.
- Il n'y a eu aucune négociation avant la fin des évaluations.

Faiblesses

- Dans trois cas, une simple cotation numérique tenait lieu d'évaluation technique. Dans un dossier, une seule soumission avait été reçue; dans deux autres, il n'y avait pas de justification pour les cotations numériques.

Conclusion

La DASP a fait preuve d'une grande intégrité dans les 40 dossiers examinés. Cependant, les risques de contestation des soumissions ou de plaintes concernant le processus viennent renforcer la nécessité de toujours faire preuve de diligence et, entre autres, de toujours bien documenter les dossiers, afin de démontrer l'intégrité du processus d'achat.

2.6 Intégrité et pertinence des communications avec les soumissionnaires

Forces

-
- Deux conférences des soumissionnaires ont été tenues et les comptes rendus ont été envoyés à tous les soumissionnaires éventuels.
 - Des demandes d'information reçues des soumissionnaires étaient incluses dans 20 dossiers. L'information demandée a été transmise simultanément à tous les soumissionnaires, dans les délais, sauf dans trois cas où les précisions demandées étaient mineures et concernaient seulement le soumissionnaire qui les avait demandées.
 - Deux soumissionnaires seulement se sont plaint de faiblesses dans les critères d'évaluation. Dans un cas, la DDP a été modifiée et, dans l'autre cas, il a été déterminé que le soumissionnaire était dans l'erreur.
 - Dans trois cas, les prix étaient trop bas et les soumissionnaires concernés ont été invités à confirmer leur prix ou à retirer leur soumission.
 - Des comptes rendus ont été demandés dans cinq cas. Dans quatre cas, TPSGC a fait le compte rendu par téléphone ou l'a transmis par lettre et, dans le dernier cas, TPSGC et le client ont assisté à la présentation du compte rendu.

Faiblesse

- Le nom et l'adresse du responsable du projet étaient indiqués dans 14 des 40 dossiers examinés.

Conclusion

Le processus d'appel d'offres de la DASP est transparent. Cependant, il serait possible de l'améliorer en faisant en sorte que le responsable du projet ne soit pas identifié durant l'appel d'offres, afin d'éliminer les risques qu'un soumissionnaire éventuel obtienne des informations auxquelles tous les soumissionnaires éventuels n'auraient pas également accès.

2.7 Pertinence de la formation

- Moins du tiers des 19 agents des achats dont les dossiers ont été examinés ont indiqué avoir suivi de la formation officielle sur les méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs.
- Certains gestionnaires estiment qu'il faudrait davantage de formation sur les principes fondamentaux des achats, étant donné l'érosion au chapitre de l'expertise et des connaissances qui est attribuable à l'attrition. Environ la moitié des agents des achats interrogés ont indiqué qu'il serait avantageux pour eux de suivre de la formation dans les domaines suivants :
 - utilisation des critères d'évaluation obligatoires, cotés et souhaitables;
 - pertinence des méthodes d'évaluation et de sélection dans des situations données;
 - pondération des critères cotés;
 - facteurs de risque inhérents aux diverses méthodes de sélection.

- Tous les agents ont indiqué leur préférence pour de la formation adaptée à leurs besoins (c.-à-d. établissement de contrats pour certains types de services professionnels) plutôt que pour de la formation de nature générale.
- Certains agents ont déclaré qu'ils aimeraient partager et discuter plus souvent au sujet de divers aspects du processus contractuel avec des collègues de leur propre division ou des autres divisions de la DASP. Voici des exemples de sujets qu'ils aimeraient ainsi aborder :
 - diverses méthodes de sélection (p. ex. processus de sélection en deux étapes);
 - clauses de la base de paiement modifiées qui semblent plus clairement énoncées que les clauses tirées du guide des Clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA);
 - énoncés des travaux et critères d'évaluation connexes clairement énoncés qui ont été établis en collaboration avec les clients;
 - grilles d'évaluation supérieures trouvées dans certains dossiers;
 - leçons tirées des cas où TPSGC contesté les évaluations des clients.

Conclusion

Compte tenu des commentaires formulés antérieurement en ce qui concerne les critères de sélection obligatoires et cotés et les méthodes de sélection, et étant donné les commentaires des agents et des gestionnaires concernant la formation privilégiée, la DASP pourrait élaborer et mettre en oeuvre un programme de formation sur l'acquisition de services professionnels. De plus, il pourrait être avantageux que les agents discutent des diverses méthodes et des leçons apprises avec les autres divisions de la DASP.

2.8 Clauses non pertinentes dans les DDP

- Après consultation des représentants de la Politique des approvisionnements, des services juridiques et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), il a été confirmé que certaines clauses incluses dans les DDP de la DASP étaient non pertinentes. Voici des exemples :
 - « **Contenu canadien** » : Dans trois DDP, on demandait aux soumissionnaires de fournir l'attestation restreinte uniquement et l'attestation restreinte de façon conditionnelle. Conformément à la politique ministérielle, une seule attestation ne peut être requise, ou encore il se peut qu'aucune ne soit requise, selon le nombre prévu de fournisseurs en mesure d'offrir des services canadiens.
 - « **Universités, organismes publics et sans but non lucratif** » : Cette clause était incluse dans 16 DDP. Conformément à la politique du Conseil du Trésor, cette clause doit être incluse, mais les services juridiques et le SCT sont d'avis qu'elle ne devrait pas être utilisée pour les achats visés par les accords commerciaux, ces derniers interdisant la discrimination entre les soumissionnaires. Récemment, le SCT a indiqué qu'il était en train de réviser en conséquence la Directive sur les marchés du SCT et qu'il consultait la Direction de la politique des approvisionnements à ce sujet.
 - « **Renseignements fournis par le soumissionnaire dans le cadre de l'évaluation des capacités ou des installations** » : Treize des DDP examinées contenaient des variantes de cette clause qui étaient très vagues. Bien qu'il soit acceptable que l'État se réserve le droit de

demander des précisions ou des renseignements supplémentaires aux soumissionnaires, le libellé de ces clauses ne précise pas les éléments sur lesquels l'État portera attention dans le cadre de la vérification des installations, des capacités sur le plan technique et de la situation financière ou juridique.

- « **Responsable de projet** » : Afin d'assurer l'intégrité du processus d'achat, seul le nom de l'autorité contractante devrait être indiqué dans la DDP.
- « **Énoncé des travaux** » : Dans l'énoncé des travaux, les expressions comme [traduction] « assurer le soutien du projet », « les projets comprendront entre autres », « aider » pourraient être interprétées comme signifiant que des relations employeur-employé sont établies, surtout dans les cas où cela est allié à des facteurs comme du travail à plein temps et des travaux sur place.
- « **Lieu de l'exécution des travaux** » : Dans une DDP, la clause concernant le lieu de l'exécution des travaux ne correspondait pas à ce qui était indiqué dans l'énoncé des travaux.

Conclusion

La DASP tirerait profit de discussions internes et de séances de discussion ou de formation avec les services juridiques et les représentants de la Direction de la politique des approvisionnements concernant l'utilisation de plusieurs clauses. Du point de vue du ministère, le Secteur de la gestion du programme des approvisionnements doit prescrire l'utilisation de certaines clauses pour assurer la protection des intérêts de l'État, tout en assurant un marché ouvert, équitable et intègre pour tous les soumissionnaires.

2.9 Autres observations

- Les agents et les gestionnaires sont frustrés et confus par le manque de certains documents et par les documents d'orientation qui existent (politiques, consignes opérationnelles, lignes directrices, etc.) et le grand nombre de sources où l'on peut se les procurer. D'après les commentaires recueillis, les agents doivent dorénavant, vu le contexte de travail actuel (travaux sur papier et sur support électronique), connaître ce qui suit :
 - (1) les documents d'orientation qui existent (ou qui n'existent pas), y compris les versions qui remplacent les autres;
 - (2) les documents d'orientation qui s'appliquent et comment ils s'appliquent dans une situation donnée;
 - (3) où se procurer les versions à jour.

Les personnes interrogées ont indiqué qu'elles ne croyaient pas connaître tous les documents d'orientation applicables, la façon dont ces derniers s'appliquent et où se procurer les versions à jour. Elles ont également indiqué qu'elles attendaient toujours la version finale des Lignes directrices sur l'application des méthodes d'évaluation des offres et de sélection des entrepreneurs rédigées par le sous-groupe de travail du Conseil de la politique des approvisionnements.

- L'examen des documents et les entrevues ont révélé des points de vue différents en ce qui concerne (a) l'existence de modèles d'Environnement automatisé de l'acheteur, (2) la mise à

jour régulière de ces modèles et (c) la façon qu'ils devraient être utilisés. Les deux principaux moyens utilisés pour créer de nouveaux documents d'appel d'offres sont soit l'utilisation des modèles ABE ou soit le « recyclage » d'appels d'offres antérieurs. C'est cette dernière approche qui semble la plus utilisée à la DASP.

- Des employés au sein des divisions de la DASP sont responsables de veiller à la mise à jour des CCUA et des clauses locales. Cependant, tout laisse croire que cette mise à jour n'est pas faite uniformément dans toutes les divisions.
- Bien que, dans le cadre de l'examen des dossiers, on n'ait pas vérifié de façon approfondie si les clauses étaient à jour, on a relevé des incohérences entre les divisions et entre les agents. Par exemple, différents agents ont utilisé différentes versions d'une même clause au cours d'une même période (p. ex. clauses concernant la base de paiement et les sanctions internationales).
- Un grand nombre d'agents et certains gestionnaires ont indiqué ne pas savoir exactement quand les agents de CQC du SSISP devaient examiner les documents d'appel d'offres. Très peu d'agents consulteraient les agents du CQC; la plupart le font seulement lorsque cela est nécessaire dans le cadre du processus d'approbation.

Conclusion

Les lois, les documents du Conseil du Trésor et les documents du ministère (version électronique et version papier) qui régissent les achats créent un cadre complexe qui, allié aux sources de référence internes, mettent les agents dans des situations où ils ne sont pas toujours certains d'utiliser les clauses courantes ou complètes dans leurs documents d'appel d'offres.

3 Conclusions et recommandations

Conclusions

En général, les gestionnaires de la DASP participent de façon importante à l'examen des documents de soumission; par conséquent, on estime que les processus d'examen à la DASP permettent de veiller à ce que les critères d'évaluation et les méthodes de sélection soient pertinents. Cependant, il y aurait lieu de définir plus clairement les méthodes de sélection et les critères d'évaluation dans la DDP. Aucun problème important n'a été décelé concernant les processus d'évaluation et de sélection énoncés ou l'intégrité des méthodes de sélection des entrepreneurs. Les pratiques et les procédures adoptées pour la gestion des relations avec la clientèle et la gestion des communications avec les soumissionnaires durant le processus d'appel d'offres sont généralement satisfaisantes.

Étant donné que les constatations faites à la suite de la présente vérification sont semblables à celles formulées à la suite des trois vérifications sur les méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs qui ont été réalisées antérieurement à la DGSA et dans les régions, on en vient à la conclusion qu'il serait avantageux pour tous les employés de TPSGC qui s'occupent des achats que des lignes directrices et des directives politiques plus précises sur l'établissement de critères d'évaluation et de méthodes de sélection, et d'autres clauses connexes soient incluses dans les documents d'appel d'offres.

Recommandations

Par conséquent, on recommande ce qui suit :

1. *que le directeur de l'Acquisition des services professionnels établisse des lignes directrices ou offre de la formation pour veiller à ce que les agents de la DASP exécutent leurs fonctions selon les pouvoirs qui leur sont délégués, que tous les documents d'appel d'offres définissent clairement les critères d'évaluation et les méthodes de sélection, et que tous les contrats soient attribués conformément au document d'appel d'offres;*
2. *que le sous-ministre adjoint de la Direction générale du service des approvisionnements respecte les engagements énoncés dans le Plan d'action qui a été établi à la suite du sondage réalisé auprès des employés des achats concernant l'évaluation des soumissions*

98-640 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs
Rapport final

et la sélection des entrepreneurs, plus particulièrement que soient finalisées les Lignes directrices sur l'application des méthodes d'évaluation des offres et de sélection des entrepreneurs rédigées par le sous-groupe de travail du Conseil de la politique des approvisionnements.

