



1999-642 Rapport final

Vérification des méthodes de passation des contrats de construction dans la région de la capitale nationale

Réunion du CVE : 2000-02-01



Public Works and
Government Services
Canada

Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Audit and Review

Vérification et Examen

Canada

Table des matières

Résumé	1
1 Introduction	4
1.1 Autorisation pour le projet	4
1.2 Objectif	4
1.3 Portée	4
1.4 Contexte	4
2 Points examinés	5
3 Constatations, conclusions et recommandations	6
3.1 Invitation à soumissionner	6
3.2 Évaluation des soumissions	6
3.3 Autres	7
Conclusions	8
Recommandations	9

Résumé

Autorisation pour le projet

Cette vérification était prévue dans le Plan de vérification et d'examen 1999-2000, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

Objectif

Déterminer dans quelle mesure les méthodes de passation des contrats de construction dans la région de la capitale nationale (RCN) respectent les exigences établies dans le Règlement sur les marchés de l'État, les politiques et les lignes directrices de l'organisme central, les accords commerciaux, les lois applicables et les méthodes approuvées des secteurs et des régions et, par conséquent, qu'elles sont conformes aux principes de prudence et de probité.

Portée

La vérification a porté sur les méthodes de passation des contrats de la Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI), Direction générale du service des approvisionnements (DGSA), de la réception de la demande à la clôture du contrat. Nous avons examiné toutes les activités, en portant toutefois une attention particulière à la sélection des fournisseurs, à l'invitation à soumissionner et à l'évaluation des soumissions, aux ordres de modification et au recours aux pouvoirs de passation des contrats. Comme la Direction générale des services immobiliers (DGSI) exerce une influence sur le processus contractuel, surtout en ce qui concerne les ordres de modification (modifications), les dossiers de cette direction ont également été examinés dans le cadre de la vérification.

Nous avons examiné les contrats de construction attribués en régime de concurrence et en exclusivité depuis avril 1997, à l'exception des ententes de conseil conclues avec des architectes et des ingénieurs ainsi que des contrats d'entretien.

Contexte

L'objectif des marchés publics est d'acquérir des biens et des services et d'exécuter les contrats de construction tout en favorisant l'accès, la concurrence et l'équité, en assurant le meilleur rapport qualité-prix ou, le cas échéant, en optimisant les avantages pour le gouvernement et la population canadienne. Les politiques, les lignes directrices et les processus sont élaborés en vue d'atteindre cet objectif, tout en assurant la rentabilité.

Un examen des méthodes de passation des contrats de construction a été réalisé au cours du présent exercice, étant donné que les contrats de construction en général sont le centre d'attention et qu'il fallait déterminer dans quelle mesure les problèmes cernés récemment par la DGVE existaient également dans d'autres secteurs.

Principales constatations

À quelques exceptions près, la passation des contrats de construction est conforme aux politiques et aux méthodes du gouvernement ainsi qu'aux accords commerciaux et aux lois applicables. Nous avons également constaté que le bureau responsable des ordres de modification de la DAMI et de la DGSI, à l'administration centrale, a amélioré le processus, vu qu'il donne l'assurance que les méthodes contractuelles sont pertinentes et qu'il répond aux besoins des gestionnaires de projet de la DGSI. Les principales exceptions, réparties par catégorie, sont présentées ci-dessous.

Processus d'invitation à soumissionner

- Les documents d'invitation à soumissionner ne contenaient pas de sommaire des exigences obligatoires, sauf dans un cas. Grâce à ces sommaires, la DGSA peut s'assurer que tous les soumissionnaires éventuels comprennent bien les critères obligatoires.
- En général, les questions posées durant la période de soumission ont été envoyées au gestionnaire de projet de la DGSI, mais les réponses n'ont pas été diffusées à tous les soumissionnaires. Par conséquent, un soumissionnaire éventuel pourrait bénéficier d'un avantage indu s'il recevait de l'information pouvant concerner également d'autres entreprises, ce qui serait un manquement au principe d'équité.

Processus d'évaluation des soumissions

- L'évaluation des soumissions faite par la DAMI au regard des critères obligatoires n'était pas documentée dans les dossiers contractuels. On estime que cela est essentiel pour pouvoir démontrer l'uniformité et l'intégrité du processus.

Conclusion

Nos constatations, sauf quelques exceptions, permettent de fournir à la direction l'assurance que, la DAMI, avec l'appui de la DGSI, respecte le principe d'intégrité ainsi que les politiques, les lois et les accords commerciaux applicables en ce qui touche la passation des contrats de construction dans région de la capitale nationale (RCN). Par ailleurs, les principes de transparence, d'équité, de prudence et de probité pourraient être mieux respectés si les cas d'exception susmentionnés étaient traités.

Lors de la vérification, nous avons également cerné un certain nombre de problèmes d'ordre administratif, dont le directeur général compétent a été informé dans une lettre de gestion.

Recommandations

1999-642 Vérification des méthodes de passation des contrats de construction
Rapport final

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint de la Direction générale du service des approvisionnements prenne les mesures suivantes :

1. *examiner le processus actuel de traitement des questions et des réponses durant la période de soumission et y apporter les modifications nécessaires, afin de mieux respecter le principe d'équité;*
2. *améliorer le processus d'évaluation des soumissions en incluant un sommaire des critères obligatoires dans chaque document d'invitation à soumissionner et veiller à ce que les résultats d'évaluation des soumissions soient documentés dans les dossiers.*

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

Cette vérification était prévue dans le Plan de vérification et d'examen 1999-2000, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

1.2 Objectif

Déterminer dans quelle mesure les méthodes de passation des contrats de construction dans la région de la capitale nationale (RCN) respectent les exigences établies dans le Règlement sur les marchés de l'État, les politiques et les lignes directrices de l'organisme central, les accords commerciaux, les lois applicables et les méthodes approuvées des secteurs et des régions et, par conséquent, qu'elles sont conformes aux principes de prudence et de probité.

1.3 Portée

La vérification a porté sur les méthodes de passation des contrats de la Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI), Direction générale du service des approvisionnements, depuis le moment où le personnel responsable des contrats est mis au courant d'un contrat de construction par l'entremise d'une demande ou d'un autre moyen, jusqu'à l'achèvement du projet et la fermeture du dossier.

En ce qui concerne les transactions, nous avons procédé à une vérification de la conformité des dossiers portant sur les contrats de construction attribués depuis avril 1997. Nous avons examiné les contrats de construction attribués en régime de concurrence et en exclusivité. Les ententes de conseil conclues avec des architectes et des ingénieurs ainsi que les contrats d'entretien n'étaient pas inclus.

1.4 Contexte

L'objectif des marchés publics est d'acquérir des biens et des services et d'exécuter les contrats de construction¹ tout en favorisant l'accès, la concurrence et l'équité, en assurant le meilleur rapport qualité-prix ou, le cas échéant, en optimisant les avantages pour le gouvernement et la population canadienne. Les politiques, les lignes directrices et les processus sont élaborés en vue d'atteindre cet objectif, tout en assurant la rentabilité.

¹ Selon la définition du glossaire du Guide des approvisionnements, un contrat de construction est un « Marché qui porte sur la construction, la réparation, la rénovation ou la restauration d'un ouvrage, à l'exception d'un navire et qui comprend : les marchés portant sur la fourniture et l'érection d'une structure préfabriquée; les marchés de dragage; les marchés de démolition; les marchés portant sur la location de l'outillage destiné directement ou indirectement à l'exécution d'un marché visé par la présente définition. »

Un examen des méthodes de passation des contrats de construction a été réalisé au cours du présent exercice, étant donné que les contrats de construction en général sont le centre d'attention et qu'il fallait déterminer dans quelle mesure les problèmes cernés récemment par la DGVE existaient également dans d'autres secteurs.

2 Points examinés

La vérification a porté sur les méthodes de passation des contrats liées au processus d'achat complet. Par conséquent, nous avons déterminé dans quelle mesure les diverses étapes du processus de passation des contrats, de la demande à l'administration des contrats, étaient réalisées comme il se devait et en conformité avec la politique gouvernementale, les accords commerciaux et les lois applicables.

L'ensemble des activités ont été examinées, mais la phase d'examen préliminaire a permis de déterminer que la vérification devait porter sur certains secteurs. Par conséquent, la phase d'examen détaillé a porté plus particulièrement sur les aspects suivants du processus contractuel : sélection des fournisseurs, invitation à soumissionner, évaluation des soumissions, ordre de modification (modification) et recours aux pouvoirs de passation des contrats.

Dans le cadre de l'examen détaillé, 24 contrats de construction attribués depuis le 1^{er} avril 1997 ont été choisis au hasard. Ces contrats sont répartis selon les tranches de valeur suivantes :

	25 k\$ - 60 k\$	>60 k\$ - 100 k\$	>100 k\$ -1 M\$	>1 M\$ -10 M\$	>10 M\$	TOTAL
Contrats examinés	4	4	8	6	2	24

Parmi les 24 contrats examinés, 14 ont été attribués à la suite de l'approbation d'un nouvel ordre de modification, le 1^{er} février 1999.

Pour chaque contrat, les dossiers de la DAMI et de la DGSI ont été examinés en détail et des entrevues de suivi ont été réalisées avec des agents de négociation des contrats et des gestionnaires de projet.

Les constatations découlant de la vérification sont présentées dans la section suivante, selon les points mentionnés ci-dessus.

3 Constatations, conclusions et recommandations

3.1 Invitation à soumissionner

3.1.1 Les documents d'invitation à soumissionner ne contenaient pas de sommaire des exigences obligatoires, sauf dans un cas. D'autres secteurs de la DGSA utilisent ces sommaires et veillent ainsi à ce que tous les soumissionnaires éventuels comprennent bien les exigences.

3.1.2 En général, les questions posées durant la période de soumission et les réponses fournies n'ont pas été diffusées à tous les soumissionnaires. En ce qui concerne les contrats de construction, la méthode courante consistait plutôt à émettre des addenda lorsque les questions entraînaient la modification des documents d'invitation à soumissionner. Les questions reçues durant la période de soumission qui n'ont pas donné lieu à une modification des documents d'invitation à soumissionner n'ont pas été diffusées aux autres fournisseurs éventuels.

3.2 Évaluation des soumissions

3.2.1 Dans les 17 cas où l'on a eu recours au régime de concurrence, l'examen administratif des soumissions réalisé par la DAMI pour vérifier si les soumissions respectaient les critères ou exigences obligatoires ne s'appuyait pas sur une liste de vérification sommaire indiquant les résultats de l'examen de chaque soumission. Ce sommaire prouve que les examens ont été réalisés de façon uniforme et intégrale.

3.2.2 Bien que les entrevues et l'examen des dossiers de la DGSI aient permis de confirmer que cette dernière avait effectivement procédé à l'examen technique de la soumission la plus basse, les dossiers de la DAMI ne contenaient en général aucune indication que la DGSI avait donné son accord pour que le contrat soit attribué à la suite de cet examen. L'équipe de vérification estime qu'il est essentiel de verser au dossier une note indiquant les résultats de l'examen technique pour veiller, avant l'attribution du contrat, à ce que les exigences établies soient respectées.

3.3 Autres

3.3.1 Dans le cadre de l'examen des procédures et des politiques applicables, l'équipe de vérification a constaté que le Guide des approvisionnements ne prévoyait aucune politique en matière de passation de contrats de construction ni aucune exception à la politique de la DGSA. La DAMI applique, à l'interne, des meilleures pratiques pour fournir l'orientation nécessaire aux employés responsables des contrats. Cependant, l'inclusion, dans le Guide des approvisionnements, des principales politiques et exceptions relatives aux contrats de construction serait utile pour le personnel chargé des contrats dans la RCN et les régions ainsi que les fournisseurs².

² Les fournisseurs et le grand public ont accès au Guide des approvisionnements.

Conclusions

Non constatation de fraude

Recommandations

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint de la Direction générale du service des approvisionnements prenne les mesures suivantes :

1. *examiner le processus actuel de traitement des questions et des réponses durant la période de soumission et y apporter les modifications nécessaires, afin de mieux respecter le principe d'équité;*
2. *améliorer le processus d'évaluation des soumissions en incluant un sommaire des critères obligatoires dans chaque document d'invitation à soumissionner et veiller à ce que les résultats d'évaluation des soumissions soient documentés dans les dossiers.*

