



## 2000-644 Rapport Final

# Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs

# pour les marchés de la Région de l'Ontario

2001-02-15



Public Works and Government Services Canada

Audit and Review Vérification et Examen

Travaux publics et

Services gouvernementaux Canada Canadä

## **Table of Contents**

Sommaire
1 Introduction
1.1 Autorisation pour le projet
1.2 Objectif
1.3 Portée et méthodes
1.4 Contexte
2 Points examinés et constatations
2.1 Généralités
2.2 Établissement des méthodes d'évaluation et de sélection 6
2.3 Formulation et clarté des méthodes d'évaluation et de sélection
2.4 Conformité aux processus d'évaluation et de sélection établis
3 Conclusions générales et recommandation 9
3.1 Conclusions générales 9
3.2 Recommandation
4 Plan d'action

## Sommaire

## Autorisation pour le projet

La présente vérification était prévue dans le Plan de vérification et d'examen de 1999-2000, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

## **Objectif**

L'objectif de cette vérification était de déterminer dans quelle mesure les politiques, les procédures et les contrôles de TPSGC en matière d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs étaient respectés.

#### Portée

La vérification a porté sur les marchés de biens et de services de 25 000 \$ et plus qui ont été attribués par la Région de l'Ontario durant l'exercice financier 1999-2000.

On s'est penché plus particulièrement sur la démarche adoptée pour évaluer les soumissions et pour sélectionner les fournisseurs tout au long du processus, de la planification à l'attribution du marché. En général, le processus d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs comprend 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 fournisseur.

#### Contexte

Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 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 fournisseurs. Toutes les activités contractuelles doivent être ouvertes, équitables et honnêtes, et tous les fournisseurs éventuels qui tentent d'obtenir un marché 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 au risque que le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) accueille les contestations à cet égard qui lui sont présentées. Comme il s'agit d'une question importante, la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) effectue, par rotation, des examens des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées dans les secteurs et dans les régions.

La présente vérification périodique était prévue dans le Plan de travail 2000-2001 de la DGVE, qui a été approuvé par le CVE. Les secteurs qui ont déjà fait l'objet d'une telle vérification sont les suivants : le Secteur des systèmes aérospatiaux, maritimes et électroniques (SSAME), le Secteur des produits industriels, commerciaux et des services de normalisation (SPICSN), le Secteur des sciences, de l'informatique et des services professionnels (SSISP) ainsi que les Régions de l'Atlantique et de l'Ouest. La vérification de cette année porte plus particulièrement sur les marchés de biens et de services de 25 000 \$ et plus qui ont été attribués par la Région de l'Ontario durant l'exercice financier 1999-2000.

## **Principales constatations**

- De façon générale, les dossiers contractuels examinés étaient complets et bien documentés, la signature de l'agent de l'assurance de la qualité des contrats (AAQC) était apposée lorsque cela était nécessaire, les conférences à l'intention des soumissionnaires ont été tenues en bonne et due forme et les questions des fournisseurs ont été traitées comme il se doit.
- La majorité des dossiers contenaient des preuves que les clients avaient été consultés au sujet des critères d'évaluation et de la méthode de sélection à utiliser.
- Le document de Planification et approbation préalable des contrats (PAPC) n'était pas au dossier dans 17 % des cas où il était requis (principalement des transactions relevant des pouvoirs d'approbation de l'agent des achats); dans de nombreux cas, la PAPC ne contenait que quelques détails concernant la méthode d'évaluation et de sélection proposée.
- 86% des 85 Demandes de propositions (DDP) contenaient des exigences obligatoires qui étaient bien identifiées; dans 14 % des cas, les exigences obligatoires étaient ambiguës ou portaient à confusion, soit en raison de la formulation ou de la présentation dans le document d'achat. Dans trois des quatre dossiers contenant des preuves que les critères obligatoires étaient considérés comme étant restrictifs, l'agent des achats a obtenu que les critères soient modifiés afin de permettre à un plus grand nombre de fournisseurs de soumissionner.
- Dans 4 DDP comprenant des critères cotés, ces critères n'étaient pas décrits de façon suffisamment détaillée pour être bien compris.
- Dans le cas des critères « souhaitables », on ne précisait pas si ces critères avaient une incidence sur le processus d'achat ou quelle était cette incidence.
- Dans 23 % des DDP examinées, la méthode de sélection était imprécise ou non indiquée.
- Dans 10 cas (11 %), il aurait été impossible, en raison de la méthode d'évaluation et de sélection utilisée, de présenter une défense plausible si la sélection du fournisseur retenu avait été contestée. Voici des exemples : soumissions ne respectant pas les critères obligatoires qui n'ont pas été rejetées; soumissions recevables qui ont été rejetées à tort; marchés attribués

sans respecter le processus d'évaluation et de sélection précisé dans la DDP - y compris le fractionnement de marchés entre plusieurs fournisseurs sans indiquer dans la DDP les résultats possibles et le fondement de cette décision.

## **Conclusions**

En général, les dossiers examinés étaient bien organisés et démontraient un service empressé aux clients et aux fournisseurs.

Cependant, il n'en demeure pas moins que des améliorations pourraient être apportées à certains égards, notamment : souligner l'importance de fournir tous les renseignements pertinents relatifs à la planification des achats et de présenter une PAPC dûment approuvée, et mentionner également que la PAPC peut être examinée afin de vérifier si la politique concernant l'approbation des marchés relevant des pouvoirs d'approbation des agents des achats est bien respectée; améliorer la formulation et la présentation des critères d'évaluation cotés dans les documents d'appel d'offres; préciser si les critères « souhaitables » entreront en ligne de compte dans l'évaluation ou la sélection et, le cas échéant, en indiquer l'incidence; veiller à ce que les documents d'appel d'offres comportent une méthode de sélection bien claire; faire en sorte que les processus d'évaluation et de sélection précisés dans les DDP officielles soient mieux respectés.

#### Recommandation

Par conséquent, on recommande ce qui suit :

Que le directeur général régional de l'Ontario prévoie des lignes directrices pour que les agents de la région dont il est responsable incluent dans le dossier, lorsque cela est nécessaire, une PAPC dûment autorisée, pour que tous les documents d'appel d'offres contiennent des critères d'évaluation et des méthodes de sélection clairement énoncés et que tous les marchés soient établis conformément au document d'appel d'offres.

#### 1 Introduction

#### 1.1 Autorisation pour le projet

La présente vérification était prévue dans le Plan de vérification et d'examen de 1999-2000, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

## 1.2 Objectif

L'objectif de cette vérification était de déterminer dans quelle mesure les politiques, les procédures et les contrôles de TPSGC en matière d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs étaient respectés.

#### 1.3 Portée et méthodes

La vérification a porté sur les marchés de biens et de services de 25 000 \$ et plus qui ont été attribués par la Région de l'Ontario au cours de l'exercice 1999-2000. On s'est penché plus particulièrement sur la démarche adoptée pour évaluer les soumissions et pour sélectionner les fournisseurs tout au long du processus, de la planification à l'attribution du marché. En général, le processus d'évaluation des soumissions et de sélection des fournisseurs comprend les étapes suivantes : examen de la définition des exigences pour déterminer si elle est conforme, détermination des critères d'évaluation et de la méthode de sélection, lancement de la DDP informant les soumissionnaires des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées, évaluation des soumissions et sélection du fournisseur.

Durant la période d'avril 1999 à mars 2000, la Région de l'Ontario a traité 312 marchés de biens et de services. Ce nombre ne comprend pas les marchés de consultation en construction ou en architecture et en ingénierie, susceptibles de faire l'objet d'une autre vérification qui est actuellement en voie d'élaboration.

La vérification a porté sur un échantillon de 103 dossiers des bureaux de la Région de l'Ontario, nommément Toronto - (North Yonge et Mississauga), Kingston, London, Borden, Pembroke et North Bay. Neuf dossiers ont été éliminés ultérieurement, soit sept dossiers qui portaient sur des marchés de construction et deux qui portaient sur des marchés sans appel d'offres.

La méthode de sélection était énoncée clairement dans 72 dossiers. Dans la majorité des cas (44), le marché a été attribué au fournisseur qui a présenté l'offre recevable la plus basse; 27 ont été attribués au fournisseur offrant la meilleure valeur et un marché a été attribué au fournisseur ayant présenté la proposition la plus satisfaisante sur le plan technique. Dans 22 dossiers, la méthode de sélection n'était pas claire ou pas indiquée du tout.

Les pouvoirs d'approbation des 94 dossiers examinés étaient les suivants :

Niveau d'approbation	Nombre de dossiers
Directeur général régional/directeur	10
Gestionnaire	36
Agent des achats	48
Total	94

#### 1.4 Contexte

Le ministre de Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 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 fournisseurs. Toutes les activités contractuelles doivent être ouvertes, équitables et honnêtes, et tous les fournisseurs éventuels qui tentent d'obtenir un marché 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 au risque que le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) accueille les contestations à cet égard qui lui sont présentées. Étant donné le rôle de TPSGC en tant que fournisseur de services communs pour les achats du gouvernement, la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) effectue, par rotation, des examens des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées. Jusqu'à présent, des vérifications ont été réalisées dans le Secteur des sciences, de l'informatique et des services professionnels (SSISP), dans le Secteur des systèmes aérospatiaux, maritimes et électroniques (SSAME), dans le Secteur des produits industriels, commerciaux et des services de normalisation (SPICSN), dans la Région de l'Atlantique et dans la Région de l'Ouest. De plus, un sondage auprès de tous les employés des achats s'occupant des marchés sur appel d'offres a été effectué à l'automne 1997.

## 2. Points examinés et constatations

#### 2.1 Généralités

- L'équipe de vérification a constaté que, dans l'ensemble, les 94 dossiers examinés étaient complets et bien documentés.
- La signature de l'agent de l'assurance de la qualité des contrats (AAQC) était apposée lorsque cela était nécessaire.
- Les conférences à l'intention des soumissionnaires ont été tenues en bonne et due forme.
- Les questions et les plaintes formulées par les clients ont été traitées rapidement et comme il se doit.

#### Conclusion

En général, les dossiers examinés étaient bien organisés et démontraient un service empressé aux clients et aux fournisseurs.

#### 2.2 Établissement des méthodes d'évaluation et de sélection

- La majorité des dossiers contenaient des preuves que le client avait été consulté au sujet des critères d'évaluation et de la méthode de sélection.
- Dans 51 % des cas, les critères d'évaluation et la méthode de sélection énoncés dans la PAPC se limitaient à ce que l'on trouve dans le menu déroulant de l'Environnement automatisé de l'acheteur (EAA).
- La PAPC était requise dans 81 des 94 marchés examinés, mais elle était au dossier dans 83 % des cas seulement; 17 % des dossiers n'en contenaient pas dans la plupart des cas, il s'agissait de transactions relevant des pouvoirs d'approbation de l'agent des achats.

#### Conclusion

Il faut souligner avec plus d'insistance l'importance de fournir tous les renseignements pertinents sur la planification des achats et de présenter une PAPC dûment autorisée, pour tous les achats de 50 000 \$ et plus, et plus particulièrement dans les cas où le niveau d'approbation requis est supérieur à celui des agents. Il faut décider s'il y a lieu de fournir la DDP au responsable de l'approbation pour qu'il puisse examiner ce document avec la PAPC ou de fournir des détails plus précis sur les critères obligatoires et les critères cotés dans la PAPC.

## 2.3 Formulation et clarté des méthodes d'évaluation et de sélection

- Dans 27 cas, le fournisseur a été choisi selon « la meilleure valeur globale ». Dans plusieurs de ces dossiers, un exemple de calcul était fourni dans la DDP pour guider les soumissionnaires.
- Dans 86 % des 85 DDP, les exigences obligatoires étaient bien identifiées et complètes; dans 14 % des dossiers, les critères obligatoires n'étaient pas clairs et portaient à confusion, en raison de leur formulation ou de la présentation dans le document. Par exemple, des critères obligatoires portaient sur la façon d'exécuter le marché plutôt que sur les facteurs qui devaient ou pouvaient être évalués en vue de l'attribution du contrat.
- Dans 3 des 4 dossiers contenant des preuves que les critères obligatoires du client ont été considérés comme étant restrictifs, l'agent des achats a réussi à faire modifier les critères pour permettre à un plus grand nombre de fournisseurs de soumissionner. Dans le quatrième cas, l'indication de la marque de commerce n'était pas accompagnée de l'expression « ou égal », comme cela est exigé dans les accords commerciaux.
- Des critères cotés étaient inclus dans 28 DDP. Dans 4 de ces cas, les critères n'étaient pas suffisamment détaillés et ils étaient difficiles à comprendre, puisque des fournisseurs ont posé des questions afin d'obtenir des éclaircissements. De plus, la façon dont l'expérience des fournisseurs serait évaluée n'était pas indiquée.
- Dans 23 % des DDP, la méthode de sélection manquait de clarté ou n'était pas indiquée du tout. Dans quelques-uns de ces cas, la méthode de sélection était précisée dans l'Avis de projet de marché (APM), mais elle n'était pas reprise dans la DDP.
- Dans les cas où une date de livraison « obligatoire » et une date de livraison « souhaitable » étaient indiquées, il était difficile de déterminer si cette distinction avait de l'importance pour le processus d'évaluation et de sélection.

#### Conclusion

De nombreux dossiers démontrent que les agents des achats ont déployé des efforts pour aider les fournisseurs à comprendre et pour appliquer la méthode d'évaluation des soumissions et de sélection du fournisseur. Cependant, il y aurait lieu d'améliorer la façon dont les critères d'évaluation obligatoires (y compris les critères obligatoires de nature administrative) et cotés, ainsi que les critères « souhaitables » sont énoncés et présentés dans l'appel d'offres. De plus, la méthode de sélection devrait être énoncée plus clairement dans tous les documents d'appel d'offres.

#### 2.4 Conformité aux processus d'évaluation et de sélection établis

- Dans 47 cas sur 54, l'agent des achats ne faisait pas partie de l'équipe d'évaluation technique. Dans la plupart de ces cas (70%), il y avait preuve au dossier que l'agent avait néanmoins validé les résultats de l'équipe d'évaluation. Les autres dossiers (30 %) ne contenaient aucune preuve à cet égard.
- Dans 10 cas (11 %), il aurait été impossible, en raison de la méthode d'évaluation et de sélection utilisée, de présenter une défense plausible si la sélection du fournisseur retenu avait

été contestée. Voici des exemples : soumissions ne respectant pas les critères obligatoires qui n'ont pas été rejetées; soumissions recevables qui ont été rejetées à tort; marchés attribués sans respecter le processus d'évaluation et de sélection précisé dans la DDP - y compris le fractionnement de marchés entre plusieurs fournisseurs sans indiquer dans la DDP les résultats possibles et le fondement de cette décision.

- Dans 80 % des cas, les dossiers contenaient suffisamment de documents officiels concernant les résultats de l'évaluation et du processus de sélection; 20 % des dossiers laissaient à désirer sur ce plan.
- Dans 8 cas, il y avait preuve au dossier que des renseignements sur les prix ont été communiqués à l'équipe d'évaluation technique avant que l'évaluation ne soit terminée.

#### Conclusion

La Région de l'Ontario pourrait mieux respecter les processus d'évaluation et de sélection établis. Il y aurait lieu d'insister davantage sur la nécessité d'appliquer comme il se doit le processus énoncé et de bien documenter les dossiers pour démontrer l'intégrité des achats.

## 3. Conclusions générales et recommandation

## 3.1 Conclusions générales

En général, les dossiers examinés étaient bien organisés et démontraient un service empressé aux clients et aux fournisseurs.

Cependant, il n'en demeure pas moins que des améliorations pourraient être apportées à certains égards, notamment : souligner l'importance de fournir tous les renseignements pertinents relatifs à la planification des achats et de présenter une PAPC dûment approuvée, et mentionner également que la PAPC peut être examinée afin de vérifier si la politique concernant l'approbation des marchés relevant des pouvoirs d'approbation des agents des achats est bien respectée; améliorer la formulation et la présentation des critères d'évaluation cotés dans les documents d'appel d'offres; préciser si les critères « souhaitables » entreront en ligne de compte dans l'évaluation ou la sélection et, le cas échéant, en indiquer l'incidence; veiller à ce que les documents d'appel d'offres comportent une méthode de sélection bien claire; faire en sorte que les processus d'évaluation et de sélection précisés dans les DDP officielles soient mieux respectés.

#### 3.2 Recommandation

Par conséquent, on recommande ce qui suit :

1. que le directeur général régional de l'Ontario prévoie des lignes directrices pour que les agents de la région dont il est responsable incluent dans le dossier, lorsque cela est nécessaire, une PAPC dûment autorisée, pour que tous les documents d'appel d'offres contiennent des critères d'évaluation et des méthodes de sélection clairement énoncés et que tous les marchés soient établis conformément au document d'appel d'offres.

## Rapport final

## 4 Plan d'action

Recommendation de la DGVE	Plan d'action	Échéancier
Que le Directeur général de la Région de l'Ontario, par l'intauration de procédures ou de session de formation, s'assure que :  les acheteurs en région adjoignent à leurs dossiers le document de PAPC lorsque	<ol> <li>La Région de l'Ontario rappelera à ses acheteurs de veiller :</li> <li>à adjoindre le document de PAPC à leurs dossiers lorsque celui-ci est requis par la procédure;</li> <li>à ce que toutes les demandes de sollicitation en régime concurrentiel comportent des critères d'évaluation et des méthodes de sélection bien formulés;</li> <li>à ce que les propositions soient évaluées et les marchés et offres à commandes émis en conformité avec le document de demande de soumissions.</li> </ol>	Communication effectuée dans le mois suivant la date d'approbation de ce plan d'action.
requis:  toutes les demandes de soumissions comprennent des critères d'évaluation et des méthodes de sélectionbien formulées:	2. La Région de l'Ontario endosse pleinement une initiative de la Direction de la gestion des risques et de l'assurance qualité (DGRAQ) de revoir les vérifications portant sur le processus des marchés en régime concurrentiel effectuées par la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) depuis 1996 afin d'identifier des occasions d'améliorer ce processus.	Rapport dans les quatre mois suivant la date d'approbation de ce plan d'action.
les marchés soient émis en conformité avec le document de demande de soumissions.	3. La Région de l'Ontario endosse pleinement l'initiative de la DGRAQ de préparer un plan d'action afin de traduire les occasions d'améliorer le processus en méthodes et outils efficaces pour les acheteurs.	Plan préliminaire circulé pour commentaires dans les six mois suivant la date d'approbation de ce plan d'action.
		Recommendations au Comité directeur national de l'approvisionnement avant la fin de l'exercice 2001-2002.