

# 11-609 (1977)  
C3

# Contracting Out Survey Research

A synopsis of regulations, relevant policy and recommended practices

October 1977



Statistics Canada  
Statistique Canada



## Contents

Section	Page
1. Introduction	1
2. Policy considerations	1
3. Preparing specifications	2
4. Confidentiality	5
5. Locating and classifying research suppliers	5
6. Inviting bids	6
7. Evaluating bids	9
8. Awarding the contract	11
9. Working with research suppliers	12
10. Evaluation of a supplier's performance	12
11. Requirements for the success of a contract	12
Directories of commercial research suppliers	13
Definitions of selected terms	13
Bibliography	13



## 1. Introduction

A person who is new to the purchasing of research (as well as the purchaser who does not know how to define exactly what he wants to buy) can be confused by both the procurement system and differences among suppliers, each of whom may have a slightly different service to offer. Unless the purchaser is able to devote a substantial amount of time and effort to learning about the procurement process and the differences among suppliers, the end result of the research may differ considerably from that which was intended.

The purchaser of survey research services is particularly vulnerable in this regard. There are a number of significant differences between contracting for delivery of some physical product and for the carrying out of a survey research project. A physical product can be measured, weighed, tested, analyzed and otherwise checked for conformity to fixed specifications and product standards. As a result of these checks, the product can be certified as within specifications and therefore acceptable, or outside specifications and rejected.

The performance of a research service cannot be evaluated in a similar manner. Research is a commodity produced by personal knowledge, skill and, quite often, originality. Consequently, the purchase of research services is literally the purchase of the knowledge, aptitudes and acquired skills of the research firm. It can be equated very closely to the process of hiring a skilled employee. Certainly many of the same principles apply. This situation is tacitly recognized in both policy statements and regulations on contracting.

This handbook outlines the regulations, policy and recommended practices for the purchasing of commercial or academic survey research services by federal government departments and agencies. It is intended for use as a reference by survey sponsors and procurement officers who are involved in the contracting of survey research projects. The material presented is intended to reflect the intent of relevant official policy directives and regulations, but it is not an official interpretation and does not attempt to cover exceptional cases. A bibliography is included for those who have need for more details.

## 2. Policy Considerations

The Treasury Board has, over the years, issued a number of policy statements, guidelines and directives covering contracts, all of which observe these two principles:

(a) To secure the best value for the money spent;

(b) Within the limits of practicability, that all qualified firms (or individuals) should have an equal opportunity to compete for government contracts.

In the case of survey research, a third principle also applies:

(c) That a rationale has been established for obtaining the services of a commercial supplier.

### (a) Securing the Best Value for the Money Spent

This principle is best explained by a direct quotation from "Policy and Guidelines on Contracting in the Government of Canada":

"The attainment of best value is a difficult and complex problem when one considers the various types of procurement that occur. It is recognized that there are acquisitions in which the requirements and specifications are clear, the reliability record of likely suppliers is relatively uniform and discretionary judgment is at a minimum with price or cost being the primary consideration. However, there are many other types of procurement in which the element of judgment increases in importance. For such types it is unwise to focus simply on price or least initial cost. There are many situations in which, for example, the goods or services that are being offered by different suppliers are not identical. Assessments and trade-offs are then required between different performance characteristics, costs, dates of delivery, service, follow-on procurement and logistic support . . ."

"It follows that the necessary analysis to achieve best value should not be confined to the actual procurement process alone but rather should be pursued from the early stages of program planning and appraisal of alternatives through to the later stages of requirements definition, evaluation of sources, the selection of a contractor, preparation, negotiation, execution and award of a contract, the contract administration phase and the post-contract evaluation process. In other words, much of the required assessment of the various factors should be performed prior to the initiation of the contractual process . . ."

### (b) Equal Opportunity to Compete for Government Contracts (within the limits of practicability)

This principle can be interpreted in many different ways, from the completely literal approach of giving all known firms an opportunity to bid for all contracts for work within and even beyond their stated capabilities, to an extremely selective approach wherein only one firm is deemed to be able to understand a department's problems.

Under most conditions, neither extreme is particularly justifiable. Preparation of bids represents a major overhead cost to firms in the research industry (more about this in Section 6, "Inviting Bids"), and evaluation

of an excessive number of bids is costly in time. The "Government Contracts Regulations" state that:

"A contracting authority shall invite tenders . . . from suppliers on a list that is, in the opinion of the contracting authority, representative of the suppliers of the required goods or services".

### (c) Rationale for Using Research Suppliers

When requesting authorization to obtain the services of a commercial supplier of survey research services, the sponsor will normally be required to prepare some sort of request for departmental approval to spend the funds. It will be useful to be able to identify a specific rationale for the request, such as:

1. Specialized knowledge and skills can be obtained to deal with complex problems which are outside the skills or experience of existing staff;
2. Objectivity and a fresh viewpoint are available from outsiders who are not personally involved in the outcome of the project;
3. Research can be performed promptly and on schedule because the required work force is already trained and in place at strategic locations across the country;
4. Special interviewing facilities are required for conducting effective group or in-depth interviews;
5. Manpower and cost savings can be achieved by reducing or eliminating the need for establishing and maintaining a full-time research staff in the sponsor's department;
6. Anonymity of the sponsor's organization may be desirable in some types of surveys, such as those involving attitudes and opinions.

Once a logical and defensible rationale has been established, and provided that sufficient funds are available, the sponsor is ready to request departmental approval to carry out the project by the most effective means available. This may involve using either government facilities and staff or a commercial research firm.

### Contracting Authority of Departments

Most departments and agencies may invite suppliers to provide proposals and negotiate a research contract directly with the supplier selected, without specific approval of Treasury Board, so long as the amount of the contract does not exceed the limit specified in the Government Contracts Regulations (see Bibliography).

## 3. Preparing Survey Specifications

Survey specifications provide a description of the work to be done, the amount of work, when it is to be done and, if relevant, how it is to be done. The supplier must not be expected to make his own assumptions concerning any significant factor because each survey research project is nearly always different from all others.

In order to provide this range of details, the survey sponsor must carefully consider each step involved and evaluate the possible alternative approaches and methods which could apply to each step. To learn later that some step was done "the hard way" when an easier alternative could have been used is disconcerting and represents a needless expense.

### Specifications Should Include:

- (a) Objectives of the survey;
- (b) A description of the needs of the sponsor (the sponsor's interpretation of the objectives into specific requirements);
- (c) A description of the end use of the results;
- (d) Some indicators of the scope of the survey, and/or the available budget;
- (e) Nature and scope of analysis and reports required;
- (f) Materials and services (if any) to be provided by the sponsor;
- (g) Relationship to other surveys (if any) concurrent, past or planned;
- (h) Any prior decisions concerning approach or methodology or questionnaire content;
- (i) Sponsor's operational requirements;
- (j) Required qualifications of supplier.

Not all items in this list will necessarily apply in every case, but any exclusions from the specifications should be the result of a conscious decision.

### (a) Defining Survey Objectives

Objectives of the survey tend to be expressed in very broad and often oversimplified terms when they are first conceived. As planning progresses, it often becomes apparent that the survey objectives are so all-encompassing that meeting them fully would not be feasible. It then becomes necessary to convert the original vague terms into more clearly-defined requirements which can be used as the basis for taking specific action in terms of designing the survey. Satisfactory objectives for a survey can generally be derived from the answers to three simple questions:

- 'What are the circumstances that gave rise to the need for information?'
- 'What is it that you really want to find out?'
- 'How are you going to use the information obtained?'

This process of clarifying objectives can usually be done by breaking down the original problem (or purpose) into separate and meaningful parts, making each of these parts as clear as possible, and indicating possible solutions or hypotheses for each part. These steps may have to be repeated a number of times until the fundamental nature of the problem is understood and its components defined, before it becomes possible to place the problem within an operational framework of survey objectives.

In this manner, problems are reduced to specific elements, relationships among these elements are considered in the light of practical experience and past knowledge, and hypotheses are formulated on what the solutions might be. After this is done, the results will usually be discussed with knowledgeable people in the field, examined in the light of other studies, and then revised further until a fully meaningful set of objectives is obtained. Exploratory interviews and other field research may also be undertaken, even at this early stage.

These early pre-tests may indicate that some of the data are simply not available or that time limitations do not permit a survey of the desired scope, requiring the survey objectives to be revised so as to make them attainable.

In cases where the problem appears to be quite complex and the sponsor does not have time or staff to define the objectives, the sponsor may contract out this essential phase of preparation to a consultant. This consultant may be a specialist in any of a wide variety of disciplines, depending on the subject area. The consultant does not carry out any portion of the survey, but only collects and organizes facts concerning the problem, and then assists the sponsor in preparing a plan for taking corrective action, including preparation of objectives and specifications for a survey.

#### (b) The Sponsor's Needs

The sponsor must convert the objectives into specific requirements for information which can then be considered to be and treated as discrete work packages. This item can be important in cases where the objectives could be interpreted in various ways by outside suppliers or where the sponsor has decided to split the project into a number of components, such as successive surveys, or to use completely different approaches or separate surveys to deal with different aspects of a complex problem.

#### (c) Establishing End Use

This item will enable the supplier to tailor\* the overall approach, the actual questions, the processing and analysis, and the format of the final report in a way which will be most useful to the sponsor.

Establishing a detailed profile of the end use of the results can also be extremely useful to the sponsor when writing survey specifications. To some sponsors, this approach may appear to be unduly restrictive, but it does tend to keep the specifications more realistic than they might otherwise become. For instance, will the results be used as input to one or more of the following:

- Future policy decisions?
- Facilities or operational planning?
- Contingency planning?
- Formation or expansion of a data base?
- Planning of more detailed surveys to be conducted subsequently?
- Public relations planning?
- General knowledge about a situation?
- Some combination of the above?

Conversely, it may also be useful at this time to determine for which possible end uses the results will *not* be used.

Once the end use has been clearly stated, the benefits will continue to grow. For example, selection of survey topics and questionnaire design will be simplified. In addition, the groundwork for analysis will have already been established.

#### (d) Indicators of Scope and/or Budget

Without knowing the background situation or the relative importance of survey results to a sponsor, the supplier may be unable to gauge the scope and amount of work or the accuracy of the results expected by the sponsor. In addition to a description of the sponsor's needs and a statement of the end use of the results, some specific indicators of the scope and size of the project should be given, such as:

- Nature and complexity of the underlying problem;
- Definition of the population to be studied;
- Number of interviews or mail questionnaires to be completed, if known at this time;
- Geographic area to be covered;
- Desired level of accuracy of results,
- Some indication of budget limitations, particularly in the case of creative proposals where the scope, overall approach and/or survey methodology have not yet been clarified.

---

\* Tailoring a survey does not mean biasing the results toward the sponsor's expectations. It means designing approaches and questions which best meet the information requirements of the sponsor.

#### (e) Analysis and Reports

There is no established standard for analysis and the sponsor must identify what is needed, usually based on the analytic capabilities available within the department. The sponsor should involve departmental analysis and computer staffs in developing this part of the specifications and, later, in communicating with the supplier selected concerning technical requirements.

Reports covering survey results can have any format and contain any specified level of detail. A comprehensive report may be requested, accompanied by all available supporting material. Alternatively the sponsor may request only a condensed summary report supported by significant graphs or tables. Some sponsors request punched cards or tapes and/or printouts. In all cases, however, it is recommended that the details of survey methodology (e.g., method of sample selection, method of data collection, call backs, quality control, etc.) be requested, because awareness of the particular methodology used can greatly affect the analysis and interpretation of results.

Reports may also contain recommendations for action to be taken by the sponsor, if requested.

#### (f) Materials Provided

In some situations, there will be voluminous background material. The sponsor may have a suitable list of the survey population or of the proposed sample, or a draft questionnaire, available for use by the supplier. The availability of this material should be stated because it affects the amount of work to be done by the supplier. It may also affect the timing of the survey.

#### (g) Relationship to Other Surveys

A significant number of surveys are only part of a larger research project, such as cases where the current survey is:

- Exploratory and is to be followed up by more detailed surveys subsequently;
- One of several surveys, each of which is dedicated to some particular aspect of a complex problem;
- A detailed survey for which much of the input (e.g., concepts, assumptions, etc.) was obtained by means of earlier surveys;
- Required to be consistent with other surveys to ensure that results are comparable over time or with surveys in other areas.

Unless bidders are informed of this situation, the specifications may appear to be incomplete or based on unwarranted assumptions, and the bidders may be confused or misled as to the precise scope of the work to be done.

#### (h) Prior Decisions

The decision to conduct, and then to contract out, a survey (or any part of it) may occur at any time during a complex review of a program. Consequently, much of the context and many of the parameters within which the survey must be conducted may depend on decisions which were taken without the survey in mind. Similarly, considerable work leading toward a survey may have been done before the decision was taken to contract out the actual survey. If any of these prior activities have established conditions or caused decisions to be made which affect the planning or conduct of the survey in any way, these should be described in the specifications.

#### (i) Sponsor's Operational Requirements

- Operational requirements consist of items such as:
- Approval procedure (if any) for survey and questionnaire design;
  - Progress reporting intervals;
  - Time restrictions, deadlines and completion date;
  - Access by the sponsor to completed questionnaires;
  - Form of final report, scope, level of detail, personal presentation and interpretation of the findings to departmental staff, etc.;
  - Any other requirements peculiar to the study.

Many of these requirements will affect the price quoted by bidders. For example, obtaining design approvals may involve preparation of successive drafts, repeated trips and numerous telephone calls. Personal presentation of reports and interpretation of findings by the supplier may also represent significant preparation time and other related costs.

An unrealistic completion date deserves additional comment. The competitive bidding process almost always requires a number of weeks. The bidder who is then given the contract requires time to do an adequate job of background or exploratory research, planning, sample design, questionnaire preparation, pre-testing and assignment of survey staff. Unless the sponsor allows sufficient lead time, the supplier will be forced to cut corners and the quality of findings is likely to suffer.

#### (j) Required Qualifications of Supplies

In the process of defining the problem and preparing objectives, the sponsor will usually become aware of any particular specialized skills or facilities which the supplier must be able to provide. This requirement may go well beyond the normal skills or facilities provided by the majority of suppliers. The sponsor should outline such requirements in the specifications and bring them to the attention of procurement officers and members of the evaluation team.

## 4. Confidentiality

### Confidentiality of Background Information Covering a Survey

To obtain the maximum usefulness from the competitive bidding process in the form of "creative" proposals, a sponsor should not unduly censor background information or survey specifications to "launder out" sensitive, confidential or unfavourable details if these are relevant to the study.

Survey research suppliers are generally highly ethical and are extremely careful to maintain confidentiality of information given to them, regardless of whether or not they are awarded a contract. Most of their business comes from a highly competitive private sector where unauthorized release of confidential information is definitely not acceptable.

Suppliers of research services cannot prepare an intelligent proposal unless they have been given adequate background information and specifications of the work to be done. Without this information, a proposal tends to be either the bidder's calculated guess of what the sponsor may want or merely a re-statement of the skills available and a description of other assignments which were carried out for other clients by the bidder. It cannot represent creative interpretations of how the bidder could best meet the sponsor's requirements.

Those suppliers who have greatest experience with government activities will be at an advantage when specifications are vague and the sponsor refuses to provide sufficient information. In these cases, a supplier may either refuse outright to prepare a proposal under these limitations or may "dress up" a relatively standard work package (which very often incorporates that supplier's favourite techniques) and submit a proposal which is based largely on intuition regarding the sponsor's probable requirements.

### Confidentiality of Bids Received

Strict confidentiality should be given to the ideas and proposed techniques contained in bids which have not been paid for because, technically, these remain the property of their respective firms.

In cases where a nominal payment has been made for bids, the sponsor is in a good bargaining position to negotiate for permission to use the ideas contained in the bids in any way that he/she wishes.

## 5. Locating and Classifying Research Firms

Survey research firms range in size from one-person firms to those employing over 100 full-time office personnel plus a national network of field interviewers. Some firms specialize in a "think tank" approach and have little or no field staff, others provide a wide variety of services, and still others consist almost entirely of field data collectors.

Some firms have developed research expertise and/or facilities of particular types, such as:

- In-depth interviewing;
- Face-to-face interviewing;
- Mail questionnaires;
- Regular "omnibus" surveys which collect data for a number of clients from a pre-selected sample of known size taken from the general population;
- Centralized telephone interviewing in a number of the larger Canadian cities;
- Structured mail panels;
- Shopping mall interview locations.

Still other firms specialize in processing services such as data capture and tabulation, or are active only in management consulting.

### Locating Research Firms

Repetitive purchasers of research generally maintain a list of those firms whose areas of activity are suited to the needs of the department. One-time or occasional purchasers who do not have such a list will probably wish to make inquiries concerning the qualifications and capabilities of each firm before sending the firm an invitation to bid on a contract. As a start, names and addresses of research firms can be obtained from:

- Survey sponsors in other departments or specialist officers in the relevant discipline;
- Directories (See Appendix "A");
- Personal search, professional associations, etc.

### Classifying Research Firms (i.e., Preselection)

Before sending an invitation to bid to a firm with which he/she has not had previous contact, a sponsor may send a letter of inquiry to the firm in order to obtain a profile of the firm as a potential research supplier. In cases of large contracts, the sponsor (or one of his/her staff) may also visit the firm to assess its capabilities and facilities. These and other inquiries will enable the sponsor to classify each firm according to those factors which he/she considers relevant. Factors generally considered are:

- Subject-matter experience;
- Technical competence;
- Area(s) of specialization;
- Educational qualifications of staff;
- Reputation among government sponsors for quality of work, originality, promptness and relative cost;
- Ethical standards;
- Size of firm -
  - Geographic coverage,
  - Variety of services available within the firm,
  - Range of specialists on staff,
  - Adequacy of staff resources for emergencies;
- Location (particularly relevant to regional surveys);
- Language capabilities.

Classifying research firms according to their qualifications and capabilities is a general practice which is based on a number of practical considerations. These include:

- The sponsor is reducing the uncertainty involved by dealing only with firms whose qualifications and capabilities have been verified;
- Firms which do not have the required qualifications and capabilities are not expected to incur the expense of preparing bids;
- Fewer bids received mean less administrative cost to the sponsor through the reduction in processing and evaluation time required.

A problem remains, however, where there are a large number of qualified suppliers but the survey to be contracted is quite small and therefore does not justify inviting a large number of bids. Sponsors who contract out a number of surveys over a year solve this problem by dividing their list of qualified firms into parts and rotating through the list for each successive contract. This practice gives all qualified firms an equal opportunity to bid on at least one contract over a period of time.

## 6. Inviting Bids

Competitive bids should, in general, be invited by a department interested in awarding a contract. The reasons are:

- To obtain the best value for the expenditure;
- To provide an equal opportunity for qualified firms (and individuals) to compete for government contracts.

Survey specifications should be in writing, without exception. Providing details verbally tends to lead to misunderstandings and even to disputes over what was or was not said.

### Contents of An Invitation to Bid

Before an invitation to bid is sent out, it should be checked over for completeness, with particular

attention to:

- Clarity of objectives and some indication of the priorities among the various objectives;
- Adequacy of background information;
- Adequacy of the statement of work required;
- Available budget or some other indication of size and scope of project;
- Completion date;
- Restrictions and limitations (if any) (e.g., weather or other seasonal problems, required timing of phases of work, conditions for interviewing special populations, etc.);
- Any other requirements peculiar to the project;
- Whether inclusion in an omnibus survey is acceptable;
- Confidentiality of completed questionnaires;
- Nature of reports to be provided;
- Schedule for invoicing;
- Name, telephone number and address of person to whom inquiries should be directed and to whom final report should be sent;
- Date by which bids must be received;
- Criteria which will be used to evaluate bids received (See Section 7, "Evaluating Bids). An aspect of these criteria which is important to bidders is whether the overriding criterion will be quality or price.

### Informing Bidders of Competitors

A growing practice in Government is to incorporate into the invitation to bid:

- (At a minimum) a statement giving the number of firms which are being invited to bid on this contract;
- (Preferably) the names and addresses of the firms being invited.

This practice enables prospective bidders to assess the capabilities of competing firms and encourages those firms with special capabilities in a particular area of study to devote considerable effort to preparation of their respective bids.

Another benefit is that it indicates consideration for firms in the industry when a purchaser of research is required by outside pressures to send invitations to bid to a large number of firms. Each firm involved can judge its competitive position before going to the expense of preparing a bid.

### Selection of Firms to be Invited to Bid

Reasonable judgment should be exercised when selecting the firms which are to be invited to bid and when deciding how many firms should be approached. Invitations to bid should generally be sent only to firms which are known to be interested in those types of survey research activity which are broadly similar to the project at hand. The number of firms to be

approached is at the discretion of the sponsor or the procurement officer (or both) and may range from one or two up to about eight or perhaps ten.

For smaller contracts (i.e., those under \$5,000), the cost of preparing detailed bids may not be economically attractive, and the sponsor or procurement officer may first wish to seek an expression of interest from one or two firms of known capability to ensure receipt of at least one serious bid. For larger contracts, at least three firms generally should be invited to bid. For contracts ranging beyond \$100,000, the number of firms to be approached is normally increased to five or more but, in general, it is desirable to keep the number to ten or fewer. Beyond this range, firms may decide not to bid because of the economic cost of preparing a bid in the face of the increased competition. Another factor is the limited number of firms in the country which have the required resources to carry out a contract of this size without involving subcontractors.

Sponsors responsible for awarding large contracts are advised to obtain a copy of the Government Contracts Regulations and/or to consult with the Contract Review Division of Treasury Board.

Incidentally, advertising in newspapers is practically never done to locate prospective bidders for survey research contracts.

### Non-Competitive Bids

Although competitive bids should be obtained under normal circumstances, the Government Contracts Regulations do permit exceptions to this rule. Justification for not obtaining more than one bid may exist in situations such as these:

- The project is highly confidential;
- Extreme urgency exists and the project cannot be subjected to the delays involved in obtaining competitive bids;
- The project is an extension or replication of an earlier study carried out by a commercial firm and involved considerable preparation, testing and development of specialized procedures or of a particular collection vehicle or technique.

Where it is decided to obtain only one bid, the following steps are recommended:

1. The sponsor should identify the reason(s) for the strict confidentiality, urgency, etc., in writing, and place this statement on the file.
2. The sponsor should use some form of pre-screening/prequalification process to select a supplier, and place on record the names of the suppliers who were considered and the reasons for selection of the preferred supplier.

3. Where \$15,000 or more is likely to be involved, the sponsor should consult the Contract Review Division of Treasury Board before negotiating a contract.

4. The sponsor should request a written proposal from the selected supplier, outlining the circumstances and reserving the right to reject all or part of the proposal if it is unsatisfactory for any reason, including cost.

### Prequalification of Bidders

Prequalification is the process whereby a sponsor may invite firms to state their competence, capability and/or unique skills for a specific project in response to a structured set of questions which have been developed from the specifications of the project. Bids are then invited only from those firms which appear to be qualified. The purpose of prequalification is to eliminate the probability of a firm being disqualified after having incurred a considerable expense in bidding on a large and complex project.

Preselection and prequalification are similar, with the differences being:

- Preselection consists of determining suitability of potential suppliers for projects of a broad general type, and is carried out prior to a specific need occurring;
- Prequalification consists of determining the capability of specific firms to handle a specific project, and is carried out immediately prior to inviting bids.

The invitation to bid is not a suitable vehicle for use as a preselection/prequalification questionnaire because of other factors which may be involved, such as:

- A firm may assume that an indication of interest (i.e., a bid) is necessary to remain on the list of firms, although the current project may be somewhat beyond the firm's skill or experience, or the firm may currently have all the work it can handle;
- Bidding for a particular project does not indicate the firm's capability in general or its capability to do specialized research in other areas.

### Estimating Cost of a Project

Sometimes it is extremely difficult for a sponsor to estimate the probable cost of a project or a sponsor may have had no previous experience in the contracting of survey research. In such cases, the sponsor should attempt to obtain at least a rough estimate, so that the approximate cost is known prior to sending out invitations for bids on the contract. This eliminates situations where the only available course of action is for the sponsor to cancel the project because of unexpectedly high bids, but only after a number of firms have gone to the expense of preparing detailed bids.

Sponsors can obtain an estimate of the probable cost of a project from either of the departments which have prepared directories of commercial research suppliers (See Appendix "A"), or from almost any of the research firms directly. There is no charge or obligation for such an estimate. If an estimate is obtained from a commercial research firm, this should not be treated as a formal bid. Courtesy requires that this firm be given an opportunity to bid on the actual contract when invitations are sent out.

Situations may occur where project costs cannot be estimated because a plan of action has not yet been decided upon. In these cases the sponsor may decide to invite creative proposals from research firms and to pay for these proposals.

### Payment for Proposals

In situations where the best means of dealing with a complex problem is not evident, a sponsor may wish to obtain "creative" proposals from a number of research firms. In order to foster serious consideration of the invitation to bid by these firms, the sponsor may arrange to offer payment for proposals. Although not often done, paying for creative proposals is a legitimate practice. The amount of payment offered is at the discretion of the sponsor, ranging upwards from perhaps \$1,000, depending on the complexity of the project.

Although the payment offered for proposals should never represent the full cost incurred by bidders, it does encourage them to generate truly creative proposals. Furthermore, by offering payments for proposals, the sponsor is in a favourable position to negotiate with bidders for permission to use the ideas contained in their creative proposals in any way.

The basic procedure for arranging for payment is:

- (a) The sponsor will obtain prior approval by the senior departmental financial officer, for making payment;
- (b) Invitations will state that bidders may invoice the department for a specified amount;
- (c) The sponsor will verify each proposal as *bona fide* before sending the invoice to the departmental financial unit for payment.

### Revealing Budget Limitations

Many experienced purchasers of survey research in government routinely include an indication of the amount of funds available for the contract, as part of every invitation to bid. Unlike a physical product, research projects can be difficult to define with sufficient precision to ensure a reasonably consistent interpretation by all bidders, particularly where creative proposals are invited. Where one or more bids are substantially lower than most (in the absence of a stated budget), it is generally because these firms

underestimated the scope of the project, the problems involved, the level of quality required, etc. Of course, each bidder will likely provide a uniquely different approach to any project, and it is the purpose of the bid evaluation process to select the one which best fits the sponsor's requirements.

### Alternatives Within Budget Limitations

If the estimate is greater than the available budget, a sponsor can restructure the project so that:

- it can be carried out over two or more years, or
- only essential components are contracted out to commercial research firms (where this is feasible), with the remainder of the work to be done by departmental staff, or
- a priority can be assigned to each of its various components, and this priority used to select components to be contracted out within the available budget.

Another approach is for the sponsor to outline what he/she would like to do, together with a clear indication of the amount of money available for this project, and to ask bidders for creative proposals. Bidders may devise ingenious alternative approaches which were not contemplated by the sponsor.

### Cost Incurred by Bidders in Preparing Research Proposals

Preparation of a proposal in response to an invitation represents a significant risk expense to survey research firms, often representing 5% or more of the cost of the total project. This means that if five firms each spend 5% of the value of a prospective contract in preparing their respective proposals, collectively they have already spent 25% of the value of the contract. Four out of these five proposals will not result in a contract. On this basis, each firm must spend \$250 to attract each \$1,000 of gross income.

How is this 5% built up? Usually the person who prepares a proposal is a senior researcher. This person's salary, plus secretarial and other support staff, plus long distance telephone calls (to check details with the sponsor or ensure the availability of field staff at the desired time) plus travel usually represents \$300 or more per day. A moderately complex proposal could easily require a week or more to prepare, representing a cost of \$1,500 or more.

### Fishing Expeditions

It is not ethical to solicit bids in any of these situations:

- Where a department does not have the necessary funds available, but proceeds on the rationalization that "it would be nice to know how much the project might cost and, anyway, proposals do not cost us anything".

- Where a department invites a number of research firms to submit proposals primarily to obtain useful opinions on how a project might best be undertaken, but does not have a firm intention of awarding a contract for the project.
- Where a department invites bids and awards a contract, then takes the best (and probably most costly) proposal received and uses it as a work plan for the successful bidder who was granted the contract on price alone.

### Queries

Queries from bidders during the bidding period should be answered in writing with a copy to the sponsor's contract file. Telephone answers to inquiries, as well as any information provided in personal meetings, should always be confirmed in writing by the sponsor.

In cases where an inquiry is received concerning a critical item, this may indicate that the survey specifications were either incomplete or too vague. The sponsor should consider seriously the merits of sending the query and the answer to all prospective bidders, to insure equality of treatment.

## 7. Evaluating Bids

The sponsor should prepare bid evaluation criteria before seeing any of the bids. This ensures that the criteria reflect only the sponsor's operational plan and priorities, and are not influenced by those approaches presented by bidders.

Evaluation criteria should be unique to the current project. In one project, originality and ingenuity of the bid may represent the principal requirement, while in another the availability of a country-wide trained data collection staff may rank highest. Alternatively price may be the most significant factor.

The factors listed in the "Suggested Evaluation Criteria" (below) are intended for use by the survey sponsor as a general check-list in the preparation of evaluation criteria for the current project. After listing those factors which apply, the sponsor will generally wish to amplify certain ones or break them down into their component elements. Sponsors may also wish to add other factors.

Care should be exercised to keep each of the factors and the component elements as separate and distinct as possible to facilitate rating each without reference to other factors.

When the listing of criteria has been done, the sponsor should consider which factors are most critical for effective implementation of the project, and assign rating values accordingly, from the most to the least critical. Certain factors may also justify having a minimum rating, below which the bid would become

rejected outright.

Sponsors may obtain assistance in evaluating bids from either of the departments listed in Appendix "A".

### Suggested Evaluation Criteria

- Does the bidder show understanding of the project by dealing with the basic assignment as spelled out in the objectives and in the sponsor's identification of his/her immediate need for information? Sometimes, bidders in reputable firms get carried away by their enthusiasm and appear to be looking for a problem to which to apply their favourite techniques, instead of selecting the appropriate technique to fit the problem.
- To what extent is the sponsor's unique problem analyzed in the bidder's proposal? Does it show evidence of originality and creativity, if these are called for?
- Is the general approach well chosen? Is the proposed methodology appropriate for the type of project?
- Is the work plan realistic and adequate? Are the various steps spelled out adequately to show the level of quality control which will be exercised?
- Is the proposed work schedule reasonable? If the schedule appears unbalanced, it may be that the firm's resources are already heavily committed, and this project must await its turn for use of these resources. Is rigid adherence to the schedule important to the sponsor?
- Are the project control techniques suitable and adequate for this type of project? Will the sponsor be informed of significant delays?
- Does the bidder have the resources in place to carry out the project? Some firms are equipped to carry out only certain phases of a project and must sub-contract other phases. Is the sponsor prepared to accept this?
- Does the bidder give indication of having reserve resources available to cope with delays or unexpected problems?
- Does the bidder give evidence of financial stability and overall capability of meeting the contractual commitments?
- Does the bid identify the persons who will actually work on the project, or does it list only partners, principals and senior analysts whose only involvement is to attract a contract and deliver the final report? (In the private sector, personal involvement of specified researchers is sometimes considered more important than the reputation of the firm.)
- Are the qualifications and experience of the designated individuals spelled out?
- Does the bidder agree to abide by the terms, conditions and timing specified in the invitation?
- Lastly - Is the price competitive for the amount of work proposed?

## Recommended Bid Evaluation Procedure

1. An evaluation team is selected, consisting of three or more persons including the sponsor. This number may be as high as five or six in the case of contracts of \$100,000 or more. All team members should have had some involvement in the project and may participate in preparing the evaluation criteria.

2. Each bid received is evaluated by individual team members against the previously prepared evaluation criteria and the survey specifications. Each rating is recorded on an evaluation sheet which may also contain very brief comments.

3. After all bids have been evaluated, the team meets and members compare their respective ratings.

4. Individual factor ratings which differ significantly among members are discussed and reconciled. Simple averaging of extreme ratings among team members should be avoided because it is not a defensible procedure.

5. Bids are ranked by their averaged total rating.

6. The team may decide to contact any of the firms in order to clarify particular points. However, if negotiations are held with any of the firms prior to the selection of the successful bidder, all of the firms which qualify should be given an equal opportunity to modify their bids (to adjust minor details, for example), so long as this does not affect the price quoted in the firm's original bid.

7. The successful bidder is selected. Deliberations of the selection team are confidential. However, the substantiation of the final selection should be in writing and must be suitable for disclosure to the public, particularly to unsuccessful bidders. It must also be available for post-audit.

8. The sponsor (and his/her procurement officer) negotiates any remaining details with the successful bidder and prepares a contract.

9. Considerable goodwill can be generated for the sponsor:

- (a) (at a minimum) by promptly informing all unsuccessful bidders of the name of the successful bidder;
- (b) (preferably) by also stating the principal reason for the selection of the successful bidder.

## What a Bid Should Contain

A bid should be a complete response to the sponsor's invitation to bid, and normally should not require further amplification or explanation. Consequently, a bid should, in general, contain the following points:

- The bidder's interpretation of the sponsor's description of the project and its objectives, particularly if

the original specifications are vague or if any details were expanded in discussion between the sponsor and bidder;

- A description of the bidder's proposed approach, usually called a "creative proposal" when the approach and techniques to be followed are not outlined in the specifications or where the bidder feels strongly that the sponsor's approach is not suitable for the project;
- A description of the proposed work plan including survey size, outline of the type of questions to be used, methodology, quality controls, scheduling and completion date;
- A description of any sub-contracting of part of the work to other firms or to individuals who are not regular employees of the firm;
- A description of the type and amount of resources planned for each phase of the project, particularly in the case of a large project;
- A statement concerning any materials or services to be provided by the sponsor and their effect on the specified completion date;
- A statement concerning any formal briefing sessions or other meetings requested by the sponsor;
- A description of the reports to be presented to the sponsor, both progress reports and the final report;
- Acceptance, or otherwise, of terms and conditions;
- Price, with a reasonable breakdown of the project by components, and the contribution of each component to the overall price;
- Identification of the staff members responsible for the project and their qualifications;
- Related experience of the firm and of those staff members designated to work on the project;
- Stability of the firm, adequacy of reserve resources to ensure implementation on schedule, etc.

## Problems of Direct Comparison of Unit Costs

When analysing cost figures provided by bidders, it is sometimes unwise to make direct comparisons between the per-hour or per-day costs of apparently identical services. For example, one firm may quote direct operating costs only, while another may include hiring, training and supervision in their rates.

## Selection of Other than Lowest Bid

When other than the lowest bid is selected, this decision should in all cases be based on the requirements laid down in the original specifications. If the lowest bid fully meets the requirements and a higher bid also does so, plus providing a desirable additional feature not called for in the specifications, this is not justification for selecting the higher bid.

## Unusually Low Bids

Where one or two bids are conspicuously lower than the majority, these should be treated cautiously

because, in most cases, either the bidders do not appreciate the amount of work involved, or are planning to conduct a superficial project. Of course, there can be exceptional cases, but in general, major differences in cost estimates should be analyzed closely.

Where bids vary widely in quoted price, this may be an indication of inadequate specifications, causing widely divergent interpretations to be made by bidders of the scope of the project.

### **Unsolicited Bids**

Firms in the research industry who were not invited to bid may learn of the proposed contract and request a copy of the specifications, resulting in an unsolicited bid. If the conditions and requirements are met, an unsolicited bid should be considered along with those which were invited.

### **Complaints**

Complaints may be made that a firm was not invited to bid on a particular contract or that irregularity occurred in the selection process. For the occasional purchaser of research, this can be disconcerting. Because of the possibility of this happening, it is desirable to have well-documented records of the supplier selection and procurement process, such as:

- Survey specifications which identify any unique research skills required, completion date required and any special conditions or requirements;
- Use of a recognized procedure for preselection and/or prequalification of known suppliers;
- An accurate list of those firms which were invited to bid;
- A detailed record of evaluation of bids and of the reasons for selection of the successful bidder.

## **8. Awarding the Contract**

After the supplier has been selected, the sponsor (or his/her procurement officer) will be required to prepare a formal written contract for the signature of authorized representatives of the department and the supplier. A meeting or series of meetings may also be held with the supplier to set up working arrangements, provide background briefings and clarify details.

### **Content of Contract**

The contract should contain the following:

- A statement of project objectives;
- The agreed-upon work plan;
- A completion schedule, progress reporting requirements, etc.;
- Identification of technical details such as sampling arrangements, operational restrictions, etc.;
- Specifications of the processing and analysis to be

done by the supplier and of the final report to be prepared by the supplier;

- A statement of materials and services to be provided by the sponsor;
- A statement of the quoted cost;
- A statement covering invoicing requirements;
- Default and cancellation provisions, terms and conditions.

When signed by an authorized representative of the department and the supplier, the contract is a legal document which cannot be changed, except by mutual agreement (other than outright cancellation by the department).

### **Changes Requested During Preparation of Contract**

Occasions arise where a supplier requests significant changes to or expansion of a project during the preparation of the contract, with a corresponding increase in cost to the sponsor. These requested amendments to the contract should be rejected, as the supplier is requesting that the contract be materially different from the specifications on which bids were invited.

Similarly, a supplier can refuse to sign a contract if the sponsor includes significantly more work in the contract than was described in the invitation to bid.

If the selected bidder identifies a major error in his/her bid before the signing of the contract, the bidder may submit a corrected bid. The sponsor will normally then re-open the bid evaluation process and negotiate a contract with the lowest qualified bidder.

### **Amendments to Contracts**

Amendments can be made to contracts in cases where the supplier must carry out additional work beyond that specified in the contract, in order to meet the requirements of the contract. Such situations may arise where the sponsor is unable to provide the materials or services originally stated, or where unforeseen events occur.

Amendments to contracts can be the subject of intense negotiation and are outside the scope of this handbook.

### **General Comment on Preparing Contracts**

Preparation of the actual contract is a specialized operation and should be done in conjunction with an experienced procurement officer. Contracts follow a prescribed format and should contain certain specified terms and conditions, as well as provision for default and cancellation.

## 9. Working with Research Suppliers

### Contact with Supplier

The sponsor should set up a contact point for dealing with a research supplier immediately on the awarding of a contract. This contact may be either him/herself or a knowledgeable staff member. The duties will include:

- Providing background and technical information requested or required by the supplier;
- Arranging for materials and services to be supplied by the sponsor, as stated in the contract;
- Arranging for immediate approval by the sponsor of survey plans, questionnaires, etc.;
- Reviewing and responding to progress reports;
- Responding immediately to unexpected problems which the supplier should not be expected to handle or which may seriously affect the survey (e.g., misinterpretation of questions by respondents).

### Observation of Survey Activities

The sponsor may arrange for one or a few departmental staff members to observe survey activities. Observers are interested spectators only and must not act as quality inspectors or field supervisors. The supplier is exclusively responsible for conducting the project.

A sponsor may find observers useful for these reasons:

- 1 - They increase feedback on progress of the project and reduce the need for formal progress reports;
- 2 - They observe field problems directly and may assist the supplier in overcoming these problems;
- 3 - They may learn facts outside of the original concepts of the problem;
- 4 - They may learn useful survey techniques;
- 5 - They can provide the sponsor with a detailed interpretation of project problems and of the survey results — thus eliminating surprises on receipt of the final report;
- 6 - They can evaluate the supplier.

A sponsor may find observers a liability for these reasons:

- Their presence may annoy the supplier and cause tension;
- They may become too involved in the project and interfere in its management or be constantly underfoot and impede implementation;
- In some cases, their presence may introduce certain response biases.

### Notification to Departmental Personnel

Where departmental field staffs may be involved in any way with a survey, either as respondents or as a result of inquiries from the general public, all members of these staffs should be notified in writing concerning the survey, its scope and purpose. Members of the general

public may, for instance, contact a departmental local office to check on the credentials of interviewers, and it is highly desirable that the local office staff can respond suitably.

## 10. Evaluation of a Supplier's Performance

On completion of a contract by a commercial survey research firm, the sponsor should prepare an evaluation of the firm's performance. This evaluation may consist of informal notations in the case of a small contract, but should be more structured and comprehensive for large contracts. The purposes of this evaluation are:

- To provide a written record of value received for the expenditure made, for departmental use;
- To record the quality of the firm's performance on the sponsor's or departmental list of research suppliers, for future reference in connection with other contracts;
- To comply with audit requirements of Treasury Board.

The principal points which should be covered in an evaluation include:

- A description of the work undertaken;
- The quality of the work performed (measured against the original survey specifications);
- The skills and general capabilities of the firm's research and/or survey staff;
- The quality of communication maintained with the sponsor during the project and in the interpretation of the survey findings;
- The firm's adherence to schedule during the project, and the timeliness of the final report;
- An assessment of value received for the expenditure;
- Comments regarding the possible selection of this firm for any future contract.

Evaluation should be carried out promptly while the relevant facts are fresh in the sponsor's mind.

## 11. Requirements for the Success of a Contract

The success of a survey research project depends largely on the thoroughness of early planning of the project and initial testing of the concepts, followed by preparation of suitably complete survey specifications. These specifications provide the basis for all subsequent phases of the project.

Government Contracts Regulations, together with the various policy statements and guidelines issued by Treasury Board, provide the general framework within which a government sponsor must negotiate contracts with any outside suppliers. Except for certain basic

requirements which are mandatory, they do permit a sponsor reasonable freedom to negotiate a suitable contract in order to achieve his/her objectives as effectively as possible within the available budget.

The sponsor, in turn, is required to be aware of the regulatory requirements, to act in an organized and defensible manner, and to maintain a written record of all aspects of supplier selection and contract negotiation.

## Appendix "A"

### Directories of Commercial Research Suppliers

The most readily available directories of commercial suppliers of research are these:

- Directory of Survey Organizations, prepared and maintained by the Special Surveys Coordination Division of Statistics Canada. Suppliers are classified by general type. This Directory is available on request.
- Establishments Listed in the Science Source Information System/DSS, prepared and maintained by the Science Procurement Branch of the Department of Supply and Services. Several different lists are maintained, sorted by the expressed special interest areas of the firms themselves. These lists are primarily for departmental use.

Various industry associations exist but none represents the entire industry.

## Appendix "B"

### Definitions of Selected Terms

To assist in the interpretation of this handbook, definitions of a few selected terms are provided.

**Bid** - an offer to carry out a defined project or assignment of work at a stated price (interchangeable with "tender", "proposal" and "creative proposal"). In this handbook, "bid" is used where the context emphasizes the complete offer, including price.

**Creative proposal** - a proposal wherein a supplier provides considerable originality in preparing a plan for dealing with the problem outlined in an invitation to bid.

**Invitation to Bid** - a formal (written) letter or form which invites firms to bid on a proposed contract (sometimes called "request for proposal" or "invitation to tender").

**Letter of Intent** - not used in government contracting.

**Proposal** - same as "bid". In this handbook, "proposal" is used where the context emphasizes the supplier's ideas and approaches contained in the proposed plan for dealing with the sponsor's problem.

**Sponsor** - the person in a department or agency responsible for a project and who can or has obtained approval to spend the necessary funds.

**Supplier** - a firm (or organization or individual) which is capable of carrying out a contract, normally for a specific type of work or product.

**Tender** - same as "bid". "Tender" is not used in this handbook because the term infers a price quotation for a contract where the product can be clearly and rigidly defined.

## Bibliography

### Basic Reference Documents

Government of Canada. Privy Council. **Government Contracts Regulations**. Ottawa, 1975. 13 p.

Government of Canada. Treasury Board, Administrative Policy Branch. **Policy and Guidelines on Contracting in the Government of Canada**. Ottawa, 1975. 50 p.

### Useful References

Note: See extensive bibliography in Policy and Guidelines on Contracting in the Government of Canada, which lists **Treasury Board Directives** and **Circulars** on contracting.

National Industrial Conference Board. **Using Marketing Consultants and Research Agencies**. New York, 1966. 57 p.

American Marketing Association. **Handbook of Marketing Research**. New York, 1974. 1200 p.

Meyers, James H. **Competitive Bidding for Marketing Research Services?** Journal of Marketing, 40-45, July 1969.

Witreich, Warren, J. **How to Buy/Sell Professional Services**. Harvard Business Review, 127-136, March-April 1966.

offres en vue de l'exécution d'un contrat (on dit aussi "invitation à soumissionner" ou "demande de soumission").

**Lettre d'intention** - Cette expression n'est pas utilisée dans les contrats du gouvernement.

**Proposition** - Même sens que le mot "offre". Dans le présent manuel, le mot "proposition" est employé lorsqu'on veut surtout insister sur les idées et les méthodes contenues dans le plan proposé en vue de régler le problème du promoteur.

**Promoteur** - Désigne une personne faisant partie d'un ministère ou d'un organisme, qui est chargée d'un projet et qui a obtenu ou peut obtenir l'autorisation de dépenser certaines sommes pour l'exécution de ce dernier.

**Fournisseur** - Désigne une entreprise (organisme ou personne) en mesure d'exécuter un contrat, généralement pour un genre précis de travail ou de produit.

**Devis** - Même sens que le mot "offre". Le terme "devis" n'est pas employé dans le présent manuel, car il s'applique plus particulièrement au prix auquel un fournisseur est disposé à offrir un produit défini avec clarté et précision.

## Bibliographie

### Principaux documents de référence

**Règlement sur les marchés de l'État**, Gouvernement du Canada. Conseil privé, Ottawa, 1975. 13 pp.

**Politique et lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada**, Ottawa, 1975, 50 pp.  
Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada.

### Références utiles

Nota: Voir la bibliographie complète dans le guide intitulé "Politique et lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada", où l'on trouve la liste des directives et circulaires du Conseil du Trésor sur les contrats.

National Industrial Conference Board. **Using Marketing Consultants and Research Agencies**. New York, 1966, 57 pp.

American Marketing Association. **Handbook of Marketing Research**, New York, 1974, 1,200 pp.

James H. Meyers, **Competitive Bidding for Marketing Research Services?** Journal of Marketing, 40-45, juillet 1969.

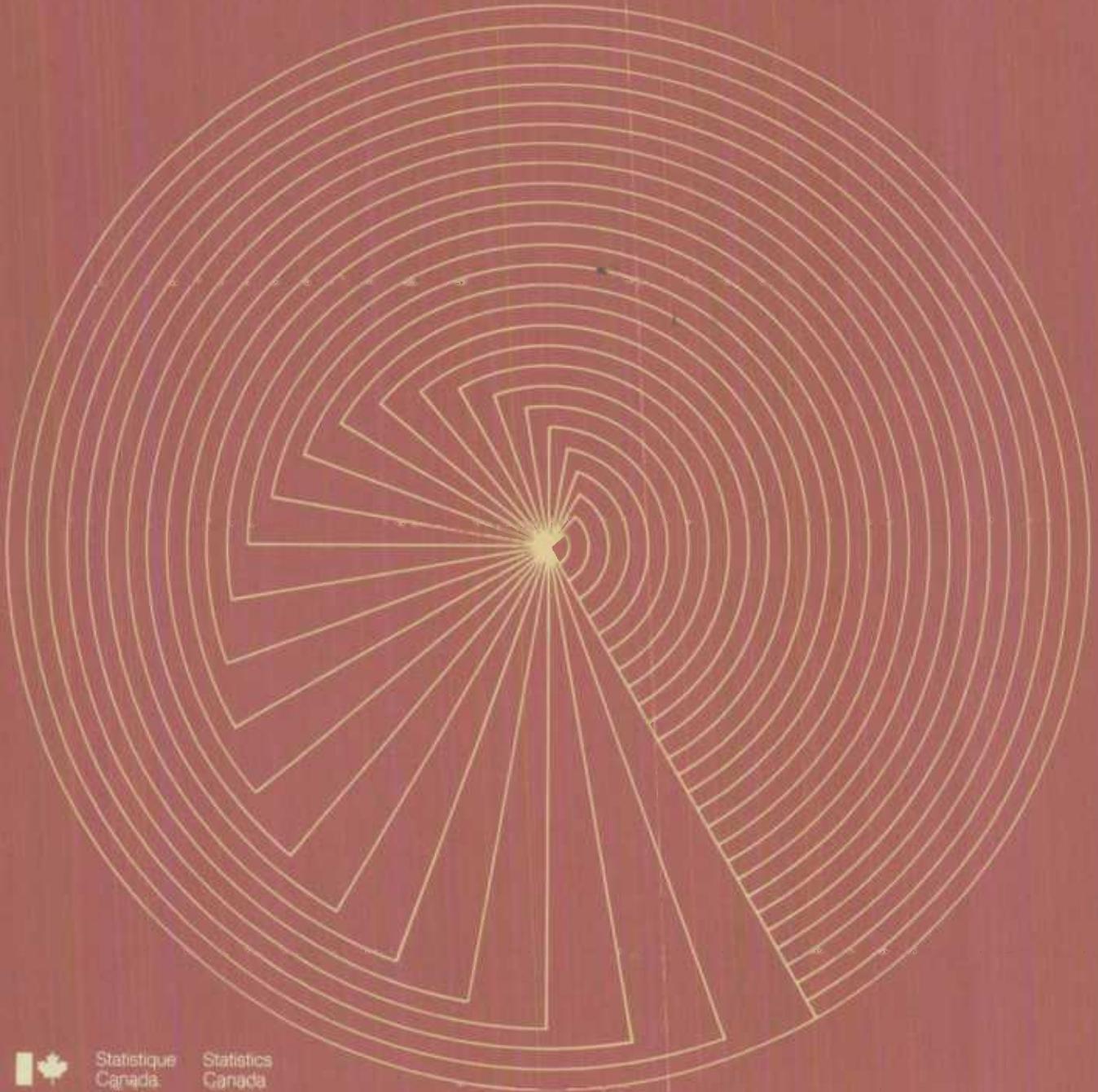
Warren J. Wittreich, **How to Buy/Sell Professional Services**. Harvard Business Review, 127-136, mars-avril 1966.

2-0373

# Contrats accordés pour la recherche par voie d'enquêtes

Un résumé des règlements, de la ligne de conduite afférente et des méthodes d'action recommandées

Octobre 1977



Statistique Canada  
Statistics Canada

Statistics Canada Library  
Bibliothèque Statistique Canada



1010012995

## Sujet

Section	Page
1. Entrée en matière	1
2. Points à considérer en ce qui touche aux principes directeurs	1
3. Préparation du mémoire descriptif de l'enquête	2
4. Confidentialité	5
5. Localisation et classement des entreprises de recherche	5
6. Les appels d'offres	6
7. Évaluation des soumissions	10
8. Adjudication du contrat	12
9. Collaboration avec les fournisseurs des services de recherche	13
10. Évaluation du rendement d'un fournisseur	14
11. Conditions nécessaires au succès d'un marché	14
Répertoires des fournisseurs commerciaux de services de recherche	14
Définitions de termes choisis	14
Bibliographie	15



## 1. Entrée en matière

Toute personne peu habituée à l'achat de services de recherche (de même que l'acheteur ne pouvant définir précisément ce qu'il veut acheter) risque de ne pas s'y retrouver dans le système d'acquisition, qui varie d'un fournisseur à l'autre. À moins que l'acheteur soit en mesure de consacrer beaucoup de temps et d'effort à l'étude du procédé d'acquisition et des différences entre les divers fournisseurs, il peut arriver que le résultat des recherches ne soit pas du tout celui qu'on escomptait.

L'acheteur de services de recherche aux fins d'enquête est particulièrement vulnérable sur ce point. Il existe un certain nombre de différences importantes entre le contrat relatif à l'achat de matériel et celui visant la réalisation d'un projet de recherche aux fins d'enquête. On peut toujours mesurer, peser, mettre à l'essai, analyser et vérifier un produit, afin de s'assurer qu'il est conforme aux stipulations du contrat et aux normes qui le concernent. À partir de ces vérifications on peut soit accepter, soit rejeter le produit en question.

On ne peut évaluer de la même manière un service de recherche. La recherche est en effet le produit des connaissances personnelles, de la compétence et, très souvent, de l'originalité. Par conséquent, l'achat de services de recherche est véritablement celui de la connaissance, des aptitudes et des éléments de compétence de l'entreprise de recherche. Il ressemble beaucoup à l'embauchage d'un employé d'expérience; d'ailleurs, l'opération repose en grande partie sur les mêmes principes. Cette situation particulière se reflète dans les exposés de principes et les règlements relatifs aux contrats.

Dans le présent manuel on trouvera les grandes lignes des règlements, principes directeurs et méthodes recommandées en vue de l'achat de services de recherche commerciaux et universitaires par les ministères et organismes du gouvernement fédéral. Ce manuel doit servir d'ouvrage de référence aux promoteurs de l'enquête, ainsi qu'aux agents d'approvisionnement qui s'occupent des contrats pour les projets de recherche aux fins d'enquête. Bien que les informations qu'il contient doivent traduire l'objectif des directives et des règlements officiels, il ne s'agit pas d'une interprétation officielle, et nous ne nous attachons pas aux cas d'exception. Une bibliographie a été jointe pour ceux qui désirent obtenir plus de détails.

## 2. Points à considérer en ce qui touche aux principes directeurs

Au cours des années, le Conseil du Trésor a émis un certain nombre d'énoncés de principes, de lignes directrices et de directives au sujet des contrats, toujours selon les deux principes suivants:

- a) obtenir le meilleur service possible, compte tenu des sommes dépensées;
- b) faire en sorte, autant que cela est possible, que toutes les entreprises (ou personnes) qualifiées aient des chances égales de conclure des marchés avec le gouvernement.

Dans le cas des services de recherche aux fins d'enquête, un troisième principe entre en ligne de compte:

- c) Établir clairement la raison pour laquelle on a recours à un fournisseur commercial.

### a) Obtenir le meilleur service possible, compte tenu des sommes dépensées

La meilleure explication de ce principe est tirée d'une citation du document intitulé "Politique et lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada":

"C'est un problème difficile et complexe que d'obtenir la meilleure valeur, lorsqu'on considère les divers genres d'acquisitions qui se présentent. On reconnaît qu'il y a des acquisitions où les exigences et les devis sont clairs, où les fournisseurs éventuels sont à peu près également dignes de confiance et où il n'y a que peu de jugement discrétionnaire à exercer, étant donné que le prix ou le coût constitue le facteur principal. Il y a cependant beaucoup d'autres genres d'acquisitions où le jugement prend de l'importance. Dans ces cas, il serait imprudent d'envisager seulement le prix ou le coût initial le plus bas. Il arrive souvent, par exemple, que les biens et services offerts par les différents fournisseurs ne sont pas identiques. Il est alors nécessaire d'évaluer et de comparer les diverses caractéristiques de rendement, les coûts, les dates de livraison, le service, l'acquisition subséquente et le soutien logistique . . ."

"Il s'ensuit que l'analyse nécessaire à l'obtention de la meilleure valeur ne devrait pas se confiner au seul processus d'acquisition proprement dit, mais se poursuivre, à partir des premières étapes de la planification des programmes et de l'étude d'autres choix possibles, jusqu'aux phases de l'administration et de l'appréciation de l'exécution du contrat, en passant par les étapes intermédiaires de la définition des exigences, de l'évaluation des sources, du choix d'un entrepreneur, de la préparation, de la négociation, de l'exécution et de l'adjudication. Autrement dit, une grande partie de l'évaluation des divers facteurs

devrait être faite avant d'entreprendre le processus contractuel . . ."

#### **b) Chances égales de conclure des marchés avec le gouvernement (dans la mesure du possible)**

On peut donner à ce principe une interprétation littérale, c'est-à-dire considérer qu'on offre à toutes les entreprises l'occasion de présenter des soumissions pour un travail, qu'elles aient ou non la capacité de l'exécuter. On peut aussi choisir une interprétation extrême, c'est-à-dire considérer qu'on procède par sélection, pour n'accorder le contrat qu'à la seule entreprise jugée en mesure de comprendre les problèmes du Ministère. Mais il existe bien d'autres interprétations.

Dans la plupart des cas cependant, il vaut mieux éviter les interprétations littérales ou extrêmes. La préparation des soumissions entraîne en effet des frais indirects élevés pour les entreprises de recherche (voir "Les appels d'offres", partie 6) et, lorsqu'il faut étudier un nombre trop élevé de soumissions, cela cause des pertes de temps. On peut lire dans le "Règlement sur les marchés de l'État":

"L'autorité contractante doit lancer un appel d'offres . . . en ayant recours à une liste de fournisseurs qui, de l'avis de l'autorité contractante, est représentative des fournisseurs des biens ou des services requis".

#### **c) Établir clairement la raison pour laquelle on a recours à un fournisseur commercial**

Le promoteur, lorsqu'il demande l'autorisation d'user des services de recherche aux fins d'enquête d'un fournisseur commercial, doit, en temps normal, faire approuver les dépenses afférentes par le Ministère. Il doit alors justifier sa demande de manière précise; voici des exemples:

1. Il veut obtenir l'aide de spécialistes pour régler des problèmes complexes dépassant la compétence ou l'expérience du personnel en place.
2. Il juge utile d'obtenir le point de vue neuf et objectif de personnes ne participant pas à la réalisation du projet.
3. Les travaux de recherche peuvent être exécutés rapidement et dans les délais prévus, puisque le personnel formé à ce travail est en poste à des endroits stratégiques dans tout le pays.
4. Il faut des installations spéciales pour mener efficacement les entrevues collectives ou particulières.
5. On peut réduire la main-d'oeuvre et les coûts en éliminant ou en diminuant la nécessité de mettre sur pied et de maintenir un effectif de recherche à plein temps au ministère commanditant le projet.

6. Pour certains genres d'enquêtes, comme celles qui concernent des attitudes et des opinions, il peut être préférable que le commanditaire garde l'anonymat.

Une fois qu'il a fourni des raisons logiques et défendables et que les fonds nécessaires sont disponibles, le promoteur est prêt à demander l'autorisation du Ministère de réaliser le projet en ayant recours aux moyens les plus efficaces possibles, à savoir utiliser les installations et le personnel du gouvernement, ou les services d'une entreprise commerciale de recherche.

#### **Pouvoirs d'adjudication des ministères**

La plupart des ministères et organismes peuvent inviter les fournisseurs à soumettre des propositions et négocier un contrat de recherche directement avec le fournisseur choisi, sans demander l'autorisation expresse du Conseil du Trésor, pourvu que le montant du marché ne dépasse pas la limite mentionnée dans le Règlement sur les marchés de l'État (voir bibliographie).

### **3. Préparation du mémoire descriptif de l'enquête**

Ce mémoire donne une description du travail à exécuter, son ampleur, l'échéance et, s'il y a lieu, la méthode prévue. Il ne faut pas s'attendre que le fournisseur émettra ses propres hypothèses au sujet de quelque facteur important que ce soit, car les projets de recherche aux fins d'enquête sont presque toujours différents les uns des autres.

Pour arriver à fournir l'éventail de données mentionné au paragraphe précédent, le promoteur de l'enquête doit tenir compte de chaque étape et étudier les différentes méthodes utilisables pour chacune. Il est toujours décevant en effet d'apprendre qu'il existait un "raccourci" pour une étape donnée, surtout lorsque la méthode employée a entraîné des dépenses inutiles.

#### **On doit trouver dans le mémoire descriptif:**

- a) Les objectifs de l'enquête.
- b) Une description des besoins du promoteur (sa traduction des objectifs en besoins précis).
- c) Une description de l'usage final qu'on fera des résultats obtenus.
- d) Certaines précisions sur la portée ou l'importance de l'enquête ou le budget disponible.
- e) Le genre d'analyses et de rapports nécessaires, ainsi que leur portée.
- f) La documentation et les services (s'il y a lieu) que le promoteur doit fournir.
- g) Les rapports entre la présente enquête et d'autres enquêtes similaires (s'il y a lieu) déjà effectuées, en passe de l'être ou prévues à l'avenir.

h) Toutes les décisions antérieures au sujet des techniques et méthodes utilisées ou du contenu du questionnaire.

i) Les exigences opérationnelles du promoteur.

j) Les conditions à remplir par le fournisseur pour se qualifier.

Les points de cette liste ne doivent pas obligatoirement figurer dans tous les mémoires; cependant, l'exclusion de l'un d'eux doit être le fruit d'une mûre réflexion.

### a) Les objectifs de l'enquête

Au départ, lorsqu'on fixe les objectifs de l'enquête pour la première fois, on a tendance à les exprimer en des termes très généraux et trop simples. À mesure que la planification progresse, on se rend souvent compte, cependant, que les objectifs de l'enquête sont si vastes qu'il serait impossible de les atteindre dans leur ensemble. C'est alors qu'il devient nécessaire de traduire les termes vagues utilisés à l'origine en des besoins plus clairement définis pouvant servir de base à la conception de l'enquête. On peut, de façon générale, dégager avec assez de précision les objectifs d'une enquête, à partir des réponses aux trois simples questions suivantes:

- Quelles circonstances ont amené ce besoin d'information?
- Que cherchez-vous exactement?
- De quelle façon utiliserez-vous les renseignements recueillis?

On peut habituellement clarifier les objectifs en décomposant le problème (ou le but) original en parties distinctes et significatives, en précisant le plus possible chacune de ces parties et en indiquant les solutions possibles ou les hypothèses pour chacune d'elles. Il peut falloir poursuivre cette clarification jusqu'à ce qu'on comprenne la nature même du problème et que l'on arrive à définir ses éléments, avant de pouvoir intégrer ce problème dans le cadre des objectifs de l'enquête.

De cette façon, les problèmes sont réduits en éléments précis, les rapports entre ces éléments apparaissent en fonction de l'expérience et de la connaissance acquise, et des hypothèses sont émises selon les solutions proposées. Ensuite, les résultats font habituellement l'objet de discussions avec des personnes compétentes, sont examinés à la lumière d'autres études, puis révisés de nouveau, jusqu'à ce qu'on en arrive à des objectifs réellement significatifs. On peut aussi, même à cette étape préliminaire, mener des entrevues exploratoires et faire d'autres recherches.

Ces essais préalables effectués très tôt peuvent permettre de découvrir que certaines données manquent ou que les délais ne permettent pas de mener une enquête ayant la portée voulue; il faut alors réviser les objectifs de l'enquête afin de les rendre réalisables.

Lorsque le problème semble très complexe et que le promoteur n'a ni le temps, ni le personnel voulu pour définir les objectifs, il peut confier à un expert-conseil cette phase essentielle de la préparation. Cet expert-conseil n'effectue aucune partie de l'enquête; son travail consiste à recueillir et à classer les faits se rattachant au problème, avant d'aider le promoteur à préparer un plan correctif, lequel implique notamment la préparation d'objectifs et de prescriptions pour une enquête.

### b) Les besoins du promoteur

Le promoteur doit convertir les objectifs en besoins précis d'information, qui peuvent alors être considérés et traités comme des travaux distincts. Ce point revêt une importance particulière lorsque les objectifs peuvent être interprétés de diverses façons par des fournisseurs de l'extérieur ou que le promoteur a décidé de diviser le projet en un certain nombre d'éléments, comme des enquêtes successives, ou d'aborder les divers aspects d'un problème complexe en utilisant des méthodes totalement différentes ou en procédant à des enquêtes distinctes pour chacun de ces aspects.

### c) L'usage final des résultats

Cette opération permet au fournisseur de donner à l'approche générale, aux questions posées, au traitement et à l'analyse, ainsi qu'à la forme du rapport final, l'orientation\* la plus intéressante pour le promoteur.

Le promoteur peut trouver très utile la description détaillée de l'usage prévu des résultats de l'enquête, lorsqu'il s'agit de rédiger le mémoire descriptif. Certains promoteurs peuvent estimer qu'il s'agit là d'une mesure trop restrictive; elle permet en fait d'obtenir un mémoire plus réaliste. Par exemple, on établit si les résultats seront utilisés pour:

- Les décisions futures touchant la ligne de conduite.
- La planification en ce qui a trait aux installations ou aux opérations.
- La planification afin de faire face aux imprévus.
- La mise sur pied ou l'expansion d'une base de données.
- La planification d'enquêtes plus détaillées devant être menées ultérieurement.
- La planification en matière de relations publiques.
- La connaissance générale d'une situation.
- Plusieurs des éléments ci-dessus.

---

\* Orienter une enquête ne signifie pas en modifier les résultats pour les faire correspondre aux attentes du promoteur, mais plutôt trouver l'approche et les questions qui répondent le mieux possible à ses besoins d'information.

Il peut aussi être utile, à cette étape, de déterminer les fins auxquelles les résultats de l'enquête ne serviront pas.

Une fois les divers usages des résultats déterminés, on en tirera de plus en plus d'avantages. Par exemple, la sélection des sujets à traiter et des questions de l'enquête sera simplifiée. De plus, les premiers travaux d'analyse auront été exécutés.

#### d) La portée et le budget de l'enquête

Le fournisseur qui ne connaît pas toutes les données de la situation ou l'importance relative des résultats de l'enquête pour un promoteur peut ne pas être en mesure d'évaluer la quantité de travail ou le degré de précision attendus par le promoteur. Outre la description de ses besoins et de l'usage qu'il entend faire des résultats, le promoteur doit donner certains éléments d'information précis sur la portée et l'importance du projet, comme:

- La nature et la complexité du problème sous-jacent.
- Une définition de la population qui fera l'objet de l'enquête.
- Le nombre d'entrevues à organiser ou de questionnaires à faire remplir, si l'on connaît ces données.
- Le secteur géographique visé.
- Le degré de précision souhaité dans les résultats.
- Certaines précisions sur les limites budgétaires, surtout dans le cas des propositions innovatrices, où la portée, l'approche ou les méthodes d'enquête n'ont pas encore été clairement définies.

#### e) Les analyses et rapports

Il n'existe aucune norme fixe pour l'analyse et c'est le promoteur qui doit déterminer les besoins. Pour ce faire, il se base, en temps normal, sur la capacité d'analyse du Ministère. Le promoteur doit recourir au personnel chargé des travaux d'analyse et de traitement par ordinateur pour l'élaboration de cette partie du mémoire et, plus tard, pour communiquer avec le fournisseur choisi au sujet des besoins d'ordre technique.

Les rapports sur les résultats de l'enquête peuvent être présentés de diverses manières et donner des détails dont le degré de précision varie. Le promoteur peut demander un rapport complet, accompagné de toutes les pièces justificatives disponibles.

Il peut, par contre, ne demander qu'un rapport sommaire, condensé, accompagné de graphiques ou de tableaux importants. Certains promoteurs demandent des cartes perforées, des rubans ou encore des imprimés d'ordinateur. Il est toutefois prudent de réclamer, pour toutes les enquêtes, des détails sur les méthodes utilisées (méthode de sélection par échan-

illonnage, de collecte des données, de rappel, de contrôle de la qualité, etc.), car cela peut influencer grandement sur l'analyse et l'interprétation des résultats.

Les rapports peuvent aussi contenir, s'il y a lieu, des recommandations sur les mesures que doit prendre le promoteur.

#### f) La documentation fournie

Dans certaines circonstances, la documentation de base peut être volumineuse. Le promoteur peut disposer d'une liste des secteurs de la population à considérer, de l'échantillonnage proposé, ou encore d'un avant-projet de questionnaire pouvant servir au fournisseur. Il faut mentionner toute la documentation disponible, puisqu'elle détermine la quantité de travail du fournisseur. Elle peut aussi influencer sur le calendrier de l'enquête.

#### g) Les rapports avec d'autres enquêtes

Bien des enquêtes ne sont qu'une partie d'un grand projet de recherche; c'est le cas lorsque, par exemple, l'enquête en cours est:

- exploratoire et doit être suivie d'autres enquêtes plus détaillées;
- une enquête parmi plusieurs autres, chacune étant consacrée à un aspect particulier d'un problème complexe;
- une enquête détaillée dont les données (concepts, hypothèses, etc.) proviennent en grande partie d'enquêtes précédentes;
- menée de la même façon que d'autres enquêtes, afin que l'on puisse, de temps à autre, en comparer les résultats avec ceux d'enquêtes effectuées dans d'autres domaines.

Si les soumissionnaires ne sont pas mis au courant de cette situation, le mémoire peut leur sembler incomplet ou établi selon des hypothèses injustifiées, créer de la confusion chez eux ou les induire en erreur quant à la portée véritable du travail à exécuter.

#### h) Les décisions antérieures

La décision de confier une enquête ou toute partie d'enquête à un organisme extérieur peut intervenir à tout moment au cours de l'étude détaillée d'un programme. Par conséquent, une grande part du cadre de l'enquête et des constantes dont elle doit tenir compte peut dépendre de décisions prises tout à fait hors du contexte prévu. De même, il peut arriver qu'une part considérable du travail menant à une enquête ait été effectuée avant qu'on décide de confier ladite enquête à l'extérieur. Si une ou plusieurs de ces activités antérieures ont créé des conditions ou amené des décisions pouvant influencer d'une manière quelconque sur la planification ou la conduite de l'enquête, elles doivent figurer dans le mémoire descriptif.

#### **i) Les exigences opérationnelles du promoteur**

Les exigences opérationnelles du promoteur peuvent comprendre les éléments suivants:

- La procédure d'approbation (s'il y a lieu) des plans d'enquête et de questionnaire.
- Les dates de présentation des rapports sur la marche de l'enquête.
- Les délais, les échéances et la date d'achèvement des travaux.
- L'accès aux questionnaires remplis.
- La forme du rapport final, sa portée, le degré de précision de l'information recueillie, l'interprétation des conclusions et leur présentation au personnel du Ministère, etc.
- Tous les autres aspects particuliers de l'étude.

Nombre de ces éléments influent sur le prix cité par les soumissionnaires. Par exemple, pour faire approuver les plans conçus, il peut falloir préparer une suite d'avant-projets, effectuer un certain nombre de voyages et d'appels téléphoniques. L'interprétation et la présentation par le fournisseur des conclusions de l'enquête peuvent elles aussi être longues et coûteuses.

L'établissement de la date d'achèvement est également un aspect important. Le processus d'appel d'offres dure presque toujours un certain nombre de semaines. Le soumissionnaire qui obtient le contrat à la suite de cet appel doit prendre le temps de faire des recherches à partir des données de base, de planifier, d'établir le plan de l'échantillon, de préparer le questionnaire, de le soumettre à des essais préalables et d'affecter le personnel d'enquête. Lorsque le promoteur n'accorde pas suffisamment de temps, le fournisseur se voit dans l'obligation de prendre des raccourcis, ce qui nuira sans doute à la qualité de l'enquête.

#### **j) Les conditions que le fournisseur doit remplir**

C'est habituellement au moment où il pose le problème et où il fixe les objectifs, que le promoteur découvre les compétences particulières, domaines de spécialisation et services particuliers que le fournisseur devra être en mesure d'offrir. Il peut s'agir de compétences et de services allant bien au-delà de ce que peuvent offrir la majorité des fournisseurs. Le promoteur doit préciser ces besoins dans le mémoire et les signaler aux agents d'approvisionnement et aux membres de l'équipe d'évaluation.

### **4. Confidentialité**

**L'aspect confidentiel de l'information de base touchant une enquête**

S'il veut que l'appel d'offres soit le plus utile possible et qu'il permette d'obtenir des propositions "créatrices", le promoteur ne doit pas censurer inutilement

l'information de base ou le mémoire descriptif, dans le seul but de supprimer des détails délicats, confidentiels ou défavorables, si ces derniers se rapportent à l'étude.

De façon générale, les fournisseurs font preuve d'un sens aigu de la déontologie et s'efforcent de protéger le plus possible le caractère confidentiel de l'information fournie, qu'ils obtiennent le contrat ou non. Ils font partie d'un secteur privé où la concurrence existe à un niveau très élevé et où la divulgation de renseignements confidentiels ne saurait être tolérée.

Les fournisseurs de services de recherche ne peuvent préparer une proposition sensée s'ils n'obtiennent pas une information de base adéquate et n'ont pas accès à une description détaillée du travail à exécuter. Sans cette information, la proposition du soumissionnaire risque de n'être qu'une estimation très personnelle des desiderata du promoteur, ou la simple répétition des compétences disponibles, jointe à une description de tâches exécutées par le soumissionnaire pour d'autres clients. La proposition ne peut alors indiquer de moyens valables pour répondre le plus efficacement possible aux exigences du promoteur.

Les fournisseurs ayant la plus grande expérience des secteurs d'activité du gouvernement sont avantagés lorsque le mémoire descriptif est vague et que le promoteur refuse de fournir suffisamment de renseignements. Le fournisseur peut alors soit refuser sur-le-champ de rédiger une soumission dans de telles conditions, soit "arranger" une offre de service type (qui très souvent comporte les techniques favorites du fournisseur) et soumettre une proposition largement intuitive en ce qui a trait aux exigences probables du promoteur.

#### **L'aspect confidentiel des offres reçues**

Il faut garder le secret le plus strict sur les idées et les méthodes décrites dans les offres et pour lesquelles aucune somme n'a été versée puisque, techniquement, elles demeurent la propriété des entreprises qui les ont soumises.

Dans les cas où les soumissionnaires ont reçu un certain paiement pour la présentation de leurs offres, le promoteur se trouve dans une excellente position pour négocier l'autorisation d'utiliser comme il le désire les idées contenues dans ces offres.

### **5. Localisation et classement des entreprises de recherche**

L'effectif des entreprises de recherche aux fins d'enquête va d'une seule personne, dans certains cas, à plus de cent employés à plein temps travaillant dans un bureau central, avec un réseau d'interviewers à l'échelle nationale. Certaines entreprises ne sont

constituées que d'un "groupe de réflexion" et n'ont pratiquement pas de personnel sur le terrain. Certaines offrent une gamme variée de services; d'autres enfin sont composées presque entièrement d'employés chargés de la collecte des données sur le terrain.

Certaines entreprises ont mis sur pied des services de recherche spécialisés comme:

- L'entrevue très poussée.
- Le "face à face".
- Les questionnaires postaux.
- Des enquêtes "omnibus" effectuées régulièrement et permettant de recueillir des données pour un certain nombre de clients, à partir d'un échantillon prédéterminé et de taille connue, prélevé sur l'ensemble de la population.
- Un service centralisé d'interviews téléphoniques, dans un certain nombre des plus grandes villes canadiennes.
- Une consultation structurée, par la poste.
- Des installations pour entrevues dans les centres commerciaux.

Il existe aussi des entreprises spécialisées dans les services de traitement des données (saisie et compilation), ou qui ne s'occupent que de la consultation en gestion.

### Localisation des entreprises de recherche

Ceux qui achètent souvent des services de recherche conservent généralement une liste des entreprises dont les secteurs d'activité conviennent aux besoins du Ministère. Les acheteurs occasionnels, qui ne possèdent pas cette liste, voudront sans doute se renseigner sur les compétences et services de chaque entreprise, avant de l'inviter à présenter une soumission. Ils peuvent, en premier lieu, obtenir les nom et adresse des entreprises de recherche:

- En consultant les promoteurs d'enquêtes dans d'autres ministères ou les agents spécialisés dans le domaine.
- En consultant les répertoires (voir Appendice "A").
- En effectuant des recherches personnelles ou en consultant des associations professionnelles, etc.

### Classement des entreprises de recherche (sélection préalable)

Avant de faire parvenir un appel d'offres à une entreprise avec laquelle il n'a jamais été en rapport, le promoteur peut expédier une lettre de demande de renseignements à l'entreprise en question, afin d'en connaître davantage à son sujet dans l'éventualité où il devrait recourir un jour à ses services de recherche. Dans les cas de contrats importants, le promoteur (ou un membre de son personnel) peut se rendre dans les locaux de l'entreprise afin d'évaluer son potentiel et

ses ressources. Ces deux méthodes ainsi que d'autres permettent au promoteur de classer chaque entreprise selon les facteurs suivants qui se rattachent à l'enquête menée:

- L'expérience dans le domaine en question.
- La compétence technique.
- Les domaines de spécialisation.
- Le niveau d'instruction du personnel.
- La réputation parmi les promoteurs du gouvernement en ce qui a trait à la qualité du travail, à l'originalité, à la promptitude et au coût.
- Le degré de probité professionnelle.
- L'importance de l'entreprise:
  - La répartition géographique de son personnel.
  - Les services offerts par l'entreprise.
  - Les spécialistes.
  - Les ressources en personnel pour les situations d'urgence.
- L'emplacement (surtout dans le cas d'enquêtes régionales).
- L'aspect linguistique.

Le classement des entreprises de recherche selon leurs compétences et possibilités est une pratique courante qui repose sur un certain nombre de considérations d'ordre pratique:

- Le promoteur réduit le degré d'incertitude en ne traitant qu'avec les entreprises dont les compétences et les possibilités sont reconnues.
- On ne veut pas que les entreprises qui ne possèdent ni les compétences ni les possibilités nécessaires dépensent de l'argent inutilement en préparant des soumissions.
- Moins il reçoit de soumissions, moins les frais administratifs sont élevés pour le promoteur, puisqu'il consacre alors moins de temps au traitement et à l'évaluation.

Il reste cependant le problème des petites enquêtes qui ne justifient pas l'envoi d'un grand nombre d'invitations à soumissionner et pour lesquelles de nombreux fournisseurs possèdent néanmoins la compétence voulue. Les promoteurs qui confient à l'extérieur un certain nombre d'enquêtes au cours d'une année résolvent le problème en divisant leur liste des entreprises qualifiées en parties, pour ensuite procéder par rotation pour chaque nouveau contrat. De cette manière, toutes les entreprises compétentes ont une chance égale de soumettre une offre en vue d'obtenir un contrat, à un moment ou à un autre.

## 6. Les appels d'offres

De façon générale, un appel d'offres devrait être fait par tout ministère désireux d'accorder un contrat. En voici les raisons:

- Obtenir le meilleur service possible, compte tenu des sommes versées.

- Offrir aux entreprises et aux personnes compétentes dans le domaine une chance égale de concourir en vue d'obtenir les contrats du gouvernement.

Le mémoire descriptif doit, sans exception, être établi par écrit. Les détails réglés verbalement risquent en effet d'entraîner des malentendus et de susciter des différends.

### Le contenu de l'appel d'offres

Avant d'expédier un appel d'offres, il faut s'assurer qu'il contient tous les renseignements pertinents, et notamment ce qui suit:

- Des objectifs clairs et certaines indications sur la priorité relative des divers objectifs.
- Des renseignements de base suffisants.
- Un énoncé clair et précis du travail nécessaire.
- Le budget disponible ou d'autres précisions sur l'importance et la portée du projet.
- La date d'achèvement.
- Les restrictions et autres contraintes (s'il y a lieu) (climat et autres facteurs saisonniers, dates des diverses étapes, conditions dans lesquelles il faut interviewer certaines populations, etc.).
- Toute autre exigence particulière reliée au projet.
- S'il est permis d'inclure le travail dans une enquête omnibus.
- La confidentialité des questionnaires remplis.
- Le genre de rapports à fournir.
- Le calendrier de la facturation.
- Le nom, le numéro de téléphone et l'adresse de la personne à qui il faut envoyer les demandes de renseignements et celle à laquelle il faut expédier le rapport final.
- La date limite où les soumissions sont reçues.
- Les critères auxquels on aura recours pour évaluer les soumissions reçues (voir partie 7, "Évaluation des soumissions"). L'un des aspects les plus importants pour les soumissionnaires en ce qui a trait aux critères est de savoir si c'est la qualité ou le prix qui doit l'emporter.

### Diffusion de la liste des concurrents

De plus en plus, le gouvernement ajoute à ses appels d'offres:

- (Au moins) Un relevé indiquant le nombre d'entreprises invitées à présenter des soumissions pour le contrat.
- (De préférence) Les nom et adresse des entreprises invitées.

Cette méthode permet aux soumissionnaires éventuels d'évaluer les possibilités des entreprises concurrentes, et incite les entreprises possédant des compétences dans certains domaines particuliers, à consacrer beaucoup d'efforts à la préparation de leurs soumissions.

Un autre avantage de cette méthode est qu'elle permet aux entreprises d'étudier la situation lorsqu'un acheteur de service de recherche est poussé par des éléments extérieurs à expédier un appel d'offres à un grand nombre d'entreprises. Chaque entreprise peut alors juger sa situation par rapport aux entreprises concurrentes, avant d'engager des dépenses pour la préparation d'une soumission.

### Sélection des entreprises invitées à soumissionner

Il faut autant que possible faire preuve de jugement lorsque l'on choisit les entreprises à qui l'on compte faire parvenir un appel d'offres et que l'on décide de leur nombre. Il ne faut généralement faire parvenir l'appel d'offres qu'aux entreprises qui s'intéressent à ce genre de recherche aux fins d'enquête. Le choix du nombre d'entreprises est laissé à la discrétion du promoteur ou de l'agent d'approvisionnement (ou les deux) et peut varier d'un ou deux à huit ou dix.

Dans le cas des "petits" contrats (moins de \$5,000), pour lesquels le coût de préparation des soumissions pourrait être proportionnellement élevé, le promoteur ou l'agent d'approvisionnement aurait intérêt à demander d'abord à une ou deux entreprises, dont la compétence est reconnue, d'indiquer dans quelle mesure elles sont intéressées au marché, afin d'être certain de recevoir au moins une offre sérieuse. Pour les contrats plus importants, il faut généralement faire parvenir un appel d'offres à au moins trois entreprises. Lorsqu'il s'agit d'un contrat de plus de \$100,000, le nombre d'entreprises invitées à faire des soumissions est porté à cinq ou plus, mais, en temps normal, il est préférable de maintenir ce nombre à dix ou moins. Lorsqu'il y a plus de dix entreprises sur les rangs, il peut arriver que certaines d'entre elles décident de ne pas soumissionner, étant donné le coût de préparation de la soumission, surtout en présence d'une forte concurrence. Un autre facteur à considérer est le nombre limité d'entreprises possédant les ressources nécessaires pour exécuter un contrat de cette envergure, sans avoir recours à des sous-traitants.

On recommande aux promoteurs qui accordent des contrats importants de se procurer un exemplaire du Règlement sur les marchés de l'État et de consulter la Division de l'examen des contrats du Conseil du Trésor.

Fait à souligner, on n'a que très rarement recours à des annonces dans les journaux afin de trouver des soumissionnaires éventuels pour des contrats de recherche aux fins d'enquête.

### Soumissions non concurrentielles

Même si, dans des circonstances normales, il faut faire un appel d'offres concurrentielles, le Règlement sur les marchés de l'État autorise, dans certains cas, des

exceptions à cette règle. On peut justifier l'envoi d'une demande de soumission à une seule entreprise dans les cas suivants:

- Lorsque le projet revêt un caractère hautement confidentiel.
- Dans les cas d'urgence extrême, lorsqu'on ne peut retarder la réalisation du projet.
- Lorsque le projet est le prolongement ou la réplique d'une étude effectuée antérieurement par une entreprise commerciale et que cette étude avait exigé une préparation considérable, le recours à des méthodes spécialisées de mise à l'essai et de développement, ou à des moyens et des techniques particuliers de collecte de données.

Lorsqu'on décide de n'inviter qu'une seule entreprise à présenter une soumission, il est recommandé de procéder de la façon suivante:

1. Le promoteur doit expliquer par écrit la ou les raisons pour laquelle ou lesquelles le projet est confidentiel, urgent ou autre, et verser sa déclaration au dossier.
2. Le promoteur doit procéder à une certaine forme d'évaluation et de sélection préalable en vue de choisir un fournisseur, puis verser au dossier une liste des fournisseurs considérés et les raisons qui ont amené le choix.
3. Lorsqu'il s'agit d'un contrat de \$15,000 ou plus, le promoteur doit consulter la Division de l'examen des contrats du Conseil du Trésor avant de négocier un marché.
4. Le promoteur doit demander une proposition écrite du fournisseur choisi, indiquant les circonstances, et s'y réserver le droit de rejeter la proposition entière ou une partie de celle-ci, si elle n'est pas satisfaisante pour une raison quelconque, y compris le coût.

#### **Détermination préalable de la compétence des soumissionnaires**

La détermination préalable de la compétence des soumissionnaires est le procédé par lequel le promoteur invite des entreprises à faire état de leurs compétences particulières en vue d'un projet précis, au moyen d'un questionnaire établi à partir du mémoire descriptif du projet. On ne demande ensuite des soumissions qu'aux entreprises jugées compétentes. Cette méthode a pour but de réduire le nombre d'entreprises rejetées après avoir assumé les frais considérables nécessaires à la préparation d'une soumission pour un projet spécial de grande envergure.

Les procédés de présélection et de détermination préalable des compétences ne diffèrent que sur les points suivants:

- La présélection consiste à déterminer si les fournisseurs éventuels pour un projet important

d'ordre général sont en mesure d'offrir les services requis; elle se fait avant que ne survienne un besoin précis.

- La détermination préalable des fournisseurs compétents consiste à établir si certaines entreprises sont en mesure de fournir les services qu'exige un projet précis; elle se fait immédiatement avant que l'on demande les soumissions.

Un appel d'offres direct n'est pas un bon moyen de présélection ou de détermination des compétences, car il fait intervenir d'autres facteurs. Par exemple:

- Une entreprise pourrait présumer qu'elle doit se montrer intéressée (en présentant une soumission) si elle veut que son nom demeure sur la liste, même si elle ne possède ni la compétence ni l'expérience voulue pour se charger du projet, ou si elle a déjà assez de travail.
- Le fait qu'une entreprise présente une soumission n'indique pas nécessairement sa compétence générale, ou sa compétence dans d'autres secteurs de recherche spécialisés.

#### **Coût estimatif d'un projet**

Il est parfois très difficile pour un promoteur d'évaluer le coût probable d'un projet, surtout si c'est la première fois qu'il conclut un marché pour un service de recherche aux fins d'enquête. Il est alors préférable que le promoteur s'efforce d'obtenir au moins une estimation sommaire, afin de connaître le coût approximatif avant d'envoyer les demandes de soumissions. Cela élimine les situations où il ne reste plus au promoteur qu'à annuler le projet à cause du prix plus élevé que prévu, et cela après qu'un certain nombre d'entreprises ont assumé les frais de préparation des soumissions détaillées.

Les promoteurs peuvent obtenir une estimation du coût d'un projet, soit des ministères qui ont rédigé les répertoires des fournisseurs des services de recherche (voir Appendice "A"), soit directement d'une entreprise de recherche. Ce service est fourni sans frais ni obligation. L'estimation ainsi obtenue d'une entreprise de recherche commerciale ne doit pas être considérée comme une soumission officielle. La courtoisie exige que l'on accorde à cette entreprise la possibilité de faire une offre pour le contrat, lorsque les appels d'offres sont envoyés.

Il peut arriver qu'on ne puisse faire une estimation du coût d'un projet parce qu'aucun plan d'action n'a encore été dressé. Le promoteur peut alors décider de demander aux entreprises de recherche de lui soumettre des propositions "créatrices" et de payer pour ces propositions.

#### **Sommes versées pour les propositions reçues**

Lorsque le meilleur moyen de régler un problème complexe n'est pas évident, le promoteur peut désirer

obtenir des propositions "créatrices" d'un certain nombre d'entreprises de recherche. Afin que son invitation soit prise au sérieux par ces entreprises, il peut offrir de verser certaines sommes d'argent pour les propositions. Même si cette pratique est rare, elle n'en est pas moins tout à fait légale. Le montant versé est laissé à la discrétion du promoteur, et peut s'élever à \$1,000 et plus, selon la complexité du projet.

Bien que la somme offerte ne doive jamais égaler le total des frais assumés par les soumissionnaires, elle incite néanmoins ces derniers à soumettre des propositions intéressantes. De plus, lorsque le promoteur verse des sommes d'argent pour les propositions reçues, il se trouve ensuite dans une excellente position pour négocier avec les soumissionnaires en vue d'obtenir l'autorisation d'utiliser, comme il le désire, les idées contenues dans ces propositions.

La méthode de base utilisée pour le paiement des propositions est la suivante:

- a) Le promoteur obtient de l'agent supérieur des services financiers du Ministère l'autorisation préalable d'effectuer le paiement.
- b) Dans les demandes de propositions on mentionne que les soumissionnaires peuvent établir une facture au nom du Ministère pour un montant précis.
- c) Le promoteur s'assure de l'authenticité de chaque proposition avant d'expédier la facture au service financier du Ministère pour le paiement.

### Divulgarion des limites budgétaires

Plus d'un acheteur expérimenté de services de recherche aux fins d'enquête pour le gouvernement donne, dans chaque demande de soumission, une indication du montant disponible pour le contrat. Contrairement aux produits, les projets de recherche sont difficiles à définir avec suffisamment de précision pour que tous les soumissionnaires les interprètent d'une façon à peu près uniforme, surtout lorsqu'il s'agit de demandes de propositions "créatrices". Lorsque le prix d'une ou de plusieurs soumissions est beaucoup plus bas que celui de la plupart des autres (quand le budget n'est pas précisé), c'est généralement parce que ces entreprises ont sous-estimé la portée du projet, les problèmes afférents, le niveau de qualité requis, etc. Il est bien entendu que chaque soumissionnaire abordera un projet de façon différente, c'est-à-dire avec ses moyens propres, et que le procédé d'évaluation des soumissions a pour but de choisir l'entreprise dont les méthodes satisfont le plus aux exigences du promoteur.

### Possibilités, compte tenu des limites budgétaires

Si le montant de l'estimation est plus élevé que le budget prévu, le promoteur peut restructurer le projet de façon:

- qu'il puisse s'étendre sur une période de deux ans ou plus, ou

- que seuls les éléments essentiels soient confiés (autant que possible) à des entreprises commerciales de recherche, et que le reste du travail soit exécuté par le personnel du ministère, ou,
- qu'un ordre de priorité puisse être attribué à chacun de ses éléments et que cet ordre permette de choisir les éléments à accorder à contrat, dans les limites du budget prévu.

Le promoteur peut aussi mentionner ce qu'il aimerait faire, préciser le montant destiné au projet, et demander aux soumissionnaires de présenter des propositions créatrices. Ces derniers peuvent avoir, sur la façon d'aborder le projet, d'autres idées ingénieuses auxquelles le promoteur n'avait pas songé.

### Frais assumés par les soumissionnaires pour la préparation de propositions

La préparation d'une proposition suite à une demande de soumission représente une dépense importante pour les entreprises de recherche aux fins d'enquête; elle s'élève souvent à 5 p. cent et plus du coût total du projet. En d'autres termes, si cinq entreprises dépendent chacune 5 p. cent de la valeur d'un contrat envisagé pour la préparation de leurs propositions respectives, ensemble, elles ont déjà dépensé 25 p. cent de la valeur du contrat. Quatre de ces cinq propositions n'aboutiront pas. Si l'on s'en tient à ces chiffres, chaque entreprise doit donc dépenser \$250 par \$1,000 de revenu brut.

Comment en arrive-t-on à 5 p. cent? Entemps normal, la personne qui prépare une proposition est un chercheur principal. Si l'on additionne le traitement de cette personne, celui du secrétariat, etc., le coût des appels téléphoniques interurbains (vérification des détails auprès du promoteur, appels pour s'assurer de la disponibilité du personnel sur le terrain) et les frais de déplacement, on en arrive généralement à une somme de \$300 ou plus par jour. Comme il faut envisager une semaine et plus pour préparer une proposition se situant dans la moyenne, cela représente une somme d'au moins \$1,500.

### Manoeuvres douteuses

Il n'est pas correct de demander des soumissions dans l'une des situations suivantes:

- Lorsqu'un ministère, ne disposant pas des sommes voulues, raisonne ainsi: "il serait intéressant de savoir combien pourrait coûter le projet et, de toute façon les propositions ne nous coûtent rien".
- Lorsqu'un ministère invite un certain nombre d'entreprises à soumettre des propositions, dans le but premier d'obtenir des points de vue utiles sur la meilleure façon de réaliser un projet, tout en n'ayant aucunement l'intention d'accorder un contrat pour ce dernier.

- Lorsqu'un ministère fait un appel d'offres, accorde un contrat, puis choisit la meilleure (et sans doute la plus coûteuse) proposition reçue et l'utilise comme plan de travail pour le soumissionnaire qui a obtenu le contrat, uniquement à cause de son prix.

### Demandes de renseignements

Lorsqu'on reçoit des demandes de renseignements des soumissionnaires durant la période de soumission, il faut y répondre par écrit et verser une copie de la réponse au dossier du contrat du promoteur. Les réponses faites par téléphone, ainsi que l'information fournie au cours de rencontres, doivent toujours faire l'objet d'une confirmation écrite du promoteur.

Quand la demande de renseignements concerne un élément essentiel du projet, cela peut signifier que le mémoire descriptif était soit incomplet, soit trop vague. Le promoteur devrait songer dans ce cas à expédier la demande de renseignements ainsi que sa réponse à tous les soumissionnaires éventuels, afin que tous obtiennent les mêmes renseignements.

## 7. Évaluation des soumissions

Le promoteur doit établir les critères d'évaluation avant d'examiner les soumissions. Il s'assure ainsi que les critères ne reflètent que son plan initial, ainsi que l'ordre de priorité établi, et ne subissent pas l'influence des offres faites par les soumissionnaires.

Les critères ne doivent avoir été conçus qu'en fonction du projet en cours. Pour certains projets, on exigera peut-être avant tout que la soumission soit originale et ingénieuse, alors que pour d'autres, on insistera davantage sur la possibilité de recourir en tout temps aux services d'un personnel compétent pouvant recueillir des données à l'échelle nationale. Il pourra aussi arriver que le prix soit le facteur le plus important.

Le promoteur pourra utiliser la liste des "critères d'évaluation suggérés" figurant plus bas comme moyen de vérification générale, lors de la préparation des critères d'évaluation pour le projet en cours. En général, après avoir dressé la liste des facteurs pouvant s'appliquer au projet, le promoteur développera certains d'entre eux ou les subdivisera. Il arrive aussi qu'il ait à ajouter d'autres facteurs.

Il faut veiller à ce que les facteurs établis soient aussi distincts que possible les uns des autres, afin qu'il soit possible de noter chacun séparément.

Une fois la liste des critères dressée, le promoteur doit déterminer les facteurs essentiels pour l'exécution efficace du projet et, sur cette base, classer les facteurs par ordre d'importance. Il peut aussi falloir attribuer à certains facteurs une cote minimum, en dessous de laquelle la soumission serait rejetée.

Les promoteurs peuvent obtenir l'aide des ministères mentionnés à l'appendice "A" pour l'évaluation des soumissions.

### Critères d'évaluation suggérés

- Le soumissionnaire semble-t-il comprendre le projet au chapitre des attributions de base énoncées dans les objectifs, ainsi que dans la déclaration du promoteur au sujet de ses besoins immédiats d'information? Il arrive que des soumissionnaires d'entreprises réputées se laissent emporter par leur enthousiasme et cherchent un problème leur permettant d'utiliser leur technique préférée, au lieu de choisir la technique en fonction du problème qui se pose.
- Dans quelle mesure l'analyse du problème particulier du promoteur est-elle complète dans la proposition du soumissionnaire? La proposition fait-elle preuve d'originalité et d'imagination, s'il y a lieu?
- Est-ce que le soumissionnaire a choisi une approche qui convient? Est-ce que les méthodes qu'il propose s'adaptent bien au type du projet?
- Le plan de travail est-il adéquat et correspond-t-il à la réalité? A-t-on bien défini les diverses étapes à franchir, de manière à indiquer le degré nécessaire de contrôle de la qualité?
- Le calendrier de travail suggéré est-il réaliste? S'il semble présenter des inégalités, c'est peut-être que les ressources de l'entreprise sont déjà très engagées et que le projet doit attendre son tour pour les utiliser. Le promoteur exige-t-il que l'on s'en tienne rigoureusement au calendrier de travail?
- Est-ce que les techniques de contrôle choisies conviennent à ce genre de projet? Le promoteur sera-t-il tenu au courant des retards importants?
- Le soumissionnaire dispose-t-il sur place des ressources nécessaires à la réalisation du projet? Certaines entreprises n'ont que les ressources voulues pour mener à bien certaines phases du projet, et doivent accorder les autres phases en sous-traitance. Le promoteur est-il prêt à l'accepter?
- Le soumissionnaire donne-t-il l'impression de posséder des ressources en réserve pour rattraper les retards ou faire face à des difficultés imprévues?
- Le soumissionnaire donne-t-il l'impression d'être stable sur le plan financier, et de posséder la compétence générale voulue pour respecter les conditions du contrat?
- Trouve-t-on dans la soumission les noms des personnes qui travailleront au projet ou seulement ceux des associés, des directeurs et des analystes supérieurs, dont le seul rôle consiste à participer à l'obtention du contrat et à l'établissement du rapport final? (Dans le secteur privé, on considère parfois

que la participation de certains chercheurs est plus importante que la réputation de l'entreprise.)

- Les qualités et l'expérience des personnes désignées sont-elles expliquées en détail?
- Le soumissionnaire accepte-t-il de se conformer aux conditions et aux délais mentionnés dans l'appel d'offres?
- Enfin, le prix correspond-t-il à la quantité de travail proposée?

#### Méthode recommandée pour l'évaluation des soumissions

1. On choisit trois personnes ou plus, dont le promoteur, qui formeront l'équipe d'évaluation. Leur nombre peut aller jusqu'à cinq ou six pour les contrats de \$100,000 et plus. Tous les membres de l'équipe doivent avoir participé au projet d'une manière ou d'une autre et peuvent avoir pris part à l'établissement des critères d'évaluation.

2. Les soumissions reçues sont évaluées séparément par chacun des membres de l'équipe à l'aide des critères d'évaluation déjà préparés et du mémoire descriptif de l'enquête. Chaque appréciation est inscrite sur une feuille d'évaluation qui peut aussi renfermer de très brefs commentaires.

3. Lorsqu'on a évalué toutes les soumissions, l'équipe se réunit et ses membres comparent leurs appréciations.

4. On discute ensuite des cas où les appréciations des membres varient considérablement, jusqu'à ce que les opinions se rejoignent. Il faut éviter d'établir une moyenne entre les appréciations extrêmes, car cette méthode n'est pas défendable.

5. Les soumissions sont classées suivant la moyenne de toutes les appréciations.

6. L'équipe peut décider de se mettre en rapport avec l'une ou l'autre des entreprises afin de préciser certains points particuliers. Toutefois, si l'on engage des négociations avec l'une des entreprises avant que ne soit effectué le choix du soumissionnaire, il faut accorder à toutes les entreprises qui se qualifient une chance égale de modifier leurs soumissions (apporter des modifications mineures par exemple), pourvu que cela n'ait aucune répercussion sur le prix cité dans la soumission originale de l'entreprise.

7. On choisit le soumissionnaire jugé le plus apte à mener à bien le projet. Les délibérations de l'équipe de sélection demeurent confidentielles. Il faut cependant que la justification du choix final se fasse par écrit, dans une forme qui en permette la publication, particulièrement à l'intention des soumissionnaires dont les offres ont été rejetées. Cette justification doit figurer au dossier pour vérification ultérieure.

8. Le promoteur (avec l'aide de son agent d'approvisionnement) négocie les détails qui restent avec le soumissionnaire choisi et rédige un contrat.

9. Pour conserver de bons rapports avec les entreprises, le promoteur aurait intérêt:

- a) (pour le moins) à communiquer sans tarder aux soumissionnaires dont l'offre a été rejetée, le nom de celui qui a été choisi;
- b) (de préférence) à mentionner la raison principale pour laquelle il a choisi ce soumissionnaire.

#### Ce que doit renfermer une soumission

Toute soumission doit être une réponse complète à l'appel d'offres du promoteur et ne doit pas, en temps normal, exiger plus de précisions ou d'explications. Une soumission doit donc, de façon générale, renfermer les points suivants:

- L'interprétation que donne le soumissionnaire de la description du projet et de ses objectifs fournie par le promoteur, surtout si le contenu original du mémoire descriptif est vague, ou si certains détails ont fait l'objet de discussions entre le promoteur et le soumissionnaire.
- Une description de l'approche proposée par le soumissionnaire, généralement qualifiée de "créatrice", dans les cas où la méthode et les techniques ne figurent pas dans le mémoire descriptif ou lorsque le soumissionnaire est convaincu que le promoteur n'aborde pas le projet de la bonne façon.
- Une description du plan de travail proposé, donnant notamment l'importance de l'enquête, un aperçu du genre de questions à poser, la méthode prévue, les contrôles de la qualité, le calendrier de travail et la date d'achèvement.
- Une description des étapes du travail devant être confiées en sous-traitance à d'autres entreprises ou à des personnes qui ne sont pas régulièrement employées par l'entreprise.
- Une description du genre et de la quantité de ressources que l'on compte utiliser pour chaque phase du projet, surtout dans le cas de projets d'envergure.
- Un relevé du matériel et des services qui seront fournis par le promoteur et leur incidence sur la date prévue d'achèvement.
- Un relevé de toutes les séances d'information et autres réunions demandées par le promoteur.
- Une description des rapports à soumettre au promoteur, à savoir les rapports sur la marche des travaux et le rapport final.
- La déclaration d'acceptation des conditions établies par le promoteur (avec ou sans réserves).
- Le prix, convenablement réparti entre les différents éléments du projet, et la part de chacun des éléments dans le prix total.
- Les noms des membres du personnel responsable du projet et leurs domaines de compétence.

- L'expérience connexe de l'entreprise et des membres du personnel choisis pour réaliser le projet.
- La situation financière de l'entreprise, les ressources complémentaires qu'elle pourrait affecter pour respecter le calendrier de travail, etc.

#### **Les problèmes suscités par la comparaison directe des coûts**

Lors de l'analyse des chiffres fournis par les soumissionnaires sur les coûts, il est parfois peu judicieux de comparer directement les coûts horaires ou journaliers de services qui semblent identiques. Une entreprise peut, par exemple, n'indiquer que le coût d'exploitation direct, alors qu'une autre y ajoutera les frais d'embauchage, de formation et de surveillance.

#### **Choix d'une soumission autre que la plus basse**

Lorsque la soumission choisie n'est pas la plus basse, il faut toujours que ce choix soit conforme au contenu original du mémoire descriptif. Si la soumission la plus élevée répond parfaitement aux conditions imposées, tout comme la moins élevée, mais offre un élément supplémentaire non exigé dans le mémoire descriptif, ce n'est pas une raison pour la choisir.

#### **Les soumissions anormalement basses**

Lorsqu'une ou deux soumissions sont beaucoup plus basses que la majorité, il faut se méfier, car, dans la plupart des cas, les soumissionnaires ont mal évalué la somme de travail à exécuter, ou ils ont l'intention de réaliser le projet de façon superficielle. On peut bien entendu rencontrer des cas d'exception; mais, de façon générale, il faut étudier attentivement les cas où l'on note des écarts marqués entre les évaluations des coûts.

Ces écarts peuvent être dus à un manque de précision dans le mémoire descriptif, ayant donné lieu à des interprétations divergentes quant à la portée du projet.

#### **Soumissions non demandées**

Il peut arriver que des entreprises du secteur de la recherche n'ayant pas reçu l'appel d'offres apprennent qu'un contrat sera accordé et demandent un exemplaire du mémoire descriptif. C'est ainsi qu'on retrouve des soumissions non demandées. Si elles sont conformes aux conditions et exigences du mémoire, il faut en tenir compte.

#### **Plaintes**

Une entreprise peut se plaindre de n'avoir pas été invitée à soumissionner pour un contrat, ou d'une irrégularité qui se serait produite au cours de la sélection. Cela peut être embarrassant pour celui qui n'achète des services de recherche que de temps à autre. Pour cette raison, il est souhaitable de disposer

de dossiers très complets en ce qui a trait au choix du fournisseur et au procédé d'acquisition, comprenant entre autres:

- Le mémoire descriptif de l'enquête, où l'on mentionne les domaines particuliers de compétence exigés, la date d'achèvement, ainsi que les conditions ou exigences spéciales.
- Des précisions sur les procédés utilisés pour la présélection et (ou) la détermination préalable de la compétence de fournisseurs connus.
- Une liste à jour des entreprises invitées à présenter une soumission.
- Un dossier renfermant les détails de l'évaluation des soumissions et des explications sur le choix qui a été fait.

## **8. Adjudication du contrat**

Une fois le fournisseur choisi, le promoteur (ou son agent d'approvisionnement) est tenu de rédiger un contrat officiel que devront signer les représentants autorisés du ministère et le fournisseur. Le promoteur peut aussi rencontrer le fournisseur à une ou plusieurs reprises, afin de prendre les dispositions nécessaires quant au travail, de lui fournir des données de base, et de régler certains détails.

#### **Contenu du contrat**

Le contrat doit renfermer ce qui suit.

- Un relevé des objectifs du projet.
- Le plan de travail convenu.
- Un calendrier de travail, des indications quant aux rapports à fournir sur la marche des travaux, etc.
- Les détails techniques, comme les dispositions en ce qui a trait à l'échantillonnage, aux restrictions opérationnelles, etc.
- Des précisions sur le travail de traitement et d'analyse que doit exécuter le fournisseur, et sur le rapport final qu'il doit présenter.
- Un relevé du matériel et des services que doit fournir le promoteur.
- Un état des coûts cités.
- Un état des conditions de facturation.
- Des clauses de dédit et d'annulation.

Une fois signé par un représentant autorisé du ministère et par le fournisseur, le contrat est un document officiel ne pouvant être modifié, sauf par entente mutuelle (excepté s'il s'agit d'une annulation sans réserve du ministère).

#### **Changements demandés durant la préparation du contrat**

Il arrive qu'un fournisseur demande que des changements importants soient apportés au projet ou que celui-ci soit étendu, à l'étape de préparation du contrat, ce qui augmenterait les dépenses du promoteur. On ne doit pas accepter d'apporter ces modifications, car le

fournisseur demandé, en fait, que les stipulations du contrat diffèrent du mémoire descriptif qui a fait l'objet de l'appel d'offres.

De la même manière, un fournisseur peut refuser de signer un contrat si le promoteur y a inclus beaucoup plus de travail que ce qu'indiquait l'appel d'offres.

Si le soumissionnaire choisi décèle, avant de signer le contrat, une erreur grave dans sa soumission, il peut en présenter une version corrigée. Habituellement, le promoteur reprend l'évaluation des soumissions et conclut un marché avec le soumissionnaire compétent présentant l'offre la plus basse.

### Modification des contrats

On peut modifier un contrat lorsque le fournisseur se voit dans l'obligation d'exécuter des tâches non stipulées, afin de se conformer aux exigences du contrat. Cela peut survenir lorsque le promoteur n'est pas en mesure de fournir le matériel ou les services cités dans le contrat original, ou que des imprévus surviennent.

Les modifications peuvent faire l'objet d'importantes négociations, et il s'agit là d'une question dépassant le cadre du présent manuel.

### Commentaire général sur la préparation des contrats

La préparation du contrat est une opération spécialisée, qui doit se faire en collaboration avec un agent d'approvisionnement expérimenté. Il existe une forme officielle pour le contrat, qui doit renfermer certaines dispositions et stipulations précises ainsi que des clauses de dédit et d'annulation.

## 9. Collaboration avec les fournisseurs des services de recherche

### Rapports avec le fournisseur

Le promoteur devrait nommer un agent de liaison chargé de traiter avec le fournisseur des services de recherche, aussitôt qu'un contrat est accordé. Il pourrait en l'occurrence s'agir de lui-même ou d'un membre fiable du personnel. Le rôle de cet agent serait de:

- Fournir les renseignements généraux et techniques demandés par le fournisseur ou nécessaires à ce dernier.
- Veiller à assurer au fournisseur le matériel et les services prévus dans le contrat.
- Voir à ce que le promoteur approuve sans tarder les plans de l'enquête, les questionnaires, etc.
- Passer en revue les rapports sur la marche des travaux et y donner suite.

- S'occuper immédiatement des problèmes imprévus qui surgissent et dont le fournisseur ne saurait lui-même s'occuper, ou qui pourraient avoir de graves répercussions sur l'enquête (par exemple, une fausse interprétation des questions par les répondants).

### Observation du travail d'enquête

Le promoteur peut charger un ou plusieurs membres du personnel du ministère d'observer les diverses activités liées à l'enquête. Ces observateurs ne sont que des spectateurs intéressés et ne doivent pas agir en qualité d'inspecteurs ou de surveillants. Seul le fournisseur a la responsabilité de la direction du projet. Les observateurs peuvent cependant rendre les services suivants au promoteur:

- 1 - Ils permettent un meilleur retour de l'information sur la marche des travaux et réduisent le nombre de rapports officiels à fournir durant l'enquête.
- 2 - Ils notent directement les problèmes qui se présentent sur le terrain et peuvent aider le fournisseur à les résoudre.
- 3 - Ils ont la possibilité d'apprendre certains faits hors du contexte original du problème.
- 4 - Ils peuvent, de par leur rôle, apprendre des techniques d'enquête utiles.
- 5 - Ils peuvent fournir au promoteur une interprétation détaillée des problèmes relatifs au projet et des résultats de l'enquête, ce qui évite les surprises désagréables à la réception du rapport final.
- 6 - Ils sont en mesure d'évaluer les services du fournisseur.

Pour les raisons suivantes, le promoteur trouvera peut-être que le recours aux services d'observateurs comporte plus d'inconvénients que d'avantages:

- Leur présence peut gêner le fournisseur et créer de la tension.
- Il se peut que les observateurs s'engagent trop à fond dans le projet et interviennent au niveau de sa direction, ou soient une cause d'ennui constant, à l'étape de l'exécution.
- Dans certains cas, la présence d'observateurs peut porter les répondants à modifier leurs réponses.

### Avis au personnel du ministère

Lorsque l'on sait que des employés locaux du ministère participeront d'une façon quelconque à une enquête à titre de répondants ou pour donner suite aux demandes de renseignements reçues du grand public, il faut qu'ils soient tous informés par écrit de la tenue de l'enquête, de sa portée et de ses objectifs. Le public peut, par exemple, communiquer avec un bureau local du ministère afin de vérifier l'identité d'interviewers; il est alors plus que souhaitable que le bureau leur fournisse une réponse précise.

## 10. Évaluation du rendement d'un fournisseur

Dès qu'une entreprise commerciale de recherche aux fins d'enquête en a terminé avec l'exécution d'un contrat, le promoteur doit procéder à une évaluation du rendement de l'entreprise. Dans le cas de petits contrats, il peut s'agir de simples notes sans caractère officiel mais, dans le cas de contrats d'envergure, l'évaluation doit être plus complète et mieux structurée. Elle a pour but:

- D'établir un dossier sur la valeur des services obtenus par rapport aux sommes versées par le ministère.
- De fournir des références pour la liste des fournisseurs de services de recherche, aux fins de consultation future, lorsqu'on accordera le même genre de contrat.
- De se conformer aux exigences du Conseil du Trésor en matière de vérification.

Toute évaluation doit comprendre les principaux points suivants:

- Une description du travail.
- La qualité du travail exécuté (mesuré à l'aide du mémoire descriptif original de l'enquête).
- La compétence et les qualités générales du personnel de recherche et d'enquête de l'entreprise.
- La qualité des rapports entretenus avec le promoteur durant la réalisation du projet et celle de l'interprétation des résultats de l'enquête.
- Le respect du calendrier de travail et de la date limite de présentation du rapport final.
- Une évaluation des services rendus par rapport aux sommes dépensées.
- Des commentaires sur le choix de cette entreprise pour de prochains contrats.

Le promoteur doit faire l'évaluation sans tarder, pendant qu'il a les faits encore en mémoire.

## 11. Conditions nécessaires au succès d'un marché

Le succès de toute recherche aux fins d'enquête dépend, en grande partie, de l'étendue des premiers travaux de planification du projet et des mises à l'essai des concepts initiaux, suivis d'une préparation soignée et complète du mémoire descriptif, ce dernier étant la base de toutes les étapes subséquentes du projet.

Le Règlement sur les marchés de l'État, ainsi que les divers exposés de principes et lignes directrices du Conseil du Trésor, délimitent le cadre général à l'intérieur duquel le promoteur gouvernemental doit conclure des marchés avec des fournisseurs indépendants. Exception faite de certaines conditions fonda-

mentales et obligatoires, ces principes directeurs laissent suffisamment de liberté au promoteur pour conclure un marché lui permettant de réaliser ses objectifs le plus efficacement possible, dans les limites budgétaires prévues.

De son côté, le promoteur doit connaître les règlements, pour agir de façon ordonnée et se protéger. Il doit aussi noter tous les éléments relatifs au choix du fournisseur et à la négociation du contrat.

### Appendice "A"

#### Répertoires des fournisseurs commerciaux de services de recherche par voie d'enquêtes

On peut accéder facilement aux répertoires suivants de fournisseurs commerciaux:

- Le répertoire des organismes de recherches préparé et mis à jour par la Division de la coordination des enquêtes spéciales de Statistique Canada. Les fournisseurs y sont classés par groupe général.
- Le fichier analytique des fournisseurs du MAS, préparé et mis à jour par la Direction de l'approvisionnement scientifique du ministère des Approvisionnements et Services. On tient à jour plusieurs listes classées selon les secteurs qui intéressent les entreprises. Elles sont réservées surtout à l'usage du Ministère.

Il existe diverses associations de fournisseurs, mais aucune ne les représente dans leur ensemble.

### Appendice "B"

#### Définitions de termes choisis

Voici des définitions de quelques termes choisis qui faciliteront l'interprétation du présent manuel.

**Offre** - Désigne une offre présentée en vue de réaliser un projet ou d'exécuter une tâche précise à un prix annoncé (on emploie aussi les mots "soumission", "proposition" et "proposition créatrice", selon le contexte). Dans le présent manuel, on utilise le mot "offre" lorsqu'il s'agit d'une soumission complète, incluant le prix.

**Proposition créatrice** - Désigne une proposition dans laquelle un fournisseur fait preuve de beaucoup d'originalité en réponse à un appel d'offres.

**Appel d'offres** - Désigne une lettre ou une formule officielle invitant des entreprises à soumettre des