Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
Office of the Procurement Ombudsman

Examen des pratiques d'approvisionnement : Examen du processus d'évaluation des soumissions

Novembre 2016

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 2
Aperçu *2*
Contexte *3*
Critères et objectif de l'examen *3*
Portée et méthode *4*
Pourquoi est-ce important? *5*

Observations 5
Lignes directrices sur l'évaluation des soumissions *5*
Rôles et responsabilités *8*
Surveillance et assurance de la qualité *8*

Examen des dossiers 10
Méthode de sélection et critères d'évaluation *10*
Évaluation des soumissions *11*

Conclusion 15

Recommandations 15

Réponses des organisations 16

Introduction

Aperçu

1. L'alinéa 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* accorde à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir d'examiner les pratiques en matière d'approvisionnement des ministères afin d'évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence.

2. Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) examine toutes les plaintes écrites et les problèmes portés à son attention au moyen de communications liées à l'approvisionnement, afin de déterminer si elles posent des problèmes ou des risques systémiques possibles sur les plans de l'équité, de l'ouverture et de la transparence. Le BOA classe tous les problèmes à l'aide des éléments clés du processus d'approvisionnement.

3. Une analyse de ces problèmes, réalisée dans le cadre du processus annuel d'élaboration du plan de l'examen des pratiques d'approvisionnement du Bureau, a permis de cibler plusieurs problèmes potentiels concernant l'élément du processus d'évaluation.

4. Une évaluation des risques associés aux problèmes classés par le BOA en rapport à cet élément a été menée. Cette évaluation portait sur la probabilité que les risques se concrétisent et leurs répercussions sur l'équité, l'ouverture et la transparence. L'évaluation des problèmes potentiels que présentent l'élément du processus d'évaluation des soumissions a révélé que les risques les plus importants pour l'équité, l'ouverture et la transparence étaient les suivants :

    - des critères injustes, restrictifs ou excessifs qui pourraient limiter la concurrence et créer des cas réels ou perçus de favoritisme;
    - des critères imprécis, vagues ou contradictoires pourraient être source de confusion et d'incertitude, ce qui peut se traduire par un plus grand nombre de questions de la part des fournisseurs, ce qui peut limiter la concurrence;
    - des soumissions qui ne sont pas évaluées en fonction des critères d'évaluation, ce qui pourrait donner lieu à un processus d'évaluation injuste ou subjectif et/ou à l'attribution de contrats à un mauvais fournisseur ou un fournisseur non qualifié.

5. De plus, depuis 2011-2012, le processus d'évaluation des soumissions compte parmi les cinq principaux problèmes soulevés par les fournisseurs au BOA. En 2014-2015, les critères d'évaluation et l'évaluation des soumissions étaient au deuxième et troisième rang des principaux problèmes, respectivement. Le caractère continu et le volume des problèmes portés à l'attention du BOA laissent entendre qu'il se peut que les fournisseurs actuels et éventuels ne soient pas toujours traités de façon équitable ou égale tout au long du processus d'évaluation des soumissions.

6. L'analyse effectuée indique que les processus d'évaluation des soumissions utilisés pour acquérir des biens et services pourraient poser certains problèmes. Par conséquent, conformément au paragraphe 4(1) du Règlement, l'ombudsman de l'approvisionnement a déterminé qu'il existait des motifs raisonnables d'examiner les processus d'évaluation des soumissions.

Contexte

7. Le paragraphe 2 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor est libellé comme suit : « Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent […] résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics[.] »

8. Puisque ce principe s'applique au processus d'évaluation des soumissions, les ministères doivent établir les critères d'évaluation qui seront utilisés pour sélectionner la soumission retenue avant le lancement de l'appel d'offres. Ces critères doivent être consignés et appliqués également à tous les soumissionnaires afin qu'une évaluation puisse être réalisée de manière équitable, ouverte et transparente.

9. Aux fins du présent examen, le processus d'évaluation des soumissions comprenait : l'élaboration des critères d'évaluation; la sélection du système de cotation; les méthodes de sélection de l'entrepreneur utilisées pour déterminer la soumission retenue; et la mise en application des critères, du système et des moyens pour soumissionner.

Critères et objectif de l'examen

10. L'objectif du présent examen des pratiques d'approvisionnement consistait à déterminer si les processus d'évaluation des soumissions des ministères avaient été menés conformément aux sections applicables de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, aux articles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et ses règlements, et s'ils appuyaient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence, tels que définis par le BOA :

    - Équité : Traiter tous les fournisseurs actuels et éventuels de manière équitable.
    - Ouverture : Offrir à tous les fournisseurs potentiels l'occasion de soumissionner les marchés publics.
    - Transparence : Fournir, en temps opportun, des renseignements à la population canadienne de manière à faciliter l'examen des décisions prises et des mesures mises en œuvre.

11. Les processus d'évaluation des soumissions de certains ministères ont été examinés en utilisant les critères d'examen pré-établis. Les pratiques ministérielles ont été évaluées par rapport à ces critères d'examen qui, lorsqu'ils sont en place et appliqués comme

prévu, devraient contribuer individuellement et collectivement aux processus d'évaluation des soumissions qui respectent les principes d'équité, d'ouverture et de transparence :

- Les ministères ont des lignes directrices en place pour appuyer les processus d'évaluation des soumissions conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.
- Les critères d'évaluation des soumissions sont élaborés conformément aux politiques et lignes directrices applicables.
- Les évaluations des soumissions et la sélection des fournisseurs sont réalisées conformément aux politiques et lignes directrices applicables.

Portée et méthode

12. La portée de l'examen comprenait des contrats concurrentiels pour des biens et services jusqu'à concurrence de 2 millions de dollars du 1er avril 2014 au 30 novembre 2015. Les marchés de construction et les acquisitions effectuées à l'aide des cartes d'achat ont été exclus.

13. Les ministères suivants étaient inclus dans la portée de l'examen, car ils ont été identifiés parmi les 10 principaux ministères acheteurs, conformément au Rapport sur les acquisitions de 2014, et l'un des 10 principaux ministères en ce qui concerne les communications de fournisseurs reçues par le BOA, plus précisément liées à l'évaluation des soumissions. De plus, ces organisations n'avaient pas fait l'objet d'un examen des pratiques d'approvisionnement du BOA depuis les cinq dernières années :

    - l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
    - Parcs Canada (Parcs);
    - la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

14. Le BOA a demandé à ces trois ministères de fournir des données sur la prestation des marchés pour tous les contrats attribués qui cadraient avec la portée de cet examen. Voici un résumé des données fournies :

Organisations	Nombre de contrats	Valeur des marchés ($)
ASFC	404	15 786 643
Parcs	9 159	143 081 088
GRC	3 548	66 812 674
Totaux	13 111	225 680 450

15. La méthode d'examen comprenait :

    - des entrevues avec le personnel du Ministère;

- l'examen et l'analyse des documents, par exemple les politiques internes, les directives et les instructions et les délégations de pouvoirs;
- l'examen et l'analyse des dossiers d'approvisionnement sélectionnés.

Pourquoi est-ce important?

16. Au moment de soumissionner un marché, le gouvernement du Canada a un devoir de mener un appel d'offres de manière équitable, ouverte et transparente. On s'attend à ce que les ministères chargés des approvisionnements « traitent tous les soumissionnaires de manière juste et équitable pour éviter le traitement préférentiel ou défavorable des soumissionnaires concurrents » et qu'ils effectuent leurs processus d'évaluation des soumissions « d'une manière qui est conforme aux règles pré-établies dans l'appel d'offres »[1].

17. La section 10.7.27 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor indique ce qui suit : « [l]e principe voulant que l'on applique les mêmes critères et que l'on impose les mêmes exigences à tous les soumissionnaires fait partie intégrante du droit contractuel canadien et vaut autant pour le secteur public que pour le secteur privé. Il est essentiel de faire preuve d'équité envers tous les soumissionnaires et d'une grande transparence dans le processus de sélection. » La nature des problèmes soulevés par le BOA a laissé entendre que des risques sous-jacents quant à l'équité, l'ouverture et la transparence peuvent exister dans les processus d'évaluation des soumissions utilisés par les ministères pour acquérir des biens ou services.

Observations

Lignes directrices sur l'évaluation des soumissions

18. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor établit le cadre dans lequel les pouvoirs de passation de contrats doivent être exercés, y compris les sections précises portant sur l'évaluation des soumissions. Les lignes directrices et les processus ministériels doivent être conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et fournir au personnel des directives supplémentaires afin d'appuyer des processus d'évaluation des soumissions équitables, ouverts et transparents.

[1] Emanuelli, Paul. Government Procurement, Sec II. A. p. 326

19. Le BOA a demandé aux ministères s'ils avaient les documents suivants :

	Politique sur les marchés du ministère	**Lignes directrices ou directives quant à l'évaluation des soumissions**	**Schémas des processus**
ASFC	✓	✓	
Parcs		✓	✓
GRC	✓	✓	✓

20. Les documents d'orientation ministériels et les schémas de processus pour les ministères sélectionnés ont été examinés et, dans l'ensemble, il a été déterminé qu'ils étaient conformes aux sections applicables de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor en ce qui concerne l'évaluation des soumissions. Le BOA a noté que des références avaient été faites à l'appui de l'équité, de l'ouverture et de la transparence disponible dans les documents ministériels, par exemple :

    - la Politique sur les marchés de l'ASFC réaffirme l'objectif de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor « d'acquérir des biens et des services d'une façon qui augmente l'accès, la concurrence et l'équité » et elle précise « l'Agence a pour règle d'encourager la transparence au sein de la passation de marchés »;
    - le guide d'évaluation de Parcs Canada est en place pour s'assurer que le « processus de sélection est réalisé de façon équitable et transparente »;
    - Le manuel de gestion des biens de la GRC définit les principes qui orientent les décisions relatives à la gestion des services d'approvisionnement afin d'assurer leur équité, leur transparence et leur accessibilité.

21. Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'ASFC et la GRC possèdent des politiques d'approvisionnement officielles. La GRC dispose d'un processus pour consigner et mettre à jour les politiques tous les ans, ou selon les besoins si des modifications nécessitent la mise à jour immédiate des politiques. Le BOA a souligné le fait que la politique de l'approvisionnement de l'ASFC n'a pas été mise à jour depuis 2005, et on l'a informé qu'un projet de mise à jour était en cours. Parcs Canada ne possédait pas de politique ministérielle générale sur l'approvisionnement, mais possédait d'autres lignes directrices qui indiquaient que le personnel contractuel et les responsables des programmes doivent utiliser le Guide des approvisionnements de Services publics et Approvisionnement Canada.

22. Les trois ministères possédaient des lignes directrices et des instructions sur l'évaluation des soumissions. Ces lignes directrices étaient généralement claires et renfermaient des renseignements visant à assurer l'équité des processus d'évaluation, comme la requête pour le nom des membres de l'équipe d'évaluation et des déclarations de conflit d'intérêts. Le BOA a repéré des points à améliorer au sein de deux des ministères ayant fait l'objet de l'examen : l'ASFC possédait plusieurs versions des plans d'évaluation des soumissions et plusieurs modèles de feuilles de notation, et les instructions de Parcs Canada concernant le moment où il faut utiliser un guide d'évaluation n'étaient pas claires. Des modèles et des directives normalisés assurent l'uniformité des processus d'évaluation des soumissions. L'ASFC a indiqué qu'elle procède actuellement au renouvellement de ses politiques et de ses procédures, et Parcs Canada a mentionné qu'il continuera de mettre à jour ses directives sur l'approvisionnement et ses documents à l'appui et de les rendre accessibles.

23. Des schémas de processus ont été trouvés dans les deux ministères faisant l'objet d'un examen. Les schémas de processus de la GRC ont été inclus dans sa politique d'approvisionnement et soulignent les points de décision et les exigences supplémentaires possibles en matière de politique pour tous les approvisionnements. Parcs Canada a des schémas de processus en place pour ses processus d'approvisionnement en biens et services ainsi que pour ses services d'architecture et de génie; cependant, les employés ignorent généralement leur existence.

24. Le BOA estime qu'une orientation est fournie au personnel de l'approvisionnement et des programmes par diverses méthodes, comme des réunions du personnel, des communiqués, des bulletins et des sites intranet ministériels. Malgré les difficultés d'accès à l'information en raison de la reconstruction de leur réseau intranet de l'ASFC, le rendant inaccessible pendant des mois, le personnel de l'Agence responsable de l'approvisionnement avait toujours accès aux lignes directrices sur le disque partagé et elles ont été communiquées aux responsables des programmes au moyen d'un courriel de réponse généré automatiquement.

25. La GRC dispose d'une page GCpédia sur l'approvisionnement et la passation de marchés. Cette page est reconnue comme un exemple de bonne pratique et elle est accessible à l'ensemble du personnel de la GRC et des autres ministères. Elle comprend des liens vers des modèles et des outils, des lignes directrices de la politique et des avis importants liés à l'approvisionnement.[2]

[2] http://www.gcpedia.gc.ca/wiki/RCMP_Procurement_and_Contracting

Rôles et responsabilités

26. Les rôles et les responsabilités des membres de l'équipe responsable de l'évaluation des soumissions, tant pour l'autorité contractante que pour les responsables des programmes, figuraient dans les lignes directrices sur l'évaluation et les tableaux de délégation des pouvoirs et étaient à la disposition du personnel sur les sites intranet des trois ministères. Les évaluateurs devaient de signer les lignes directrices sur l'évaluation pour confirmer leurs responsabilités relativement aux conflits d'intérêts et à l'acceptation des règles d'évaluation. Le manuel de gestion des biens de la GRC comprend un tableau qui décrit clairement les rôles et les responsabilités quant aux diverses tâches liées à l'évaluation des soumissions, allant de l'élaboration de l'énoncé des travaux à l'évaluation des soumissions financières.

27. Bien que les ministères visés aient des pouvoirs de passation des marchés clairement délégués, le BOA a conclu que Parcs Canada avait un seul niveau de pouvoir de passation des marchés. La section 11.2.10 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor recommande ce qui suit : « Les autorités contractantes devraient établir différents niveaux d'autorisation dans leur hiérarchie interne. Des dépenses plus élevées, des situations compliquées ou encore des marchés de nature très délicate nécessitent l'approbation d'un niveau hiérarchique plus élevé. » À cet effet, l'unique structure de délégation des pouvoirs à Parcs Canada ne cadre pas avec la recommandation de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et, par conséquent, ne respecte pas l'approche de gestion des risques utilisée par la plupart des ministères et organismes fédéraux.

Surveillance et assurance de la qualité

28. La section 5.1.1 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor précise qu'« [i]l incombe aux ministères et aux organismes de veiller à ce que soient mis en place et appliqués des cadres de contrôle suffisants pour assurer une diligence raisonnable et une administration judicieuse des fonds publics ». Un cadre de surveillance est un ensemble de contrôles, de procédures et de systèmes qui jouent le rôle clé de veiller à ce que les activités des ministères fassent l'objet d'une gestion et d'un contrôle des risques suffisants et appropriés. Ces mesures de contrôle comprennent des activités de surveillance et d'assurance de la qualité pour veiller à ce que les processus d'évaluation des soumissions soient suivis conformément aux lignes directrices et aux politiques, et que des mesures correctives sont prises au besoin.

29. Le BOA a conclu que les activités de surveillance telles que les examens par des pairs étaient menées au sein de tous les ministères. À Parcs Canada, les examens par les pairs étaient informels et avaient lieu de manière ponctuelle, à la discrétion du personnel contractant. À l'ASFC, les examens par les pairs et les autovérifications étaient encouragés, mais pas obligatoires. L'agence dispose d'une liste de contrôle correspondante des éléments à évaluer qui indique, par exemple, s'il y avait une méthode de sélection et si les critères de sélection étaient clairement définis et appropriés.

30. La GRC a un programme de contrôle de la qualité des contrats entièrement intégré, lequel est reconnu comme un exemple de bonne pratique grâce à son approche axée sur les risques à la surveillance des activités d'approvisionnement, et qui comprend de nombreux éléments clés.
    - Un Comité d'examen des contrats avec des critères prédéfinis classés selon les risques pour décider des dossiers à examiner.
    - Des rapports d'évaluation de l'assurance de la qualité des contrats sur les dossiers examinés par le groupe du contrôle de la qualité afin de faire état des sujets de préoccupation auxquels il faut donner suite.
    - Des examens avant et après l'adjudication des contrats afin de relever tout problème possible avant que l'appel d'offres soit lancé et après celui-ci aux fins de suivi pour déterminer si des mesures ont été prises pour éviter les risques possibles.

31. Bien que manquant au cours de la période examinée, l'ASFC a formé un Comité d'examen des contrats pendant la phase d'examen du BOA et a commencé à mettre en œuvre un programme d'assurance de la qualité des contrats qui, une fois mis en application, comprendra les caractéristiques suivantes :
    - Des critères établis pour l'examen des dossiers, avec des examens de plus en plus approfondis en fonction du risque. Par exemple, un examen à l'étape de l'évaluation des soumissions si une approbation est exigée au niveau de la gestion ou à un échelon supérieur.
    - Des listes de contrôle pour la clôture des dossiers.
    - Des normes de service pour le groupe d'assurance de la qualité visant à informer les clients des dates et de la durée de l'examen d'assurance de la qualité des dossiers.

32. Parcs Canada n'avait pas de comité d'examen des contrats. Il y avait certaines activités d'assurance de la qualité consignées pour les services non concurrentiels et les services de constructions au-delà de certains seuils définis, mais non pour les contrats se trouvant à l'intérieur de la portée de l'examen. Bien qu'elle n'y oblige pas, la section 11.1.1 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor énonce que « [l]es autorités contractantes sont invitées à instituer un mécanisme officiel de contestation pour toutes les propositions contractuelles ». Les mécanismes du Comité d'examen des contrats sont considérés une bonne pratique par le BOA, car « [d]ans plusieurs ministères, les principes d'équité, d'ouverture et de transparence des approvisionnements sont protégés par un comité supérieur d'examen de l'approvisionnement, lequel assure la surveillance, les activités de suivi et la vérification des processus d'approvisionnement »[3].

33. L'absence d'un mécanisme formel de remise en question, l'unique délégation des pouvoirs de passation des marchés et le manque de surveillance sont des facteurs qui augmentent les risques que les processus d'évaluation des soumissions de Parcs Canada

[3] BOA, Chapitre 1 : Fonction de surveillance et de remise en question de l'approvisionnement, page ii

ne soient pas suivis d'une façon qui cadre avec la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et avec les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

Examen des dossiers

34. L'examen des dossiers est conçu pour vérifier si des critères d'évaluation ont été établis et si les évaluations et la sélection des soumissions ont été effectuées conformément aux politiques et aux lignes directrices. Le BOA, pour mener son examen, a demandé aux trois ministères sélectionnés de fournir leurs données sur tous les contrats concurrentiels de biens et services passés entre le 1er avril 2014 et le 30 novembre 2015 et dont la valeur est inférieure à deux millions de dollars.

35. Parmi les dossiers fournis, 90 ont été retenus pour un examen, soit 30 par ministère. Les dossiers ont été sélectionnés au hasard à partir de deux catégories stratifiées (contrats dont la valeur est inférieure à 25 000 $ et ceux dont la valeur en est supérieure) à l'aide d'un logiciel d'analyse des données, en tenant compte de certains facteurs tels que la représentation régionale, la stratégie d'approvisionnement (marché concurrentiel traditionnel ou invitation ouverte à soumissionner) et les biens et services.

Méthode de sélection et critères d'évaluation

36. La section 10.3.1 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor précise que « [l]es critères d'évaluation et d'adjudication doivent être décrits dans les documents d'appel d'offres ». Les critères d'évaluation identifient les exigences minimales pour la réalisation des tâches définies dans l'énoncé des travaux ainsi que servent à évaluer les compétences et le mérite des soumissions. Cela comprend des critères obligatoires, lesquels doivent absolument être respectés, et les critères évalués, lesquels reçoivent une cote comme il est indiqué dans le document d'appel d'offres.

37. Le BOA a examiné les dossiers afin de déterminer si :
    - les critères obligatoires : cadrent avec des exigences, mesurables et démontrables, appropriées relativement aux exigences de sécurité et établis avant l'appel d'offres et l'évaluation;
    - les critères évalués étaient clairement indiqués et établis avant l'appel d'offres et l'évaluation.

38. Dans trois des 90 dossiers, soit un par ministère, le BOA n'a pas été en mesure de déterminer si les critères obligatoires ou évalués cadraient avec les exigences en raison de l'absence d'un document d'appel d'offres dans le dossier. Il n'a donc pas été en mesure de cibler les critères ou les exigences et n'a pas pu déterminer s'ils étaient harmonisés. Dans un autre dossier, provenant de la GRC, un critère coté n'était pas clair, plus particulièrement la façon dont les évaluateurs devaient attribuer les points. Une telle situation accroît le risque qu'un critère ne soit pas évalué de manière uniforme.

39. Dans les 86 autres dossiers, les critères ont été évalués en fonction des exigences contenues dans les énoncés des travaux et ont été jugés mesurables, démontrables et harmonisés avec les exigences. Le BOA n'a relevé aucun critère inutilement restrictif. Les exigences relatives à la sécurité étaient appropriées, en ce sens qu'elles étaient harmonisées avec les besoins opérationnels et qu'elles n'étaient pas restrictives (par exemple, en étant requis au moment de l'attribution du contrat plutôt qu'à la clôture des soumissions).

40. Les trois ministères ont fourni des éléments de preuve démontrant que les agents de négociation des contrats avaient donné des conseils et réalisé une analyse critique relativement à l'établissement des critères d'évaluation. Par exemple, un agent de négociation des contrats a remis en question le nombre d'années d'expérience demandé par les responsables des programmes, car ce nombre semblait excessif pour le niveau des ressources requises. Le nombre d'années d'expérience demandé a donc été réduit, éliminant ainsi un critère potentiellement restrictif qui aurait pu limiter la concurrence.

Évaluation des soumissions

41. Pour qu'un processus d'évaluation des soumissions aille dans le sens des principes d'équité, d'ouverture et de transparence, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) souhaitait que les conditions suivantes soient satisfaites : (1) que l'identité des membres de l'équipe qui réalisent les évaluations soit connue; (2) que les critères et les méthodes de sélection cadrent avec le document d'appel d'offres; (3) que les critères et les méthodes de sélection soient suivis; et (4) que les soumissions soient uniformément évaluées.

42. Voici les résultats détaillés de l'examen des dossiers du BOA.

(1) Dans 8 des 90 dossiers, le BOA n'a pas pu identifier tous les membres de l'équipe d'évaluation :

- ASFC : 1 sur 30
- Parcs : 4 sur 30
- GRC : 3 sur 30

(2) Le BOA a pu confirmer les critères et les méthodes de sélection correspondant au document d'appels d'offre dans chacun des 90 dossiers.

(3a) Dans 8 des 90 dossiers, le BOA n'a pas pu déterminer si les critères d'évaluation avaient été suivis (c.-à-d. si les évaluations avaient été conduites selon les critères d'évaluation):

- ASFC : 1 sur 30
- Parcs : 5 sur 30
- GRC : 2 sur 30

(3b) Dans 10 des 90 dossiers, le BOA n'a pas pu déterminer si la méthode de sélection fût suivie (c.à.d. les soumissionnaires retenus ont été sélectionnés à l'aide des méthodes de sélection indiquées) :

- ASFC : 2 sur 30
- Parcs : 6 sur 30
- GRC : 2 sur 30

(4a) Dans 10 des 90 dossiers, le BOA n'a pas pu déterminer si toutes les soumissions reçues pour un appel d'offre particulier ont été uniformément évaluées :

- ASFC : 1 sur 30
- Parcs : 6 sur 30
- GRC : 3 sur 30

(4b) Dans 2 des 90 dossiers, le BOA a établi que toutes les soumissions reçues pour un appel d'offre particulier n'ont pas été uniformément évaluées :

- ASFC : 1 sur 30
- GRC : 1 sur 30

43. En outre, le BOA a prédéfini six erreurs critiques liées aux sections applicables de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Plus particulièrement :

    - critères d'évaluation pas établis avant l'appel d'offres et l'évaluation;
    - critères d'évaluation pas assignés comme obligatoires ou cotés;
    - méthodes de sélection (p. ex. prix le plus bas, prix le plus bas par unité, méthode du meilleur ratio combiné mérité) pas précisées dans l'appel d'offres;
    - soumission pas évaluée selon le critère d'évaluation prédéfini;
    - pas suffisamment de documents pour soutenir les décisions et les initiatives prises (p. ex. feuilles d'évaluation signées, courriels);
    - évaluation des soumissions ne cadrant pas avec les principes d'équité, d'ouverture et de transparence.

44. Étant donné que chaque dossier peut contenir six erreurs critiques, le nombre maximal d'erreurs critiques s'élevait à 180 par organisation, pour un total de 540 pour l'examen des dossiers. Les taux d'erreurs critiques globaux au tableau *1.2 Taux d'erreurs critiques* :

Taux d'erreurs critiques, tableau 1.2

Organisation	Dossiers contenant des erreurs critiques	Total d'erreurs critiques
ASFC	10/30	23/180
Parcs	10/30	28/180
GRC	3/30	9/180
Total	23/90	60/540

45. Le BOA a indiqué les fichiers contenant des erreurs critiques aux organisations qui ont eu la possibilité de fournir des documents additionnels. Grâce à cette documentation additionnelle, les taux d'erreurs critiques totaux révisés sont reportés au tableau *1.3 Taux d'erreurs critiques révisés :*

Taux d'erreurs critiques révisés, tableau 1.3

Organisation	Dossiers contenant des erreurs critiques	Total d'erreurs critiques
ASFC	6/30	12/180
Parc	8/30	21/180
GRC	3/30	9/180
Total	17/90	42/540

46. Les erreurs critiques ont été identifiées dans 23 des 90 dossiers examinés (soit 26 %). Grâce aux renseignements supplémentaires fournis par Parcs et l'ASFC, les erreurs ont été réduites à 17 sur 90 (soit 19 %) avant de finaliser le rapport.

47. La GRC n'a fourni aucune information supplémentaire, car ses dossiers étaient en général complets et que tous les renseignements existants ont été mis à disposition pendant la période d'examen des dossiers.

48. Les erreurs critiques sont principalement le résultat d'un manque de documents dans les dossiers (11 dossiers sur 90, soit 12 %), comme des soumissions ou des évaluations des soumissions.
    - ASFC – 3 dossiers sur 30 (10 %)
    - Parcs – 6 dossiers sur 30 (20 %)
    - GRC – 2 dossiers sur 30 (6 %)

49. Le paragraphe 12.3.1 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor prévoit ce qui suit : « Les dossiers des achats doivent être établis et structurés de manière à faciliter la surveillance au moyen d'une piste de vérification complète qui renferme des détails au sujet des marchés liés aux décisions et aux communications pertinentes, y compris

l'identification des fonctionnaires et des autorités approuvant les marchés. » Les ministères et organismes fédéraux doivent documenter leurs dossiers d'approvisionnement de manière à ce que les processus d'évaluation des soumissions puissent résister à l'examen du public et faire la preuve qu'un processus conduit était équitable.

50. Le manque de documentation affecte directement la transparence de chaque processus d'évaluation des soumissions. Quand les ministères et organismes ne peuvent pas fournir la preuve documentaire des initiatives et des décisions prises, les fournisseurs peuvent remettre en question l'équité des évaluations des soumissions. Cela pourrait dissuader certains fournisseurs de soumissionner avec le gouvernement fédéral, ce qui risquerait de limiter le nombre de fournisseurs potentiels.

51. Alors que la majorité des erreurs critiques étaient le résultat d'un manque de documentation, le BOA a aussi constaté deux cas où les évaluations individuelles n'ont pas été conduites par chaque membre de l'équipe d'évaluation, l'un à l'ASFC, l'autre à Parcs.

52. Pour prouver que les processus d'évaluation sont équitables, les évaluations individuelles devraient être conduites par tous les membres d'une équipe d'évaluation et être conservées au dossier d'approvisionnement pour assurer la transparence du processus décisionnel.

53. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (Tribunal) a clarifié dans plusieurs affaires que « [b]ien qu'il reconnaisse que les fiches de notation individuelle d'évaluateurs ne sont pas nécessairement pertinentes pour chaque motif de plainte qui lui est présenté, elles constituent néanmoins un élément important du dossier relatif au processus d'invitation à soumissionner qui doit être conservé conformément aux exigences de l'[Accord de libre-échange nord-américain] (ALÉNA). »[4] Le Tribunal a aussi expliqué que « les fiches de notation individuelle constituent un contrôle pouvant permettre de vérifier que la procédure de passation du marché public a été menée conformément à l'*ALÉNA* et pouvant éclairer les soumissionnaires non retenus quant au processus d'évaluation et ainsi obtenir leur confiance à l'égard de l'intégrité de la procédure de passation du marché public ». [5]

54. En outre, les erreurs critiques à l'égard de l'équité ont été repérées dans les cinq dossiers ci-dessous.

[4] Tribunal canadien du commerce extérieur, dossier nº PR-2014-021, par. 115
[5] *Ibid.*

ASFC

- Un dossier où les soumissions n'ont pas été évaluées de manière équitable en raison du manque d'uniformité dans l'application des critères obligatoires au sujet des certificats d'assurance.
- Un dossier où la soumission financière d'une soumission non recevable a été évaluée, augmentant le risque qu'un soumissionnaire non recevable soit retenu.

Parcs

- Un dossier où le processus d'appel d'offres a été fixé en fonction du calendrier de congés du fournisseur titulaire.
- Un dossier où la soumission financière d'une soumission non recevable a été évaluée, augmentant le risque qu'un soumissionnaire non recevable soit retenu.

GRC

- Un dossier où les soumissions n'ont pas été évaluées uniformément en raison du manque de clarté concernant l'attribution des points pour un critère coté.

55. Comme il est mentionné plus tôt, la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor insiste sur le fait qu'il est essentiel de faire preuve d'équité envers tous les soumissionnaires et d'une grande transparence dans le processus de sélection. Les exemples listés ci-dessus indiquent que les fournisseurs ne reçoivent pas toujours le même traitement, ce qui va à l'encontre des principes d'équité et de transparence.

Conclusion

56. En général, les organisations examinées avaient des politiques et des lignes directrices en place pour soutenir les processus d'évaluation des soumissions. Les rôles et les responsabilités étaient clairs et communiqués et on a constaté que des activités de surveillance et d'assurance de la qualité étaient en place.

57. Les processus d'évaluation des soumissions pour la majorité des fichiers examinés ont été conduits conformément à la législation et aux politiques, et allaient dans le sens des principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Toutefois, des incohérences ont été constatées et on a mis le doigt sur certains aspects à améliorer, notamment la nécessité que les organismes renforcent la documentation de leurs dossiers.

Recommandations

58. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande que :

    - l'ASFC termine la mise en œuvre de son programme d'assurance de la qualité de la passation de marchés, ainsi que la mise à jour de ses politiques, de ses modèles et de ses lignes directrices;

- Parcs renforce la surveillance de ses processus d'évaluation des soumissions en poursuivant la mise à jour de ses lignes directrices en matière d'approvisionnement, en élaborant et en mettant en œuvre des activités officielles d'assurance de la qualité, en créant une entité d'examen, comme un comité d'examen des marchés, et en faisant le point sur la délégation des pouvoirs de passation des marchés.

Réponses des organisations

59. Conformément à l'article 5 du *Règlement*, l'ombudsman de l'approvisionnement a donné à l'ASFC, à Parcs et à la GRC l'occasion de commenter les recommandations proposées dans le cadre de cet examen et les raisons pour celles-ci. Les organisations ont eu l'occasion de commenter les conclusions de l'examen et leurs commentaires ont été intégrés au rapport que la dernière main y soit apportée. Voici les réponses des organismes :

60. ASFC : *Accepté. L'Agence des services frontaliers du Canada renouvelle activement sa suite de politiques et de procédures bonifiée et appuyée par la schématisation des processus et les produits éducatifs à l'intention des experts fonctionnels et des gestionnaires du centre de coûts. Ces mesures seront terminées d'ici mars 2018.*

61. Parcs : *Accepté. Certaines activités d'assurance de la qualité officielles et documentées de Parcs Canada, comme les services non concurrentiels et les services de construction, dépassent les seuils précis. Parcs Canada continuera d'évaluer ses activités contractuelles et de mettre en œuvre des mesures d'assurance et de surveillance de la qualité adéquates pour atténuer le risque connexe des activités contractuelles de l'Agence.*

    La Politique sur les marchés du CT favorise l'établissement d'un mécanisme formel de remise en question, qui peut aussi bien être représenté par un comité d'examen central officiel que par des groupes consultatifs divisionnaires ou régionaux, selon l'organisation ministérielle et l'ampleur de la passation de contrats. En raison de sa structure organisationnelle décentralisée et horizontale pour les approvisionnements effectués dans les limites de son pouvoir, Parcs Canada pourrait établir un comité d'examen central officiel et complet qui serait composé des mêmes cadres qui ont récemment approuvé les projets connexes. Par conséquent, Parcs Canada continuera de trouver des méthodes permettant de s'assurer que l'examen centralisé adéquat des projets d'approvisionnement de l'Agence est effectué.

    En raison de l'accroissement relativement récent de la passation de contrats, de la délégation de pouvoirs relatifs à l'approvisionnement et de la complexité de la passation de contrats, Parcs Canada examine les options relatives à la délégation de pouvoirs distincts ou au mécanisme d'examen distinct adéquat pour la structure organisationnelle horizontale, quoique répandue sur le plan géographique. La Politique sur les marchés du CT recommande que l'approbation soit obtenue auprès d'un responsable approprié qui permettra que les contrats soient exécutés par l'autorité contractante.

61. GRC : *Le rapport ne contenait aucune recommandation à l'intention de la GRC pour l'instant et le contenu du rapport est exact et complet.*