

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION ET DE L'EXAMEN

RAPPORT FINAL

99-644

Examen des méthodes d'évaluation des soumissions

et de méthodes de sélection

pour les offres à commandes dans la Région de l'Ouest

Approuvé par le Comité de vérification et d'examen

Réunion du CVE : février 2000

2000/02/01

99-644 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de méthodes de sélection -
offres à commandes

Rapport final

Table des matières

Résumé	i
1 Introduction	1
1.1 Autorisation de la vérification	1
1.2 Objectif	1
1.3 Contexte	1
1.4 Portée et méthodes	1
2 Points examinés et constatations	3
2.1 Établissement des méthodes d'évaluation et de sélection	3
2.2 Formulation et clarté des méthodes d'évaluation et de sélection	3
2.3 Conformité aux processus d'évaluation et de sélection établis	5
2.4 Intégrité et pertinence des communications avec les soumissionnaires	6
2.5 Clause non pertinente dans les DOC	6
3 Conclusions générales et recommandations	8
3.1 Conclusions générales	8
3.2 Recommandations	8

**99-644 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de méthodes de sélection -
offres à commandes
Rapport final
Résumé**

Autorisation de la vérification

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

Objectif

L'objectif global de cette vérification était de déterminer dans quelle mesure les politiques, les procédures et les contrôles de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en matière d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs étaient respectés.

Portée

L'examen a porté sur les offres à commandes qui ont été établies dans la Région de l'Ouest, d'avril 1998 à mars 1999.

On s'est penché plus particulièrement sur la démarche adoptée pour évaluer les soumissions et pour sélectionner les entrepreneurs tout au long du processus, de la planification à l'établissement de l'offre à commandes. En général, le processus d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs comprend les étapes suivantes : examen de la définition des exigences, détermination des critères d'évaluation et de la méthode de sélection, lancement de l'appel d'offres informant les soumissionnaires des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées, évaluation des soumissions et sélection de l'entrepreneur.

Contexte

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

**99-644 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de méthodes de sélection -
offres à commandes
Rapport final**

Tout manque d'ouverture et d'équité en ce qui concerne les critères d'évaluation et de sélection expose TPSGC à des risques que le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) accueille les contestations à cet égard qui lui sont présentées. Comme il s'agit d'une question importante, la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) effectue, par rotation, des examens des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées dans les secteurs et dans les régions.

Principales constatations

Les constatations suivantes en ce qui concerne la Région de l'Ouest s'appliquent plus à certains bureaux qu'à d'autres :

- Dans de nombreux cas, le document de Planification et approbation préalable des contrats (PAPC) dûment approuvé et traitant de la méthode de sélection n'était pas dans le dossier.
- Dans de nombreux cas, les critères obligatoires et les critères cotés utilisés n'étaient ni décrits et ni présentés adéquatement dans le document d'appel d'offres.
- Dans de nombreux cas, la méthode de sélection n'était pas bien décrite dans la demande d'offres à commandes (DOC).
- Dans certains cas, s'il y avait eu contestation, il aurait été impossible de défendre la décision prise relativement à la sélection, en raison de l'application de la méthode d'évaluation et de sélection; par exemple, l'évaluation selon les critères obligatoires n'était pas documentée dans le dossier, les prix n'étaient pas convertis selon une base de prix commun, les soumissionnaires qui ne respectaient pas les exigences obligatoires n'étaient pas éliminés et aucune précision n'était fournie pour expliquer pourquoi un produit donné avait été rejeté.
- Dans certains cas, l'évaluation des soumissions ne respectait pas à la lettre les processus d'évaluation et de sélection énoncés dans la DOC.
- Conformément à une clause relative au Programme de réduction des effectifs incluse dans la DOC, il est obligatoire de fournir une attestation signée si des honoraires sont versés à un ancien fonctionnaire. Dans certains cas, cette clause était indûment incluse dans la DOC et les cas où les fournisseurs n'ont pas rempli et signé l'attestation n'ont pas été traités de façon uniforme. Comme le Programme d'encouragement à la retraite anticipée et le Programme de la prime de départ anticipé ont pris fin en mars 1998 et en juin 1998 respectivement, il faudrait déterminer s'il est toujours pertinent d'inclure les clauses relatives à la réduction des effectifs dans les documents d'appel d'offres.

**99-644 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de méthodes de sélection -
offres à commandes
Rapport final**

Conclusions

Il faut insister sur l'importance de fournir tous les renseignements pertinents dans une PAPC dûment autorisée.

Il serait possible d'améliorer la façon d'énoncer et de présenter les critères d'évaluation obligatoires et cotés dans le document d'appel d'offres.

Il faut inclure une méthode de sélection bien claire dans le document d'appel d'offres.

La Région de l'Ouest pourrait mieux respecter le processus d'évaluation et de sélection défini.

Recommandations

Par conséquent, on recommande ce qui suit :

1. *que le directeur général de la Région de l'Ouest prévoit des lignes directrices ou de la formation pour que les agents de la région dont il est responsable incluent dans le dossier, lorsque cela est nécessaire, une PAPC dûment autorisée, pour que tous les documents d'appel d'offres contiennent des critères d'évaluation et des méthodes de sélection clairement énoncés et que toutes les offres à commandes soient établies conformément au document d'appel d'offres;*
2. *que le sous-ministre adjoint de la Direction générale du service des approvisionnements détermine s'il est toujours pertinent d'utiliser la clause relative au Programme de réduction des effectifs et qu'il prenne les mesures qui s'imposent.*

1 Introduction

1.1 Autorisation de la vérification

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

1.2 Objectif

L'objectif global de cette vérification était de déterminer dans quelle mesure les politiques, les procédures et les contrôles de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en matière d'évaluation des soumissions et de sélection des entrepreneurs étaient respectés.

1.3 Contexte

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

Tout manque d'ouverture et d'équité en ce qui concerne les critères d'évaluation et de sélection expose TPSGC à des risques que le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) accueille les contestations à cet égard qui lui sont présentées. Comme il s'agit d'une question importante, la Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) effectue, par rotation, des examens des méthodes d'évaluation et de sélection utilisées dans les secteurs et dans les régions. Jusqu'à présent, des vérifications ont été réalisées dans le Secteur des sciences, de l'informatique et des services professionnels (SSISP), dans le Secteur des systèmes aérospatiaux, maritimes et électroniques (SSAME), dans la Région de l'Atlantique et dans le Secteur des produits industriels, commerciaux et des services de normalisation (SPICSN). De plus, un sondage auprès de tous les employés des achats s'occupant des contrats en régime de concurrence a été effectué à l'automne 1997.

1.4 Portée et méthodes

La vérification a porté sur le processus d'établissement des offres à commandes dans la Région de l'Ouest. On s'est penché plus particulièrement sur la démarche adoptée pour évaluer les soumissions et pour sélectionner les entrepreneurs tout au long du processus d'achat, de la planification à l'établissement de l'offre à commandes, ce qui comprend en général les étapes suivantes : examen de la définition des exigences pour déterminer si elles sont pertinentes, établissement des critères d'évaluation et de la méthode de sélection, émission de la demande

**99-644 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de méthodes de sélection -
offres à commandes**

Rapport final

d'offre à commandes informant les soumissionnaires des méthodes d'évaluation et de sélection, évaluation des soumissions et sélection du soumissionnaire. Nous n'avons pas examiné la méthode de sélection du fournisseur pour les offres à commandes multiples émises conformément à une DOC.

Durant la période d'avril 1998 à mars 1999, la Région de l'Ouest a traité 899 dossiers d'offres à commandes. Les offres à commandes établies au nom des Services immobiliers ne sont pas incluses dans ce nombre car, au moment de la vérification, les données à cet égard n'étaient pas consignées dans l'Environnement automatisé de l'acheteur (ABE).

Nous avons examiné 117 dossiers d'offres à commandes des cinq bureaux suivants de la Région de l'Ouest : Brandon, Calgary, Edmonton, Regina et Winnipeg. Étant donné que 117 dossiers sur 899 ont été examinés et que le taux d'erreur était de +/- 10 %, les résultats sont exacts 19 fois sur 20 ou dans 95 % des cas. Dans la majorité des dossiers (101), c'est le fournisseur qui a présenté l'offre recevable la plus basse qui a été choisi. Les pouvoirs d'approbation des dossiers examinés étaient les suivants :

Niveau d'approbation	Nombre de dossiers
Directeur général régional	1
Directeur	9
Gestionnaire	24
Agent des achats	83
Total	117

2. Points examinés et constatations

2.1 Établissement des méthodes d'évaluation et de sélection

- Parmi les 71 dossiers pour lesquels une PAPC ou un plan d'achat était exigé, 21 ne comprenaient pas de PAPC dûment autorisée qui décrivait la méthode de sélection. Dans la majorité de ces cas, une PAPC approuvée par l'agent des achats aurait dû être dans le dossier. Dans un cas, le marché a été approuvé par le directeur alors qu'il aurait dû être présenté au Comité de la stratégie des approvisionnements parce que sa valeur était supérieure à 2 millions de dollars.
- Les PAPC approuvées à un niveau supérieur à celui de l'agent des achats contenaient peu d'information, surtout en ce qui concerne les critères d'évaluation et la méthode de sélection.
- Il y avait des preuves que le conseiller régional du programme avait procédé à un examen lorsque cela était nécessaire (contrôle de la qualité à Edmonton).

Conclusion

Il faut insister davantage sur l'importance de fournir toute l'information pertinente dans une PAPC dûment autorisée pour tous les achats d'une valeur de 50 000 \$ et plus, surtout lorsque l'approbation est à un niveau supérieur à celui de l'agent des achats. Peut-être faudrait-il fournir la DOC à l'autorité d'approbation pour qu'elle puisse l'examiner avec la PAPC ou fournir plus de détails sur les critères obligatoires et cotés qui sont inclus dans la PAPC.

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

Dans plusieurs cas, les critères d'évaluation auraient pu être plus clairs et mieux formulés. Voici des exemples :

- Les critères obligatoires inclus dans les dossiers examinés (84) étaient clairement identifiés dans la majorité des cas (59 dossiers). Néanmoins, plusieurs dossiers (25) contenaient des critères obligatoires qui portaient à confusion, manquaient de clarté ou étaient incomplets. Dans certains de ces cas, les critères obligatoires n'étaient pas clairement identifiés comme tels dans la DOC et il n'était pas précisé qu'il fallait fournir des attestations (p. ex. réduction des effectifs, contenu canadien, équité en matière d'emploi).
- Dans d'autres cas, des énoncés auraient pu être considérés comme étant des critères obligatoires car il était difficile de déterminer s'il s'agissait de conditions servant à établir si la soumission était recevable ou de conditions à respecter dans le cadre de l'exécution des travaux. Il faudrait faire la distinction entre les exigences obligatoires utilisées pour l'évaluation et les exigences obligatoires à respecter dans le cadre des travaux.

Rapport final

- Les éléments obligatoires exprimés en utilisant le verbe devoir dans les « conditions spéciales » ou ailleurs dans la DOC n'étaient pas inclus dans la liste d'exigences « obligatoires » à respecter pour l'évaluation.
- Des critères cotés étaient inclus dans 13 dossiers. Dans neuf cas, ils étaient logiques et expliquaient bien aux soumissionnaires comment leurs offres seraient évaluées. Dans quatre autres cas, les critères cotés inclus dans la DOC étaient ambigus et pas suffisamment détaillés pour que les soumissionnaires comprennent de quelle façon leurs propositions seraient évaluées. Voici des exemples : erreur de calcul du nombre maximum de points et de la note de passage correspondante dans la DOC; critères cotés décrits très vaguement dans la DOC, sans détails supplémentaires (sous-critères) concernant l'évaluation; description obligatoire de l'entreprise et des employés mais aucune méthode prévue dans la DOC pour évaluer cette information.
- Dans un cas, les critères souhaitables faisaient partie des critères cotés et sont entrés en ligne de compte dans l'évaluation visant à déterminer si la soumission devait être retenue ou rejetée. Normalement, les critères souhaitables sont seulement une façon d'accorder des points supplémentaires après que le soumissionnaire a obtenu la note de passage.

Dans plusieurs cas, la méthode de sélection aurait pu être plus claire et mieux formulée. Voici des exemples :

- Parmi les 117 dossiers examinés, la méthode de sélection était clairement énoncée dans la DOC dans 60 cas, et aucune méthode de sélection n'était indiquée dans la DOC dans 21 autres cas. Pour ce qui est des 36 autres dossiers, la méthode de sélection n'était pas énoncée clairement ou elle était regroupée avec d'autres énoncés dans les clauses portant sur les critères d'évaluation ou les conditions spéciales.
- Dans certains cas où les critères obligatoires étaient inclus dans la DOC, la méthode de sélection ne précisait pas que, pour que leur proposition soit considérée comme étant recevable, les soumissionnaires devaient respecter certains critères obligatoires (p. ex. le contrat sera attribué au soumissionnaire ayant proposé le prix global le plus bas fondé sur la quantité estimative et le nombre total de points attribués lors de l'évaluation).
- Dans certains cas où plusieurs offres à commandes pouvaient être établies, la méthode utilisée et le nombre d'offres établies n'étaient pas clairement indiqués. Dans certains autres cas, il était précisé dans la DOC que « ... si cela est dans l'intérêt de l'État, on pourra faire appel à deux fournisseurs ou plus ».
- Dans un cas, trois méthodes de sélection étaient précisées (p. ex. le prix le plus bas par article et/ou par destination ou par groupe d'articles et/ou par destination ou selon le prix global le plus bas).

Conclusion

La façon d'énoncer et de présenter les critères d'évaluation obligatoires et cotés (y compris les critères obligatoires de nature administrative) pourrait être améliorée. De plus, la méthode de sélection pourrait être énoncée plus clairement dans le document d'appel d'offres.

2.3 Conformité aux processus d'évaluation et de sélection établis

Dans plusieurs cas, si la méthode de sélection adoptée avait été contestée, il aurait été impossible de fournir une justification. Voici des exemples :

- Certains articles qui auraient dû être convertis selon une base de prix commun aux fins d'évaluation ont été éliminés, ou des comparaisons ont été faites sans qu'aucune base de prix unitaire commun n'ait été utilisée (p. ex. comparaison entre des kilogrammes et des grammes, entre des kilogrammes et des livres).
- Un délai de livraison minimal de 21 jours a été invoqué pour rejeter la proposition présentée par le soumissionnaire le moins-disant qui avait proposé un délai de livraison de 50 jours. Il n'y avait, dans la DOC, aucune précision quant au nombre de jours considéré comme un délai de livraison acceptable.
- Il était précisé, dans la DOC, que certains articles devaient faire l'objet d'une évaluation de prix. L'agent des achats a noté des écarts importants entre les prix proposés par les fournisseurs pour ces articles, mais il n'a pas confirmé les prix les plus bas avec les fournisseurs. Étant donné l'écart dans l'échelle de prix, l'agent des achats n'a pas tenu compte, aux fins du calcul, de quatre articles sur douze. Le nouveau calcul qui a été fait dans le tableau était incorrect, ce qui a suscité des erreurs dans la sélection des fournisseurs.
- L'utilisation estimative indiquée dans la DOC n'a pas été respectée dans l'évaluation des soumissions.
- Il n'y avait, dans le dossier, aucune justification expliquant pourquoi un produit donné ne respectait pas les critères établis et la proposition a par conséquent été rejetée parce qu'elle était irrecevable.
- Même s'il était précisé, dans la DOC, qu'une seule offre à commandes serait établie, deux offres à commandes ont en fait été établies et aucune explication à cet effet n'était incluse dans le dossier.

Rapport final

- Une DOC comprenait les deux énoncés suivants : « Deux offres à commandes évaluées à 50 000 \$ chacune seront établies » et « Plusieurs offres à commandes peuvent être établies ». La méthode de sélection contredisait le premier énoncé puisque trois offres à commandes ont été établies.

Dans bien des cas, il aurait été impossible de défendre l'application des critères obligatoires s'il y avait eu contestation à cet égard. Voici des exemples :

- Les soumissionnaires n'ont pas été éliminés même s'ils n'avaient pas signé les attestations obligatoires requises (p. ex. Programme de réduction des effectifs, contenu canadien, certificat de compagnon). Dans ces cas, les soumissionnaires n'ont pas fourni les renseignements demandés et n'ont pas signé l'attestation, ou ils ont fourni les renseignements demandés mais n'ont pas signé l'attestation.
- Des critères obligatoires étaient prévus dans la DOC, mais il n'y avait, dans le dossier, aucune preuve qu'ils avaient été évalués. Cette situation a été surtout remarquée dans les cas où une seule offre a été reçue en réponse à la DOC. Dans certains cas, les soumissions qui ne respectaient pas les critères obligatoires n'ont pas été rejetées (p. ex. la première page de l'offre à commandes n'était pas signée).

Conclusion

La Région de l'Ouest pourrait mieux respecter les processus d'évaluation et de sélection établis. Il faudrait appliquer comme il se doit le processus énoncé et bien documenter le dossier pour démontrer l'intégrité des achats.

2.4 Intégrité et pertinence des communications avec les soumissionnaires

Dans les 13 dossiers où les soumissionnaires ont demandé des renseignements sur certains aspects de la DOC, les agents des achats ont répondu avec beaucoup de diligence. Lorsque la DOC devait être modifiée à la suite de ces demandes, les mesures pertinentes ont été adoptées afin de diffuser l'information à tous les soumissionnaires, assurant à ces derniers un traitement juste et équitable.

2.5 Clause non pertinente dans la DOC

Conformément à la clause relative au Programme de réduction des effectifs incluse dans la DOC, il est obligatoire de remplir et de signer une attestation lorsque des honoraires peuvent être versés à un ancien fonctionnaire. Dans certains cas, la clause n'aurait pas dû être incluse dans la DOC, car le marché portait sur des produits ou des services et il n'était nullement question d'honoraires

**99-644 Examen des méthodes d'évaluation des soumissions et de méthodes de sélection -
offres à commandes**

Rapport final

versés à des anciens fonctionnaires. De plus, un manque d'uniformité a été constaté dans la Région de l'Ouest lorsque les fournisseurs n'ont pas produit et signé l'attestation. Dans certains cas, une offre à commandes a été établie avec les fournisseurs et, dans d'autres cas, les soumissions ont été rejetées. Comme le Programme d'encouragement à la retraite anticipée a pris fin en mars 1998 et le Programme de la prime de départ anticipé a pris fin en juin 1998, peut-être n'est-il plus pertinent de toujours inclure la clause en matière de réduction des effectifs dans les documents d'appel d'offres.

3. Conclusions générales et recommandations

3.1 Conclusions générales

Il faut insister sur l'importance de fournir tous les renseignements pertinents dans une PAPC dûment autorisée.

Il serait possible d'améliorer la façon d'énoncer et de présenter les critères d'évaluation obligatoires et cotés dans le document d'appel d'offres. Il faut également inclure une méthode de sélection bien claire dans le document d'appel d'offres.

La Région de l'Ouest pourrait respecter davantage le processus d'évaluation et de sélection défini.

3.2 Recommandations

Par conséquent, on recommande ce qui suit :

1. *que le directeur général de la Région de l'Ouest prévoit des lignes directrices ou de la formation pour que les agents de la région dont il est responsable incluent dans le dossier, lorsque cela est nécessaire, une PAPC dûment autorisée, pour que tous les documents d'appel d'offres contiennent des critères d'évaluation et des méthodes de sélection clairement énoncés et que toutes les offres à commandes soient émises conformément au document d'appel d'offres;*
2. *que le sous-ministre adjoint de la Direction générale du service des approvisionnements détermine s'il est toujours pertinent d'utiliser la clause relative au Programme de réduction des effectifs et qu'il prenne les mesures qui s'imposent.*

