Techniques d'enquête, décembre 1980
Vol. 6, nº 2
Statistique Canada, nº 12-001-X au catalogue

Le processus de passation de marchés du ministère des Approvisionnements et Services

Maynard Dokken, P.Eng.[1]

Résumé

Les rôles et les procédures du ministère des Approvisionnements et Services sont énoncés, d'une part, pour ceux qui font appel à ses services et, d'autre part, pour ceux qui passent des contrats on marchés avec lui.

Deux principes fondamentaux sous-tendent l'ensemble des politiques et procédures. Ce sont les suivants :

(i) il faut donner à tous les fournisseurs agréés la même chance de soumissionner pour les marchés de l'État; et
(ii) il faut obtenir, pour les deniers publics dépensés, une contrepartie équitable.

Mots-clés : Ministère des Approvisionnements et Services; passation des marchés; marchés de l'État; demande de proposition.

1 Introduction

L'objectif de ma présentation est de décrire le rôle joué et les procédures suivies par le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) dans le cadre du processus qui aboutit à la passation d'un marché entre le MAS, pour le compte d'un ministère client, et un entrepreneur.

2 Ministère des Approvisionnements et Services

Le ministère des Approvisionnements et Services est un ministère chargé de la prestation de services qui offre son expertise en matière de contrats et d'approvisionnement à d'autres ministères, à des organismes et à d'autres clients. Les services offerts par le Ministère permettent d'effectuer des approvisionnements en tout genre, qu'il s'agisse de crayons ou même de navires. Parmi l'éventail des services d'approvisionnement offerts, il y a le Centre des sciences, une composante du ministère des Approvisionnements et Services qui est chargée, par l'entremise de la politique d'impartition du Conseil du Trésor, de satisfaire aux exigences d'approvisionnement du gouvernement en matière de science et de technologie. Dans le cadre de cette politique,

1. Maynard Dokken, P.Eng.

le Centre des sciences est responsable de la passation de marchés pour des activités de sciences humaines en matière de recherche et de développement expérimental, ainsi que des activités scientifiques connexes. La majorité des enquêtes pour lesquelles le Centre des sciences a passé un marché tombent dans la catégorie des études sur les opérations et la politique.

En tant que ministère chargé de la prestation de services, le ministère des Approvisionnements et Services fonctionne selon le « recouvrement des coûts » et facture des frais à ses clients pour ses services.

J’utiliserai les termes « ministères clients » et « clients ». Il s’agit simplement d’une référence à toute personne, toute organisation, tout organisme ou tout ministère pour le compte de qui le Ministère passe un marché.

En tant que ministère chargé de la prestation de services, le MAS existe pour aider ses clients à remplir leurs mandats et à atteindre leurs objectifs, ainsi que pour satisfaire à leurs besoins, conformément aux lois du Canada et aux directives du Conseil du Trésor. C’est le processus consistant à offrir ces services dans le respect des règles qui peut causer des conflits entre le MAS, les clients et les entrepreneurs.

3 Objectifs fondamentaux

En termes simples, les objectifs du processus d’approvisionnement du MAS peuvent être décrits ainsi :

1. Il FAUT donner à tous les fournisseurs agréés la même chance de soumissionner pour les marchés de l’État;

et

2. Il faut obtenir, pour les deniers publics dépensés, une contrepartie équitable.

Toutes les règles en vigueur, qu’il s’agisse des lois du Parlement, des directives du Conseil du Trésor ou des politiques du MAS peuvent être liées aux deux objectifs énoncés ci-dessus. En gardant cela à l’esprit, vous constaterez plus tard comment cela crée des situations de dilemme pour lesquelles il n’y a pas de bonnes solutions quoique vous fassiez.

4 Autorité scientifique et administrateur des marchés scientifiques

Les principaux acteurs dans le cadre des relations entre le MAS et ses clients sont l’autorité scientifique, pour le client, et l’administrateur des marchés scientifiques, pour le MAS. Leurs rôles respectifs sont décrits dans la politique d’impartition, mais peuvent être expliqués simplement comme suit : la responsabilité technique relève de l’autorité scientifique du ministère client et la responsabilité contractuelle relève de l’administrateur des marchés scientifiques du MAS. Il incombe à ces deux acteurs de collaborer afin d’obtenir les meilleurs résultats pour l’État.

5 Cycle de passation des marchés

J’ai rapidement survolé les responsabilités relevant du MAS et de ses clients. Je vais maintenant décrire le cycle de passation des marchés, ce qui permettra de préciser la relation entre les acteurs gouvernementaux et les entrepreneurs ainsi que, je l’espère, de clarifier les interactions entre le MAS, les clients et les entrepreneurs. La figure 1 montre un aperçu de ce processus. Mes commentaires à partir de maintenant serviront à donner des informations complémentaires à ce diagramme.

6 Discussions préliminaires

Il est recommandé que nos clients communiquent avec le Centre des sciences à l’étape conceptuelle d’une exigence contractuelle. Cela permet de planifier et de définir les rôles afin de faire en sorte que l’administrateur des marchés scientifiques comprenne ce qui est demandé et que le client, l’autorité scientifique, comprenne le processus d’approvisionnement du MAS. Si une présentation au CT est nécessaire, le Centre des sciences peut conseiller le client concernant les éléments devant y être abordés, notamment : la justification de fournisseur unique, pour les marchés non concurrentiels, l’approbation des banques de données et l’utilisation de fonds de propositions spontanées. Le fait de couvrir les problèmes de ce type dans l’approbation du Conseil du Trésor permet de simplifier le cycle d’approbation au sein du MAS. Les informations préliminaires permettent également de commencer les travaux

sur l'« énoncé des travaux », la sélection des fournisseurs, la demande de propositions et les critères d'évaluation.

Ces discussions permettent également au Centre des sciences de procéder à la planification de la main-d'œuvre afin de déterminer la charge de travail future et ainsi d'offrir un meilleur service aux clients. Comme la charge de travail est définie en fonction des clients, elle est difficile à prévoir à moins d'avoir accès à des renseignements privilégiés fournis par les clients concernant leurs prochaines exigences. Certains considèrent que le MAS fait de l'interférence en agissant ainsi, mais l'objectif est d'éviter les délais dus à l'ignorance ou à des malentendus.

7 Demande de document ou de service

La Demande de document ou de service est le document officiel, signé par le représentant autorisé du client, qui donne au MAS l'autorisation d'agir au nom d'un client. Le document fournit des informations sur : ce qui est demandé, les personnes-ressources des clients, les échéanciers et toute condition spéciale s'appliquant à cette exigence et au financement de l'étude.

Il y a habituellement des éléments devant faire l'objet de discussions entre l'autorité scientifique et l'administrateur des marchés scientifiques qui ne sont pas inclus dans la Demande de document ou de service. Une collaboration étroite entre ces deux acteurs est encouragée afin de pouvoir satisfaire aux besoins des clients et résoudre les problèmes lorsqu'ils surviennent. L'une des grandes sources de problèmes dans la gestion de marchés est le fait de ne pas agir lorsqu'un problème survient. Plus le délai est long et plus le problème devient difficile à résoudre. L'entrée en vigueur de la Demande de document ou de service à MAS, de même que les discussions préliminaires, permet de faire en sorte que les activités indiquées dans la case avec ligne brisée sont entreprises.

8 Énoncé des travaux

L'énoncé qui décrit ce qui est demandé ou, selon la terminologie du MAS, l'« énoncé des travaux », est le document LE PLUS IMPORTANT. Il comprend les éléments suivants : la sélection des fournisseurs, la demande de

proposition, les critères d’évaluation et les résultats du rapport final. Un énoncé des travaux mal préparé entraînera des problèmes tout au long du cycle d’attribution des marchés. Il s’agit de l’élément qui cause le PLUS de problèmes pour le MAS, car il est rare que les travaux requis soient bien définis et cela entraîne des conflits lorsque le MAS fait des démarches pour obtenir des précisions.

9 Sélection des fournisseurs

En termes simples, il s’agit de déterminer qui effectuera les travaux et de justifier ce choix, pour les marchés à fournisseur unique, ou de déterminer qui fera partie de la liste des soumissionnaires, pour les demandes de soumissions concurrentielles. Comme vous pouvez le constater, il existe quatre manières de déterminer les fournisseurs potentiels pour une exigence. Le Réseau d'information de l'approvisionnement scientifique(RIAS) a classé les entreprises, les sociétés, les personnes, les universités et les organisations sans but lucratif selon les capacités qu’elles annoncent. Actuellement, la liste du RIAS compte environ 10 500 fournisseurs. Les fournisseurs enregistrés auprès du RIAS sont classés selon leurs capacités à l’aide de mots-clés.

Pour satisfaire à une exigence en particulier, l’administrateur des marchés scientifiques sélectionne, en consultation avec l’autorité scientifique, les capacités requises de manière hiérarchique afin d’obtenir une liste des entreprises qui possèdent l’expertise demandée. Les fichiers sur les fournisseurs sont ensuite évalués afin de confirmer si les entreprises qui figurent dans la liste des fournisseurs possèdent les capacités requises.

Chaque mois, le Centre des sciences envoie par la poste un document intitulé « Bulletin recherche et développement » à environ 10 000 personnes, entreprises, organismes sans but lucratif et autres, qui comprend une section intitulée « Prochaines demandes de propositions ». Cette approche est utilisée lorsqu’il est impossible de trouver des fournisseurs satisfaisants pour une étude d’une autre manière. Normalement, ce bulletin sert à demander aux fournisseurs intéressés par une étude en particulier de fournir une courte évaluation de leur expertise et de leur expérience en lien à une exigence précise. Les autres entrepreneurs potentiels sont placés dans la liste des

soumissionnaires, puisqu’ils sont déjà connus de l’autorité scientifique et de l’administrateur des marchés scientifiques. Ces derniers acquièrent cette connaissance en travaillant dans un domaine précis, ce qui leur permet d’apprendre à connaître les capacités de diverses entreprises.

10 Demande de proposition (DP)

Il s’agit du document officiel qui, si je l’explique à ma manière, contient toutes les « formules types » requises. La DP contient une demande de proposition et indique quelle information est requise, ce qui est demandé à l’entrepreneur potentiel (l’énoncé des travaux), en fonction de quels critères les propositions seront évaluées et quelles conditions s’appliquent à tout contrat subséquent. Cette sélection préliminaire, ainsi que la décision de limiter le nombre d’entreprises qui reçoivent la DP, est à la source d’une situation de dilemme. Si une entreprise n'a pas reçu la DP, mais considère qu’elle possède les capacités pour effectuer les travaux, nous recevons une plainte. D’un autre côté, si trop de personnes reçoivent la DP, nous recevons des plaintes disant que le coût total de la préparation des propositions dépasse la valeur reçue par le soumissionnaire qui reçoit le contrat. En d’autres termes, plus d’argent sort de l’économie canadienne qu’il n’en entre en retour. Si quelqu’un a une solution à ce problème, je serais bien intéressé de l’entendre.

11 Critères d’évaluation

Les critères d’évaluation sont inclus dans la DP, de même que le barème de notation utilisé. Ces critères ne changeront pas durant le cycle d’évaluation, à moins que cela ne soit indiqué dans une modification à la DP. Les critères pourraient comprendre l’évaluation de facteurs comme : la méthodologie proposée, l’approche, le personnel proposé ou l’expertise antérieure et les ressources de l’entreprise. Ces éléments ne représentent pas une liste exhaustive de facteurs, puisque des critères d’évaluation sont élaborés indépendamment pour CHAQUE exigence. Cela est nécessaire étant donné la nature variée des exigences, qui pourraient demander à l’entreprise d’avoir une expertise dans différents domaines ou d’avoir différentes ressources. Par exemple, une entreprise doit posséder différentes ressources pour pouvoir mener des enquêtes par téléphone, par la poste ou en personne.

12 Demande de proposition envoyée

Une fois que la DP est finalisée, elle est envoyée par la poste aux entrepreneurs potentiels identifiés. La liste des personnes qui reçoivent la DP est incluse dans le document. Toute personne, même si son nom n’est pas inscrit dans la liste, a le droit de demander et de recevoir la DP afin de soumettre une proposition, selon les conditions applicables.

13 Conférence des soumissionnaires/Questions

La demande de proposition comprendra des informations sur la conférence des soumissionnaires, si une telle rencontre est prévue, indiquant le lieu et le moment où elle aura lieu. Elle demandera également d’envoyer toute question à l’administrateur des marchés scientifiques afin qu’il puisse préparer les réponses avant la conférence. Une conférence des soumissionnaires est seulement organisée lorsque cela est jugé nécessaire. Nous reconnaissons que les déplacements nécessaires pour assister à ces conférences sont coûteux et qu’elles doivent seulement avoir lieu lorsqu’il y a une bonne raison de le faire. L’approche la plus habituelle consiste à demander de soumettre les questions à l’administrateur des marchés scientifiques, par écrit, afin qu’il puisse préparer des réponses écrites et les envoyer par la poste. Les questions reçues et les réponses préparées sont envoyées à TOUS CEUX qui ont reçu ou demandé la demande de proposition afin de préserver le principe d’égalité d’accès à l’information entre les soumissionnaires.

14 Réception des propositions

La demande de proposition indique à quel endroit les propositions doivent être envoyées et la date limite à laquelle elles DOIVENT être rendues à l’endroit désigné. Encore une fois, il s'agit de préserver l'égalité des chances entre les soumissionnaires, en ce sens qu'une entreprise n'est pas avantagée en soumettant sa proposition quelque temps après tout le monde.

15 Évaluation des propositions

Une fois les propositions reçues, le processus d’évaluation commence. Habituellement, les propositions sont demandées en deux parties : la partie technique et la partie financière. Cela permet de procéder à une

évaluation technique avant de tenir compte des prix. Sur le plan du contenu technique, les propositions sont normalement évaluées par au moins trois personnes du ministère qui demande les travaux, en plus de représentants du MAS. Comme les propositions sont de nature confidentielle pour l'entreprise, elles sont seulement distribuées à des évaluateurs qui ont été mis en garde par rapport à cette situation et toute distribution ultérieure est faite selon le besoin de savoir individuel de chacune des personnes concernées. Ce comité d'évaluation pourrait également comprendre des experts issus d'autres ministères, ou d'autres fournisseurs, si cela s'avère nécessaire. Les évaluateurs individuels se réunissent en comité afin de parvenir à un consensus sur la cotation technique des propositions. Une fois que cela est établi, le prix proposé est prix en compte afin de procéder à la sélection finale, selon le principe du « meilleur rapport qualité-prix pour l'État ». Une fois l'évaluation terminée, les propositions sont retournées au MAS - encore une fois, dans le but de préserver leur nature confidentielle.

16 Entrevues

Dans certains cas, il se pourrait que les principaux candidats soient convoqués à une entrevue afin de préciser certains points des propositions. Il n'est pas permis de présenter une nouvelle soumission à ce moment. Si un soumissionnaire s'aperçoit qu'il a fait une erreur, il peut retirer sa proposition, mais les modifications NE SERONT PAS ACCEPTÉES. À la fin des entrevues, une sélection finale est faite et il est maintenant possible de négocier un contrat.

17 Négociation de contrats

S'il s'agit d'un approvisionnement concurrentiel et qu'aucune modification majeure n'est demandée après la négociation, un contrat « VOTRE PROPOSITION EST ACCEPTÉE » pourrait être envoyé sans qu'il soit nécessaire de négocier le prix, étant donné que le processus concurrentiel est réputé avoir permis d'obtenir un prix équitable pour l'État. Si la négociation donne lieu à des demandes de modifications importantes, il se pourrait que l'approvisionnement soit réputé être un achat « fournisseur unique », pour lequel il devient nécessaire de négocier le prix en détail. En tant qu'entrepreneur, il est possible que vous ne compreniez pas pourquoi cela est nécessaire, mais il faut savoir

que l’administrateur des marchés scientifiques est chargé d’attester que le prix demandé est raisonnable. Sans les informations détaillées à l’appui, il ne peut se prononcer sur cette question et ne peut donc pas étayer sa recommandation de conclure un marché avec vous. Tous les renseignements financiers d’entreprises qui sont fournis au ministère des Approvisionnements et Services sont conservés dans la plus stricte confidentialité et sont uniquement accessibles selon le principe du « besoin de savoir ».

18 Approbation des contrats

Au MAS, après avoir conclu une entente, l’administrateur des marchés scientifiques prépare une « demande d'autorisation de conclure un contrat ». Dans ce document, il décrit ce qui sera acheté, combien cela coûtera et quel a été le processus qui a permis de parvenir à l’entente. Le MAS a reçu le pouvoir d’attribuer des contrats d’une valeur maximale d’un million de dollars, pour les marchés à fournisseur unique, et de deux millions de dollars, pour les marchés concurrentiels, avant qu’il soit nécessaire d’obtenir l’approbation du Conseil du Trésor. Après avoir reçu le pouvoir de conclure le marché, l’autorité désignée signe le contrat et celui-ci est attribué à l’entrepreneur.

C'est à ce moment que tous les soumissionnaires non retenus sont avisés de l’identité du soumissionnaire retenu et qu’ils reçoivent des commentaires sur les faiblesses de leur proposition. Si d'autres explications sont nécessaires, un soumissionnaire peut discuter de sa proposition avec l’administrateur des marchés scientifiques. Vous devez vous rappeler que les propositions ont une nature confidentielle pour l’entreprise et qu’il est donc seulement permis de discuter de votre proposition. Vous n'aurez pas accès aux autres propositions. Une telle rencontre peut s’avérer très utile pour permettre à un soumissionnaire non retenu de déterminer quelles erreurs il a commises dans la préparation de la proposition et ce qu’il doit ajuster pour améliorer ses chances pour les prochaines exigences.

Une fois le contrat attribué et signé par l’entrepreneur, nous pouvons finalement aborder la raison derrière tout ce processus qui est d’accomplir des travaux demandés par un ministère.

19 Gestion de contrat

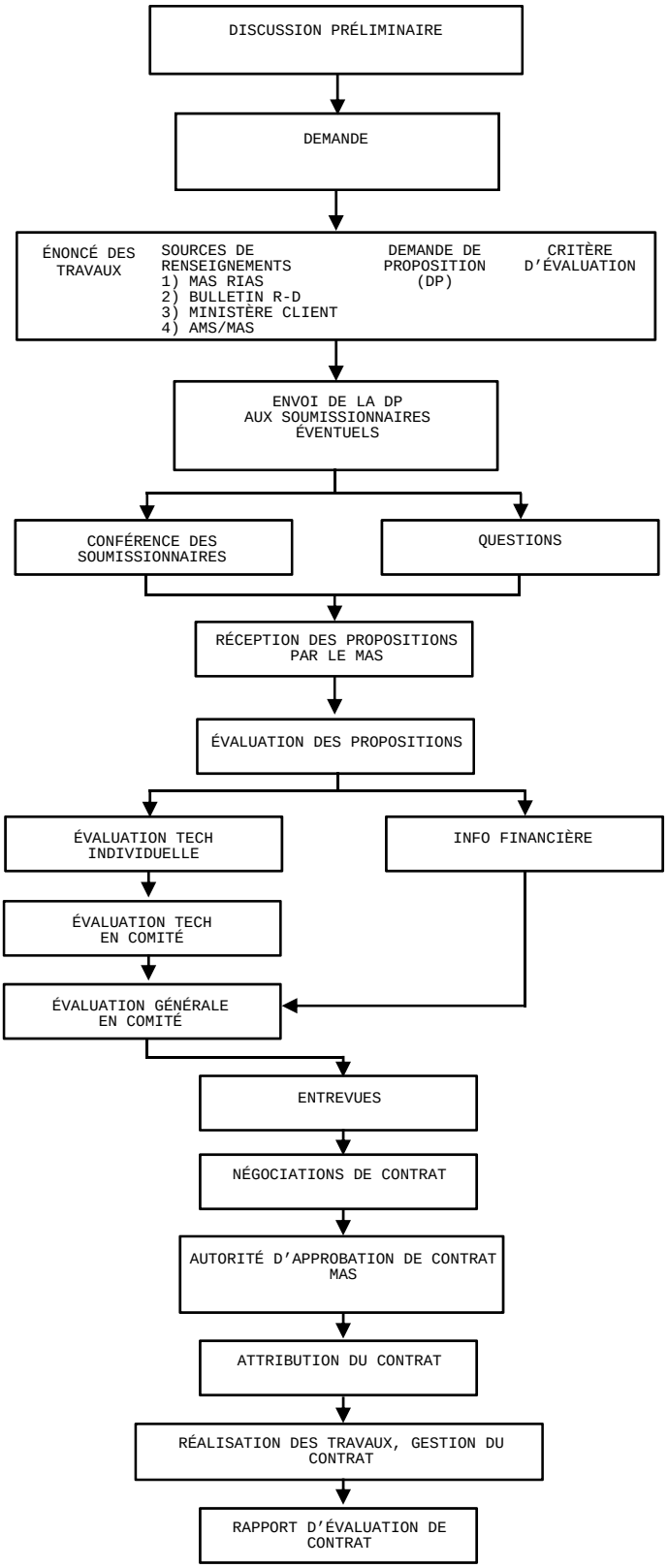
Pendant que le contrat est en cours, l’autorité scientifique et l’administrateur des marchés scientifiques sont chargés de surveiller l’avancement des travaux et les paiements à l’entrepreneur. Les événements qui signalent l’achèvement du contrat sont l’acceptation du rapport final par l’autorité scientifique et le dernier paiement à l’entrepreneur.

20 Clôture du contrat

Une fois que tout ce qui est décrit ci-dessus est terminé, un rapport d’évaluation post-contractuel est rempli et est placé dans le fichier de l’entrepreneur du RIAS. Le rapport comprend deux parties. La première est remplie par l’autorité scientifique et aborde la qualité technique des travaux. La deuxième, remplie par l’administrateur des marchés scientifiques, évalue la gestion du contrat par l’entrepreneur. Ce rapport constitue la base de l’évaluation du rendement d’une entreprise et, après plusieurs contrats, peut indiquer les forces et les faiblesses de celle-ci.

21 Sommaire

Maintenant que nous avons passé en revue le cycle d’attribution des marchés et possiblement effrayé certains d’entre vous qui n’avez jamais fait affaire avec le MAS, j’aimerais dire que tout n’est pas si mal et que le processus fonctionne. Les principes de base consistant à accorder les mêmes chances et à obtenir une contrepartie équitable pour les deniers publics dépensés sous-tendent le processus dans son ensemble et représentent, à mon avis, des objectifs valides pour négocier des contrats gouvernementaux.


DISCUSSION PRÉLIMINAIRE
DEMANDE
ÉNONCÉ DES TRAVAUX
SOURCES DE RENSEIGNEMENTS
1) MAS RIAS
2) BULLETIN R-D
3) MINISTÈRE CLIENT
4) AMS/MAS
DEMANDE DE PROPOSITION (DP)
CRITÈRE D’ÉVALUATION
ENVOI DE LA DP AUX SOUMISSIONNAIRES ÉVENTUELS
CONFÉRENCE DES SOUMISSIONNAIRES
QUESTIONS
RÉCEPTION DES PROPOSITIONS PAR LE MAS
ÉVALUATION DES PROPOSITIONS
ÉVALUATION TECH INDIVIDUELLE
INFO FINANCIÈRE
ÉVALUATION TECH EN COMITÉ
ÉVALUATION GÉNÉRALE EN COMITÉ
ENTREVUES
NÉGOCIATIONS DE CONTRAT
AUTORITÉ D’APPROBATION DE CONTRAT MAS
ATTRIBUTION DU CONTRAT
RÉALISATION DES TRAVAUX, GESTION DU CONTRAT
RAPPORT D’ÉVALUATION DE CONTRAT