

Sur la piste et sous le microscope – Le processus d’attribution des marchés publics donne-t-il les résultats souhaités ?

Cathryn Kallwitz

Dans l’administration des marchés publics, les gestionnaires du gouvernement font face à des exigences considérables. Les marchés attribués doivent répondre aux exigences législatives et aux besoins opérationnels; ils doivent résister à l’examen public et atteindre une kyrielle d’objectifs d’ordre économique et social. Le processus compétitif de demande de propositions (DP) fait courir des risques croissants aux soumissionnaires et leur impose un fardeau de plus en plus lourd. En dernière analyse, est-ce que les marchés publics attribués par la voie de ce rigoureux processus ont une valeur pour les Canadiens?

Vous êtes gestionnaire dans l’administration publique. Après des mois de travail — recherche, définition des besoins, rédaction, traduction, assurance de la qualité, consultation juridique, entretiens avec les soumissionnaires potentiels pour répondre à leurs questions – la date de clôture de votre appel d’offres (demande de propositions ou DP) est arrivée. Vous êtes tout à la fois soulagé et emballé – le processus d’achat de biens ou de services de qualité vient de franchir une étape importante – l’évaluation des propositions peut commencer; vous pourrez bientôt attribuer le marché, et les travaux nécessaires seront amorcés sous peu.

Malgré cela, quand l’autorité contractante arrive avec les propositions reçues, vous hésitez. Dans les prochaines semaines, les décisions que vous et le comité d’évaluation que vous avez constitué prendrez permettront d’identifier l’entrepreneur qui décrochera le marché, ce qui écartera du même coup tous les autres. Que vous ayez une longue expérience de la chose ou que vous soyez novice, vous êtes sans doute parfaitement au courant des retombées des décisions que vous prendrez.

Vous vous faites du souci – Est-ce que les critères de sélection et d’évaluation de la DP définissent exactement et objectivement les conditions essentielles (obligatoires) des tâches à accomplir et avec suffisamment de détail pour que les soumissionnaires puissent prouver par écrit qu’ils répondent bien aux conditions? La déci-

sion de votre comité sera-t-elle contestée, au Tribunal canadien du commerce extérieur, devant les tribunaux ou dans les médias – non pas, comme on le pense souvent, en raison d’un manque d’impartialité ou d’une erreur d’évaluation, mais quant à la clarté des conditions publiées ou à la véracité des qualités annoncées de l’entrepreneur auquel le marché a été attribué?

Et une fois les conditions de procédure remplies, est-ce que votre DP aboutira à un résultat satisfaisant? Autrement dit, est-ce que l’évaluation des propositions en fonction de la DP aboutira au choix d’un entrepreneur expérimenté capable de bien exécuter tous les travaux requis ou est-ce que les difficultés du processus d’approvisionnement ne récompensent que les petits malins capables de disséquer les critères d’évaluation et de rédiger une proposition qui, théoriquement, répond aux conditions énoncées, mais ne veut pas nécessairement dire que l’entreprise en question possède la capacité ou les qualités requises? Les travaux demandés seront-ils effectués correctement? Enfin, est-ce que les objectifs du programme ou service public concerné seront atteints une fois les travaux réalisés?

Dans toute opération d’approvisionnement, les gestionnaires marchent sur la corde raide, car ils doivent conjuguer des objectifs multiples et souvent concurrents afférents aux dépenses de fonds publics. Il faut respecter les obligations qu’imposent les accords commerciaux et les lois habilitantes du ministère ou de l’organisme pu-



Cathryn Kallwitz

Cathryn est analyste principal à RFP Solutions, une entreprise privée qui travaille exclusivement avec ses clients gouvernementaux et leur fournit les services suivants : planification et mise en œuvre de stratégies d’approvisionnement; élaboration d’énoncés des tâches et de critères d’évaluation; contrôle de l’équité et services de consultation à l’appui de l’évaluation des offres.

blic concerné. En outre, le processus d’attribution des marchés doit répondre aux besoins opérationnels d’une manière qui assure transparence et équité par la voie d’un processus compétitif et permettre en même temps d’atteindre des objectifs socio-économiques importants (Secrétariat du Conseil du Trésor 2003; art. 2), notamment voir au développement économique autochtone par la voie de la *Stratégie d’approvisionnement auprès des entreprises autochtones*, encourager la recherche et l’innovation dans les entreprises canadiennes, voir au développement durable par l’*approvisionnement écologique*, et encourager le développement économique régional (voir McCrudden 2004). Tous ces objectifs doivent être conciliés sous l’oeil de plus en plus vigilant d’un public qui tient à juste titre à une gestion responsable des dépenses publiques et de fournisseurs qui tiennent à ce que les acheteurs du gouvernement fassent preuve d’équité et de diligence.

On pourrait ajouter aux objectifs de la *Politique sur les marchés* un cinquième objectif non écrit – réduire ou atténuer les risques à la fois dans la conduite du processus d’approvisionnement lui-même et dans la prestation des programmes et services aux Canadiens. On pourrait dire que c’est la nature mouvante de la responsabilité de l’État qui explique l’importance accrue que l’on accorde au processus et la raideur apparente du processus concurrentiel de DP. Alors que l’État n’était auparavant pas tenu responsable des torts ou préjudices

causés par des travaux effectués par des tiers, lorsqu'il s'agit de biens ou de services consommés par le public, la jurisprudence et les décisions législatives placent de plus en plus le fardeau de la responsabilité vis-à-vis des résultats sur les épaules de celui qui donne le marché (l'acheteur, à savoir l'État) (Worthington 2004).

De même, la décision de l'acheteur public d'attribuer ou non un marché à un soumissionnaire donné fait de plus en plus souvent l'objet de questions liées aux répercussions juridiques et financières de ces décisions. Dans ce contexte, et compte tenu de la nécessité de préserver l'équité dans la concurrence, on comprend facilement pourquoi le processus d'approvisionnement exige une sélection objective des entrepreneurs en fonction d'une demande de propositions écrite au lieu de s'en remettre aux expériences antérieures (bonnes ou mauvaises) de l'acheteur ou au jugement d'un évaluateur unique.

L'entreprise, le secteur public et le public en général ont tous commenté sur les dépenses de ressources (humaines et financières) associées au déroulement du processus d'approvisionnement chaque fois qu'on veut confier certains travaux à un entrepreneur par la voie d'un appel d'offres concurrentiel. Sommes-nous trop exigeants envers les parties concernées (l'administration et les entrepreneurs) pour obtenir ce qui revient, en dernière analyse, à une honnête journée de travail?

Il est intéressant de noter que la situation a donné lieu à la création d'une industrie dont le seul but est d'aider les entreprises privées à s'y retrouver dans les règles et règlements du processus d'attribution des marchés publics. Une recherche sur Internet au moyen de l'expression « rédaction de propositions » produit des centaines de pages de tuyaux, de manuels, de cours de formation de même qu'une foule d'entreprises d'experts-conseils indépendants qui, contre des droits modestes, analyseront l'appel d'offres pour ensuite rédiger une proposition conçue pour maximiser l'avantage concurrentiel du soumissionnaire et élaboreront une stratégie de soumission qui lui permettra de décrocher le marché. Étant donné que la production d'une offre coûte en moyenne 25 000 \$ aux entreprises, on comprend que celles-ci cherchent à se doter d'une telle stratégie.

De même, vu les connaissances et le temps nécessaires à un gestionnaire pour publier une bonne DP – qui aboutira à un mécanisme de passation de marché légal, exécutoire et utilisable, à un processus conçu pour inciter des entreprises qualifiées et de bonne réputation à soumettre une offre, et à l'attribution du marché à une entreprise expérimentée – cette tâche ne représente rien de moins qu'une occupation à temps plein.

Tout cela peut nous amener à nous interroger sur la nature de l'action gouvernementale dans son sens pur et à nous demander si le processus limite en fait l'aptitude des gestionnaires à gérer et l'aptitude de l'industrie à fonctionner d'une manière vraiment compétitive. Le processus de passation de marchés publics aboutit-il à des ouvrages de qualité réalisés par des entrepreneurs expérimentés ou les marchés sont-ils accordés seulement à ceux qui savent composer avec les exigences de la procédure?

Si l'on semble brosser un triste tableau d'une activité à laquelle tout gestionnaire de l'administration publique participe au moins une fois dans sa carrière et parfois bien plus, il importe de se rappeler que les exigences du processus de passation de marchés publics tiennent en fait aux principes éternels et valables de l'équité et de la concurrence, entre autres objectifs nationaux. Il ne s'agit pas tant de savoir si le gouvernement devrait, par la voie du processus d'attribution des marchés publics, tenter d'atteindre tous les objectifs de la *Politique sur les marchés* – car il n'y a pas qu'une seule façon de respecter les politiques et priorités du gouvernement – il est possible d'obtenir des résultats importants pas seulement par la prestation de certains programmes et services, mais aussi par les procédures qui sous-tendent le fonctionnement du gouvernement, et parfois renforcent les résultats – que de se demander si le processus actuel d'attribution des marchés publics permet d'atteindre efficacement l'un ou l'autre de ses quatre objectifs et s'il est possible de les atteindre tous les quatre dans le contexte d'un seul marché.

Cela dit, des études ont montré que plus une entreprise soumet d'offres (et mieux encore, plus elle décroche de marchés), mieux elle est en mesure d'offrir les biens

et services demandés dans une économie concurrentielle. Donc, les entreprises apprennent (Fu, Drew et Lo, 2002). On a montré que le fait même de répondre à un appel d'offres rendait les entreprises plus intelligentes : non seulement elles soumettent de meilleures propositions, mais leur participation augmente du même coup la qualité des biens et services livrés à la suite des marchés qui leur sont attribués, avec pour résultat net une augmentation de l'expérience et de la compétitivité de l'entreprise dans l'économie mondiale (ou à tous le moins dans l'économie nationale). Mais quelles en sont les conséquences pour la population en général, pour le gouvernement et pour les gestionnaires qui préparent les demandes de propositions?

Certains pourraient être tentés de dire que cela ramène le processus d'approvisionnement du secteur public à une forme de subventionnement de l'industrie, ce que le FMI et la Banque mondiale verraient d'un mauvais œil, mais beaucoup de gouvernements ont adopté cette pratique (c'est la théorie du « faute de pouvoir les battre, joignons leurs rangs ») et, du reste, le processus semble donner des résultats. Sur plus de 7,5 milliards de dollars de devis annuellement, donnant lieu à des milliers d'offres et de marchés du gouvernement fédéral par an (Groupe de travail du secrétaire parlementaire 2004), la grande majorité des marchés semblent aboutir à des travaux qui, s'ils ne dépassent pas les attentes, correspondent à tout le moins strictement aux exigences exprimées dans le contrat. (D'où l'importance extrême pour le gestionnaire de rédiger un énoncé des travaux solide visant à obtenir les résultats escomptés). On pourrait dire que cela constitue une forme de succès. Parallèlement, l'industrie se développe et les Canadiens bénéficient de programmes et de services de qualité.

N'importe qui peut certes signaler des cas où la lourdeur apparente du processus a abouti à des résultats politiquement impopulaires voire même abusifs. L'enquête qui se déroule depuis un an démontre à tout le moins l'importance d'appliquer un processus rigoureux. Pourtant, le problème ne semble pas tenir au processus d'approvisionnement lui-même. La vérificatrice générale a répété à plusieurs reprises que les règles sont saines,

mais qu'il importe de bien les connaître pour garantir une utilisation avisée des fonds publics. L'exception n'est pas la règle et, dans l'ensemble, le processus d'attribution des marchés publics semble avoir pour résultat la prestation réussie des programmes et services publics – les besoins opérationnels sont satisfaits d'une manière qui, par le jeu de la concurrence, produit le meilleur rapport qualité/prix, respecte l'équité et présente toutes les autres qualités exhortées dans la *Politique sur les marchés*.

Donc, pour en revenir à notre prémisse, le processus actuel d'attribution des marchés publics – par la planification, la définition et la documentation soignée des exigences, l'élaboration de critères de sélection objectifs et significatifs conçus pour écarter les entreprises inexpérimentées et peu recommandables et récompenser celles qui sont en mesure de répondre aux exigences du gouvernement – aboutit-il au résultat escompté, à savoir la prestation de biens et de services de qualité à un coût raisonnable? Il semble bien que oui.

La question qui se pose alors, peut-être en partie en raison des récents événements, est celle de savoir si le processus peut être amélioré. Certainement. D'abord, la durée du processus est depuis longtemps décriée : elle permet mal de répondre rapidement aux exigences opérationnelles. Dans l'ini-

tiative *Aller de l'avant*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada continue de chercher des manières de rationaliser le processus pour en améliorer l'efficacité, la cohérence et la convivialité. L'essentiel cependant semble être d'obtenir les résultats recherchés.

Ainsi, est-ce que le fait qu'une entreprise expérimentée, dont un gestionnaire de projet sait qu'elle est compétente et qualifiée, risque d'être éliminée parce que, dans sa proposition technique, elle a négligé certains aspects ou ne les a pas abordés avec suffisamment de détail, ou simplement parce que sa proposition est mal rédigée, compromet les résultats du processus? Manifestement non. Comme les personnes chargées d'évaluer les propositions des entreprises le font remarquer à juste titre, si une entreprise ne prend le temps de faire une correction d'épreuves, de réviser ses textes, de faire les photocopies qu'il faut ou de voir de quelque autre manière à la qualité de sa proposition, à quoi le client (le gouvernement et, en dernière analyse, la population) peut-il raisonnablement s'attendre comme qualité une fois que l'entreprise aura décroché le contrat?

Autrement dit, la quasi-course à obstacles que doivent livrer les gestionnaires des entreprises comme ceux du gouvernement, peut certes être modifiée – on peut modu-

ler le nombre, la taille et la difficulté des obstacles, qui ne devraient peut-être pas tous être aussi ardues – mais quand on cherche à atteindre des objectifs socio-économiques importants, à stimuler la concurrence dans l'industrie et à offrir des programmes et services de qualité à la population, il semble que ces épreuves aient en soi une certaine valeur.

Bibliographie

- Fu, W. K., Drew, Derek. S. et Lo, H. P. (2002), « The Effect of Experience on Contractor's Competitiveness in Recurrent Bidding », *Construction Management and Economics*, vol. 20, p. 655-666.
- McCrudden, Patrick (2004), « Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes », *Natural Resources Forum*, vol. 28, n° 4, p. 257-267.
- Groupe de travail du secrétaire parlementaire (2004), Examen des achats de l'ensemble du gouvernement, « Fiche de renseignements : Approvisionnements : Aperçu des responsabilités pour l'ensemble du gouvernement » (<http://www.pwgsc.gc.ca/prtf/text/factsheet1-e.html>).
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2003), *Politique sur les marchés*, (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol_1_e.asp#obj).
- Worthington, Robert C. (2004), « Crown Liability in Canada », chapitre 2 de *The Public Purchasing Law Handbook*, Markham, Ontario: LexisNexis Canada Inc., p. 13-59.

SYNERMA

Gestion stratégique des finances
Gestion de la performance
Comptabilité par activités
Planification et budgétisation par activités

60 Vaudreuil
Hull, Québec
J8X 2B9
Tel: (819) 595-9144
Fax: (819) 595-9725
Michael Tinkler: tinkler@synerma.com
Daniel Dubé: dube@synerma.com

**FAIRE PARTIE DE L'ÉQUIPE
C'EST FAIRE PARTIE DE LA SOLUTION**

Ottawa – Montréal – Toronto