

**Rapport au Comité permanent des comptes publics sur
la vérification de la santé financière des fournisseurs avant le versement de paiements anticipés**

Introduction

Dans le cadre de la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19, Services publics et Approvisionnement Canada (SPPC) a, à titre d'acheteur central du gouvernement du Canada, fait l'acquisition d'équipement de protection individuelle (EPI) et d'instruments médicaux pour le compte de ministères et d'organismes fédéraux.

En mai 2021 fut déposé au Parlement le rapport de la vérificatrice générale intitulé *L'obtention d'équipement de protection individuelle et d'instruments médicaux*, qui formulait des recommandations à l'intention de l'Agence de la santé publique du Canada, de Santé Canada et de SPAC.

Après avoir étudié le rapport de la vérificatrice générale, le Comité permanent des comptes publics a présenté, le 6 avril 2022, son 11^e rapport, intitulé *L'obtention d'équipement de protection individuelle et d'instruments médicaux*, qui adressait la recommandation suivante à SPAC :

Recommandation 4	Services publics et Approvisionnement Canada doit présenter au Comité un rapport expliquant comment les processus internes permettent de vérifier la viabilité financière des fournisseurs avant d'attribuer des contrats qui comportent une clause de paiement anticipé, tout en accordant la latitude requise pour répondre à des besoins urgents et accepter des risques liés à l'approvisionnement en situation de crise.	Échéancier : 29 septembre 2022
------------------	--	-----------------------------------

Paiements anticipés

En temps normal, les contrats fédéraux prévoient le versement du paiement après la livraison, l'exécution ou l'acceptation de tous les travaux. Une autre méthode de paiement est le paiement anticipé, par lequel les paiements sont effectués avant la réception des biens ou des services ou avant l'achèvement des travaux. Les paiements anticipés font figure d'exceptions dans les processus d'achat du gouvernement fédéral et le recours à ceux-ci s'inscrit dans un cadre juridique et politique strict visant à atténuer les risques pour l'État.

Les paiements anticipés peuvent être utilisés dans des circonstances particulières au profit de l'État, par exemple, lorsqu'il existe pour l'État un avantage économique surpassant les coûts associés aux paiements anticipés. On peut également envisager d'y recourir pour s'aligner sur les pratiques de l'industrie ou la situation financière. Dans certaines industries ou certains secteurs d'industries, les paiements anticipés constituent une tradition ou une pratique bien ancrée, comme pour les abonnements et les services de maintenance et de soutien de logiciels, dont SPAC fait régulièrement l'achat. Dans ces cas, les contrats doivent prévoir des dispositions pour atténuer les risques associés aux paiements anticipés.

Comme stratégie d'atténuation, SPAC a mis en place une équipe dédiée à la gestion de tous les contrats liés à la COVID-19. Le rôle de l'équipe consistait à mener des activités de sensibilisation hebdomadaires auprès des fournisseurs afin de suivre les livraisons d'EPI et d'instruments médicaux en attente. Tout écart par rapport aux modalités du contrat était signalé à l'agent contractuel désigné et des mesures correctives étaient mises en œuvre, telles que la modification du contrat pour prolonger le délai de livraison ou réduire la portée, ou la résiliation du contrat, selon la nature de l'écart.

Évaluation de la capacité financière des fournisseurs

Avant d'attribuer des contrats prévoyant des paiements anticipés, SPAC a recours à un processus global visant à évaluer la capacité financière des fournisseurs, en plus de mettre à la disposition des agents d'approvisionnement des ressources spécialisées pour les aider à remplir leurs obligations à cet égard.

Le processus est le suivant :

1. Le processus peut être engagé de deux façons : un agent d'approvisionnement demande une évaluation de capacité financière; un conseiller responsable de l'établissement des prix participant au processus d'approvisionnement détermine, au moment de l'évaluation des risques que pose la proposition d'un fournisseur, notamment ceux liés aux paiements anticipés, qu'il est nécessaire de recourir au processus.
2. Une fois le processus engagé, le conseiller responsable de l'établissement des prix demande au fournisseur de lui transmettre les états financiers audités et les notes complémentaires d'au minimum les trois derniers exercices financiers.
3. Parallèlement, le conseiller responsable de l'établissement des prix recueille des informations à partir de différentes sources, notamment le site Web du fournisseur, afin de comprendre le contexte dans lequel il évolue et ses activités commerciales. Le conseiller responsable de l'établissement des prix utilise également ces sources pour relever les faiblesses financières et les risques de poursuite en justice.
4. Le conseiller responsable de l'établissement des prix utilise son expertise en comptabilité professionnelle et son jugement pour analyser les données financières demandées au fournisseur au moyen d'un logiciel d'évaluation de la capacité financière à même de calculer des ratios clés, de générer des graphiques et de dresser des modèles de prédiction d'échec. Cette approche lui permet de relever les principaux risques financiers liés au contrat proposé.
5. Le conseiller responsable de l'établissement des prix rédige son analyse et transmet les résultats à l'agent d'approvisionnement. Selon les besoins de l'agent d'approvisionnement, le conseiller responsable de l'établissement des prix est également en mesure de fournir un soutien supplémentaire, par exemple, un rapport plus détaillé comprenant des stratégies d'atténuation des risques relevés.

Une analyse de la capacité financière est effectuée à titre d'examen préliminaire de la viabilité financière d'un entrepreneur et d'évaluation globale de sa capacité à répondre aux exigences financières du contrat. Pendant l'examen, SPAC consulte la cote de crédit de l'entreprise pour relever les faiblesses financières et les risques de poursuite en justice. Les états financiers sont également utilisés pour analyser différents ratios financiers, et des modèles de prédiction d'échec comme ceux d'Altman et de Springate font partie de l'examen financier. D'autres éléments comme les changements de gouvernance, la structure d'entreprise, l'information disponible sur les sites Web des entrepreneurs, les

relations avec les entreprises affiliées ainsi que l'expérience des entrepreneurs avec le Canada et dans l'industrie sont également pris en compte.

Pour déterminer si un fournisseur a la capacité financière d'exécuter un contrat, SPAC peut lui demander de fournir une garantie (p. ex., une lettre de crédit irrévocable ou une garantie d'exécution).

Mesures clés prises à titre de réponse au rapport de la vérificatrice générale

À titre de réponse au rapport de la vérificatrice générale, SPAC s'est entre autres engagé à actualiser les outils et les processus de sorte qu'ils tiennent compte des expériences directes de la pandémie de COVID-19. Voici les mesures clés prises à ce jour :

- La distribution d'un communiqué officiel le 25 novembre 2021 à tous les agents contractuels concernant les évaluations de la capacité financière et les processus de paiement anticipé. Ce communiqué explique aux agents de négociation des contrats les étapes à suivre pour remplir leurs obligations d'atténuation des risques financiers liés au processus d'approvisionnement. Les instructions et conseils fournis renvoyaient précisément au Manuel d'approvisionnement de SPAC ([section 4.70.30.20 Paiements anticipés](#) et [section 5.60.1 Capacité financière](#)), ainsi qu'au [Guide sur les paiements anticipés](#) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
- Une liste de contrôle révisée pour les approvisionnements d'urgence a été élaborée afin d'aider les agents de négociation des contrats à consigner convenablement les stratégies de prise de décision et d'atténuation des risques dans le cadre d'une attribution selon la limite contractuelle d'urgence, qu'il s'agisse d'un approvisionnement lié à la COVID-19 ou d'autres approvisionnements d'urgence pouvant survenir. La liste de contrôle contient les points à résoudre, le cas échéant, aux différentes étapes clés d'un processus d'approvisionnement : affectation, étape préalable à la demande de soumissions, demande de soumissions, évaluation et attribution, et gestion du contrat. Des liens intégrés vers les orientations stratégiques applicables figurent dans la liste de contrôle afin de faciliter la consultation par les agents de négociation des contrats.
- Des directives sur les risques liés aux contrats d'urgence ont été élaborées, sous forme d'aide-mémoire, à l'intention des agents d'approvisionnement. Celles-ci orientent les agents d'approvisionnement dans l'atténuation de quatre risques qui peuvent survenir dans le cadre d'approvisionnements d'urgence et qui sont en étroite concordance avec les conclusions du rapport de la vérificatrice générale, à savoir : la diminution de la surveillance et de la responsabilité, les paiements anticipés, la vérification de l'intégrité et l'incomplétude des dossiers.

Activité d'approvisionnement récente avec paiements anticipés

Depuis la publication du rapport de la vérificatrice générale du 26 mai 2021 à la fin août 2022, SPAC n'a attribué que cinq contrats prévoyant des paiements anticipés dans le cadre de sa réponse permanente à la pandémie de COVID-19. Ces contrats visaient l'acquisition de tests rapides. Pour chacun de ces contrats, les agents d'approvisionnement de SPAC ont obtenu une évaluation de la capacité financière avant l'attribution des contrats.

Le Ministère a également continué à verser des paiements anticipés dans d'autres circonstances, le cas échéant; du 26 mai 2021 au 23 août 2022, SPAC a attribué 518 autres contrats comportant une composante de paiement anticipé, sur un total de 4 725 contrats attribués au cours de cette même période.

- 88 % de ces contrats, soit 457, portaient sur des produits pour lesquels les paiements anticipés sont une pratique bien ancrée dans l'industrie, notamment les abonnements et la maintenance et le soutien des logiciels.
- 11 % ou 56 de ces contrats ont été attribués dans le cadre du programme de ventes de matériel militaire à l'étranger, qui est une méthode de gouvernement à gouvernement mutuellement avantageuse pour l'acquisition d'articles et de services de défense des États-Unis (É.-U.), et qui exige des paiements anticipés conformément à la loi américaine. Puisque ces contrats d'approvisionnement sont conclus avec des entités du gouvernement américain, les évaluations de la capacité financière ne sont pas effectuées.
- 1 % ou 6 de ces contrats comportaient une composante de paiement anticipé pour d'autres produits, et ont été attribués à titre exceptionnel. Par conséquent, des mesures exceptionnelles ont été prises pour atténuer les risques associés.