



Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Public Works and
Government Services
Canada

Sous-ministre

Deputy Minister

Sous-receveur général
du Canada

Deputy Receiver General
for Canada

Madame Elizabeth B. Kingston
Greffière
Comité permanent des comptes publics
Pièce 641
180, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

FEB 10 2005

Madame,

La présente a pour but de présenter le Rapport de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur la mise en œuvre de notre plan d'action visant à donner suite au dépôt, le printemps dernier, de la Réponse du gouvernement au huitième rapport, portant sur le Réseau canadien de la santé.

J'ai tout lieu de croire que le Comité sera satisfait de ce rapport.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

I. David Marshall

Pièce jointe

**Rapport final sur la mise en œuvre du Plan d'action de TPSGC donnant suite
à la recommandation n° 4 contenue dans le huitième rapport du Comité
permanent des comptes publics (CPCP) et concernant le chapitre 8 du Rapport
d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada**

Octobre 2004

1.0	Résumé.....	2
2.0	Introduction.....	3
3.0	Constatations.....	4
4.0	Contexte.....	4
5.0	Questions liées aux politiques	5
5.1	PAC.....	5
5.2	Fractionnement des contrats.....	5
5.3	Problèmes liés aux erreurs de code dans le SEAOG.....	7
6.0	Résultats du programme de surveillance.....	7
7.0	Prochaines étapes et recommandations.....	9

1.0 Résumé

Pour donner suite au chapitre 8 du Rapport de 2002 de la vérificatrice générale et au huitième rapport du Comité permanent des comptes publics (recommandation 4) qui a suivi, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a entrepris de mettre en œuvre un programme de surveillance visant à examiner tous les Préavis d'adjudication de contrat (PAC) publiés par TPSGC, en ce qui touche la période d'affichage, l'exactitude du code de produit, la justification du recours à un fournisseur unique ainsi que la pertinence du contenu et de la forme.

De plus, pour l'ensemble des contrats, TPSGC a entrepris d'élaborer un programme de surveillance en vue de répondre aux préoccupations relatives à un fractionnement possible de contrats et à des erreurs de code dans le SEAOG.

Les résultats du programme de surveillance des PAC entrepris par TPSGC indiquent qu'il n'y a pas d'utilisation abusive des PAC dans une mesure importante dans le cadre de la politique en vigueur. De plus, les résultats indiquent qu'il y a peu de cas d'erreurs concernant les codes de produit dans les PAC affichés par le SEAOG.

Par conséquent, le programme de surveillance de TPSGC relatif aux PAC a pris fin le 1er juin 2004.

Après une évaluation des coûts et des avantages d'un programme complet de surveillance du fractionnement des contrats, l'on a déterminé qu'un programme de surveillance ne serait pas économique. TPSGC mettra plutôt l'accent sur la formation et sur l'intégrité du processus d'achat afin de gérer efficacement le risque du fractionnement de contrats.

2.0 Introduction

Il y a quelque temps, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a répondu au Comité permanent des comptes publics (CPCP) par un plan d'action visant à donner suite à la recommandation no 4 du huitième rapport du CPCP se rapportant au chapitre 8 du Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale (VG) du Canada. Dans ce document, TPSGC annonce la mise en place, le 1er juillet 2003, d'un programme qui permettra de surveiller en permanence les procédures d'attribution des contrats.

Le programme comprend les dispositions suivantes :

- (i) Une équipe examinera tous les Préavis d'adjudication de contrat (PAC) publiés par le Service électronique d'appels d'offres du gouvernement (SEAOG), soit environ 1 800 par an, afin de vérifier s'ils respectent les exigences de la politique. Cette équipe sera indépendante du personnel responsable des contrats visés par les PAC.
- (ii) Les produits indiqués dans un PAC devront être codés correctement, la durée d'affichage minimum par le SEAOG devra être respectée, et des correctifs devront être apportés avant l'attribution des contrats.
- (iii) On vérifiera si les contrats ont été fractionnés et, en cas de préoccupation, on fera enquête.
- (iv) Le sous-ministre adjoint (SMA) responsable des approvisionnements se verra remettre tous les trimestres un rapport sommaire sur le programme de surveillance et sur les mesures prises dans le cadre de celui-ci.

À compter de juillet 2003, TPSGC a vérifié tous les PAC qu'il émet. Cette vérification a porté sur la durée d'affichage des PAC, l'exactitude des codes de produit, la justification du recours à un fournisseur unique, la pertinence du contenu et de la forme ainsi que l'éventualité d'une contestation. Un changement a été mis en oeuvre dans l'outil interne utilisé pour créer les PAC afin de faire en sorte que tous les PAC soient affichés par le système SEAOG pendant au moins 15 jours, conformément à la politique ministérielle.

L'examen des PAC permettra aussi d'atteindre l'objectif (ii) ci-dessus, car il visera un échantillon suffisant pour pouvoir évaluer tout problème lié aux erreurs de code relativement aux achats affichés dans le SEAOG.

Par ailleurs, un processus visant à déterminer les cas possibles de fractionnement de contrat devait être élaboré et validé, aux fins de l'objectif (iii).

L'objectif (iv) a été atteint par la production de rapports trimestriels qui ont été soumis à la SMA de la Direction générale des approvisionnements.

3.0 Constatations

1. L'équipe de surveillance a déterminé qu'il n'y avait pas de problème lié à l'utilisation des PAC relativement à la justification du recours à un fournisseur unique, aux codes de produit ou à la durée de l'affichage. Toutefois, certains éléments de l'outil interne servant à créer et à générer des PAC pourraient être améliorés, pour que les PAC soient plus efficaces et pour réduire au minimum les préoccupations à ce sujet.
2. Quant à la possibilité d'erreurs concernant les codes de produit, il ne semble pas y avoir de problème majeur. L'équipe de surveillance des PAC a constaté que de telles erreurs sont rares, et que celles qui sont commises sont généralement attribuables à la complexité et à la nature de certains achats, lesquels sont difficiles à catégoriser.
3. La surveillance du fractionnement possible des contrats n'est pas un processus simple. Un des principaux défis à relever découle du grand nombre de contrats passés chaque année. Un programme complet de surveillance du fractionnement de contrats n'a donc pas été mis en place.

4.0 Contexte

En 2002, la VG a déposé un rapport sur la mise en place du Réseau canadien de la santé. Ce rapport faisait état de PAC qui avaient été mal utilisés parce qu'on n'aurait pas respecté les conditions qui justifieraient normalement la dérogation au processus d'appel d'offres concurrentiel. Le rapport faisait également état de contrats qu'on avait peut-être fractionnés pour éviter de les soumettre à l'approbation des niveaux supérieurs, et d'erreurs dans le codage des produits indiqués dans certains PAC.

Après avoir examiné le rapport de la VG, le CPCP a publié son huitième rapport, qui comprend un certain nombre de recommandations. Selon la recommandation no 4, qui vise TPSGC, le Ministère doit élaborer et mettre en œuvre un plan d'action afin de donner suite aux questions soulevées dans le rapport de la VG.

Le Plan d'action a été élaboré et présenté au CPCP. Les engagements qui y figurent touchent les éléments suivants : la surveillance des contrats afin de relever les problèmes liés à l'utilisation des PAC, le fractionnement des contrats, les erreurs de code concernant les contrats, la prise de mesures correctives, au besoin, et la présentation d'un rapport final au CPCP sur les activités de surveillance et sur toutes les mesure correctives connexes.

5.0 Questions liées aux politiques

5.1 PAC

Les PAC, qui sont utilisés à TPSGC depuis 1991, visent à faire savoir à l'ensemble des fournisseurs que l'État a l'intention d'attribuer un contrat à un fournisseur déjà déterminé, à donner aux fournisseurs potentiels l'occasion de présenter un énoncé de capacités s'ils estiment être capables de répondre au besoin, et à favoriser l'ouverture et la transparence dans l'attribution des contrats sans concurrence.

Pour utiliser un PAC, l'autorité contractante doit démontrer, conformément au Règlement sur les marchés de l'État, que le contrat correspond à au moins un des cas d'exception permettant de passer outre au processus concurrentiel. Ces cas sont les suivants :

1. les cas d'extrême urgence;
2. les cas où la valeur est de moins de 25 000 \$;
3. les cas où un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public;
4. les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou entreprise.

Nous avons constaté, lors de la vérification de 1 737 PAC, que la quatrième exception ci-haut était invoquée dans la vaste majorité des cas.

Une fois rédigés, les PAC sont affichés par le SEAOG durant au moins quinze (15) jours civils.

Si, au cours de cette période, aucun autre fournisseur ne soumet un énoncé de capacités qui répond aux exigences décrites dans les PAC, on peut alors conclure avoir dûment appliqué la politique sur les marchés du gouvernement en ce qui concerne les marchés concurrentiels, et les autorisations relatives aux marchés concurrentiels s'appliquent. Par exemple, pour les achats de biens, les directeurs peuvent autoriser des contrats non concurrentiels d'une valeur généralement limitée à 500 000 \$. Si toutefois un PAC était utilisé pour afficher le marché dans le SEAOG, et qu'aucun fournisseur ne le contestait de façon valable, le contrat serait alors considéré comme concurrentiel, et une autorisation de marché concurrentiel allant jusqu'à 10 millions de dollars s'appliquerait.

5.2 Fractionnement des contrats

Chaque année, TPSGC conclut environ 44 000 contrats. Une matrice ministérielle de délégation de pouvoir, qui a été établie, énonce les pouvoirs d'approbation et de

signature de contrats des fonctionnaires et des cadres du Ministère. Les contrats ne peuvent pas être fractionnés pour éviter de faire appel à des niveaux d'approbation plus élevés, pour se soustraire aux dispositions des accords commerciaux ou pour éviter de lancer un appel d'offres concurrentiel. Selon le paragraphe 6A.001 du Guide des approvisionnements de TPSGC :

« Les autorités contractantes doivent s'abstenir de fractionner des marchés, ou des modifications apportées à des marchés, pour se soustraire à l'obligation d'obtenir soit l'approbation exigée par la Loi ou par la Directive du Conseil du Trésor sur les marchés, soit l'approbation des cadres compétents du ministère ou de l'organisme. »

Le paragraphe 11.2.7 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor indique également :

« De plus, les contrats ne doivent pas être fractionnés afin de se soustraire à nos obligations en vertu des accords commerciaux nationaux ou internationaux, ou encore à l'application de nos politiques d'achat. Les agents de négociation des contrats doivent obtenir les pouvoirs d'approbation et de signature conformément aux niveaux établis par le Conseil du Trésor (CT) et ceux établis par le ministère. »

Compte tenu des pouvoirs d'approbation de contrats (y compris les contrats de faible valeur) qui ont été délégués au sein du Ministère, il est peu probable que les agents chargés de négocier les contrats soient portés à fractionner ceux-ci pour éviter de les soumettre à l'approbation des cadres supérieurs. Par ailleurs, les contrats proposés dont la valeur dépasse certains seuils sont obligatoirement examinés par des conseillers juridiques et par le personnel chargé de l'assurance de la qualité, avant d'être soumis à l'approbation des cadres supérieurs. Ainsi, tous les projets de contrat d'une valeur importante sont contrôlés rigoureusement. Dans de telles circonstances, le risque de fractionnement est très mince.

On croit que les lignes directrices et les politiques du Ministère en vigueur sont suffisamment claires à ce sujet, et que la meilleure méthode de prévention du fractionnement est la formation, la sensibilisation accrue et la poursuite d'une saine surveillance des agents de négociation des contrats par leurs superviseurs. Il convient également de noter que TPSGC se prépare actuellement à mettre en œuvre des mesures pour améliorer son cadre général de gestion des contrats. Bien qu'il s'agisse d'une initiative distincte, nous croyons que toute amélioration de nos pratiques de gestion à cet égard aura des retombées bénéfiques, en plus de faciliter le contrôle de la qualité des dossiers et la conformité de ceux-ci aux politiques et aux lignes directrices.

5.3 Problèmes liés aux erreurs concernant les codes de produit

Le rapport de la VG sur la mise en place du Réseau canadien de la santé fait état de certains cas apparents de codage inadéquat de produits indiqués dans un PAC annoncé par le MERX (nom commercial du SEAOG).

Grâce au SEAOG, les entrepreneurs peuvent obtenir la liste des projets de contrat dans une catégorie de produit en particulier, en entrant un code de référence appelé numéro d'identification des biens et services (NIBS). Par exemple, si on entre le NIBS N6640, on obtient la liste des projets de contrat relatifs aux appareils et au matériel de laboratoire. Toutefois, si un de ces projets d'achat a été codé de façon erronée, les fournisseurs d'appareils et de matériel de laboratoire qui interrogent le SEAOG en n'utilisant que ce NIBS (et non d'autres NIBS ou des « mots clés ») pourraient manquer l'occasion de soumissionner cet achat.

Par conséquent, le programme de surveillance a aussi vérifié l'exactitude du codage des PAC. Cette vérification consiste essentiellement à veiller à ce que le NIBS, le titre et le contenu des PAC correspondent.

6.0 Procédure et résultats du programme de surveillance

Pour la période du 1er juillet 2003 au 1er juin 2004, 1737 PAC au total ont été vérifiés. Chaque semaine, un membre de l'équipe de surveillance recevait des copies de tous les PAC publiés. Une liste de contrôle des éléments de données était utilisée pour évaluer la conformité de chaque PAC, et les données pour chaque zone étaient entrées dans un tableur. L'équipe se réunissait chaque semaine pour discuter des PAC qui avaient fait l'objet de préoccupations.

Les PAC ont été classifiés selon les catégories suivantes :

- i) acceptables;
- ii) devant faire l'objet d'une vérification supplémentaire à cause d'une justification douteuse du recours à un fournisseur unique;
- iii) acceptables mais suscitant une certaine préoccupation quant au contenu.

En règle générale, on a constaté que les PAC publiés par TPSGC étaient conformes à la politique et aux règlements du gouvernement. Toutefois, certains problèmes ont été décelés :

1. L'équipe de surveillance des PAC a constaté qu'environ 10.6 % des PAC affichés ne comprenaient pas assez de renseignements pour justifier adéquatement le recours à un fournisseur unique, et devaient être examinés plus à fond. Cela ne rendait pas nécessairement ces PAC non valides, mais signifiait plutôt que leur utilisation n'avait pas été justifiée de façon appropriée dans l'avis. À cet égard, l'équipe de surveillance a communiqué avec le groupe

des opérations ou directement avec l'agent de négociation des contrats responsable, pour signaler ce manque apparent de détails et obtenir des précisions. Après avoir obtenu ces précisions, l'équipe de surveillance a procédé à une autre vérification, après quoi elle a conclu que seule une petite partie de tous les PAC publiés (environ 1 %) avaient été mal justifiés. De ce nombre, la moitié avait déjà été contestés par des fournisseurs. De fait, le nombre de PAC nécessitant une justification plus précise du recours à un fournisseur unique a chuté au cours du programme de surveillance. Il se peut que les questions soulevées par l'équipe de surveillance pendant cette période y aient contribué en partie, de même que les listes de vérification distribuées au personnel responsable de la négociation des contrats en vue de la préparation des PAC. Par conséquent, il semble que le recours à un fournisseur unique soit généralement mieux justifié dans les PAC.

2. Parmi les 10.6 % de PAC qui devaient être examinés plus à fond au sujet de la justification du recours à un fournisseur unique, la majorité portaient sur l'embauche de personnes (consultants) en vue d'obtenir des services plutôt que sur l'achat de biens. En particulier, l'équipe de surveillance a dû mener une vérification approfondie de presque 30 % des PAC portant sur des services de recherche et de consultation, par opposition à 10 % seulement des PAC portant sur d'autres types de services. Cela est peut-être dû au fait qu'il est difficile d'expliquer pourquoi une seule personne ou une seule société d'experts-conseils est capable de fournir des services si spécialisés.
3. La vérification a également révélé que, dans environ 12 % des cas, les PAC étaient utilisés lorsque le marché était incontestable par tout autre fournisseur qui déposerait un énoncé de capacités. Ces cas ont été relevés surtout pour des produits ou des services pour lesquels le fournisseur détenait des droits de propriété sur des renseignements exclusifs ou des droits de commercialisation exclusifs. Dans ces cas, il aurait fallu attribuer directement un contrat sans faire appel à la concurrence, un PAC étant inutile. TPSGC a publié un avis relatif aux politiques (AP-39U2) en mars 2004 pour rappeler au personnel responsable des contrats qu'un PAC ne doit être affiché que pour les marchés à l'égard desquels le gouvernement est disposé à accepter un énoncé de capacités d'un autre fournisseur. Les agents de négociation des contrats doivent s'assurer que le gouvernement est en mesure d'accepter un énoncé de capacités avant de publier un PAC. Depuis la promulgation de cet AP, le nombre de PAC affichés qui ne pourraient probablement pas être contestés avec succès a diminué d'environ 50 % (résultats de mars à juin).
4. La présentation matérielle des PAC est aussi préoccupante. En effet, environ 31 % des PAC vérifiés posaient un problème de présentation ou de contenu quelconque, à savoir surtout des renseignements manquants ou présentés de façon confuse, et très difficiles à comprendre pour les membres de l'équipe de surveillance. Dans le même ordre d'idées, la définition de certains besoins comprenait souvent un large éventail de renseignements, dont une grande partie

semblaient inutiles. Enfin, certaines consignes relatives aux modèles de PAC qui sont utilisés (instructions pour les agents de négociation des contrats sur la façon de consigner divers renseignements dans les PAC), apparaissaient souvent dans les préavis plutôt que la description même du projet d'achat. Cependant, au cours du deuxième trimestre des activités de surveillance, on a remarqué que le contenu des PAC avait commencé à s'améliorer, et, dans les trois derniers mois de l'étude (mars, avril, mai 2004), les agents de négociation des contrats fournissaient l'information de façon beaucoup plus claire, et le nombre de PAC présentant des problèmes de format ou de contenu était tombé à 12 %.

5. On a estimé que les erreurs de NIBS ne posaient pas vraiment de problème puisque, sur 1 737 PAC vérifiés, seulement quatre comportaient de telles erreurs.

7.0 Prochaines étapes et recommandations

1. Mettre fin au programme de surveillance des PAC et de vérification du codage en juin 2004.
2. Continuer, par la formation, la sensibilisation et une supervision vigilante de la part des gestionnaires, de vérifier les PAC en ce qui concerne l'amélioration de la présentation et du contenu ainsi que les cas possibles de fractionnement de contrats.