



Examen des pratiques d'approvisionnement :

Rapport de suivi - Examen des pratiques d'approvisionnement de 2013-2014

Acquisition de services dentaires par Santé Canada, Direction générale de la santé
des Premières nations et des Inuits, Région du Manitoba

Janvier 2017

TABLE DES MATIÈRES

Principaux points	3
Ou'avons-nous examiné?.....	3
Pourquoi est-ce important?	3
Ou'avons-nous constaté?.....	3
Introduction.....	4
Objectifs.....	4
Portée, méthodologie et calendrier.....	4
Évaluation des mesures apportées par le Ministère.....	5
Résumé des conclusions de l'examen de 2013-2014.....	5
Résumé des réponses du Ministère.....	7
Conclusion sur l'examen de suivi des pratiques d'approvisionnement relatives à l'acquisition de services dentaires.....	8
Conclusion générale.....	8
Annexe A : Recommandations du BOA et réponses du Ministère.....	9

Principaux points

Qu'avons-nous examiné?

1. En 2013-2014, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a mené un examen des pratiques d'approvisionnement intitulé : Examen des pratiques d'approvisionnement relatives à l'acquisition de services dentaires par Santé Canada, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, région du Manitoba.
2. En avril 2016, le BOA a demandé à Santé Canada (le Ministère), plus précisément à la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, région du Manitoba, de lui fournir des renseignements sur les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen susmentionné.
3. L'objectif de l'exercice de suivi était de déterminer si le Ministère a tenu compte des recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement, et s'il a pris des mesures ou établi des plans d'action en réponse à ces recommandations. À cet égard, le BOA a évalué la vraisemblance et la crédibilité générales des renseignements fournis par le Ministère. Le présent rapport offre un résumé ainsi que quelques exemples précis des progrès réalisés quant à l'application des recommandations provenant de l'examen de 2013-2014.

Pourquoi est-ce important?

4. Trois grandes raisons expliquent la nécessité de faire état des progrès réalisés en réponse aux recommandations de l'ombudsman de l'approvisionnement. Premièrement, cela permet d'informer les intervenants intéressés des mesures particulières que les organisations ont prises pour améliorer leurs pratiques d'approvisionnement. Deuxièmement, en communiquant des renseignements sur les changements mis en œuvre par les organisations dont les pratiques ont fait l'objet d'un examen, le BOA aide d'autres organisations fédérales à adopter des améliorations similaires, s'il y a lieu. Troisièmement, ces renseignements sur la nature et la portée des réponses à ces recommandations donnent une indication quant à la pertinence des examens du BOA en ce qui a trait à la promotion de l'équité, de l'ouverture et de la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Qu'avons-nous constaté?

5. Le BOA est encouragé par l'engagement du Ministère à améliorer ses pratiques d'approvisionnement. Certaines mesures ont été prises par le Ministère en réponse aux recommandations formulées dans l'examen de 2013-2014, notamment : l'atténuation des risques de relations employeur-employé en clarifiant l'énoncé des travaux lié aux services dentaires; la révision des critères d'évaluation de façon à inclure uniquement les exigences

qui sont essentielles à la réalisation des travaux; l'amélioration du processus du Comité d'examen des contrats; l'instauration d'un processus d'évaluation par les pairs qui oblige les gestionnaires d'approvisionnement à examiner les demandes de soumissions avant qu'elles soient publiées sur le site Web Achatsetventes.gc.ca; la préparation d'une nouvelle offre à commandes pour la prestation de services dentaires devant entrer en vigueur d'ici le 1er avril 2017; et la mise en œuvre d'un processus d'approvisionnement au paiement automatisé pour faciliter la gestion des dossiers.

Introduction

6. Le BOA a publié le rapport suivant en avril 2014 :

- Examen des pratiques d'approvisionnement relatives à l'acquisition de services dentaires par Santé Canada, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, région du Manitoba.

Objectifs

7. Cet examen de suivi visait à déterminer :

- si le Ministère a tenu compte des recommandations sur les pratiques d'approvisionnement formulées par l'ombudsman de l'approvisionnement dans l'examen de 2013-2014;
- si des plans d'action ont été préparés, approuvés et appliqués, et si ces plans donnaient suite aux recommandations;
- quelles mesures ont été prises à la suite de l'examen, ainsi que l'état d'avancement et le suivi effectué à ce jour pour chacune de ces mesures.

8. Le BOA s'attendait à ce que le Ministère ait apporté des changements pour améliorer ses pratiques d'approvisionnement.

Portée, méthodologie et calendrier

9. Le BOA a demandé au Ministère de lui fournir des renseignements sur les mesures prises ou prévues à la suite des recommandations. Ainsi, le présent rapport fait état des mesures prises en date du mois d'août 2016.

10. La démarche empruntée pour cet exercice de suivi diffère des examens auxquels le BOA soumet les pratiques d'approvisionnement. En effet, l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux recommandations repose sur les évaluations et les affirmations du Ministère

concernant les plans d'action établis et les mesures prises. Cependant, pour chacune des recommandations, le BOA a évalué la vraisemblance et la crédibilité des renseignements fournis :

- en vérifiant la présence de contradictions entre les affirmations du Ministère et d'autres renseignements existants, comme ceux qui sont accessibles publiquement sur Internet ou qui proviennent de l'examen de 2013-2014;
 - en analysant les réponses du Ministère pour comprendre comment ses mesures répondent aux recommandations et déterminer s'il avait prévu surveiller les résultats et l'efficacité de ces mesures ou de ces changements;
 - en demandant des précisions, au besoin, pour s'assurer de bien comprendre les renseignements fournis par le Ministère.
11. Le présent rapport présente une vue d'ensemble des affirmations du Ministère par rapport à la progression des changements apportés en réponse aux recommandations formulées dans l'examen. Les renseignements permettent au BOA d'évaluer l'utilité de ses examens et de faire état des progrès réalisés par le Ministère quant à l'amélioration de l'équité, de l'ouverture et de la transparence de ses pratiques d'approvisionnement.

Évaluation des mesures apportées par le Ministère

Résumé des conclusions de l'examen de 2013-2014

12. Le BOA s'est penché sur 20 dossiers contractuels types (et les dossiers de programme connexes) ainsi que sur les politiques d'approvisionnement pertinentes du Ministère afin de déterminer si les politiques, les directives et les procédures d'approvisionnement favorisent l'équité, l'ouverture et la transparence, et si les pratiques contractuelles du Ministère relativement à l'acquisition de services dentaires pendant la période d'examen sont conformes aux politiques, aux directives et aux procédures correspondantes.
13. Les conclusions suivantes se sont dégagées de l'examen :
- Le contexte d'approvisionnement et de passation de contrats relativement à l'acquisition de services dentaires pour les collectivités inuites et des Premières nations du Manitoba était différent du contexte habituel à certains égards;
 - Certaines des pratiques d'approvisionnement du Ministère différaient des exigences des politiques d'approvisionnement internes et de l'ensemble du gouvernement.
14. Conclusions de l'ombudsman de l'approvisionnement :
- Le Ministère a de la difficulté à offrir les services dentaires nécessaires à ses clients qui vivent dans des collectivités inuites et des Premières nations. Toutefois, dans la mesure où le Ministère a recours à des contrats plutôt qu'à un autre mécanisme pour

offrir ces services (malgré les difficultés), il est soumis aux politiques d'approvisionnement applicables de l'organisation et du Conseil du Trésor.

- Rien ne laisse entendre que le Ministère a abusé de son autorité; il a plutôt tenté de maximiser les soins dentaires offerts aux collectivités inuites et des Premières nations. Toutefois, pendant la période d'examen, le BOA a constaté que certaines des pratiques d'approvisionnement du Ministère s'éloignaient des politiques d'approvisionnement applicables du Conseil du Trésor et du Ministère à certains égards.
 - La plupart des aspects liés aux pratiques de passation de contrats du Ministère sont équitables, ouverts et transparents; des améliorations peuvent toutefois être apportées sur certains points.
15. L'ombudsman de l'approvisionnement a formulé cinq recommandations dans le cadre de l'examen :
- Recommandation 1 : Prendre les mesures appropriées pour s'assurer d'éviter l'établissement de relations employeur-employé lors de la passation de contrats pour des services dentaires ainsi que les risques inutiles en raison de différences avec le guide de passation des marchés de Santé Canada.
 - Recommandation 2 : Confirmer si l'approbation du Conseil du Trésor est requise avant la publication de la demande de propositions en vue de conclure le contrat de services dentaires pour l'exercice 2015-2016. Si l'on confirme que l'approbation du Conseil du Trésor est requise, Santé Canada devra obtenir les approbations nécessaires pour l'exercice 2015-2016 et, conformément au paragraphe 11.2.12 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, la ratification des contrats de services dentaires attribués entre 2009-2010 et 2013-2014.
 - Recommandation 3 : Décrire clairement, dans les prochains appels d'offres, les exigences minimales essentielles à la réalisation des travaux (c'est-à-dire les critères obligatoires) et les éléments pour lesquels une certaine marge de manœuvre est possible.
 - Recommandation 4 : Mettre en place un processus plus rigoureux pour le Comité d'examen des contrats (notamment faire en sorte que toute la documentation sur le processus du Comité de contrôle des contrats et des demandes [CCCD] est disponible) et s'assurer que le CCD examine les exigences globales, y compris les documents de planification, avant l'appel d'offres pour vérifier qu'elles sont conformes aux politiques applicables du Conseil du Trésor et de Santé Canada.
 - Recommandation 5 : Conserver tous les dossiers d'approvisionnement, y compris toute la correspondance et tous les documents se rapportant à l'attribution et au paiement des travaux, conformément aux politiques du Conseil du Trésor et de Santé Canada.

Résumé des réponses du Ministère

16. Le Ministère a indiqué, dans sa réponse, que des mesures ont été prises par rapport aux cinq recommandations formulées dans le rapport de 2013-2014, et que quatre de ces recommandations ont été entièrement réalisées. Les paragraphes suivants résument les mesures prises par le Ministère.
17. Recommandation 1 : Le Ministère a indiqué avoir résolu la question des relations employeur-employé en modifiant l'énoncé des travaux concernant les services dentaires. Plus précisément, le Ministère a indiqué que, dans la demande de propositions 2014-2015 pour des services dentaires, des précisions ont été apportées quant aux produits livrables et certaines directives sur la façon dont l'entrepreneur doit exécuter les travaux ont été supprimées.
18. Recommandation 2 : Dans sa réponse initiale au BOA, le Ministère a affirmé avoir préparé une nouvelle offre à commandes comme mécanisme privilégié de passation de contrats pour la prestation de services dentaires, laquelle devrait entrer en vigueur le 1er octobre 2016. Pendant la phase d'établissement de rapports de cet examen, le Ministère a informé le BOA que son processus d'examen interne des documents de la demande d'offre à commandes, jumelé aux changements de personnel, l'ont obligé à reporter la date d'entrée en vigueur de la nouvelle offre à commandes au 1er avril 2017. Le Ministère s'est également informé pour savoir ce que prévoit la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor quant aux limites des pouvoirs délégués ministériels.
19. Recommandation 3 : Le Ministère a procédé à la révision des critères d'évaluation de la demande de propositions 2014-2015 afin de tenir compte des exigences minimales essentielles à la réalisation des travaux.
20. Recommandation 4 : Le Ministère a affirmé avoir mis en place un Comité d'examen des contrats à deux niveaux, qui a procédé à la vérification minutieuse de versions préliminaires de certains contrats et appels d'offres. Dans sa réponse, le Ministère a fourni un document donnant un aperçu du premier niveau, en date du 9 juin 2016. Aucun renseignement supplémentaire, comme les ordres du jour des réunions ou les comptes rendus des décisions du Comité d'examen des contrats, n'a été fourni.
21. Par ailleurs, le Ministère a mis en œuvre, le 1er avril 2016, un processus informel d'évaluation par les pairs grâce auquel tous les appels d'offres ont été examinés par un gestionnaire d'approvisionnement avant d'être publiés sur le site Web Achatsetventes.gc.ca. Aucun document n'a été fourni pour justifier cette mesure.

22. Recommandation 5 : Le Ministère a indiqué avoir mis en œuvre un processus d'approvisionnement au paiement entièrement automatisé grâce auquel tous les documents pertinents liés aux dossiers d'approvisionnement et les renseignements connexes sur les paiements sont conservés électroniquement.

Conclusion sur l'examen de suivi des pratiques d'approvisionnement relatives à l'acquisition de services dentaires

23. Le Ministère a mis en œuvre une série de mesures visant à renforcer ses contrôles de gestion et ses pratiques d'approvisionnement, notamment : clarifier l'énoncé des travaux et réviser les critères d'évaluation des services dentaires; améliorer le processus du Comité d'examen des contrats; établir un processus informel d'évaluation par les pairs; et la mise en œuvre d'un processus d'approvisionnement au paiement automatisé pour faciliter la gestion des dossiers. La mise en œuvre complète de ces mesures devrait permettre d'améliorer l'équité et l'ouverture du processus d'approvisionnement du Ministère relativement à l'acquisition de services dentaires.
24. En outre, le Ministère a préparé une nouvelle offre à commandes pour la prestation de services dentaires devant entrer en vigueur d'ici le 1er avril 2017, et attend de savoir ce que prévoit la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor quant aux limites des pouvoirs délégués ministériels.
25. Un point demeure toutefois en suspens quant à l'obtention, auprès du Conseil du Trésor, de la ratification des contrats de services dentaires attribués entre 2009-2010 et 2013-2014.

Conclusion générale

26. Le Ministère a évalué les recommandations de l'examen des pratiques d'approvisionnement de 2013-2014 et a fourni les renseignements sur les plans et les mesures qui s'y rapportent.
27. Le BOA est encouragé par le fait que le Ministère a donné suite aux recommandations et a pris des mesures pour améliorer ses pratiques d'approvisionnement. La mise en œuvre complète des mesures connexes devrait permettre d'améliorer les pratiques d'approvisionnement du Ministère relativement à l'acquisition de services dentaires.

Annexe A : Recommandations du BOA et réponses du Ministère

Recommandations du BOA	Réponses du Ministère
<p>1. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande à Santé Canada de prendre les mesures appropriées pour s'assurer d'éviter l'établissement de relations employeur-employé lors de la passation de contrats pour des services dentaires ainsi que les risques inutiles en raison de différences avec son guide de passation des marchés.</p>	<p>Les mesures appropriées pour s'assurer d'éviter l'établissement de relations employeur-employé ont été prises dans le cadre du processus de demande de propositions 2014-2015. Il a ainsi fallu modifier l'énoncé des travaux du contrat de services dentaires afin de mettre en évidence les attentes envers l'entrepreneur plutôt que de lui imposer une façon d'exécuter les travaux. Ces changements ont été mis en évidence dans la demande de propositions 2014-2015 pour des services dentaires.</p>
<p>2. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande à Santé Canada de confirmer si l'approbation du Conseil du Trésor est requise avant la publication de la demande de propositions en vue de conclure le contrat de services dentaires pour l'exercice 2015-2016. Si l'on confirme que l'approbation du Conseil du Trésor est requise, Santé Canada devra obtenir les approbations nécessaires pour l'exercice 2015-2016 et, conformément au paragraphe 11.2.12 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, la ratification des contrats de services dentaires attribués entre 2009-2010 et 2013-2014.</p>	<p>La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits a collaboré avec la Division de la gestion des biens et du matériel de la Direction générale du dirigeant principal des finances, qui a fait savoir qu'une convention d'offre à commandes serait le mécanisme de passation de contrats à privilégier. Santé Canada prépare actuellement une nouvelle offre à commandes qui devrait être en vigueur d'ici le 1^{er} octobre 2016. La stratégie provisoire consistait à modifier les contrats de l'exercice 2014-2015 afin d'y inclure ceux de l'exercice 2015-2016, et d'y ajouter une deuxième modification transitoire de six mois du 1^{er} avril 2015 au 30 septembre 2016. La valeur de chaque contrat individuel et la valeur de la modification s'inscrivent dans les limites des pouvoirs délégués de Santé Canada. Il était ainsi possible d'assurer la continuité des services dentaires offerts aux collectivités des Premières nations.</p> <p>Événements ultérieurs :</p> <p>Pendant la phase d'établissement de rapports de cet examen, le Ministère a informé le BOA que l'entrée en vigueur de l'offre à commandes serait reportée au 1^{er} avril 2017. Le Ministère a indiqué</p>

Recommandations du BOA	Réponses du Ministère
	avoir publié une troisième et dernière modification transitoire visant à prolonger la durée des contrats, de façon à inclure la période du 1 ^{er} octobre 2016 au 31 mars 2017.
<p>3. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande à la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, région du Manitoba, de décrire clairement, dans les prochains appels d'offres, les exigences minimales essentielles à la réalisation des travaux (c'est-à-dire les critères obligatoires) et les critères pour lesquels une certaine marge de manœuvre est possible. Par exemple, les critères obligatoires pourraient se rapporter aux qualifications professionnelles en matière de services dentaires et les critères pour lesquels une certaine marge de manœuvre est possible pourraient se rapporter à la date d'échéance de la soumission.</p>	<p>Les critères énoncés dans le contrat ont été révisés afin de tenir compte des exigences minimales essentielles pour exécuter les travaux indiqués dans la demande de propositions 2014-2015 relative au contrat de services dentaires pour la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits – région du Manitoba.</p>
<p>4. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande de mettre en place un processus plus rigoureux pour le Comité d'examen des contrats (notamment faire en sorte que toute la documentation sur le processus du CCCD soit disponible) et s'assurer que le CCCD examine les exigences globales, y compris les documents de planification, <i>avant</i> l'appel d'offres pour vérifier qu'elles sont conformes aux politiques applicables du Conseil du Trésor et de Santé Canada.</p>	<p>La Division de la gestion des biens et du matériel a mis sur pied un comité d'examen des contrats à deux niveaux chargé d'examiner les contrats et les appels d'offres provisoires sélectionnés et de faire preuve de diligence raisonnable à cet égard. De plus, un processus d'examen par les pairs a été établi pour tous les documents d'appel d'offres affichés sur le site Achats et ventes. Les gestionnaires de l'approvisionnement (PG-5) sont maintenant responsables de l'examen de tous les appels d'offres publiés sur le site Achats et ventes.</p>
<p>5. L'ombudsman de l'approvisionnement recommande que la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, région du Manitoba, conserve tous les dossiers d'approvisionnement, y compris toute la correspondance et tous les documents se rapportant à l'attribution et au paiement des travaux, conformément aux politiques du Conseil du Trésor et de Santé Canada.</p>	<p>Santé Canada a mis en œuvre un processus d'approvisionnement au paiement entièrement automatisé au cours duquel tous les documents pertinents contenus dans les dossiers d'approvisionnement ainsi que les renseignements sur les paiements connexes sont stockés électroniquement dans SAP [le system financier du ministère].</p>