

**APPROVISIONNEMENT, PASSATION DES MARCHÉS ET GESTION
DE LA PUBLICITÉ AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL –
DERNIERS DÉVELOPPEMENTS**

Philippe Le Goff
Division de l'économie

Le 6 février 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA RÉFORME DE L'APPROVISIONNEMENT ET DE LA PASSATION DES MARCHÉS	1
A. La situation.....	1
B. Recommandations du Groupe de travail sur l'examen de l'ensemble des achats du gouvernement fédéral.....	3
C. La plateforme électorale du Parti conservateur	5
LA RÉFORME DE LA GESTION DE LA PUBLICITÉ	5
A. La situation.....	5
B. Principales recommandations de la Commission Gomery visant le parachèvement des réformes déjà entreprises	7
C. La plateforme électorale du Parti conservateur	8
ANNEXE – APPROVISIONNEMENTS : APERÇU DES RESPONSABILITÉS POUR L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPROVISIONNEMENT, PASSATION DES MARCHÉS ET GESTION DE LA PUBLICITÉ AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – DERNIERS DÉVELOPPEMENT

INTRODUCTION

Dans la foulée des constatations du Bureau du vérificateur général et du scandale des commandites, de nombreux changements ont été apportés aux processus d'achat et aux règles de passation des marchés du gouvernement fédéral, afin de renforcer la surveillance, la transparence et la reddition de comptes. Ce document aborde ces questions et comporte deux parties. La première présente les faits saillants des réformes entreprises par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'achat de biens et services, ainsi que les recommandations d'un groupe de travail chargé d'étudier la question. La deuxième traite des progrès accomplis pour ce qui est de la gestion des programmes de publicité du fédéral et énumère les principales recommandations de la Commission Gomery à ce sujet. Dans les deux cas, nous présentons aussi les engagements pris par le Parti conservateur relativement à ces questions au cours de la dernière campagne électorale.

LA RÉFORME DE L'APPROVISIONNEMENT ET DE LA PASSATION DES MARCHÉS

A. La situation

Le gouvernement du Canada achète chaque année, auprès de milliers de fournisseurs, des biens et des services d'une valeur d'environ 14 milliards de dollars. Parmi les 85 ministères, organismes, sociétés d'État et organismes de service spéciaux, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est la plus importante entité chargée des achats, puisqu'il passe en moyenne 60 000 marchés totalisant 10 milliards de dollars par an. Tandis que TPSGC achète des biens pour la plupart des ministères fédéraux, ceux-ci achètent eux-mêmes la plupart des services dont ils ont besoin.

Le 12 décembre 2003, le premier ministre a nommé l'honorable Walt Lastewka secrétaire parlementaire du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, et lui a confié en particulier l'examen des achats du gouvernement fédéral. Le sous-ministre et la sous-ministre adjointe de la Direction générale des approvisionnements du Ministère ont mis sur pied un groupe de travail pour seconder M. Lastewka dans sa mission. Le Groupe de travail était composé de membres du personnel de TPSGC, du ministère de la Justice, du ministère de la Défense nationale et du Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que d'un expert-conseil du secteur privé. Ces personnes possédaient de vastes connaissances dans le domaine des achats et beaucoup d'expérience dans le secteur public, et elles ont été secondées par un comité interministériel de directeurs généraux. Le groupe de travail a été créé en même temps que le Comité d'examen des dépenses, un nouveau comité du cabinet qui était responsable de l'examen de toutes les dépenses fédérales.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser une réforme fondamentale de la façon dont il achète des biens et des services. Il entend adopter un système d'achats pour l'ensemble du gouvernement, qui sera fondé sur *l'intégrité, la responsabilité et la transparence*, et qui permettra *d'accélérer et de simplifier les achats et de réduire les coûts des biens et des processus*. Des économies importantes pourront être réalisées en éliminant les chevauchements et les recouvrements dans l'ensemble du gouvernement et en investissant dans un système qui permet la création d'un environnement concurrentiel équitable pour tous les intervenants. Ces économies pourront ensuite être réaffectées en vue d'appuyer les priorités les plus importantes pour les citoyens canadiens. Le rapport final du Groupe de travail sur l'examen de l'ensemble des achats du gouvernement fédéral a été déposé en janvier 2005 et ses principales recommandations sont présentées dans la prochaine section du présent document.

Entre temps, le gouvernement libéral a annoncé et mis en place une série de mesures :

1. Le 23 mars 2004, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique sur la publication obligatoire des contrats de plus de 10 000 \$. Le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor donne des renseignements sur les contrats conclus par le Secrétariat ou en son nom. Depuis, le 31 octobre 2004, le site Web est mis à jour tous les trois mois et fournit de l'information sur les nouveaux contrats accordés.
2. Le 24 octobre 2005, le président du Conseil du Trésor annoncé un investissement de 35 millions de dollars par an dans une « nouvelle initiative d'apprentissage » pour les

fonctionnaires, concernant notamment la formation de spécialistes en finances, en vérification et en approvisionnement.

3. Le 25 octobre 2005, le président du Conseil du Trésor a déposé un document intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada – Notre engagement*, dans lequel il dévoilait une série de réformes en matière de gestion. Les mesures annoncées sont destinées à améliorer les pratiques de gestion et la reddition de comptes.

B. Recommandations du Groupe de travail sur l'examen de l'ensemble des achats du gouvernement fédéral

Le groupe de travail de M. Lastewka a fait de nombreuses recommandations visant à préciser les objectifs de l'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement, à éliminer les recoupements et les chevauchements dans toutes les activités de l'État et, enfin, à affecter et à gérer des ressources suffisantes pour assurer efficacement les services *dans l'ensemble du gouvernement*. Nous mentionnons ici certaines de ces recommandations⁽¹⁾.

Gestion des achats : Le gouvernement devrait adopter une approche globale pour la gestion de l'approvisionnement, afin de faire fructifier le mieux possible l'argent des contribuables canadiens. Pour assurer la transparence, il faudrait diffuser publiquement les plans d'approvisionnement ou les tranches pertinentes de ces plans.

Mécanismes de règlement des différends et de recours : Le gouvernement devrait examiner le mécanisme existant de règlement des différends à la lumière des constatations reproduites dans le rapport du Groupe de travail. Il faudrait adopter une approche pangouvernementale vigoureuse de la gestion des contrats et du rendement des fournisseurs et du règlement des différends. Pour les différends portant sur l'attribution des contrats et le rendement des entrepreneurs, l'agent responsable de l'approvisionnement devrait rester le premier responsable avec lequel communiquer pour les résoudre. Pour les différends portant sur le rendement des entrepreneurs, toutes les autres mesures visant à tenir compte des cas particuliers devraient être prévues dans le plan d'approvisionnement et dans le contrat.

Responsabilités dans le domaine des achats : Lorsqu'il existe des outils et des systèmes d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement, leur application devrait être obligatoire et faire l'objet d'une amélioration continue. Les besoins auxquels on ne pourrait pas répondre grâce à ces outils et systèmes devraient être gérés conformément au plan applicable dans la gestion de ces biens et de ces services. Le pouvoir permettant de faire appel à ces outils devrait être délégué généralement aux ministères, et dans le cadre de ces outils, les seules limites

(1) Le passage qui suit est tiré et adapté du document Groupe de travail du secrétaire parlementaire, *Examen des achats de l'ensemble du gouvernement – Rapport final*, janvier 2005 (http://www.tpsgc.gc.ca/gtea/text/final_report-f.pdf).

imposées dans les opérations d'achats devraient correspondre à celles qui sont prévues pour les pouvoirs de dépenser.

Gestion des biens et des services : Le gouvernement devrait gérer ses opérations d'achats pour tous ses biens, ses services et ses travaux de construction en planifiant la gestion de l'ensemble et en tenant compte du coût total de la propriété et des risques relatifs à certains biens, services ou travaux de construction.

Sélection des fournisseurs : Le gouvernement devrait reconnaître que la libre concurrence ne constitue pas le seul baromètre du rapport qualité-prix; par conséquent, il faudrait faire appel à un autre baromètre comme *premier* indicateur de rendement. Dans chaque plan d'achats de biens et de services, il faudrait démontrer le mécanisme de sélection qui permettra le mieux d'optimiser les ressources financières dans l'approvisionnement et de respecter les accords commerciaux, soit la libre concurrence, la concurrence entre des fournisseurs compétents, les contrats sans concurrence ou attribués à des fournisseurs uniques.

Outils d'achats : TPSGC devrait élaborer pour l'ensemble du gouvernement des outils d'approvisionnement qui permettent vraiment d'optimiser les ressources financières et de répondre aux besoins des ministères. Le Ministère devrait s'assurer que ces outils sont faciles d'accès et d'emploi. Il faudrait absolument normaliser la terminologie de l'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement. Il faudrait élaborer des documents normalisés rédigés dans un langage simple, afin de simplifier le processus d'attribution des contrats et le rendre plus efficace.

Relations avec les fournisseurs : Il faudrait créer un processus de présélection des fournisseurs, afin d'accélérer les opérations d'achats, lorsqu'il y a lieu de le faire. Le rendement passé, les normes professionnelles et sectorielles, les systèmes de gestion des opérations ainsi que d'autres exigences essentielles pertinentes devraient faire partie des critères de présélection. Le rendement des fournisseurs devrait aussi entrer en ligne de compte dans les relations futures. TPSGC devrait élaborer des normes et des indicateurs communs de rendement à l'intention des ministères pour l'évaluation des fournisseurs, pendant et après le processus de sélection et la durée du contrat. Les ministères devraient présenter en temps opportun à TPSGC les données qu'ils réunissent sur le rendement des fournisseurs. Les plans d'approvisionnement devraient prévoir des mesures d'incitation au rendement, l'analyse des coûts (et le partage des coûts et des économies de l'innovation), des garanties de travail, un échange d'information et d'autres méthodes comparables, auxquelles on devrait faire appel pour accroître l'efficacité des rapports avec les fournisseurs. Dans l'élaboration des indicateurs de rendement, TPSGC devrait mettre au point une méthodologie qui permettra d'encourager le rendement supérieur et de pénaliser le rendement insatisfaisant.

Ressources humaines : Tous les employés chargés d'exercer des pouvoirs d'approvisionnement devraient avoir suivi une formation adéquate dans ce domaine pour justifier des compétences nécessaires à une prise de décisions en connaissance de cause dans les opérations d'achats.

À ce jour, un certain nombre de ces recommandations ont déjà été mises en œuvre, notamment l'élaboration d'une approche des achats fédéraux fondée sur la gestion des produits à l'échelle du gouvernement, l'utilisation obligatoire des outils d'approvisionnement dans tout le gouvernement, lorsqu'ils existent, et la formation des ressources humaines en fonction du nouveau modèle opérationnel.

C. La plateforme électorale du Parti conservateur

Dans la plateforme qu'il a présentée au cours de la dernière campagne électorale, le Parti conservateur du Canada a promis d'assainir le processus de passation des marchés du gouvernement fédéral. Il a dit qu'il :

- Examinera et modifiera toutes les règles sur la passation des marchés pour rendre le processus d'adjudication libre de toute ingérence politique.
- Nommera un vérificateur de la passation des marchés qui veillera à ce que toutes les passations de marché soient équitables et transparentes, et qui donnera suite aux plaintes des fournisseurs.
- Permettra aux petits fournisseurs et aux fournisseurs à l'extérieur de la région de la capitale nationale d'être dûment pris en considération dans le cadre des contrats du gouvernement.⁽²⁾

LA RÉFORME DE LA GESTION DE LA PUBLICITÉ

A. La situation

Dès 2002, le gouvernement a apporté des changements exhaustifs à ses politiques et procédures dans le secteur de la publicité. Par la suite, il a répondu au rapport présenté en novembre 2003 par la vérificatrice générale⁽³⁾ – rapport qui a mené à la création de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires

(2) Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai – Programme électoral du Parti conservateur du Canada 2006*, p. 10 (<http://media.conservative.ca/video/20060113-Platform-f.pdf>).

(3) Vérificatrice générale du Canada, *Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique*, novembre 2003 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/03menu_f.html).

(Commission Gomery) – en adoptant un train de mesures précises permettant d’envisager une amélioration de la situation⁽⁴⁾ :

1. augmentation du nombre de fournisseurs de services publicitaires, du nombre d’occasions de concurrence et de la variété des méthodes d’achat;
2. paiement des services publicitaires sur la base d’une rémunération horaire et non pas à la commission (fréquente source d’abus dans le passé); d’autres méthodes de paiement, comme le versement de provisions et la rémunération au rendement, pourront être envisagées s’il y a lieu;
3. sélection d’une nouvelle agence de coordination dans un processus compétitif d’appel de propositions;
4. instauration d’une exigence modifiée de 80 p. 100 de contenu canadien;
5. renforcement continu des capacités internes;
6. publication d’un rapport annuel sur les activités publicitaires du gouvernement, afin de rehausser la transparence.

Ces nouvelles politiques et procédures s’accompagnaient d’un certain nombre de changements structurels et administratifs :

1. abolition de l’annexe Q du Règlement du Conseil du Trésor concernant la publicité, conjuguée à l’intégration de la publicité à la politique standard d’octroi des marchés entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003;
2. renforcement des mécanismes de surveillance de la gestion par :
 - la centralisation au service de Planification des communications stratégiques du Bureau du Conseil Privé de la prise de décision concernant la publicité;
 - la création de deux nouvelles unités à TPSGC pour gérer et coordonner les projets de publicité : la Direction générale de recherche en opinion publique et coordination de la publicité, et la Direction de l’approvisionnement en communication.

(4) La description qui suit est tirée de Commission d’enquête sur le programme des Commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery), *Rétablir l’imputabilité – Recommandations*, 2006, chap. 9, p. 175 et suiv.

B. Principales recommandations de la Commission Gomery visant le parachèvement des réformes entreprises

La première recommandation de la Commission Gomery⁽⁵⁾ relative à la question de la publicité gouvernementale veut que le gouvernement du Canada modifie sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées dans l'industrie publicitaire, et qu'il l'inscrive dans sa politique de communication et dans les documents correspondants.

Par ailleurs, les changements récemment annoncés par le président du Conseil du Trésor comprennent des améliorations de la fonction de vérification destinées à renforcer ces mécanismes de supervision. Du point de vue de la Commission, ce système paraît tout à fait exhaustif et pourrait bien être couronné de succès. Toutefois, la Commission croit aussi que le gouvernement pourrait envisager des mesures supplémentaires, notamment les suivantes :

- que le Bureau du contrôleur général adresse à chaque ministère et organisme l'instruction d'effectuer une vérification annuelle de ses programmes et processus de publicité, étant entendu que l'on pourra à terme décider chaque année de modifier ou d'annuler cette exigence;
- que le Bureau du vérificateur général entreprenne pendant l'année budgétaire 2006-2007 ou 2007-2008 une vérification intégrée des initiatives publicitaires du gouvernement afin de vérifier que les nouvelles procédures et politiques assurent vraiment l'équité, l'optimisation des ressources, l'efficacité, la formation professionnelle et, surtout, l'élimination de l'intervention politique dans la gestion et l'administration des activités publicitaires;
- que l'on procède à des analyses indépendantes des conclusions des ministères et organismes, des agences publicitaires et du public sur l'efficacité et l'efficacité des nouveaux systèmes et politiques de gestion de la publicité, ainsi que sur toute autre incidence ou conséquence.⁽⁶⁾

Enfin, le gouvernement fédéral devrait promouvoir une gestion compétente des activités publicitaires par la formation et l'accréditation.

(5) *Ibid.*, p. 177; cette recommandation est la quatorzième du Rapport.

(6) *Ibid.*, p. 180.

C. La plateforme électorale du Parti conservateur

Au cours de la dernière campagne électorale, le Parti conservateur s'est engagé à assainir les méthodes de publicité et de négociation des contrats du gouvernement – pour qu'elles ne soient pas utilisées par le gouvernement pour des raisons partisanses, ou pour le bénéfice privé des bénéficiaires des contrats. Le Parti a dit qu'il :

- Garantira que toutes les recherches sur l'opinion publique du gouvernement sont systématiquement publiées dans les six mois suivant la fin du projet, et interdira des rapports uniquement verbaux.
- Assurera que les méthodes de recherche sur l'opinion publique soulevées dans le chapitre 5 du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale sont soumises à un examen indépendant afin de déterminer si d'autres mesures, par exemple une enquête judiciaire, sont nécessaires.
- Ouvrira le processus d'adjudication des contrats de publicité et de recherches sur l'opinion publique afin d'empêcher que des firmes proches du gouvernement aient le monopole des affaires publiques.⁽⁷⁾

(7) Parti conservateur du Canada, *op. cit.*, p. 10.

ANNEXE

APPROVISIONNEMENTS : APERÇU DES RESPONSABILITÉS POUR L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT⁽¹⁾

Lois et règlements applicables

- L'approvisionnement au gouvernement s'effectue dans le cadre de plus de 15 lois du Parlement et plus de 35 politiques différentes.

Conseil du Trésor

- Établit les politiques d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement.
- Établit les limites relatives aux pouvoirs d'approbation des ministres et approuve les contrats et les projets d'une valeur supérieure à ces limites.
- Surveille l'ensemble du gouvernement.

Ministères et organismes opérationnels

- Assurent la prestation de services et de programmes aux Canadiens et Canadiennes.
- Établissent les exigences opérationnelles pour les biens et les services.
- Passent des contrats pour des biens (lorsqu'ils ont des pouvoirs délégués) et des services, en respectant les limites ministérielles.
- Font appel à TPSGC pour d'autres approvisionnements.

Commerce international/Industrie Canada

- Négocient les dispositions des marchés publics dans le cadre des accords commerciaux.

Ministères chargés des programmes

- Déterminent les programmes et les objectifs socio-économiques qui pourraient être appuyés par l'approvisionnement.
- Évaluent l'efficacité des programmes.

Justice

- Offre des conseils juridiques touchant les transactions et les questions liées aux approvisionnements.

(1) L'annexe est tirée textuellement du document de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada portant le même titre (<http://www.pwgsc-tpsgc.com/gtea/text/factsheets/frProcurement.pdf>).

Tribunal canadien du commerce extérieur

- Examine les plaintes formulées à l'égard des marchés publics pour vérifier qu'ils respectent les exigences des accords commerciaux.
- Fait des constatations, recommande des correctifs et peut allouer des frais ou des dédommagements.

Vérificateur général

- Examine les activités du gouvernement pour assurer le respect des politiques et l'optimisation des ressources.
- Recommande des mesures correctives au gouvernement.

TPSGC – Organisme de prestation de services communs d'approvisionnement

- S'occupe de l'approvisionnement pour les ministères et les organismes opérationnels :
 - Obligatoire pour les biens (sauf en cas de déléation);
 - Optionnel pour les services et les travaux de construction.
- Délègue aux ministères un niveau de pouvoir d'approbation de marché des biens.
- Élabore des méthodes d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement.

Dans l'exercice de ses fonctions d'approvisionnement pour le compte des ministères et organismes opérationnels, l'organisme de prestation de services communs est responsable de déterminer en collaboration avec ses clients, la façon dont leurs besoins seront comblés. Les ministères et organismes opérationnels sont généralement responsables de déterminer leurs besoins et quand ils doivent être comblés. L'approvisionnement, qui comprend l'étude de marché, la planification des besoins et les appels d'offres, l'évaluation, la sélection, la négociation, l'émission et l'administration des contrats, est la responsabilité de l'organisme de prestation de services communs qui doit s'assurer que les contrats sont exécutés conformément aux conditions convenues en termes d'échéances, de coûts et de rendement.