

2006



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 10
L'attribution et la gestion d'un contrat relatif
aux services de santé — Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada et Santé Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes, un tour d'horizon du système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que douze chapitres. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 1 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2006/1-10F
ISBN 0-662-72810-6



Chapitre

10

**L'attribution et la gestion d'un contrat
relatif aux services de santé**

Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada et
Santé Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Importance du contrat	5
Vérifications internes antérieures	5
Objet de la vérification	6
Observations et recommandations	7
Attribution du contrat	7
Aucun des soumissionnaires ne remplissait l'une des exigences obligatoires; TPSGC a néanmoins attribué le contrat	7
Gestion du contrat	10
Santé Canada et TPSGC n'ont pas mis en œuvre deux conditions du contrat	10
Santé Canada ne s'est pas conformé à certaines exigences de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> concernant le paiement des produits et des services	12
Santé Canada n'a pas de délégation claire des pouvoirs de signer en matière de finances pour l'approbation des paiements de produits et de services	14
Santé Canada ne s'est pas conformé à certaines exigences de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> pour les paiements relatifs au traitement des demandes	16
Conclusion	17
Événements postérieurs	18
À propos de la vérification	20
Annexe	
Tableau des recommandations	22



L'attribution et la gestion d'un contrat relatif aux services de santé

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Santé Canada

Points saillants

Objet

Santé Canada a la responsabilité de fournir des services de santé non assurés, comme des médicaments et des fournitures médicales, aux membres des Premières nations et aux Inuits admissibles. En 1997, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a attribué un contrat à la société First Canadian Health Management Corporation Inc. pour la prestation de services de traitement des demandes du programme des Services de santé non assurés (SSNA) de Santé Canada. Nous avons voulu vérifier si TPSGC s'était conformé à la politique sur les marchés du gouvernement lorsqu'il avait octroyé le contrat et si Santé Canada avait exercé un contrôle adéquat sur les fonds publics dépensés pour le programme.

Cette fois-ci, nous n'avons pas vérifié l'admissibilité des demandeurs au programme car, à l'occasion d'une vérification précédente (Rapport de novembre 2004, chapitre 4 intitulé « La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques »), nous avons conclu que le processus suivi par Santé Canada permettait de confirmer, avant l'approbation du remboursement, que le bénéficiaire était admissible et que les prestations pharmaceutiques étaient couvertes. Au cours de cette vérification, nous avons pris connaissance du contrat conclu par le gouvernement avec First Canadian Health Management Corporation Inc. et nous avons décidé de le vérifier l'année suivante.

Le présent rapport de vérification devait être publié en avril 2006, mais a été reporté parce que des élections fédérales ont modifié le calendrier parlementaire. Pour mettre à jour nos observations, en août 2006, nous avons obtenu de l'information des deux organisations sur les mesures qu'elles avaient prises pour donner suite aux observations et recommandations du présent chapitre. La mise à jour de nos observations est présentée à la fin du chapitre, à la rubrique **Événements postérieurs**.

Nos conclusions sur les pratiques de gestion des contrats et les actions entreprises ne se rapportent qu'aux fonctionnaires et non à des actions quelconques de l'entrepreneur. Les règles et les règlements que nous mentionnons s'appliquent aux fonctionnaires; ils ne s'appliquent pas

aux entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les dossiers de l'entrepreneur.

Pertinence

De 1998, date de début du contrat, à janvier 2006, Santé Canada a dépensé quelque 104 millions de dollars en frais de traitement pour des demandes de paiement d'une valeur d'environ 2,6 milliards de dollars en médicaments, soins dentaires, fournitures médicales et équipement médical qui ont été fournis aux membres des Premières nations et aux Inuits admissibles. Compte tenu de l'importance des produits et des services offerts et des coûts qui s'y rattachent, il est primordial que les fonctionnaires de TPSGC et de Santé Canada qui passent ces contrats de services protègent les intérêts de l'État en veillant à leur conformité avec les lois et règlements qui s'appliquent, notamment les articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP ou la Loi)*. Selon ces articles, il y a lieu de vérifier que les sommes à verser pour les services sont disponibles (art. 32), que l'imputation est régulière (art. 33) et que les services ont bien été rendus (art. 34).

Constatations

- TPSGC n'a pas pu démontrer que les différents soumissionnaires du marché avaient fourni des preuves de stabilité financière, même si cela constituait l'une des exigences obligatoires. Par conséquent, TPSGC n'aurait dû accorder le contrat à aucun d'entre eux.
- De 1998 à janvier 2006, Santé Canada n'a pas respecté les dispositions de la *LGFP* en effectuant des paiements d'une valeur approximative de 2,6 milliards de dollars à First Canadian Health Management Corporation Inc. sans avoir procédé aux attestations mentionnées aux articles 33 et 34.
- Entre 1998 et 2003, Santé Canada a fait un suivi annuel des paiements faits à First Canadian Health Management Corporation Inc. pour le traitement des demandes. Cependant, le Ministère n'a pas respecté l'article 32 de la *LGFP* selon lequel il faut faire le suivi des paiements cumulatifs pendant la durée du contrat. Les services payés par Santé Canada ont été rendus, mais les paiements ont excédé de 24 millions de dollars la valeur initiale du contrat. Depuis 2003, Santé Canada fait le suivi des paiements sur une base pluriannuelle, en conformité avec l'article 32 de la *LGFP*.
- Nos travaux de vérification visant à mettre à jour nos observations nous ont permis de constater que TPSGC et Santé Canada ont réglé les questions de gestion du contrat soulevées dans le présent chapitre. Mais selon le mandat qui nous a été conféré, nous devons porter à l'attention du Parlement toute question de nature importante. Nous faisons rapport sur ces questions en raison de leur importance et de la

durée de la période pendant laquelle certains contrôles de gestion financière essentiels relatifs à ce contrat étaient inexistant.

Réaction des ministères. TPSGC et Santé Canada ont répondu favorablement à nos recommandations et ont pris des mesures correctives. Leurs réponses sont présentées dans les passages pertinents du présent chapitre.

Introduction

Importance du contrat

10.1 En 1997, TPSGC a attribué à First Canadian Health Management Corporation Inc. (FCH) un contrat de services de traitement des demandes de paiement du programme des Services de santé non assurés (SSNA) de Santé Canada. TPSGC a dû demander l'autorisation du Conseil du Trésor pour ce contrat d'approvisionnement dont la valeur excédait son pouvoir d'approbation. Le contrat était évalué à 45,7 millions de dollars pour les cinq premières années; il comprenait deux options de renouvellement de deux ans. La première option était évaluée à 14,8 millions de dollars et la seconde, à 14,4 millions de dollars, soit un total de 74,9 millions de dollars sur neuf ans. Étant donné une augmentation dans le volume des demandes, la valeur totale du contrat a été portée, en mars 2004, à 161,4 millions de dollars sur la période de neuf ans.

10.2 Le programme des SSNA a pour objet de financer les produits et les services médicaux nécessaires en matière de santé, qui ne sont pas couverts par un régime d'assurance privé ou par les régimes d'assurance-maladie des provinces et des territoires, mais qui sont offerts à quelque 765 000 membres des Premières nations et Inuits admissibles. Les produits et les services comprennent les médicaments, les soins dentaires, les fournitures médicales et l'équipement médical.

10.3 Santé Canada verse deux types de paiements à l'entrepreneur pour l'exécution du programme des SSNA. Le Ministère acquitte les frais de traitement de chaque demande que les fournisseurs de service présentent à FCH. Les frais de traitement se sont chiffrés à environ 104 millions de dollars depuis le début du contrat jusqu'en janvier 2006. Le Ministère rembourse aussi l'entrepreneur qui paie les fournisseurs de services pour les produits et les services médicaux nécessaires en matière de santé que ces derniers ont fourni aux membres des Premières nations et aux Inuits admissibles. Entre le début du contrat et janvier 2006, le coût total des produits et des services a été de quelque 2,6 milliards de dollars.

Vérifications internes antérieures

10.4 En juin 2003, TPSGC savait que le contrat de FCH, qui devait expirer en novembre 2003, avait dépassé la valeur prévue. C'est pourquoi, à la demande expresse du sous-ministre, TPSGC a effectué

une vérification interne du contrat en 2004. La vérification était centrée sur les pratiques d'approvisionnement et de gestion suivies à partir du moment de la demande, en 1996, et jusqu'en décembre 2003. Elle comprenait l'examen des principaux documents d'approvisionnement et d'administration du contrat provenant des dossiers de TPSGC. Le rapport de vérification a été diffusé sur le site Web du Ministère.

10.5 Entre 2003 et 2005, le groupe de vérification interne de Santé Canada a procédé à divers examens du contrat. Le groupe agissait à titre consultatif, à la demande de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits. Les examens portaient sur certains aspects clés de la gestion du contrat dont la responsabilité incombait uniquement à Santé Canada en tant que chargé de projet pour ce même contrat. Pourtant, les rapports n'ont pas été diffusés sur le site Web du Ministère.

10.6 En réponse aux constatations issues de la vérification interne de TPSGC et des examens de Santé Canada, les deux ministères ont préparé des plans d'action en vue de régler les problèmes soulevés dans leurs rapports. Nous avons évalué leurs plans d'action et conclu qu'ils avaient mis en œuvre la plupart des initiatives décrites dans leurs plans et que celles-ci portaient bien sur les problèmes cernés. Dans les deux ministères, la direction met en œuvre les autres initiatives prévues.

Objet de la vérification

10.7 Notre objectif consistait à déterminer si :

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avait octroyé le contrat à FCH en conformité avec la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor;
- Santé Canada s'était conformé aux autorisations pertinentes et avait exercé un contrôle adéquat sur les fonds publics dépensés.

10.8 Nous avons examiné les questions que les groupes de vérification interne des deux ministères avaient relevées, dont :

- la conformité à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP ou la *Loi*) dans le cas du paiement des frais de traitement des demandes versé à l'entrepreneur;
- l'application de la formule d'ajustement du coût;

- la conformité à la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes du Conseil du Trésor.

10.9 Nous avons aussi examiné certaines questions qui ne faisaient pas partie de l'étendue des travaux effectués par les groupes de vérification interne des deux ministères, notamment :

- l'attribution du contrat;
- la conformité aux articles 33 et 34 de la *Loi*, dans le cas du paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé;
- la clarté de la délégation des pouvoirs de signer en matière de finances de Santé Canada pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé;
- la conformité aux articles 32 et 34 de la *Loi* pour le paiement des frais de traitement des demandes.

10.10 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de vérification.

Observations et recommandations

Attribution du contrat

Aucun des soumissionnaires ne remplissait l'une des exigences obligatoires; TPSGC a néanmoins attribué le contrat

10.11 Nous nous attendions à ce que TPSGC ait respecté la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor lorsqu'il a attribué le contrat à FCH. Selon cette politique, le Ministère doit notamment veiller à ce que les soumissions satisfassent aux exigences obligatoires et établir et organiser des dossiers d'approvisionnement qui fournissent une piste de vérification complète. La mise en œuvre de cette politique facilite la surveillance exercée par la direction, en particulier lorsqu'il y a examen financier, poursuites judiciaires subséquentes ou plainte officielle.

10.12 En tant qu'autorité contractante, TPSGC a la responsabilité de voir à ce que les propositions soient évaluées selon les critères établis. Dans le cas qui nous intéresse, tous les soumissionnaires devaient répondre à six exigences obligatoires pour pouvoir être sélectionnés (voir la pièce 10.1).

Pièce 10.1 Exigences obligatoires pour le contrat

1. Signer et soumettre la première page du document intitulé Demande de propositions (DP) pour certifier l'acceptation et l'observation de toutes les conditions énoncées dans la DP.
2. Signer le formulaire d'attestation de la conformité à la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes.
3. Être une entité juridique financièrement stable dont la situation financière courante est saine. En particulier, fournir :
 - a. un bilan d'ouverture en date du début des opérations;
 - b. les états financiers intermédiaires internes (bilan et état des résultats);
 - c. des détails sur la provenance du fonds de roulement pour couvrir sur une période future de 90 jours les coûts d'exploitation totaux de la société (y compris une attestation de la part d'un comptable professionnel);
 - d. la liste de tous les actionnaires et propriétaires.
4. Avoir acquis au cours des cinq dernières années une expérience liée aux systèmes automatisés de traitement des renseignements et des demandes de paiement pour services de santé (ou préciser les relations de partenariat qui répondent à cette exigence).

Les soumissionnaires doivent fournir trois références vérifiables qui attestent que la société satisfait à cette exigence au niveau de l'expérience.
5. Remplir et soumettre le formulaire d'attestation portant sur les exigences obligatoires relatives aux services.
6. Remplir et soumettre le formulaire d'attestation personnelle.

Source : Santé Canada — Programme des Services de santé non assurés, Système de traitement des renseignements et des demandes de paiement pour services de santé, Énoncé des exigences, 1997.

10.13 L'une des exigences obligatoires à laquelle les entreprises soumissionnaires devaient se soumettre consistait à fournir la preuve de leur stabilité financière et de leur situation financière courante. À cette fin, les sociétés devaient présenter un bilan d'ouverture, des états financiers intermédiaires, une attestation des sources du fonds de roulement et une liste de tous les actionnaires et propriétaires.

10.14 Nous croyons que l'attestation des sources de fonds de roulement a une importance capitale, en particulier pour une nouvelle société comme FCH. Le fonds de roulement indique le montant d'actif disponible pour remplir les obligations à court terme (voir la pièce 10.2). TPSGC doit obtenir l'assurance que le soumissionnaire retenu a une situation financière stable afin d'éviter toute interruption de service.

Pièce 10.2 Exigences relatives aux renseignements financiers et à la stabilité financière

Chaque soumissionnaire doit fournir des détails sur la provenance du fonds de roulement pour couvrir les coûts d'exploitation totaux de la société au cours d'une période future de 90 jours. Cela comprend entre autres une attestation de la part d'un comptable professionnel (comptable agréé, comptable en management accrédité ou comptable général licencié), une description des sources de fonds de roulement et une répartition des dépenses pour la période de 90 jours. Cette répartition devrait au moins comprendre les salaires, les avantages sociaux, le loyer, les fournitures de bureau, la publicité et les autres dépenses.

Une explication sur les sources de financement de ces dépenses doit aussi être fournie, pour la période de 90 jours mentionnée ci-dessus. L'information à fournir comprend les soldes de trésorerie existants, le fonds de roulement et/ou la valeur de la marge de crédit de l'institution financière de la société moins tous les retraits effectués.

Une lettre de crédit de l'institution financière de la société peut également être incluse afin de fournir des renseignements additionnels.

Source : Santé Canada — Adapté de l'annexe 18 — Exigences relatives aux renseignements financiers (programme des Services de santé non assurés, Système de traitement des renseignements et des demandes de paiement pour services de santé, Énoncé des exigences)

10.15 Nous nous attendions à trouver en dossier des preuves que le soumissionnaire retenu avait répondu aux exigences obligatoires. TPSGC avait conclu que quatre soumissions y répondaient. Par contre, le dossier du Ministère ne contenait pas les documents requis pour étayer cette conclusion. En effet, il ne contenait aucune attestation des sources du fonds de roulement des soumissionnaires témoignant de leur stabilité financière. Nous avons conclu que, sans une telle attestation, aucune des soumissions ne remplissait l'exigence obligatoire ayant trait à la stabilité financière; TPSGC n'aurait donc pas dû octroyer le contrat à l'un ou l'autre des quatre soumissionnaires. Or, selon le manuel de TPSGC sur l'approvisionnement, il faut annuler l'appel d'offres lorsque aucune des soumissions ne répond à l'une ou l'autre des exigences obligatoires.

10.16 TPSGC nous a dit qu'il croyait avoir exercé une diligence raisonnable lors de l'attribution du contrat, car une équipe d'évaluation technique indépendante composée de huit membres avait évalué les quatre soumissions, et les services juridiques du Ministère avaient examiné et approuvé le dossier. Il a toutefois admis que ses dossiers ne renfermaient pas d'information complète sur le processus décisionnel suivi pour justifier l'attribution du contrat. Par conséquent, TPSGC n'a pas pu nous fournir de preuves que l'une des exigences obligatoires avait été remplie.

10.17 À notre avis, les activités menées par le Ministère pour justifier l'attribution du contrat ne peuvent remplacer le respect des exigences

obligatoires; de ce fait, le contrat n'aurait dû être attribué à aucun des soumissionnaires.

10.18 Le contrat en cours expire en novembre 2007. Par conséquent, TPSGC lancera prochainement une demande de propositions concurrentielle pour la prestation de services de traitement des demandes.

10.19 Recommandation. En ce qui concerne l'attribution du prochain contrat, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait se conformer à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et veiller à ce que l'entrepreneur sélectionné remplisse toutes les exigences obligatoires.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) accepte cette recommandation et s'assurera que tous les contrats qui sont attribués se conforment à la politique du Conseil du Trésor en matière de passation des marchés, notamment à l'exigence selon laquelle les soumissionnaires retenus doivent respecter toutes les exigences obligatoires.

Depuis 1997, les règles visant à déterminer l'étendue des documents pertinents devant être conservés ont été renforcées. En 2002, à la suite d'une recommandation du Tribunal canadien du commerce extérieur, TPSGC a modifié ses procédures en vue de s'assurer que des documents complets sur tous les marchés soient conservés.

Gestion du contrat

Santé Canada et TPSGC n'ont pas mis en œuvre deux conditions du contrat

10.20 Nous nous attendions à ce que Santé Canada et TPSGC veillent au respect de toutes les conditions du contrat pendant sa durée et à ce que les intérêts des parties soient protégés.

10.21 Santé Canada n'a pas appliqué la formule d'ajustement des coûts. Le contrat renfermait une disposition prévoyant l'ajustement des coûts de traitement par demande si le volume des opérations était supérieur ou inférieur au seuil fixé initialement. Si le nombre de demandes par année excédait ce seuil, une formule devait être appliquée afin de réduire les coûts de traitement par demande. Si le nombre de demandes par année était inférieur au niveau initial, la formule devait être appliquée afin d'augmenter les coûts de traitement de chaque demande.

10.22 Au cours des cinq premières années du contrat, le volume des opérations a dépassé le seuil initialement prévu. Néanmoins, la formule

établie pour réduire les coûts de traitement de chaque demande n'a pas été appliquée. Santé Canada a donc versé à l'entrepreneur quatre millions de dollars en frais injustifiés entre 1999 et 2004. Lorsque le contrat a été modifié, en août 2004, l'entrepreneur et l'État ont convenu, dans le cadre des négociations, de ne pas appliquer la formule de manière rétroactive, ni pour la durée du contrat.

10.23 TPSGC ne sait pas si le contrat de FCH respecte la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes. Le contrat de FCH stipule qu'il est impératif de respecter la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes. Selon la Politique, les contrats de services d'une valeur de plus de 5 000 \$ destinés principalement aux populations autochtones doivent être attribués à des entreprises autochtones qualifiées, dans la mesure où celles-ci peuvent remplir certaines conditions. Voici ces conditions :

- L'entreprise qui soumissionne pour le contrat doit être une entreprise dont les autochtones ont le contrôle et sont actionnaires majoritaires, c'est-à-dire détiennent au moins 51 p. 100 des actions;
- Lorsqu'elle emploie plus de cinq employés à plein temps, l'entreprise doit compter au moins 33 p. 100 d'employés autochtones;
- Au moins 33 p. 100 de la valeur des travaux prévus au contrat doivent être exécutés par une entreprise autochtone.

10.24 Avant d'attribuer le contrat, TPSGC avait demandé à Affaires indiennes et du Nord Canada d'effectuer des vérifications afin de déterminer si les soumissions de trois entreprises remplissaient les conditions de la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes. Ces vérifications ont permis de conclure que les trois soumissionnaires se conformaient à l'exigence relative à la propriété autochtone. En revanche, à ce moment-là, les entreprises n'avaient pas encore engagé d'employés. C'est pourquoi les vérificateurs ont recommandé d'effectuer une vérification du soumissionnaire retenu après le début des activités afin de déterminer si toutes les autres exigences de la Politique étaient remplies.

10.25 TPSGC a attribué le contrat en 1997. En février 2005, après avoir pris connaissance du rapport de son propre groupe de vérification interne, TPSGC a demandé à Affaires indiennes et du Nord Canada d'exécuter une vérification afin d'établir si FCH se conformait aux

exigences de la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes. La vérification n'est pas encore terminée et, en date de janvier 2006, l'État n'avait pas obtenu l'assurance que l'entrepreneur satisfaisait aux exigences de la Politique.

Santé Canada ne s'est pas conformé à certaines exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* concernant le paiement des produits et des services

Trésor — L'ensemble des fonds que perçoit le gouvernement fédéral. Tous les fonds reçus par le gouvernement fédéral doivent être portés au crédit du Trésor et faire l'objet d'une reddition de comptes appropriée.

10.26 Les fonctionnaires sont tenus de prendre les mesures qui s'imposent pour s'acquitter de leurs responsabilités avec prudence. La *Loi sur la gestion des finances publiques* (la *Loi*) énonce des conditions précises pour régir les paiements imputés au **Trésor** (voir la pièce 10.3).

Pièce 10.3 Exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'appliquant aux paiements

Fonds disponibles. Les ministères doivent veiller à ce que leurs dépenses totales ne dépassent pas le montant approuvé (affecté) pour le programme par le Parlement (article 32).

L'imputation est régulière. Un fonctionnaire compétent doit confirmer que l'imputation sur le crédit est régulière (et avoir l'assurance que la valeur a été reçue) avant de demander ou d'effectuer le paiement (article 33).

Valeur reçue. Avant de payer pour les fournitures livrées ou les services rendus, le fonctionnaire doit attester que les travaux ont été exécutés, que les fournitures ont été livrées ou que les services ont été rendus conformément aux conditions du contrat ou, en l'absence de contrat, que le prix est raisonnable (article 34).

10.27 Nous nous attendions à ce que Santé Canada ait pris des mesures pour garantir la conformité aux autorisations pertinentes lorsqu'il effectue des paiements à l'entrepreneur pour des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé couverts par le programme des Services de santé non assurés (SSNA).

10.28 À partir de 1998, Santé Canada a envoyé des lettres au receveur général du Canada l'autorisant à effectuer des paiements à FCH en vertu de l'article 33 de la *Loi*. Les fonds sont versés à FCH et sont utilisés pour rembourser les fournisseurs de services pour le coût des médicaments, des soins dentaires, des fournitures médicales et de l'équipement médical fournis aux membres des Premières nations et aux Inuits admissibles dans le cadre du programme des SSNA de Santé Canada. Des fonds d'une valeur approximative de 15 millions de dollars sont transférés deux fois par mois.

10.29 Le receveur général procède aux paiements, mais il incombe à Santé Canada de veiller au respect des exigences des articles 33 et 34 de la *Loi* étant donné que les crédits votés par le Parlement pour le

programme des SSNA sont affectés au budget du Ministère. Nous avons constaté que, depuis le début du contrat, Santé Canada ne s'est pas conformé aux articles 33 et 34.

10.30 Chacun des paiements imputés au Trésor doit porter la signature du détenteur du pouvoir de signer (attestation) en vertu de l'article 34 de la *Loi*. Nous avons constaté que, dans les lettres envoyées au receveur général du Canada de 1998 à 2002, Santé Canada avait produit à l'avance une seule attestation en vertu de l'article 34 pour l'année entière. Le Ministère n'a pas attesté chaque demande de paiement à FCH. Nous avons aussi constaté que, de 2003 à 2006, Santé Canada n'avait pas fourni d'attestation en vertu de l'article 34 pour les paiements relatifs aux produits et aux services médicaux nécessaires en matière de santé couverts par le programme des SSNA. Dans les deux cas, Santé Canada soit a fourni une attestation non conforme en vertu de l'article 34, soit n'a fourni aucune attestation. De 1998 à janvier 2006, le Ministère n'a donc pas agi en conformité avec l'article 34 de la *Loi*.

10.31 L'attestation prévue à l'article 34 inclut des procédés de vérification visant à obtenir l'assurance que les produits ont été livrés et que les services ont été rendus et que le prix demandé est le prix prévu au contrat ou qu'il est raisonnable. Or, depuis le début du contrat, les responsables du programme des SSNA à Santé Canada ont exécuté des travaux de vérification des paiements des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé faits en vertu du programme. Ces travaux comprennent la vérification des fournisseurs de services afin de s'assurer que le programme ne paie que pour des prestations approuvées à des clients admissibles.

10.32 À la fin de 2005, le Ministère a commencé à concevoir un processus de rapprochement des paiements pour faire en sorte que les montants facturés par FCH soient étayés. Nous n'avons pas évalué l'efficacité de ce processus en raison de sa mise en œuvre récente. Nous invitons toutefois Santé Canada à continuer de renforcer ses procédés de vérification des paiements faits à l'entrepreneur pour les produits et les services médicaux nécessaires en matière de santé. Ce travail de vérification est important, mais il est aussi primordial que le Ministère se conforme à l'attestation prévue à l'article 34 de la *Loi*.

10.33 L'article 33 de la *Loi* confère aux agents financiers d'un ministère le pouvoir de faire des demandes de paiement et de les imputer aux crédits du ministère. La Politique sur les demandes de paiement et paiement à la date d'échéance du Conseil du Trésor indique ce qui suit :

Le pouvoir de payer doit être exercé seulement lorsque la demande a été attestée, par écrit ou par voie électronique, conformément à l'article 34 de la *LGFP*, par une personne dûment autorisée à le faire. L'agent payeur doit être suffisamment assuré que l'attestation prévue par l'article 34 a été fournie.

10.34 Santé Canada a fait certaines vérifications de ces paiements depuis le début du contrat, mais ses travaux ne sont pas suffisants pour autoriser les paiements et les imputer au Trésor. Sans attestation adéquate en vertu de l'article 34 de la *LGFP*, le pouvoir de payer n'aurait pas dû être exercé selon l'article 33 de la *LGFP*. Ainsi, de 1998 à janvier 2006, le Ministère a effectué des paiements pour des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé sans détenir les pouvoirs prévus aux articles 33 et 34 de la *Loi*. Dans ces conditions, Santé Canada n'était pas autorisé à imputer au Trésor les paiements qui s'élevaient à environ 2,6 milliards de dollars en janvier 2006.

10.35 Selon Santé Canada, les divers contrôles financiers existants, y compris le programme de vérification étendue des fournisseurs des SSNA et les travaux de vérification exécutés, procurent au Ministère l'assurance que les paiements ont été faits pour des produits et des services couverts par le programme des SSNA. Le Ministère reconnaît néanmoins qu'il lui faut améliorer les contrôles financiers en place afin de se conformer aux articles 33 et 34 de la *Loi*.

10.36 Recommandation. Santé Canada devrait se conformer aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé qui sont admissibles au programme des Services de santé non assurés.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord et prendra les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes les exigences des articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont respectées.

Santé Canada n'a pas de délégation claire des pouvoirs de signer en matière de finances pour l'approbation des paiements de produits et de services

10.37 Le document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances de Santé Canada, entré en vigueur en octobre 2004, indique que l'agent de programme a le pouvoir d'approuver les paiements jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars. Le document précise aussi ce qui suit :

Les exceptions aux limites du pouvoir de signature en matière financière peuvent être négociées sur une base d'exception, suite à la recommandation du Chef de la Direction générale/Directeur général régional et à l'approbation du Sous-ministre. Par exemple, les paiements à la compagnie First Canadian Health doivent être approuvés par le Directeur ou le Directeur général délégué même quand ces paiements dépassent les limites de délégation financière...

10.38 Du fait que les paiements à FCH étaient mentionnés dans le document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances et que les paiements bimensuels d'environ 15 millions de dollars étaient bien supérieurs à la limite de 5 millions de dollars fixée pour les pouvoirs délégués aux responsables du programme, nous nous attendions à trouver ce qui suit :

- un montant maximal que peuvent autoriser les responsables du programme en vertu de l'article 34 de la *Loi*;
- une approbation du sous-ministre accordant des pouvoirs de signer accrus aux responsables des programmes pour ces paiements exceptionnels faits à FCH.

10.39 Nous n'avons pas trouvé de mention d'un tel montant maximal ni d'approbation du sous-ministre. Les fonctionnaires de Santé Canada nous ont dit qu'ils croyaient que la délégation suivait les règles et que l'approbation du sous-ministre sur le document lui-même suffisait à autoriser ces paiements exceptionnels à FCH. Mais à notre avis, le libellé du document n'était pas assez précis pour éviter les différences d'interprétation.

10.40 Recommandation. Santé Canada devrait modifier son document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances pour le contrat de First Canadian Health Management Corporation Inc. afin de rendre plus clair le libellé de la délégation des pouvoirs de signer en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* accordée à ses fonctionnaires pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord et va clarifier le libellé du document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances en ce qui à trait aux pouvoirs accordés aux fonctionnaires pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires.

Santé Canada ne s'est pas conformé à certaines exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour les paiements relatifs au traitement des demandes

10.41 Article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le paragraphe 32(2) de la *Loi* exige que les ministères établissent des procédures et tiennent des dossiers afin d'assurer le contrôle des engagements financiers à imputer sur chaque crédit ou poste. Nous avons constaté que Santé Canada n'avait pas fait le suivi des engagements et des dépenses sur une base pluriannuelle, ce qui a donné lieu au dépassement de la valeur du contrat. En 2002, quatre ans seulement après la signature du contrat de cinq ans, le Ministère avait dépassé sa valeur totale.

10.42 Santé Canada et les fonctionnaires de TPSGC ne se sont aperçus qu'en juin 2003 que la valeur du contrat initial avait été dépassée de 16 millions de dollars. À la fin de la période du contrat initial, soit le 30 novembre 2003, le Ministère avait dépensé 24 millions de dollars de plus que la valeur du contrat.

10.43 Santé Canada a maintenant pris des mesures pour faire le suivi des dépenses par rapport à la valeur du contrat. Depuis juin 2003, les agents de programme du Ministère font le suivi des dépenses afin d'avoir l'assurance que les fonds sont disponibles avant d'effectuer les paiements. Le Ministère se conforme donc au paragraphe 32(2) de la *Loi* pour le contrat de FCH.

10.44 Article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En vertu de l'article 34 de la *Loi*, les agents de programme peuvent approuver les paiements des factures seulement après s'être assurés que les produits et les services ont été reçus et que le prix est conforme au contrat. Nous avons sélectionné un échantillon aléatoire de 154 factures sur une période de sept ans afin de vérifier si le volume des demandes de paiement traitées par FCH était étayé par des documents adéquats. Nous avons constaté que tous les dossiers contenaient l'attestation requise en vertu de l'article 34. Par contre, en ce qui concerne 22 des 154 factures, aucun document ne justifiait le volume de demandes traitées. Pour ces 22 factures d'une valeur totale de 5,5 millions de dollars, on ne sait pas comment les fonctionnaires de Santé Canada qui ont fourni les attestations en vertu de l'article 34 ont obtenu l'assurance que FCH avait facturé les bons montants au Ministère.

10.45 Santé Canada a pris connaissance de la situation au moyen d'un examen interne en décembre 2003 et a appliqué des mesures pour renforcer les procédures visant à assurer la conformité à l'article 34. En étudiant notre échantillon, nous avons remarqué que les factures

de 2004 et des années subséquentes étaient accompagnées de pièces justificatives. Ainsi, depuis 2004, Santé Canada se conforme à l'article 34 de la *Loi* pour le contrat de FCH.

Conclusion

10.46 Les politiques sur les contrats et la gestion financière du gouvernement visent à faire en sorte que le processus de passation de contrats du gouvernement soit transparent et équitable et que les fonds publics soient utilisés avec prudence et probité.

10.47 À notre avis, TPSGC n'aurait pas dû octroyer le contrat à l'un ou l'autre des soumissionnaires. En outre, les fonctionnaires de TPSGC ne se sont pas toujours acquittés de leurs responsabilités associées au contrat de FCH conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

10.48 TPSGC a pris des mesures pour régler les questions qui avaient été portées à l'attention de la direction à la suite du rapport de son propre groupe de vérification interne. Cependant, d'autres questions doivent encore être résolues. Il doit obtenir l'assurance que l'entrepreneur se conforme aux exigences de la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes. En outre, pour le prochain contrat, le Ministère devra respecter la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

10.49 Santé Canada a aussi pris des mesures correctives pour régler les questions soulevées par ses examens internes. En revanche, certaines questions requièrent toujours une attention. Le Ministère ne se conforme pas aux articles 33 et 34 de la *Loi*, car il n'atteste pas comme il se doit les paiements de produits et de services médicaux en matière de santé avant de les imputer au Trésor. En ne se conformant pas aux articles 33 et 34 de la *Loi*, le Ministère a approuvé de 1998 à janvier 2006 des paiements à FCH totalisant environ 2,6 milliards de dollars qu'il a imputés au Trésor sans les autorisations requises à cette fin.

10.50 Par ailleurs, Santé Canada doit revoir son document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances afin de rendre plus clair le libellé des pouvoirs délégués aux fonctionnaires qui approuvent les paiements de produits et de services médicaux nécessaires en matière de santé en vertu de l'article 34 de la *Loi*.

10.51 Les deux ministères doivent surtout veiller à ce que leurs fonctionnaires respectent les autorisations pertinentes.

Événements postérieurs

10.52 Le dépôt du présent rapport a été reporté d'avril 2006 à novembre 2006 à cause de changements au calendrier parlementaire découlant de la tenue d'élections fédérales. Puisque les travaux de vérification sur place avaient pris fin le 31 janvier 2006, nous avons effectué des travaux additionnels afin que nos observations soient à jour en date du 1^{er} septembre 2006. Ces travaux additionnels avaient pour objet d'établir si TPSGC et Santé Canada avaient pris des mesures convenables pour régler les questions relatives à la gestion du contrat octroyé à First Canadian Health Management Corporation Inc. (FCH).

10.53 Nous avons vérifié si :

- TPSGC avait obtenu l'assurance que l'entrepreneur respectait la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes;
- Santé Canada se conformait maintenant aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* lorsqu'il effectue des paiements pour les produits et les services médicaux nécessaires en matière de santé;
- Santé Canada avait modifié sa délégation des pouvoirs de signer en matière de finances pour rendre plus clair le libellé des pouvoirs délégués aux fonctionnaires qui autorisent les paiements du contrat aux termes de l'article 34 de la *Loi*.

10.54 En mars 2006, Affaires indiennes et du Nord Canada a terminé une vérification postérieure à l'attribution du contrat, comme le lui avait demandé TPSGC. Il s'agissait de déterminer si FCH avait respecté la Politique. Dans son rapport de vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada a conclu que FCH rencontrait les critères de la Politique et nous sommes d'accord avec cette conclusion. Nous concluons donc que, sept ans après le début du contrat, TPSGC a l'assurance que l'entrepreneur satisfait aux exigences de la Politique.

10.55 Nous avons constaté que, depuis le 1^{er} avril 2006, Santé Canada se conforme aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé. Les fonctionnaires attestent chaque demande de paiement en vertu des articles 33 et 34 au lieu de produire une attestation à l'avance, au début de chaque année. Nous concluons que le Ministère, sept ans après le début du contrat, autorise maintenant comme il se doit les paiements imputés au Trésor.

10.56 Le nouveau document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances de Santé Canada est en vigueur depuis juillet 2006. La délégation du Ministre est claire et fixe un montant maximal à l'attestation que peuvent fournir les responsables du programme en vertu de l'article 34 de la *Loi* pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé.

10.57 Nous avons noté que le groupe de vérification interne de Santé Canada a, le 1^{er} septembre 2006, diffusé sur le site Web du Ministère l'examen sommaire du contrat de FCH qui a été réalisé en 2005.

10.58 Nous concluons que TPSGC et Santé Canada ont réglé les questions de gestion du contrat que nous leur avons signalées en janvier 2006. Nous croyons qu'il est important de communiquer ces observations aux parlementaires compte tenu de l'importance des questions soulevées et de la durée de la période pendant laquelle certains contrôles de gestion financière essentiels relatifs à ce contrat étaient inexistantes.

À propos de la vérification

Objectif

Notre objectif consistait à déterminer si :

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avait octroyé le contrat à First Canadian Health Management Corporation Inc. (FCH) en conformité avec la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor;
- Santé Canada s'était conformé aux autorisations pertinentes et avait exercé un contrôle adéquat sur les fonds publics dépensés.

Étendue et approche

Nous avons examiné le processus d'approvisionnement utilisé par TPSGC pour attribuer le contrat et la gestion du contrat par Santé Canada sur une période de sept ans (1999-2006). Nous avons entre autres examiné les documents pertinents liés au contrat, comme la Demande de propositions, l'Énoncé des exigences et les modifications apportées au contrat. Afin de déterminer si Santé Canada a géré le contrat de manière satisfaisante, nous avons sélectionné un échantillon aléatoire de 154 factures de l'entrepreneur pour le traitement des demandes de 1999 à 2005. Nous voulions obtenir l'assurance que les paiements des factures respectaient les conditions du contrat et que Santé Canada avait mis en place des contrôles financiers appropriés pour assurer la conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Critères

Nous nous attendions à ce que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ait veillé au respect de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et de la Politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et mesures d'encouragement connexes.

Nous nous attendions aussi à ce que :

- Santé Canada ait engagé des fonds suffisants pour couvrir les paiements faits à FCH;
- les services rendus et le prix demandé soient ceux prévus au contrat de FCH;
- les demandes de paiement soumises en vertu du contrat de FCH soient conformes aux autorisations pertinentes.

Achèvement des travaux de vérification

Nous avons terminé les travaux de vérification sur place le 31 janvier 2006. Depuis, nous avons appliqué des procédés de vérification pour mettre à jour nos observations en date du 1^{er} septembre 2006. Les observations et les constatations découlant de la mise à jour sont présentées à la fin du chapitre, à la rubrique **Événements postérieurs**.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directrice principale : Louise Dubé

Joshua Brull

John Cathcart

Kevin Kit

Albert Melanson

Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 10 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Aucun des soumissionnaires ne remplissait l'une des exigences obligatoires; TPSGC a néanmoins attribué le contrat	
10.19 En ce qui concerne l'attribution du prochain contrat, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait se conformer à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et veiller à ce que l'entrepreneur sélectionné remplisse toutes les exigences obligatoires. (10.11–10.18)	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) accepte cette recommandation et s'assurera que tous les contrats qui sont attribués se conforment à la politique du Conseil du Trésor en matière de passation des marchés, notamment à l'exigence selon laquelle les soumissionnaires retenus doivent respecter toutes les exigences obligatoires. Depuis 1997, les règles visant à déterminer l'étendue des documents pertinents devant être conservés ont été renforcées. En 2002, à la suite d'une recommandation du Tribunal canadien du commerce extérieur, TPSGC a modifié ses procédures en vue de s'assurer que des documents complets sur tous les marchés soient conservés.
Santé Canada ne s'est pas conformé à certaines exigences de la Loi sur la gestion des finances publiques concernant le paiement des produits et des services	
10.36 Santé Canada devrait se conformer aux articles 33 et 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé qui sont admissibles au programme des Services de santé non assurés. (10.26–10.35)	Santé Canada est d'accord et prendra les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes les exigences des articles 33 et 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques sont respectées.

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>Santé Canada n'a pas de délégation claire des pouvoirs de signer en matière de finances pour l'approbation des paiements de produits et de services</p> <p>10.40 Santé Canada devrait modifier son document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances pour le contrat de First Canadian Health Management Corporation Inc. afin de rendre plus clair le libellé de la délégation des pouvoirs de signer en vertu de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques accordée à ses fonctionnaires pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires en matière de santé. (10.37–10.39)</p>	<p>Santé Canada est d'accord et va clarifier le libellé du document de délégation des pouvoirs de signer en matière de finances en ce qui à trait aux pouvoirs accordés aux fonctionnaires pour le paiement des produits et des services médicaux nécessaires.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2006

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2006

Points saillants — Chapitres 1 à 12

Annexes

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral : tour d'horizon

- | | |
|--------------------|---|
| Chapitre 1 | Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement |
| Chapitre 2 | Le système de gestion des dépenses dans les ministères |
| Chapitre 3 | Les grands projets de technologies de l'information |
| Chapitre 4 | La bonne conduite des affaires publiques : les organismes de sécurité publique et de protection civile |
| Chapitre 5 | La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la fonction publique fédérale |
| Chapitre 6 | La Sécurité de la vieillesse — Ressources humaines et Développement social Canada et Service Canada |
| Chapitre 7 | La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique — Affaires indiennes et du Nord Canada |
| Chapitre 8 | L'affectation des fonds aux programmes de réglementation — Santé Canada |
| Chapitre 9 | L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada |
| Chapitre 10 | L'attribution et la gestion d'un contrat relatif aux services de santé — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Santé Canada |
| Chapitre 11 | La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel |
| Chapitre 12 | Le rôle des membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement fédéral — Technologies du développement durable Canada |

