

SENATE



SÉNAT

CANADA

**PREMIER RAPPORT PROVISOIRE SUR LE BUDGET DES DÉPENSES  
2011-2012**

**Comité sénatorial permanent des finances nationales**

**TROISIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-président*

L'honorable Irving Gerstein

Juin 2011

## TABLE DES MATIÈRES

Bureau de l’Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes .....	2
Bureau de l’ombudsman des vétérans.....	4
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada .....	6
Bureau de l’ombudsman de l’approvisionnement .....	8

## **RAPPORT SUR LE BUDGET DES DÉPENSES 2011-2012**

Au départ, le *Budget des dépenses 2011-2012* a été déposé au Parlement le 1<sup>er</sup> mars 2011, pendant la troisième session de la quarantième législature, et renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Pendant la première session de la quarante et unième législature, le *Budget des dépenses 2011-2012* a été déposé de nouveau au Parlement et renvoyé une fois de plus au Comité sénatorial permanent des finances nationales avec les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la troisième session de la quarantième législature. Le comité a tenu six réunions jusqu'à ce jour et il a déposé un premier rapport provisoire sur ce budget le 22 mars 2011, après avoir entendu les témoignages de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, du ministère des Finances, de PPP Canada inc., d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et du ministère du Patrimoine canadien. Le comité a poursuivi son étude du Budget des dépenses 2011-2012 dans le présent rapport et il le poursuivra tout au long de l'exercice.

Le 14 juin 2011, Mary McFadyen, avocate générale au Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, a représenté le Bureau devant le comité.

Le 16 juin 2011, le comité a rencontré des représentants du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, notamment Frank Brunetta, ombudsman de l'approvisionnement. Normand Masse, directeur général, Secteur de la gestion de l'approvisionnement en services et en technologies, et Alain Vauclair, directeur général, Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique, représentaient également Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le comité a également entendu, le 16 juin dernier, Guy Parent, ombudsman des vétérans, qui représentait le Bureau de l'ombudsman des vétérans.

# Étude du Budget des dépenses 2011-2012

## 1. Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes

L'avocate générale du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a exposé en détail au comité le rôle, les responsabilités et la situation financière du Bureau, qui compte une soixantaine d'employés. Le comité a appris que l'ombudsman relève directement du ministre de la Défense nationale, en tant que représentant du Bureau, lequel reçoit son budget du ministère de la Défense nationale. C'est pourquoi il n'en est pas fait expressément mention dans le Budget des dépenses. D'après les documents fournis par l'avocate générale au comité, le budget du Bureau pour l'exercice 2010-2011 était de 6,27 millions de dollars, mais les dépenses réelles ont été moins élevées (4,6 millions de dollars). Selon l'avocate générale, le budget du Bureau est demeuré stable ces cinq dernières années et, en règle générale, ce niveau de financement permet au Bureau d'exécuter son mandat.

### Plaintes

Les membres du comité ont posé plusieurs questions au sujet des plaintes formulées au Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, notamment au sujet du processus de règlement. Le comité a appris que, en 2010–2011, le Bureau avait reçu 1 454 plaintes de la part de 300 000 membres; 1 302 nouvelles plaintes et plaintes des années passées ont été réglées. Les nouvelles plaintes portaient plus précisément sur les avantages sociaux (444), la libération du service militaire (137), les services médicaux (102), le recrutement (88), les affectations militaires (73), le règlement des griefs (73) et le harcèlement (59)<sup>1</sup>. On a également dit au comité que le Bureau avait dû apporter certains changements pour faire face à l'augmentation du nombre de plaintes concernant le syndrome de stress post-traumatique depuis le début de la mission en Afghanistan en 2002.

---

<sup>1</sup> Ces renseignements sont tirés d'un document fourni au Comité sénatorial permanent des finances nationales le 14 juin 2011. Ils n'ont pas encore été publiés.

## **Chevauchement**

Le comité a également cherché à savoir si les responsabilités du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes et celles du Bureau de l'ombudsman des vétérans se recoupaient. Il voulait aussi savoir pourquoi certaines plaintes d'anciens membres des Forces canadiennes sont traitées par le Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale plutôt que par le Bureau de l'ombudsman des vétérans. L'avocate générale du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a expliqué au comité que ces deux bureaux ont des mandats différents. Le premier est responsable des cas qui touchent le ministère de la Défense nationale, tandis que le Bureau de l'ombudsman des vétérans s'occupe des dossiers qui concernent le ministère des Anciens Combattants. En réponse à des questions qui lui ont été posées, l'avocate générale a ajouté que dans certains cas, les anciens combattants doivent s'adresser au Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, par exemple dans le cas des pensions, une responsabilité du ministère de la Défense nationale<sup>2</sup>.

## **Indemnité financière pour les membres des Forces canadiennes**

Le comité a appris qu'un problème courant pour les membres des Forces canadiennes réside dans le fait que des plaintes concernant l'indemnité financière ne sont parfois pas réglées parce que le chef d'état-major de la Défense n'est pas habilité à régler les plaintes relatives à une demande d'indemnité financière. Dans son premier examen indépendant des dispositions et de l'application des modifications apportées en 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada, a recommandé « d'investir le chef d'état-major de la Défense du pouvoir de déléguer à une personne sous son commandement et son contrôle la prise de décision relativement aux griefs, sauf ceux pouvant avoir d'importantes répercussions sur les Forces canadiennes<sup>3</sup> ».

Cette recommandation n'a jamais été appliquée de sorte que le chef d'état-major de la Défense nationale doit encore renvoyer les plaintes relatives à l'indemnité financière au personnel des

---

<sup>2</sup> Voir : *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

<sup>3</sup> *Le Premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer, C.P., C.C., C.D., des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi nationale sur la défense et d'autres lois en conséquence, conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1988), ch. 35, septembre 2003, p. 4, [http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport\\_f.pdf](http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport_f.pdf).*

services juridiques du ministère de la Défense, qui a compétence pour régler les questions d'indemnité financière. En analysant les dossiers de plainte, le personnel des services juridiques doit suivre la Directive sur les réclamations et les paiements à titre gracieux du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada<sup>4</sup>, qui s'applique à l'ensemble du gouvernement fédéral. L'avocate générale du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a indiqué au comité que, selon son expérience, les services juridiques du Ministère, peuvent refuser d'indemniser des membres des Forces canadiennes en raison de leur situation d'emploi. Comme les membres des Forces canadiennes exercent leurs fonctions à titre amovible, ils ne sont pas liés par une relation employeur-employé, contrairement aux employés civils du ministère de la Défense nationale. Celui-ci n'est donc pas tenu par la loi d'indemniser les membres des Forces canadiennes. Le comité estime que cette situation devrait être modifiée sans tarder pour que les membres des Forces canadiennes aient droit à l'indemnisation au même titre que les employés civils.

## **2. Bureau de l'ombudsman des vétérans**

Dans le Budget des dépenses 2011-2012, le Bureau de l'ombudsman des vétérans a demandé des crédits votés d'environ 5,9 millions de dollars. Le Bureau, qui relève du ministre des Anciens Combattants, a été créé en 2007. Il compte 37 employés à Ottawa et à Charlottetown, où est située l'administration centrale du Ministère.

Les clients du Bureau de l'ombudsman des vétérans sont des membres des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada, d'anciens combattants et des survivants (veuves et conjointes). Le Bureau a trois fonctions principales. D'abord, il informe les clients au sujet des programmes auxquels ils sont admissibles et les dirige vers ces programmes. Ensuite, il aide les gens à formuler des plaintes relativement aux affaires des anciens combattants. Enfin, d'après les renseignements reçus au sujet des plaintes, le Bureau détermine les points récurrents, en fait un examen systémique et présente des recommandations au ministère des Anciens Combattants. Le Bureau mène actuellement des enquêtes sur le Programme pour l'autonomie des anciens combattants et sur le processus d'examen du Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Au sujet des normes de service, le Bureau traite les demandes d'information en cinq jours et les plaintes mineures en trente

---

<sup>4</sup> On peut consulter cette politique à l'adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15782&section=text><http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15782&section=text>.

jours ouvrables; il peut mettre jusqu'à cinq mois pour traiter les plaintes plus complexes et examiner les questions d'ordre systémique.

## **Programme pour l'autonomie des anciens combattants**

Les membres du comité demeurent préoccupés par le critère qu'utilise le ministère des Anciens Combattants pour déterminer l'admissibilité des clients au Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Deux principaux groupes de veuves d'anciens combattants y sont admissibles. D'abord, les veuves qui reçoivent des prestations du Supplément du revenu garanti ou qui ont droit au crédit d'impôt pour personnes handicapées sont admissibles aux services que prévoit le Programme, par exemple des services d'entretien ménager et d'entretien du terrain. Ensuite, les veuves d'anciens combattants demeurent admissibles aux services d'entretien ménager ou d'entretien du terrain qu'elles recevaient avant le décès des anciens combattants. Ces deux groupes de veuves doivent satisfaire à d'autres critères pour être admissibles aux services. Autrement, elles ne peuvent se prévaloir des avantages offerts aux autres veuves d'anciens combattants. Selon l'ombudsman des vétérans, « [S]i le Bureau peut expliquer au Ministère qu'il est injuste qu'une veuve ait droit à un service et l'autre pas et si celui-ci est d'accord, le Bureau peut alors essayer de corriger cette injustice à partir de la loi. C'est pourquoi le Bureau tient bon et ne désespère pas d'en venir à un arrangement heureux sur ce point avec le Ministère. » [traduction]

## **Chevauchement**

Encore là, le comité s'est demandé si les fonctions du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes et celles du Bureau de l'ombudsman des vétérans se recoupaient.

Selon l'ombudsman des vétérans, les deux bureaux exercent des fonctions distinctes. Il a illustré son propos à l'aide d'un exemple : il peut arriver qu'un membre des Forces canadiennes ne déclare par une blessure à son employeur, car il pourrait compromettre ainsi sa carrière, mais il demeurerait admissible à une pension du ministère des Anciens Combattants par suite de cette blessure. Il a ajouté que les différences entre son bureau et celui de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes sont décrites sur le site Web du Bureau de l'ombudsman des vétérans pour réduire le risque de confusion parmi les clients. En outre, il existe entre les deux bureaux une entente

leur permettant d'échanger des renseignements, avec l'autorisation du plaignant, dans le cas où ce dernier serait mieux servi par l'autre bureau.

## **Échange de renseignements**

Les membres du comité avaient certaines préoccupations au sujet de la communication de renseignements entre le ministère des Anciens Combattants et le Bureau de l'ombudsman des vétérans. L'ombudsman des vétérans a indiqué que l'échange de renseignements concernant des plaintes personnelles ne présentait aucun problème. Le Bureau de l'ombudsman des vétérans avait autrefois du mal à obtenir des documents écrits du ministère des Anciens Combattants, mais la situation s'est améliorée. De plus, le Bureau de l'ombudsman des vétérans et le ministre des Anciens Combattants négocient actuellement une entente sur l'échange de renseignements afin d'aplanir les difficultés.

### **3. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**

Dans le *Budget des dépenses 2011-2012*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a présenté des demandes de crédits votés de l'ordre de 2 582 millions de dollars. Le rôle de TPSGC consiste à fournir des biens et des services pour le compte du gouvernement fédéral. Chaque année, le gouvernement fédéral acquiert des biens et des services d'une valeur globale d'environ 19 milliards de dollars, dont 14 milliards par le processus d'approvisionnement de TPSGC.

Interrogés par les membres du comité, les représentants de TPSGC ont fait remarquer que les ministères fédéraux ne sont pas tenus de passer par TPSGC pour obtenir des biens et des services. Ils disposent de certains pouvoirs de délégation et peuvent obtenir des biens et des services d'une valeur d'au plus 25 000 \$ avant de devoir s'adresser à TPSGC. Pour les biens et services de plus de 25 000 \$, les ministères peuvent utiliser soit les instruments de TPSGC négociés à l'avance ou lancer des appels d'offres concurrentiels par l'entremise de TPSGC.

## **Marchés réservés aux fournisseurs autochtones**

Les membres du comité ont posé des questions sur les marchés de TPSGC réservés aux fournisseurs autochtones. Ces marchés portent sur des biens et services dont la valeur dépasse 5 000 \$. Les représentants de TPSGC ont indiqué qu'il n'y avait pas de contingent établi pour ces marchés, mais les ministères peuvent utiliser certains d'entre eux en recourant aux instruments de TPSGC négociés à l'avance. En réponse à d'autres questions qui leur ont été posées, les représentants de TPSGC ont mentionné qu'il n'existait pas de marchés réservés à d'autres groupes, par exemple les femmes entrepreneurs ou d'autres genres de fournisseurs.

## **Améliorations possibles**

Les représentants de TPSGC ont signalé un certain nombre de secteurs où le Ministère peut apporter des améliorations. Par exemple, ils ont laissé entendre que le gouvernement redoute trop les risques dans son processus d'approvisionnement. Les membres du comité n'étaient pas convaincus qu'une moins grande aversion au risque offre des possibilités réalistes ou concrètes d'amélioration. Les représentants de TPSGC ont cependant fait part d'un autre secteur où des améliorations concrètes pouvaient être apportées : l'introduction d'outils basés sur le Web qui procurent des gains d'efficacité aux fournisseurs.

## **Transparence**

Les membres du comité ont posé des questions sur la transparence, ou le manque de transparence, du processus d'approvisionnement du gouvernement. Les représentants de TPSGC ont mentionné que le nom du soumissionnaire retenu est révélé, mais que d'autres renseignements, dont le prix ou la stratégie, pouvaient être jugés confidentiels par le fournisseur; les renseignements peuvent toutefois faire l'objet de demandes d'accès à l'information. L'information confidentielle ne peut donc être communiquée sans l'autorisation du fournisseur.

## **Soumissions concurrentielles**

Selon les représentants de TPSGC, environ 75 % des contrats fédéraux font l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. Ils ont dit au comité que ce processus n'est pas requis dans tous les cas. Par

exemple, il n'est pas nécessaire de lancer un tel processus dans les situations d'urgence; dans les cas où il n'y a qu'un seul fournisseur possible, peut-être pour des questions de propriété intellectuelle; lorsque la valeur du contrat ne dépasse pas 25 000 \$ ou encore lorsque le processus va à l'encontre de l'intérêt public. Interrogés au sujet de la fréquence relative des exemptions aux exigences concurrentielles, les représentants de TPSGC ont indiqué que la valeur de nombreux contrats est inférieure à 25 000 \$. Qui plus est, il faut parfois prendre en compte l'existence d'un seul fournisseur possible en raison de considérations relatives à la propriété intellectuelle.

## **Propriété intellectuelle**

Les membres du comité ont également posé des questions sur la propriété intellectuelle et les marchés gouvernementaux, et se sont dits préoccupés par le fait que les fournisseurs doivent de plus en plus vendre leurs droits de propriété intellectuelle pour obtenir un marché. Les représentants de TPSGC ont indiqué que la « position implicite » du gouvernement est de faire en sorte que les fournisseurs puissent conserver leurs droits. Dans certains cas, cependant, le gouvernement veut acheter les droits et en notifie le fournisseur au début de la négociation contractuelle.

## **4. Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement**

Le Budget des dépenses 2011-2012 comporte une demande de crédits votés d'environ 4,3 millions de dollars pour le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement. Le bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a le pouvoir d'examiner les plaintes qui ont trait à l'attribution de marchés d'acquisition en deçà d'un certain seuil et à l'administration des marchés adjugés, quelle qu'en soit la valeur. Ce pouvoir relatif aux marchés s'applique aux ministères, organismes, conseils et commission indiqués dans les annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il ne s'applique pas aux sociétés d'État, ni au Service canadien du renseignement de sécurité. Le Bureau, qui compte actuellement 25 employés à temps plein, examine des plaintes présentées par des fournisseurs au sujet de l'attribution et de l'administration de marchés d'acquisition gouvernementaux.

## **Mandat**

L'ombudsman de l'approvisionnement a indiqué que le mandat du Bureau comporte quatre volets. D'abord, le Bureau examine les plaintes relatives à l'attribution de marchés de biens dont la valeur est inférieure à 25 000 \$ et de marchés de services de moins de 100 000 \$. L'ombudsman a expliqué au comité que le Bureau comble un certain vide pour les entrepreneurs avec lesquels des contrats de faible valeur ont été passés et qui ont peu de recours. Ensuite, le bureau examine les plaintes relatives à l'administration des contrats adjugés, quelle qu'en soit la valeur. Il s'assure également que les pratiques d'acquisition sont justes, ouvertes et transparentes. Enfin, il examine les pratiques d'acquisition des ministères à la demande du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Pour remplir son mandat, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement exerce trois fonctions principales. Premièrement, il reçoit et traite les plaintes, et peut amorcer une enquête. Deuxièmement, il offre au gouvernement et aux fournisseurs un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends. Troisièmement, il effectue des examens des pratiques d'acquisition à partir des problèmes d'ordre systémique qui se dégagent des plaintes reçues à l'égard des processus d'approvisionnement fédéraux.

## **Plaintes**

À la réception d'une plainte, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement dispose de 10 jours ouvrables pour déterminer s'il convient de l'examiner. Pendant ce délai, il tente de régler le différend de manière informelle. Au terme du délai, il entreprend une enquête officielle s'il décide d'examiner la plainte et si le plaignant veut aller de l'avant. Une fois l'enquête terminée, le Bureau rédige un rapport et formule des recommandations. L'ombudsman de l'approvisionnement a indiqué au comité qu'il avait entrepris neuf enquêtes jusqu'à maintenant et que les efforts avaient porté fruit puisque la plupart des plaintes avaient été réglées de manière informelle; le règlement informel des différends est considéré comme relativement plus efficient.

L'ombudsman de l'approvisionnement a fait savoir au comité que 75 % des plaintes adressées au Bureau ont trait au mode d'attribution des contrats et qu'il existe quatre grandes catégories de plaintes à cet égard. Il y a d'abord les fournisseurs qui déposent une plainte, préoccupés qu'ils sont par l'évaluation de leur soumission et par l'application des critères. D'autres fournisseurs critiquent

le plan d'évaluation et ses critères, qu'ils jugent parfois trop restrictifs ou laxistes. D'autres encore sont préoccupés par la stratégie d'acquisition et se demandent plus particulièrement s'il s'agit d'un processus d'approvisionnement concurrentiel ou d'un processus d'approvisionnement auprès d'un fournisseur unique. Enfin, si l'énoncé des travaux demandés est flou ou ambigu, les fournisseurs peuvent trouver qu'il est ardu de démontrer comment ils satisferont aux exigences. Enfin, la dernière catégorie de plaintes a trait à l'administration des contrats adjugés; les fournisseurs se plaignent de la gestion des contrats par le Ministère. Il peut arriver par exemple que le fournisseur retenu se plaigne d'un retard dans les paiements. L'ombudsman de l'approvisionnement a signalé que des améliorations considérables avaient été apportées et que le Bureau reçoit relativement moins de plaintes au sujet des paiements en retard.

### **Règlement extrajudiciaire des différends**

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement offre un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends au gouvernement fédéral et aux fournisseurs. Depuis sa création, le Bureau a reçu 21 demandes concernant ce mécanisme. Il a mené trois processus formels et il a conclu sept ententes; de plus, sept demandes ont été rejetées par la partie adverse, une a été retirée et trois autres ont été considérées comme hors du champ de compétence du Bureau.

### **Examens des pratiques d'acquisition**

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement effectue des examens des pratiques d'acquisition en fonction des problèmes d'ordre systémique qu'il relève dans les plaintes. Dans ces examens, le Bureau accorde de l'importance à l'équité, à l'ouverture et à la transparence. Il recommande aussi des améliorations au processus d'approvisionnement. Il a effectué jusqu'ici 12 examens des pratiques d'acquisition, et quatre autres sont prévus en 2011. Ces examens s'apparentent aux vérifications de gestion qu'effectue le Bureau du vérificateur général du Canada, à la différence qu'ils mettent peut-être davantage l'accent sur les pratiques exemplaires; le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement estime que ces pratiques devraient s'étendre à l'ensemble des ministères et organismes fédéraux.

## **Évaluation**

L'ombudsman de l'approvisionnement a fait savoir au comité qu'une évaluation externe des activités du Bureau avait été amorcée, après quoi le Bureau pourrait apporter des changements à ses activités.