

Chapitre 5
**Ministère du Développement
social et ministère de
l'Approvisionnement et des
services**
**Examen du contrat sur les foyers
de soins conclu avec Shannex
Inc.**

Contenu

Contexte	125
Notre approche et nos constatations	127

Ministère du Développement social et ministère de l'Approvisionnement et des services

Examen du contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc.

Contexte

5.1 En avril 2008, la province a émis un communiqué de presse dans lequel on peut lire :

Le Nouveau-Brunswick a conclu un partenariat avec Shannex Nouveau-Brunswick, fournisseur de soins de longue durée le plus important du Canada atlantique. L'objectif est d'ouvrir 216 nouveaux lits en foyers de soins dans le cadre d'un projet pilote public-privé pour aider à réduire la liste d'attente et combler en partie la pénurie de lits qui sévit dans la province. La construction débutera en juillet.

5.2 Un an plus tôt, en avril 2007, Shannex avait abordé le ministère du Développement social lors d'une série de consultations sur les soins de longue durée tenues à différents endroits de la province. L'objet des consultations était de recevoir des conseils sur les améliorations à apporter au système de soins de longue durée. L'information ainsi recueillie a servi à élaborer une stratégie de soins

de longue durée à mettre en œuvre graduellement au cours des 10 années suivantes.¹ Le processus de consultation a consisté dans des rencontres avec des représentants des clubs de l'âge d'or, des organismes de soutien à domicile, des foyers de soins spéciaux et des foyers de soins et dans des présentations et le dépôt de mémoires venant de particuliers et d'organismes.

5.3 Le ministère du Développement social nous a dit que ce n'était pas la première fois que Shannex abordait le gouvernement provincial afin de lui proposer un nouveau modèle pour créer des places en foyer de soins. Le ministère nous a également indiqué que la plupart des foyers de soins de la province sont exploités par des conseils d'administration à but non lucratif en tant qu'exploitations autonomes et nécessitent une participation gouvernementale importante dans les décisions clés. Shannex est un organisme à but lucratif qui exploite des campus intégrés pour personnes âgées comprenant des appartements, des résidences avec services et des foyers de soins. Shannex a proposé à la province un projet pilote à court terme en vertu duquel l'entreprise fournirait des lits de foyer de soins à la province en contrepartie d'un prix quotidien.

5.4 Selon le personnel du ministère du Développement social, la province trouvait l'approche de Shannex intéressante en raison du court échéancier pour construire et ouvrir les foyers de soins. Cet aspect était important pour le ministère en raison de la demande accrue de lits de foyer de soins. Un changement dans la politique du gouvernement en 2006-2007 a accéléré la demande de lits de foyer de soins. En vertu de la nouvelle politique, le ministère a plafonné à 70 \$ par jour les frais exigés des pensionnaires des foyers de soins et cessé de prendre en compte les biens dans le calcul visant à déterminer le montant que chaque client devait contribuer pour ses soins de longue durée.

5.5 En janvier 2008, le ministère du Développement social a demandé une dispense en vertu de la *Loi sur les achats publics* (la Loi) pour conclure une entente avec Shannex afin de louer des lits de foyer de soins sans passer par un processus d'appel d'offres. La dispense a été accordée en vertu du paragraphe 27.1(1)d) du Règlement 94-157 de la Loi. Cette dispense est utilisée lorsque la prestation de services est nécessaire en raison d'une situation très urgente ou urgente.

1. Consultation au sujet des soins de longue durée pour les personnes âgées (07/04/17) NB471 Services familiaux et communautaires

5.6 Le contrat conclu avec Shannex ajoutera 216 lits de foyer de soins au Nouveau-Brunswick, soit 72 lits dans chacune des trois installations prévues respectivement à Fredericton, à Riverview et à Quispamsis. Trois contrats distincts d'une durée de cinq ans, assortis d'options de renouvellement, ont été signés en avril 2008, à raison d'un contrat pour chaque complexe.

Notre approche et nos constatations

5.7 Avant d'entreprendre notre travail, nous avons discuté de la question avec l'ombudsman, qui envisageait d'examiner l'arrangement conclu avec Shannex. L'ombudsman avait conclu que, comme la loi le régissant ne lui donne pas de pouvoir sur les activités des foyers de soins, le seul domaine qui peut être examiné dans les circonstances est l'approvisionnement de services. Nous avons convenu que notre bureau devait examiner les décisions et les conditions entourant la dispense d'appel d'offres accordée au ministère du Développement social dans le but de conclure un contrat avec Shannex Inc.

5.8 L'ombudsman a déclaré dans le passé qu'il devrait avoir le pouvoir de faire enquête sur les activités des foyers de soins et les plaintes des pensionnaires des foyers. À notre avis, les modifications apportées au système des foyers de soins, dont l'adoption de nouveaux modèles de prestation de services, font qu'il est encore plus important que l'ombudsman ait compétence sur les foyers de soins.

Recommandation

5.9 **Nous avons recommandé que la province élargisse la loi sur l'ombudsman afin qu'il ait compétence sur les foyers de soins.**

Réponse du ministère du Développement social

5.10 [Traduction.] *Le ministère du Développement social est chargé de s'assurer que les foyers de soins respectent la Loi sur les foyers de soins, les règlements ainsi que les normes et les politiques du ministère. Le personnel du ministère fait au moins une inspection par année des foyers de soins. L'inspection non annoncée porte sur plus de 200 éléments et prend deux journées complètes. De plus, le ministère est chargé de donner suite aux plaintes venant du grand public. Le processus est exhaustif et peut comprendre un suivi auprès de toutes les parties, un examen de la documentation et une inspection non annoncée du foyer de soins. À notre avis, ce processus fonctionne bien et permet de traiter les questions soulevées par les pensionnaires des foyers de soins et leur famille.*

5.11 En plus de discuter de la question avec l'ombudsman, nous avons examiné l'avis de motion, y compris la réponse du gouvernement, dans lequel l'opposition demande les documents, les ententes, la correspondance et toute autre information relativement aux transactions entre le gouvernement et Shannex.

5.12 Après avoir discuté avec l'ombudsman et examiné les documents de l'avis de motion, nous avons déterminé un certain nombre de questions entourant le contrat conclu avec Shannex. La pièce 5.1 est un résumé de nos questions et de nos constatations.

Pièce 5.1 Résumé des questions et de nos constatations

Questions	Nos constatations
1. Pourquoi une dispense du processus d'appel d'offres était-elle nécessaire?	<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation du temps requis pour préparer un appel d'offres n'a pas été consignée par écrit avant que le ministère du Développement social aille de l'avant avec la proposition de Shannex. • Il n'y a aucune disposition dans les contrats voulant que les lits soient accordés à des personnes sur la liste d'attente des hôpitaux.
2. Le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à la <i>Loi sur les achats publics</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> • La détermination de ce qu'est une situation urgente est subjective; il n'existe aucune définition ni ligne directrice pouvant servir à l'évaluation des demandes de dispense. • Le ministère du Développement social s'est conformé à la <i>Loi</i> en ce qui concerne le processus de demande d'une dispense. • Le ministère de l'Approvisionnement et des Services ne s'assure pas que les ministères documentent de façon adéquate la justification des dispenses demandées en cas d'urgence.
3. Le processus a-t-il été équitable pour tous les fournisseurs de services possibles?	<ul style="list-style-type: none"> • Étant donné l'urgence de la situation, les services n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres, de sorte que le processus n'a pas été équitable pour tous les fournisseurs de services possibles.
4. De quelle façon le projet pilote sera-t-il évalué?	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus pour évaluer le succès du projet n'a pas encore été établi.
5. Le ministère du Développement social a-t-il fait preuve de diligence raisonnable dans l'évaluation de Shannex?	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère du Développement social n'a pas consigné par écrit les activités de diligence raisonnable qu'il a effectuées pour évaluer la proposition de Shannex.
6. Que se passera-t-il si cette nouvelle approche ne fonctionne pas?	<ul style="list-style-type: none"> • La nouvelle approche comporte de nouveaux risques. • Le ministère du Développement social n'a pas réalisé une évaluation complète des risques liés au nouveau modèle de prestation de services ni n'a préparé de plan pour faire face à ces risques additionnels. • Le ministère du Développement social n'a pas obtenu d'avis juridique sur le pouvoir du ministre et du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre en charge l'exploitation des foyers de soins en cas d'urgence.

Questions	Nos constatations
7. Les ministères du Développement social et de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à l'avis de motion 69?	<ul style="list-style-type: none"> Les ministères du Développement social et de l'Approvisionnement et des Services se sont conformés à l'avis de motion.
8. Le prix des lits de foyer de soins est-il raisonnable?	<ul style="list-style-type: none"> Le tarif prévu dans les contrats conclus avec Shannex semble raisonnable lorsqu'il est comparé à ceux d'autres foyers nouvellement construits, mais nous ne pouvons pas dire s'il s'agit du meilleur tarif qui aurait pu être obtenu parce que l'achat des services n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres, et nous ne connaissons pas le tarif que d'autres fournisseurs de services auraient pu proposer.

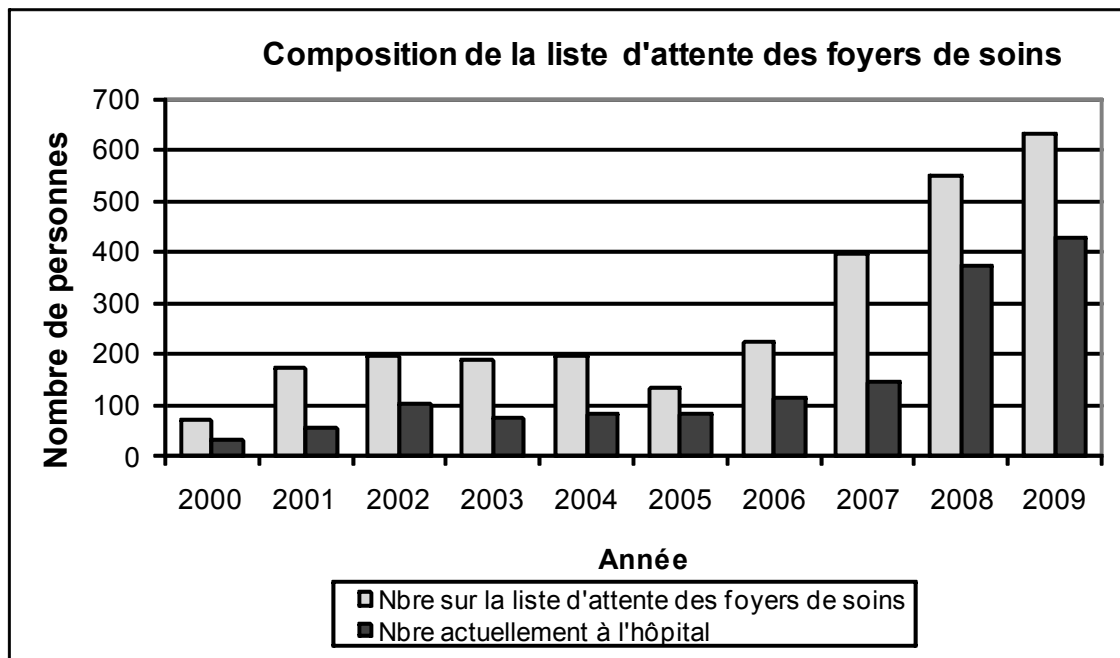
5.13 Nous avons aussi inclus à la fin du chapitre d'autres observations qui découlent de notre examen.

Pourquoi une dispense du processus d'appel d'offres était-elle nécessaire?

5.14 Bien que les médias aient rapporté que Shannex avait obtenu le contrat en raison d'une situation « très urgente », la dispense du processus d'appel d'offres accordée dans le cas de Shannex découlait en fait d'une situation « urgente ». Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a souligné que la distinction était importante.

5.15 Selon le personnel du ministère du Développement social, le besoin de lits additionnels en foyer de soins était urgent afin de libérer les lits d'hôpital occupés par des personnes qui, même si elles avaient reçu leur congé médical, étaient encore à l'hôpital en attente d'un lit dans un foyer de soins. À la pièce 5.2, nous examinons le nombre de personnes sur la liste d'attente des foyers de soins qui étaient à l'hôpital pour les exercices terminés le 31 mars 2000 à 2009.

Pièce 5.2 Nombre de personnes sur la liste d'attente des foyers de soins et nombre encore à l'hôpital pour les exercices terminés le 31 mars 2000 à 2009

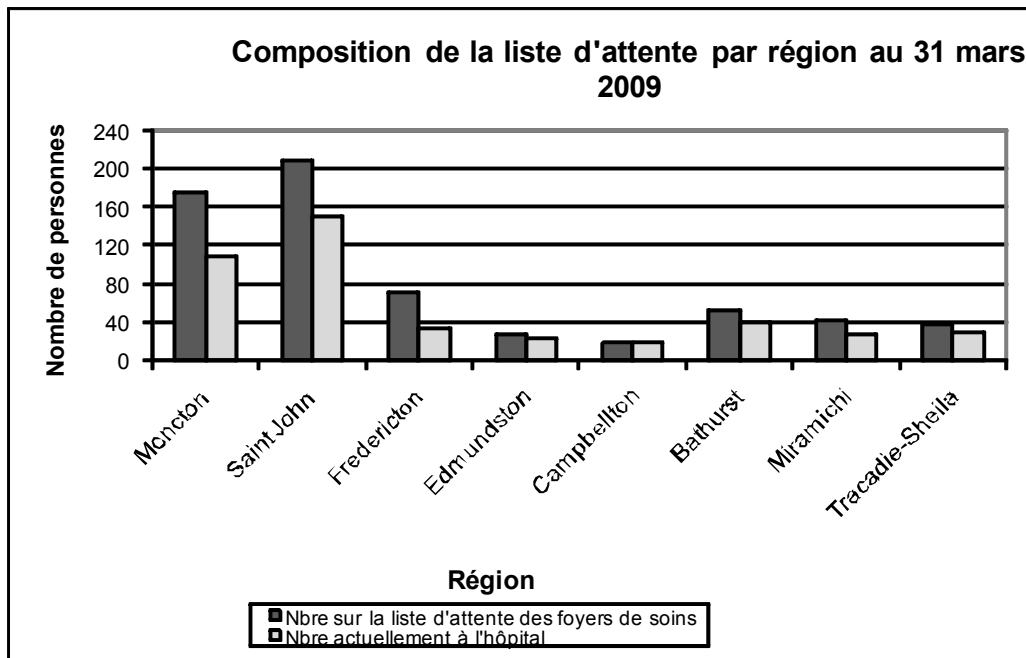


5.16 Partant des données du document *Services des foyers de soins - Rapport annuel des statistiques* pour les exercices 2000 à 2007 et des renseignements supplémentaires fournis par le ministère pour les exercices 2008 et 2009¹, nous avons constaté que le nombre de personnes sur la liste d'attente des foyers de soins s'allonge. En fait, le nombre de personnes en attente d'un lit a plus que quadruplé de 2000 à 2007, passant de 72 à 399. Elle s'est encore allongée de 38 % uniquement de 2007 à 2008. L'augmentation sur 12 mois la plus importante a été observée de 2006 à 2007, année où le besoin a augmenté de 175 places, ou 78 %. Comme nous le mentionnons dans le contexte de ce rapport, cette augmentation importante coïncide avec les modifications que le gouvernement a apportées à la politique sur les foyers de soins. En moyenne pour les exercices 2000 à 2009, nous avons constaté que 54 % des personnes sur la liste d'attente des foyers de soins étaient à l'hôpital (bien qu'elles aient obtenu leur congé médical). Au 31 mars 2009, 68 % des personnes sur la liste d'attente des foyers de soins étaient à l'hôpital (bien qu'elles aient obtenu leur congé médical).

1. Depuis 2008, le ministère ne prépare plus le document *Services des foyers de soins - Rapport annuel des statistiques*. En conséquence, nous avons obtenu des données directement du personnel du ministère afin de compléter nos pièces.

5.17 À la pièce 5.3, nous examinons les données de la liste d'attente par région uniquement pour 2009. Nous avons constaté que Moncton et Saint John avaient une liste d'attente considérablement plus longue que les autres régions de la province. Dans ces deux villes, le nombre de lits de foyer de soins ajouté par Shannex sera moindre que le nombre de personnes qui ont obtenu leur congé de l'hôpital et qui sont en attente d'un lit de foyer de soins. Par contre, si l'installation acceptait toutes les personnes à l'hôpital qui attendent un lit en foyer de soins, le nombre de lits de foyer de soins ajouté par Shannex à Fredericton permettrait de libérer tous les lits d'hôpital occupés par ces personnes en plus d'accepter des admissions additionnelles.

Pièce 5.3 Composition de la liste d'attente par région au 31 mars 2009



5.18 Selon le personnel du ministère du Développement social, si le gouvernement avait lancé un appel d'offres pour obtenir des lits de foyer de soins supplémentaires, le processus d'appel d'offres aurait pris de 24 à 36 mois, sans compter le temps nécessaire pour la construction. En revanche, Shannex devrait pouvoir construire ses installations dans un délai de 18 mois. Nous avons trouvé des courriels dans les dossiers du ministère de l'Approvisionnement et des Services montrant qu'un processus d'appel d'offres aurait pu être réalisé dans un délai de 15 à 24 mois. Nous avons trouvé des éléments probants d'une discussion d'Approvisionnement et Services

avec une autre entité concernant le délai nécessaire pour gérer un appel d'offres; cependant, cette discussion a eu lieu le 25 juin 2008, après la signature des contrats avec Shannex. Les sous-ministres des deux ministères nous ont dit qu'une évaluation complète du temps nécessaire pour réaliser le processus d'appel d'offres a été faite avant que le ministère du Développement social décide d'aller de l'avant avec la proposition de Shannex, mais cette évaluation n'est pas documentée. Bien qu'il soit évident que lancer un appel d'offres pour ces services aurait pris plus de temps que ne pas faire d'appel d'offres, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer les évaluations que le ministère a faites du temps qu'il aurait fallu pour faire un appel d'offres.

5.19 Enfin, tandis qu'il est clair que l'ajout de 216 lits de foyer de soins par Shannex aura une incidence sur le nombre de personnes à l'hôpital en attente d'un lit de foyer de soins, il est également possible que les lits de Shannex soient accordés à des gens en attente d'un lit qui sont ailleurs qu'à l'hôpital. Les contrats conclus entre le ministère du Développement social et Shannex ne contiennent aucune disposition voulant que les lits soient accordés à des personnes actuellement à l'hôpital, bien que cela ait constitué un facteur justifiant l'urgence de la situation.

Conclusion

5.20 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services et le ministère du Développement social nous ont dit que le besoin de lits de foyer de soins justifiait la dispense. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a aussi dit que des dispenses sont souvent accordées pour l'acquisition de lits de foyer de soins traditionnels. Les ministères n'ont pas documenté de manière adéquate leur évaluation du temps nécessaire pour réaliser un appel d'offres.

5.21 À notre avis, le ministère du Développement social aurait dû inscrire aux contrats conclus avec Shannex une clause exigeant qu'un nombre minimum d'admissions soit réservé aux patients à l'hôpital ayant reçu leur congé et figurant sur la liste d'attente.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.22 [Traduction.] *Nous sommes d'accord sur le fait que la documentation versée au dossier aurait pu être plus complète. Cependant, le ministère compte plusieurs spécialistes de l'acquisition très expérimentés qui sont en mesure d'estimer le temps nécessaire pour préparer correctement une demande de propositions. Nous maintenons que, en accordant cette dispense, nous avons raccourci d'au moins 15 à 24 mois le délai dans lequel les lits de*

foyer de soins auraient été prêts après un processus d'appel d'offres traditionnel.

Le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à la *Loi sur les achats publics*?

5.23 *La Loi sur les achats publics* exige, à moins de mention contraire, que le ministre de l'Approvisionnement et des Services lance un appel d'offres pour l'achat de services et d'approvisionnements pour le compte d'un ministère.

5.24 Chaque ministère doit acheter ses services et ses approvisionnements par l'intermédiaire du ministre, à moins que les services et les approvisionnements soient expressément exclus par règlement. Les ministères sont dispensés d'acheter des services par l'intermédiaire du ministre lorsque les services coûtent 10 000 \$ ou moins. Si le coût des services est supérieur à 10 000 \$ mais inférieur à 50 000 \$, un appel d'offres public ou un appel d'offres auprès des fournisseurs qui se trouvent sur la liste des fournisseurs doit être demandé. Si le coût des services dépasse 50 000 \$, alors un appel d'offres doit être demandé.

5.25 Certains services sont expressément exclus des appels d'offres; il s'agit de services fournis par certains professionnels, dont les ingénieurs, les comptables agréés et les médecins.

5.26 Un ministère peut demander une dispense du processus d'appel d'offres au ministre de l'Approvisionnement et des Services dans des circonstances très particulières, y compris dans le cas où les services sont requis en raison d'une situation très urgente ou urgente.

5.27 L'article 45 du Règlement 94-157 de la Loi exige, dans le cas où le ministre achète des services en vertu d'une dispense, qu'il s'assure que la justification de la dispense est consignée au dossier.

5.28 En parlant avec des représentants du ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous avons appris que le ministère attribue la responsabilité de justifier la dispense au ministère qui la demande. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a dit que l'article 1.1 de la *Loi sur les achats publics*, selon lequel « Le Ministre est chargé de l'application de la présente loi et peut désigner des personnes pour agir en son nom », lui donne le pouvoir d'attribuer cette responsabilité aux ministères. Comme aucun critère n'est établi pour évaluer si une situation est très urgente ou urgente, et comme de nombreux ministères n'ont pas l'expérience voulue pour poser un tel jugement aux fins de la *Loi sur les achats publics*, nous croyons que le ministère de

l'Approvisionnement et des Services devrait être chargé de s'assurer que les ministères documentent de façon adéquate la raison pour laquelle ils demandent une dispense.

5.29 Dans sa demande d'une dispense, le ministère du Développement social n'a pas précisé le genre de dispense dont il avait besoin; il a simplement demandé une dispense du processus d'appel d'offres. C'est le ministère de l'Approvisionnement et des Services qui a déterminé le genre de dispense qui devait être accordée en vertu du Règlement 94-157 de la Loi. Lorsque la dispense a été demandée, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a rencontré le ministère du Développement social, examiné l'information fournie et fait son évaluation.

5.30 Dans le cas des contrats conclus avec Shannex, la dispense accordée par le ministre de l'Approvisionnement et des Services indique qu'il s'agit d'une situation urgente ou très urgente.

5.31 Lorsque nous avons demandé quelles étaient les situations qui étaient qualifiées d'urgente ou de très urgente, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a dit que *la Loi sur les achats publics* ne définit pas ce que constitue une situation très urgente ou urgente; le personnel doit appliquer son jugement. Il n'y a pas de lignes directrices ni de directives en vigueur pour aider le ministère à évaluer s'il s'agit d'une situation très urgente ou urgente. On nous a dit que la distinction est claire entre ce qui constitue une situation très urgente et une situation urgente, bien que cette distinction ne soit pas documentée. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous a dit qu'une situation très urgente est une situation dans laquelle il faut agir immédiatement afin de protéger le bien public, par exemple une inondation, un incendie, un déversement de mazout, une pandémie imminente ou autre événement imprévu. Par ailleurs, une situation urgente est une situation dans laquelle le facteur temps est important et exige la prise de mesures pour résoudre le problème.

5.32 L'information que nous avons examinée et notre analyse présentée dans le présent rapport nous montrent que la demande de dispense par le ministère du Développement social n'était pas précise. On nous a dit que la dispense a été approuvée pour deux raisons : l'achat d'un service au nom d'un tiers et l'urgence de la situation (dont il est question ci-dessous).

5.33 Toute dispense qui excède 500 000 \$ nécessite l'approbation du ministre de l'Approvisionnement et des Services. Lorsque le

personnel d'Approvisionnement et Services a recommandé au ministre d'accorder une dispense pour le contrat avec Shannex, il a recommandé que la dispense soit accordée en vertu de l'alinéa 27.1 (1)d) du règlement afférent à la *Loi sur les achats publics*, qui renvoie à une situation très urgente ou urgente. Cependant, l'approbation de l'ordre d'achat, signé par le ministre, le sous-ministre, le sous-ministre adjoint, le directeur de la Centrale des achats et le gestionnaire de la Section des projets d'achats stratégiques, indique que l'approbation est accordée en vertu de l'alinéa 27.1(1)z). Cette disposition renvoie à l'achat de services au nom d'un tiers qui n'est pas couvert par la Loi ou le règlement. L'ordre d'achat préparé en avril 2008 indique que l'approbation de la dispense a été accordée en vertu de l'article 27.1d) du Règlement (ce qui est un renvoi incorrect à la mesure législative, puisqu'il s'agit en fait de l'article 27.1(1)d)). Le directeur de la Centrale des achats nous a dit que les deux dispenses avaient été présentées et discutées comme des possibilités dans le cas de Shannex et que les deux étaient valides et acceptables dans le contexte. Le sous-ministre de l'Approvisionnement et des Services nous a dit que le manque de cohérence vient de ce qu'il est possible d'entrer une seule raison pour les dispenses dans le système d'achats informatisé, même s'il en existe plusieurs. Nous sommes d'avis que le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait s'assurer que la raison de la dispense qui est entrée dans le système des achats correspond à l'approbation de l'ordre d'achat signé.

Conclusion

5.34 Le ministère du Développement social a respecté la Loi en ce qui concerne le traitement de la demande de dispense. À notre avis, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a respecté la Loi, mais nous avons remarqué un manque de cohérence dans la documentation de l'approbation. Nous estimons aussi que le ministère de l'Approvisionnement et des Services ne s'est pas assuré que les raisons pour lesquelles la dispense d'achat des services a été accordée soient correctement consignées, contrairement aux exigences de l'article 45 du Règlement 94-157.

Recommandations

5.35 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services consigne officiellement par écrit la définition d'une « situation urgente ».

5.36 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services adopte un processus pour veiller à ce que la raison de la dispense qui est entrée dans le système corresponde à l'approbation de l'ordre d'achat signée.

5.37 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services mette en œuvre un processus visant à faire en sorte que les ministères documentent correctement et versent au dossier la justification des dispenses demandées en cas de grande urgence ou d'urgence.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.38 [Traduction.] *Le personnel de la section de l'acquisition du MAS comprend bien ce en quoi consistent une situation d'urgence et une situation de grande urgence. Bien que, en théorie, une définition consignée par écrit soit l'idéal, nous sommes d'avis qu'il ne serait pas faisable de rédiger une définition qui couvre tous les scénarios possibles. La Centrale des achats consulte les ministères et les aide à évaluer chaque demande en fonction de ses mérites.*

5.39 *Le MAS convient que la raison de la dispense entrée dans le système des achats devrait correspondre à l'approbation de l'ordre d'achat signée et qu'une documentation adéquate devrait être versée au dossier pour justifier les raisons pour lesquelles la dispense a été accordée.*

Réponse du ministère du Développement social

5.40 [Traduction.] *Le ministère du Développement social estime avoir franchi toutes les étapes nécessaires du processus de demande d'une dispense en vertu de la Loi sur les achats publics. Le ministère est d'accord avec la conclusion de votre bureau sur l'urgence du besoin de lits de foyer de soins dans ces trois régions. En fait, les statistiques sur les listes d'attente pour les foyers de soins ont continué à grimper en 2009, ce qui confirme encore une fois la nature urgente de la situation. Cependant, la note de service finale aurait pu mieux expliciter les raisons qui démontraient l'urgence de la situation et la réponse proposée et, bien que ces questions aient été discutées en personne avec le personnel du ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous reconnaissons qu'il aurait été très utile de préciser ces raisons dans la note.*

5.41 *Le ministère est d'avis que l'entente avec Shannex Inc. est une entente équitable et qu'un appel d'offres aurait allongé les délais de construction des lits et probablement donné lieu à un prix quotidien plus élevé, puisque, d'après notre expérience, les entreprises incorporent le coût de préparation des propositions dans leur prix quotidien, et l'appel d'offres n'aurait rien changé au résultat, car Shannex Inc. est la seule entreprise ayant fait ses preuves dans la prestation de soins de qualité dans de tels délais et à des coûts aussi compétitifs.*

5.42 Bien qu'il ne s'agisse pas d'une recommandation en soi de la présente section, l'une des conclusions est qu'il « n'y a aucune disposition dans les contrats voulant que les lits soient accordés à des personnes sur la liste d'attente des hôpitaux ». Le ministère a suivi les conseils du vérificateur général et a depuis négocié une modification au contrat pour clairement préciser que 75 % des pensionnaires des installations de Shannex Inc. à leur ouverture doivent provenir des hôpitaux. Le ministère ne voulait pas exiger un pourcentage plus élevé de pensionnaires venant des hôpitaux, car cela aurait transmis à la population le message selon lequel le seul moyen d'être admis dans un foyer de soins est l'hospitalisation, ce qui aurait encore plus exacerbé le surpeuplement de nos hôpitaux.

Le processus a-t-il été équitable pour tous les fournisseurs de services possibles?

5.43 L'objectif déclaré de la Direction centrale des achats du ministère de l'Approvisionnement et des Services implique que le processus d'appel d'offres public tel qu'il est décrit dans la Loi maximise la concurrence de façon à optimiser la valeur des ressources investies tout en faisant en sorte que tous les fournisseurs qui désirent soumissionner les contrats du gouvernement aient une possibilité équitable et ouverte de le faire. Comme l'achat de lits de foyer de soins n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres en raison de l'urgence de la situation, le processus n'a pas été équitable pour les fournisseurs de services possibles.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.44 Comme il est mentionné précédemment, le grand nombre de patients ayant reçu leur congé médical et occupant des lits d'hôpital en soins actifs justifiait une dispense en raison de l'urgence de la situation. Le MAS avait le pouvoir et était justifié d'accorder une dispense en vertu de la Loi sur les achats publics. Lorsqu'une dispense est accordée, il n'est plus nécessaire de tenir un appel d'offres, ce qui enlève à d'autres fournisseurs potentiels la possibilité de soumissionner. L'intérêt supérieur du public a alors préséance sur l'équité envers les autres fournisseurs.

De quelle façon le projet pilote sera-t-il évalué?

5.45 Selon le document de demande d'une dispense du processus d'appel d'offres, le ministère du Développement social voulait mener un projet pilote avec Shannex dans le but de créer trois campus de vieillissement sur place pour les citoyens âgés. Les campus devaient comprendre des appartements pour personnes âgées, des résidences avec services et des soins en foyer de soins.

5.46 Comme il s'agit d'un projet pilote, nous nous attendions à trouver une explication de la façon dont le projet pilote allait être évalué et du moment de cette évaluation. On nous a dit que la

méthode d'évaluation allait être mise au point durant la vie des contrats. Au moment de notre examen, la méthode d'évaluation n'était toujours pas établie. À notre avis, il aurait été préférable d'établir les modalités d'évaluation du projet pilote avant la signature du contrat.

Conclusion

5.47 Le ministère du Développement social nous a dit qu'il a l'intention d'adopter un processus pour évaluer le succès du projet pilote. À notre avis, il est préférable de déterminer la méthode d'évaluation d'un contrat important prévoyant un nouveau modèle de prestation avant de signer le contrat.

Recommandation

5.48 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social établisse un mécanisme officiel pour évaluer le succès du projet pilote mené avec Shannex.

Réponse du ministère du Développement social

5.49 [Traduction.] *Le vérificateur général a raison de dire que l'évaluation devrait faire partie de tout projet pilote, et, à Développement social, l'évaluation est effectivement une composante de tout projet pilote. Le ministère du Développement social a un comité de vérification et d'évaluation aux pratiques bien établies pour déterminer et approuver les travaux d'évaluation; il exige notamment que tout projet pilote réalisé par le ministère fasse l'objet d'une évaluation. Lorsque le projet pilote avec Shannex a été approuvé, on a informé le directeur de la Direction de la planification, de la recherche et de l'évaluation qu'une évaluation serait exigée. Dès que d'autres travaux d'évaluation déjà en cours ont pris fin et que des ressources se sont libérées, l'évaluation de Shannex a commencé. Un cadre d'évaluation est en vigueur bien avant l'ouverture des nouveaux complexes de foyers de soins.*

5.50 Une mesure possible du succès de l'initiative de Shannex pourrait être le degré auquel elle a contribué à atténuer la pression exercée sur les lits d'hôpital. Le ministère du Développement social pourrait mesurer le nombre de personnes à l'hôpital en attente d'une place en foyer de soins dans une région donnée immédiatement avant et après l'ouverture d'une installation de Shannex. Ce genre de données pourrait être publié dans le rapport annuel du ministère pour indiquer si chacune des trois installations a effectivement permis de libérer des lits d'hôpital occupés par des personnes sur la liste d'attente des foyers de soins.

Le ministère du Développement social a-t-il fait preuve de diligence raisonnable dans l'évaluation de Shannex?

5.51 Comme le partenariat public-privé avec Shannex est une nouvelle façon de procéder dans la province, nous nous attendions à ce que le ministère du Développement social applique une diligence raisonnable dans l'évaluation de Shannex avant de conclure un contrat de façon à assurer une utilisation efficace des fonds publics. On nous a dit que le personnel du ministère avait fait le travail de diligence raisonnable suivant :

- Visite d'installations de Shannex, aussi bien plus anciennes que nouvelles. Le personnel du ministère a rencontré le président-directeur général de Shannex ainsi que deux des vice-présidents de l'entreprise. Il a posé des questions pour obtenir des précisions et assisté à une présentation par le personnel de Shannex. À l'occasion de plusieurs visites, il s'est également entretenu avec des employés de première ligne et de nombreux pensionnaires.
- Examen de copies des rapports d'inspection, de l'information financière, de l'information sur la satisfaction de la clientèle et des plans des installations.
- Entretiens avec des cadres supérieurs au ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, qui a conclu des contrats avec Shannex, afin de déterminer leur degré de confort relativement à l'entreprise et à la qualité de ses services.

5.52 Les mesures prises n'ont toutefois pas été consignées par écrit, et les preuves à l'appui n'ont pas été conservées. On nous a dit que les documents fournis par Shannex n'avaient pas été copiés en raison de la nature exclusive de l'information. Néanmoins, nous estimons que les résultats du travail de diligence raisonnable devraient faire l'objet d'un rapport écrit officiel, à utiliser de concert avec d'autres rapports et évaluations, afin d'améliorer la solidité du processus décisionnel.¹

Conclusion

5.53 Étant donné l'ampleur du projet, le ministère du Développement social aurait dû préparer un rapport de diligence raisonnable qui décrit les étapes prises pour évaluer Shannex.

1. Due Diligence and Probity Assessment Guidelines, gouvernement de Queensland

Recommandation

5.54 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social consigne les activités de diligence raisonnable qu'il mène pour évaluer les contrats importants.

Réponse du ministère du Développement social

5.55 [Traduction.] *S'il est vrai qu'un document officiel de diligence raisonnable n'a pas été préparé et versé au dossier, le ministère du Développement social est d'avis que le personnel gouvernemental a fait preuve de diligence raisonnable tout au long du processus décisionnel. Notamment, il a examiné les rapports d'inspection de plusieurs années pour toutes les installations de Shannex Inc. en Nouvelle-Écosse, et le personnel du ministère a fait de nombreuses visites à plusieurs occasions d'un certain nombre d'installations de Shannex Inc. d'étendue et de taille similaires à ce qui était proposé pour le Nouveau-Brunswick, il a examiné les sondages sur la satisfaction des pensionnaires et il a tenu des discussions approfondies avec le personnel gouvernemental de la Nouvelle-Écosse, qui fait affaire depuis longtemps avec la société Shannex. De plus, de nombreux membres du personnel des ministères du Développement social et de la Justice ont approuvé le contenu du contrat. Toutefois, le ministère du Développement social s'assurera dorénavant de consigner ses activités de diligence raisonnable menées pour évaluer les contrats importants.*

Que se passera-t-il si la nouvelle approche ne fonctionne pas?

5.56 Cette nouvelle approche de la prestation de soins en foyer de soins comporte également de nouveaux risques. En particulier, nous nous demandons ce qui arriverait si le gouvernement provincial s'avérait insatisfait des services, ou s'il se produisait un événement externe non prévu qui obligerait le ministère du Développement social à prendre la relève de l'exploitation, comme le permet la *Loi sur les foyers de soins*. De plus, les campus de Shannex comprennent des installations autres que des unités de foyers de soins; est-ce que cela présente de nouveaux risques auxquels la province n'a pas eu à faire face avec les foyers de soins traditionnels?

5.57 Nous n'avons pas trouvé de plan de secours par écrit pour traiter de telles situations.

5.58 Nous avons également constaté que le ministère du Développement social n'avait pas obtenu d'avis juridique concernant le pouvoir du ministre du Développement social et du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre la relève de l'exploitation des foyers de soins dans l'éventualité d'une urgence, comme il est décrit à l'article 10(1) de la *Loi sur les foyers de soins*. Cet article prévoit que le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un fiduciaire à

qui seront dévolus tous les biens, tous les pouvoirs, toutes les fonctions et toutes les responsabilités de l'exploitant relatifs au foyer de soins si, de l'avis du ministre :

- un foyer de soins ne fonctionne pas efficacement;
- l'exploitant ou un foyer de soins fait défaut de se conformer aux exigences de la présente loi et des règlements;
- l'exploitant d'un foyer de soins enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements;
- l'exploitant fait défaut de se conformer aux conditions et modalités auxquelles est sujet son permis;
- le permis d'un foyer de soins a été annulé, le renouvellement d'un permis a été refusé ou un permis vient à expiration et n'est pas renouvelé.

5.59 Le ministère du Développement social a aussi besoin d'un plan pour s'occuper des pensionnaires des foyers de soins dans le cas où se produirait un événement, y compris l'expiration du contrat, qui obligerait les pensionnaires à déménager et à trouver une autre installation.

Conclusion

5.60 Le ministère du Développement social n'a pas effectué d'évaluation adéquate des risques liés au nouveau modèle de prestation de services ni préparé un plan pour traiter ces risques additionnels.

5.61 Même si les contrats sont maintenant signés, le ministère du Développement social devrait faire une évaluation des risques pour s'assurer que ses plans de secours traitent tous les risques significatifs.

Recommandation

5.62 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social prépare et consigne par écrit une évaluation des risques liés aux contrats conclus avec Shannex et détermine toute mesure d'atténuation qui devrait être adoptée.

Réponse du ministère du Développement social

5.63 [Traduction.] *Le ministère s'est acquitté de l'évaluation des risques par ses activités de diligence raisonnable et autres. Cependant, le ministère accepte la recommandation et mettra un tel*

plan en vigueur bien avant que le processus de demande de propositions débute.

Les ministères du Développement social et de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à l'avis de motion 69?

5.64 En avril 2008, l'opposition officielle a posé des questions au sujet des contrats avec Shannex. Dans l'avis de motion 69, M. Carr a présenté la résolution suivante :

qu'une adresse soit présentée à S.H. le lieutenant-gouverneur le priant de faire déposer sur le bureau de la Chambre les documents, les ententes, la correspondance et toute autre information stockée ou enregistrée, sous toutes ses formes, que détient le gouvernement relativement à toute transaction entre le gouvernement du Nouveau-Brunswick et Shannex, avant le 16 avril 2008.

Conclusion

5.65 Nous avons examiné l'information fournie en réponse à l'avis de motion et l'avons comparé à l'information que nous avons obtenue au cours de notre examen. La documentation qu'on nous a remise comprenait deux documents de plus que la documentation fournie en vertu de l'avis de motion. Dans les deux cas, le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous ont informés, et c'est ce que nous comprenons, que les documents n'étaient pas visés par l'avis de motion. Un de ces documents est l'approbation de l'ordre d'achat signée par les signataires autorisés en date du 31 mars 2008, dont le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a dit qu'il s'agissait d'un « avis au ministre », alors que l'autre est un avis juridique du ministère de la Justice indiquant que les considérations de nature juridique avaient été prises en compte dans les ententes de services établies pour les trois installations de Shannex (daté du 21 mars 2008). Nous avons donc conclu que les ministères se sont conformés à l'avis de motion.

Le prix des lits de foyer de soins est-il raisonnable?

5.66 À la lumière de l'information que nous a fournie le ministère du Développement social, nous avons constaté que le budget de Shannex pour 72 lits était plus élevé que le budget d'un foyer de soins existant de 70 lits de la province. En revanche, nous avons aussi constaté que le prix quotidien versé à Shannex est inférieur au prix quotidien qui sera payé pour certains foyers de soins nouvellement construits.

5.67 La différence entre les tarifs des foyers de soins nouvellement construits et les tarifs prévus dans les contrats avec Shannex laisse

croire que le ministère du Développement social pourrait trouver des économies à faire dans l'acquisition de futurs lits de foyer de soins.

Conclusion

5.68 Dans l'ensemble, le tarif établi par contrat avec Shannex semble raisonnable comparativement à d'autres foyers nouvellement construits, mais nous ne sommes pas en mesure de dire s'il s'agit du meilleur tarif qui aurait pu être obtenu, car l'achat des lits n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres et nous ne savons pas quel tarif d'autres fournisseurs de services auraient pu offrir.

Autres observations

5.69 Selon l'approbation de l'ordre d'achat, la valeur des contrats de cinq ans est de 50 584 373 \$ (y compris les taxes), à payer sur quatre ans. À notre avis, la valeur des contrats de cinq ans est de 95 774 076 \$, selon les contrats signés par le ministère du Développement social. Donc, le montant total de l'ordre d'achat approuvé est moindre que le montant minimum à verser en vertu des contrats.

5.70 Les contrats contiennent une clause de renouvellement pour prolonger l'entente de trois ans, les coûts supplémentaires devant être négociés au moment du renouvellement. Au minimum (si nous prenons le tarif actuel pour notre calcul), un renouvellement de trois ans des contrats représenterait 57,1 millions de dollars de plus.

5.71 La valeur indiquée de l'ordre d'achat était de 50 584 373,16 \$ US. Quand nous avons demandé pourquoi l'ordre d'achat était libellé en dollars américains, on nous a répondu qu'il s'agissait d'une erreur du système. Après avoir porté ce fait à l'attention du ministère de l'Approvisionnement et des Services, une modification de 0 \$ à l'ordre d'achat a été préparée en mars 2009 pour préciser que le montant était en devises canadiennes.

Recommandation

5.72 **Nous avons recommandé que le ministère du Développement social commence à planifier un appel d'offres de remplacement au cours de la troisième année des contrats actuels.**

Réponse du ministère du Développement social

5.73 [Traduction.] *Le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services ont déjà entamé les discussions sur un appel d'offres de remplacement qui sera effectivement lancé au cours de la troisième année du contrat actuel.*

5.74 *Bien qu'il ne s'agisse pas en soi d'une recommandation de la présente section, on y relève un écart entre le montant de l'ordre*

d'achat et le coût attendu pour le gouvernement pour la période du contrat. Le montant de l'ordre d'achat diffère du montant calculé par le Bureau du vérificateur général pour deux raisons : 1) l'ordre d'achat a servi à prouver l'intention de payer au moment de la signature du contrat et est automatiquement établi pour une période de cinq ans à partir de la date de préparation de l'ordre, bien que le ministère ne paie rien à Shannex Inc. au cours de la première année. Le ministère a toujours su qu'il aurait besoin d'une prolongation pour les deux années d'exploitation supplémentaires prévues au contrat. En même temps, l'établissement des coûts de Développement social partait du total des coûts moins la contribution attendue du client, ce qui au moment du contrat donnait une moyenne de 41,28 \$ par jour, ce qui devrait expliquer la différence.

Recommandation

5.75 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social adopte un plan prévoyant les mesures à prendre au cas où les pensionnaires auraient à déménager à l'expiration des contrats.

Réponse du ministère du Développement social

5.76 [Traduction.] *Ayant des dizaines d'années d'expérience à collaborer avec les foyers de soins pour organiser, pour différentes raisons, le transfert de patients à petite et à grande échelle, le ministère préparera un tel plan de secours en même temps qu'il élabore son plan d'évaluation des risques mentionné ci-dessus.*

Recommandation

5.77 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services s'assure que tous les ordres d'achat émis rendent compte correctement de la valeur des services achetés, dans la bonne devise.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.78 [Traduction.] *Le MAS établit plus de 5 800 ordres d'achat par année. Même si l'idéal serait d'éliminer toutes les possibilités d'erreur, il arrive que des erreurs soient commises. L'article 23(5) du Règlement afférent à la Loi sur les achats publics prévoit que le ministre peut apporter des modifications afin de corriger des erreurs ou des oublis. Le ministère examinera ses processus pour veiller à minimiser de telles erreurs.*

5.79 *La valeur qui figure sur l'ordre d'achat est fondée sur l'information fournie par le ministère client au MAS. S'il est déterminé par la suite que les dépenses réelles seront plus élevées, alors une modification peut être apportée à l'ordre d'achat.*

Conclusion globale

5.80 Nous convenons qu'il existait un besoin urgent de lits de foyer de soins. Nous sommes d'avis que le ministère du Développement social n'a pas pleinement évalué les risques d'instaurer un nouveau modèle de prestation de services pour l'acquisition de lits de foyer de soins. De plus, il n'a pas suffisamment documenté son évaluation du nouveau modèle de prestation. Enfin, nous aurions préféré que le ministère établisse une méthode d'évaluation du projet pilote avant de signer le contrat.

5.81 Nous estimons que le ministère de l'Approvisionnement et des Services doit avoir un rôle officiel et documenté pour contribuer à ce que les ministères justifient correctement la raison pour laquelle ils demandent une dispense en cas de situation très urgente ou urgente. Nous estimons aussi que le ministère de l'Approvisionnement et des Services doit prendre des mesures pour s'assurer que les ordres d'achat sont établis dans la bonne devise et que les raisons entrées dans le système des achats pour justifier les dispenses soient fondées sur des approbations appropriées.

5.82 Il nous semble que les tarifs à payer en vertu des contrats sont raisonnables, mais le ministère du Développement social doit commencer sa planification en vue de l'expiration et du renouvellement possible des contrats bien avant leur échéance.