



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chief - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Renseignements NON CLASSIFIÉS.

Vérification du contrat de soutien
en service des petits navires de guerre
et des navires auxiliaires

Janvier 2010

7050-44 (CS Ex)



Canada 

Mise en garde

La présente vérification ne vise pas à évaluer le rendement des entrepreneurs; il s'agit plutôt d'une appréciation interne des processus et pratiques en vigueur au sein de l'organisation du Sous-ministre adjoint (Matériels).

La vérification représente un niveau élevé d'assurance.



Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Synopsis.....	iii
Sommaire des résultats	iv
Introduction.....	1
Contexte.....	1
Objectif.....	2
Portée.....	2
Méthodologie.....	2
Critères de vérification.....	2
Constatations et recommandations	3
Surveillance de l'optimisation des ressources.....	3
Attestation des paiements	6
Gestion du matériel	8
Efficacité de la gestion des tâches	10
Rapports du fournisseur	12
Gestion des risques.....	15
Annexe A – Plan d'action de la direction.....	A-1
Annexe B – Critères de vérification.....	B-1



Acronymes et abréviations

A Appro	Agent d'approvisionnement
AC	Responsabilisation
AF	Année financière
BPR	Bureau de première responsabilité
C Port (H)	Capitaine de port (Halifax)
CFS	Services axés sur les citoyens
COC	Convention d'offre à commandes
CS Ex	Chef – Service d'examen
CSES	Contrat de soutien en service
D Contr GM	Directeur – Contrôle (Groupe des matériels)
D Gest CN (PNG N Aux)	Directeur – Gestion des classes de navire (Petits navires de guerre et navires auxiliaires)
DD	Description des données
DO Mar	Directeur – Obtention (Marine)
DP	Demande de propositions
DSN	Directeur – Soutien aux navires
ECRP	Évaluation de la complexité et des risques des projets
FC	Forces canadiennes
FGM	Frais de gestion mensuels
GOM	Groupe d'opérations maritimes
GPEM	Gestion du programme d'équipement maritime
GVA	Gestion de la valeur acquise
IRC	Indice rendement-coûts
MC	Maintenance corrective
MDN	Ministère de la Défense nationale
MP	Maintenance préventive
NA	Navire auxiliaire
NDC	Navire de défense côtière
PGR	Plan de gestion des risques
PMBOK	Référentiel des connaissances en gestion de projet
PNGNA	Petits navires de guerre et navires auxiliaires



PPL	Personnes
PSV	Valeurs de la fonction publique
RDA	Responsable des demandes d'achat
RM	Gestion des risques
RP	Résultats et rendement
RT	Responsable technique
RTD	Responsable technique délégué
SDE	Stocks détenus par l'entrepreneur
SES	Soutien en service
SIG	Système d'information de gestion
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
ST	Gérance
SVC	Services de vérification Canada
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada



Sommaire des résultats

Le CS Ex a analysé² 15 000 contrats actifs afin de déterminer ceux qui justifieraient un examen plus approfondi. Les résultats de l'analyse ont indiqué que le CSES des PNGNA était l'un d'eux.

Comme ce contrat représente à peine plus de 1 p. 100 de la valeur totale des contrats de services du MDN, les observations et les résultats de la vérification ne peuvent pas être considérés comme représentatifs des pratiques contractuelles du MDN et des FC. Certaines recommandations formulées dans le présent rapport seront utiles à la gestion du CSES subséquent des PNGNA.

Le contrat initial d'une durée de quatre ans a été attribué en juin 2002 afin de fournir un SES à 12 NDC. Il était assorti d'options pour quatre périodes supplémentaires d'un an visant à le prolonger jusqu'en 2010, ce qui représentait une valeur totale de 239 M\$³. Comme prévu, on a élargi la portée du contrat afin d'inclure 32 NA, pour un total de 44 navires⁴.

Évaluation globale

- La mise en œuvre de processus additionnels de gestion des risques, de gouvernance et de contrôle interne pourrait améliorer l'administration du contrat lié aux PNGNA.
- Il faudrait exiger davantage d'information du fournisseur pour étayer les paiements et surveiller le rendement.
- Puisque la plupart des travaux des PNGNA sont ||| il faut une plus grande transparence des coûts des contrats |||

Constatations et recommandations

Surveillance de l'optimisation des ressources

Même si le contrat exige qu'une vérification des frais de gestion mensuels (FGM) soit effectuée⁵ pour chacune des quatre séries de NA, |||

L'équipe de vérification du CS Ex a examiné un échantillon de tâches de maintenance et constaté |||

² Ibid.

³ Tous les chiffres figurant dans le rapport excluent les taxes.

⁴ La demande de propositions (DP) ayant trait au contrat prévoyait effectivement une augmentation de la portée.

⁵ Les FGM couvrent les services de gestion de projet de l'entrepreneur principal qui sont assurés par environ |||



|||||

Il est recommandé qu'une demande de vérification des FGM soit présentée conformément au contrat. Pour le CSES subséquent des PNGNA, |||||

Attestation des paiements

|||||

Il est recommandé que ||||| échantillonnage axé sur les risques |||||

Gestion du matériel

Il est possible d'améliorer la surveillance des stocks du MDN détenus par l'entrepreneur ayant une valeur déclarée de près |||||. Bien que le fournisseur soit tenu de communiquer au MDN toutes les transactions importantes tous les six mois, le contrat |||||. De plus, étant donné que le MDN ne demande pas de rapports d'inventaire, les stocks détenus par l'entrepreneur (SDE) ne sont pas inclus dans les états financiers ministériels.

Il est recommandé que la surveillance des SDE soit améliorée et que la valeur des stocks soit déclarée dans les états financiers du MDN.

Efficiencia de la gestión de las tareas

On pourrait accroître l'efficacité de la gestion des tâches en appliquant des modalités de paiement à prix ferme pour la maintenance préventive (MP), en établissant des seuils d'approbation fondée sur les risques et en augmentant le personnel. À l'heure actuelle, le MDN approuve près de ||||| tâches de MP chaque année pour la classe des NDC, et bon nombre d'entre elles sont |||||. Pour accélérer le processus d'approbation des tâches, on pourrait hausser les seuils d'approbation fondée sur les risques au niveau du

responsable technique délégué (RTD) ou du responsable technique (RT), ce qui permettrait de soumettre les tâches de grande valeur à un examen plus attentif que dans le cas des tâches de faible valeur. Il serait possible de rationaliser davantage le processus d'approbation en appliquant un prix ferme négocié aux travaux de MP en fonction des données antérieures sur les coûts.

Aux fins du contrat subséquent, il est recommandé d'envisager un prix fixe pour la MP lorsque les coûts antérieurs sont connus et que le meilleur rapport qualité-prix est assuré dans les |||

Rapports du fournisseur

||| En outre, il est difficile de gérer le rendement, par exemple des retards dans le calendrier, lorsque |||

Il est recommandé que, ||| et que des mesures soient prises afin de veiller à ce que |||

Nota : Une liste plus détaillée des recommandations du CS Ex et des réponses de la direction figure à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.



Introduction

Contexte

En 2007, le CS Ex a analysé 15 000 contrats afin de déterminer les contrats de fonctionnement et d'entretien qui pouvaient justifier un examen plus approfondi. Le CSES des PNGNA est l'un des quatre contrats retenus.



Figure 1. Navire de défense côtière. Ces navires permettent à la Marine d'effectuer des missions de surveillance côtière.

Le contrat initial d'une durée de quatre ans et d'une valeur de 70 M\$ a été attribué en juin 2002 afin de fournir un SES à 12 NDC (voir la figure 1). Les services assurés par le fournisseur comprennent la gestion de projet, la maintenance, l'ingénierie des systèmes, la logistique, la documentation et le soutien en matière d'inspection. Au moment de l'attribution du contrat initial, on prévoyait que sa portée serait accrue afin d'inclure en tout 44 navires, dont 8 navires-écoles de patrouille, 11 remorqueurs, 6 barges et 7 autres bâtiments. Le contrat initial comportait quatre années d'option (d'une valeur de 169 M\$ avec l'augmentation de la portée) qui ont été exercées, prolongeant ainsi le contrat jusqu'en mars 2010.

Objectif

La présente vérification visait à évaluer la pertinence des processus de gestion des risques, de gouvernance et de contrôle mis en place pour administrer le CSES des PNGNA.

Portée

- Gestion du CSES actuel des PNGNA;
- Planification du CSES subséquent des PNGNA;
- Dépenses totalisant ||||| jusqu'en avril 2009.

Les |||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||| n'étaient pas visés par la vérification.

Méthodologie

- Analyse des données – Système de comptabilité financière et de gestion et Système d'information de gestion (SIG) des PNGNA;
- Visites sur place : utilisateurs finals à Esquimalt et Halifax;
- Examen des documents contractuels, des approbations de tâches et des rapports du fournisseur;
- Échantillon de demandes de paiement partiel totalisant 55 M\$;
- Entrevues avec le personnel clé du Directeur – Soutien aux navires (DSN), du Directeur – Obtention (Marine) (DO Mar) et du Directeur – Contrôle (Groupe des matériels) (D Contr GM).

Critères de vérification

Les critères de vérification et les évaluations sont présentés à l'[annexe B](#).



|||||

Modifications de tâches

||||| Malgré l'existence d'une documentation détaillée pour justifier chaque modification de tâche, il serait utile à un niveau global de pouvoir |||||

Rapport entre les coûts de maintenance préventive et les coûts de maintenance corrective

Une analyse des travaux de maintenance du CSES exécutés au cours d'une période de quatre ans a montré qu'il existait un rapport entre la MP et la maintenance corrective (MC). Nous avons constaté que lorsque les coûts de MP augmentaient durant une année donnée, les coûts de MC diminuaient l'année suivante, et vice-versa. Par conséquent, en investissant dans la MP, le MDN pourrait réduire l'ensemble des coûts de maintenance à long terme.

Nous encourageons la direction à examiner pourquoi la croissance annuelle des coûts de la flotte de NDC s'est chiffrée à 5,3⁹ p. 100 au cours des dix dernières années. Selon le modèle économique historique, la hausse moyenne des coûts de maintenance des navires s'établit à 1,48 p. 100.

Hausse des coûts des travaux périodiques

Pour la flotte de NDC, ||||| Afin de contrôler la hausse des coûts, le Directeur – Gestion des classes de navire (Petits navires de guerre et navires auxiliaires) (D Gest CN (PNG N Aux)) devrait envisager de négocier un prix fixe pour les tâches dont les coûts antérieurs offrent une base de référence suffisante.



⁹ Manuel des coûts standard du MDN – années financières (AF) 1999-2000 à 2008-2009. La hausse annuelle initiale était de 7,3 p. 100 et a été réduite de 2 p. 100 dans le cas des augmentations annuelles des taux de main-d'œuvre stipulées dans le contrat.



Recommandation

Il est recommandé que ||||| En ce qui touche le contrat subséquent, il faudrait demander à l'autorité contractante de résoudre la question |||||

BPR : DO Mar



Attestation des paiements

Des documents justificatifs additionnels aideront à mieux étayer les coûts réels, les heures de travail et la réception des livrables.

Documents justificatifs

Les modalités de paiement du contrat ||||| Comme l'indique le tableau 1, |||||

Frais liés aux tâches	Quantité (%)	Valeur (M\$)
Supérieurs au plafond		
Égaux au plafond		
Inférieurs au plafond		

Tableau 1. ||||| Des augmentations du prix plafond ont été autorisées par le MDN.

Bien que la longue durée du contrat permette au fournisseur d'établir des estimations plus exactes concernant les tâches périodiques, |||||

- |||||¹¹;
- |||||
- |||||

Réception des livrables

Des améliorations ont eu lieu concernant l'attestation par le RT de la réception des livrables sur toutes les demandes mensuelles de paiement partiel. |||||
 |||||
 |||||

¹⁰ Les documents justificatifs du fournisseur étaient disponibles sur demande à son bureau de la région de la capitale nationale.
¹¹ D'après l'analyse d'un échantillon de 80 tâches |||||

Le chef mécanicien est responsable de s'assurer que tout le travail est exécuté de manière satisfaisante avant la signature du RTD. ||| améliorerait le processus servant à confirmer la réception des livrables.

Recommandation

Il est recommandé que les documents justificatifs des sous-traitants soient soumis à un échantillonnage axé sur les risques pour garantir que les |||

BPR : DO Mar



Gestion du matériel

Surveillance des stocks détenus par l'entrepreneur

Au moment de la vérification, |||||
|||||
|||||
|||||¹².
	La responsabilité de cette surveillance doit être délimitée entre le responsable des demandes d'achat (RDA) et le RT.		

Efficacité de la gestion des stocks assurée par le fournisseur

Bien que le contrat renferme des clauses visant à assurer convenablement la protection du matériel de l'État, comme l'indique le manuel de logistique du fournisseur, les mesures suivantes, si elles sont mises en œuvre, |||||

- |||||
|||||
- |||||
|||||
- |||||
|||||
- |||||
|||||
|||||¹³.
- |||||
|||||
|||||
|||||

¹² Une estimation a été établie à l'aide du prix unitaire médian connu, qui a été appliqué aux articles sans prix unitaire.

¹³ |||||



Recommandation

Il est recommandé que la surveillance des SDE soit améliorée et que la valeur des stocks soit déclarée dans les états financiers du MDN.

BPR : D Gest CN (PNG N Aux) de concert avec le DO Mar



Efficiences de la gestion des tâches

On pourrait accroître l'efficacité¹⁴ de la gestion des tâches en appliquant des modalités de paiement à prix ferme pour la MP, en établissant des seuils d'approbation des tâches fondée sur les risques et en augmentant le personnel.

Maintenance préventive à prix fixe

|||||¹⁵. Afin de rationaliser le processus des tâches de MP, on pourrait regrouper les routines de MP par type de navire et créer ainsi un programme à prix fixe dont l'entrepreneur en SES assurerait la gestion, tandis que les RTD du MDN veilleraient à ce que la MP soit exécutée.

Seuils d'approbation des tâches

Il est possible de réaliser des gains d'efficacité en adoptant une approche axée sur les risques pour approuver les tâches. À l'heure actuelle, le RTD dispose d'un seuil d'approbation de ||||| par tâche. Les tâches de plus de ||||| exigent une approbation additionnelle du RT et du RDA du MDN ainsi que de TPSGC.

- Le fait de porter le seuil du RTD du MDN à ||||| ne réduirait que de 14 p. 100 la visibilité des dépenses pour le RT, le RDA et TPSGC, mais réduirait de ||||| le nombre réel de tâches à examiner¹⁶.
- De même, en laissant le seuil du RTD à ||||| mais en portant celui du RT du MDN à |||||, on réduirait de ||||| la quantité de tâches à faire approuver par TPSGC mais seulement de ||||| sa visibilité financière.

Volume annuel actuel du MDN :

- Tâches : |||||
- |||||

Volume annuel actuel de TPSGC :

- Tâches : |||
- |||||

¹⁴ L'efficacité désigne la capacité de produire ou de fonctionner en gaspillant le moins d'énergie possible. Sawyer's Internal Auditing, 5^e édition.

¹⁵ |||||

¹⁶ Les ||||| actuelles exigent que le RT exerce une plus grande surveillance sur les dépenses contractuelles. Par conséquent, le seuil actuel du RTD restera inchangé.

Augmentation du personnel

Si les seuils d'approbation des RTD étaient accrus et que les modalités de paiement des tâches de MP étaient rationalisées, la charge de travail pourrait augmenter sur les deux côtes¹⁷. Cela pourrait avoir un effet sur le ||||| actuel |||||
|||||

Recommandation

||||| il est recommandé d'envisager |||||
lorsque les coûts antérieurs sont connus et que le meilleur rapport qualité-prix est assuré dans les contrats de sous-traitance soumissionnés.

BPR : DO Mar en consultation avec le D Gest CN (PNG N Aux)

¹⁷ Des gains d'efficacité sur le plan de la gestion réduiraient le nombre d'approbations de tâches de MP, mais les RTD doivent avoir assez de personnel pour confirmer que le travail est accompli.



rendement-coûts (IRC)¹⁹ de la GVA signale les cas où les coûts réels sont inférieurs au prix plafond de la tâche. L'IRC est un indicateur important dans le cas d'un contrat de carénage à fournisseur exclusif qui peut donner lieu à des bénéfices excédentaires.

Modèles de rapport. ||||| Le MDN bénéficierait de descriptions des données (DD) qui précisent le contenu des rapports du fournisseur. |||||

Rapports non conformes

Surveillance du calendrier. La consignation des dates de début réelles aiderait à surveiller les retards dans le calendrier et augmenterait la responsabilisation de l'entrepreneur. Le RTD doit consigner ces dates afin de comparer la durée estimative des tâches et leur durée réelle. En cas de retard, le contrat prévoit des contreparties du fournisseur sous forme de rajustements du prix, de la garantie, de la quantité et/ou des services. |||||

Système de suivi de la garantie. Selon le SIG précisé dans le contrat, un système de contrôle des coûts doit pouvoir déterminer la période de garantie et les questions pertinentes par classe, navire, système, côte, modification technique et tâche²⁰. |||||

|||||

|||||

¹⁹ IRC = le coût budgété des travaux effectués divisé par le coût réel de ces travaux.
²⁰ Énoncé des travaux du contrat, 2.12.6 Système de contrôle des coûts.

Recommandation

Il est recommandé que, |||||
|||||
|||||

BPR : D Gest CN (PNG N Aux)



Gestion des risques

La détermination et la gestion des risques pourraient être améliorées en prévision du contrat subséquent.

Plan de gestion des risques

La formulation d'un plan de gestion des risques (PGR) du MDN conforme à la politique de gestion intégrée des risques du Ministère, avant l'attribution du contrat subséquent, renforcerait la gestion des risques à l'égard de ce contrat. Un PGR fournirait la méthode précise pour gérer le risque associé aux futures obligations contractuelles relatives aux PNGNA.

Dans la DP du contrat subséquent, le MDN devrait aussi exiger que le fournisseur dresse un PGR spécifique intégrant les pratiques exemplaires indiquées dans le PMBOK.

Clause de résolution des différends

Une clause de résolution des différends renforcerait le contrat subséquent en fournissant des directives sur la façon de traiter les différends contractuels. Le contrat en vigueur ne renferme aucune clause de ce genre.

Recommandation

Il est recommandé qu'un PGR du MDN soit élaboré pour le contrat subséquent.

BPR : D Gest CN (PNG N Aux) de concert avec le DO Mar



Annexe A – Plan d'action de la direction

Surveillance de l'optimisation des ressources

Recommandation du CS Ex

1. Il est recommandé que ||| En ce qui touche le contrat subséquent, il faudrait demander à l'autorité contractante de résoudre la question des |||

Mesure de la direction

TPSGC a récemment passé beaucoup de temps avec l'entrepreneur en SES à examiner les FGM applicables aux diverses séries de navires ajoutées aux 12 NDC initiaux dans le cadre du contrat. |||

|||

BPR : DO Mar

Date cible : Décembre 2010

Attestation des paiements

Recommandation du CS Ex

2. Il est recommandé que les |||

Mesure de la direction

Le responsable de la GPPEM est d'accord pour dire que des examens d'échantillons axés sur les risques devraient avoir lieu à intervalles plus réguliers. Cela dit, depuis la vérification, au moins six examens de ce genre ont été effectués et aucune observation ou préoccupation majeure n'a été formulée. Pour atténuer les risques davantage, |||

||| Il convient de noter que le responsable de la GPPEM, de concert avec TPSGC, améliorera |||

BPR : DO Mar

Date cible : Décembre 2010

Gestion du matériel

Recommandation du CS Ex

3. Il est recommandé que la surveillance des SDE soit améliorée et que la valeur des stocks soit déclarée dans les états financiers du MDN.

Mesure de la direction

Des rapports sur les SDE n'étaient pas exigés lorsque le contrat en vigueur a été signé. Néanmoins, l'entrepreneur vérifie régulièrement tous les stocks de l'État, et ce rapport est mis à la disposition du RT et de l'A Appro. Des rapports officiels par le biais du D Contr GM feront partie du nouveau contrat des PNGNA III. Il convient de noter que |||

BPR : D Gest CN (PNG N Aux) de concert avec le DO Mar

Date cible: Décembre 2010

Efficiences de la gestion des tâches

Recommandation du CS Ex

4. ||| il est recommandé d'envisager ||| lorsque les coûts antérieurs sont connus et que le meilleur rapport qualité-prix est assuré dans les contrats de sous-traitance soumissionnés.

Mesure de la direction

BPR : DO Mar en consultation avec le D Gest CN (PNG N Aux)

Date cible : Décembre 2010

Rapports du fournisseur

Recommandation du CS Ex

5. Il est recommandé que, |||

Mesure de la direction

L'adoption de |||

BPR : D Gest CN (PNG N Aux)

Date cible : Décembre 2010



Gestion des risques

Recommandation du CS Ex

6. Il est recommandé qu'un PGR du MDN soit élaboré pour le contrat subséquent.

Mesure de la direction

Un PGR visant à traiter les risques sera élaboré avant l'adjudication du prochain contrat. De plus, le nouvel entrepreneur des PNGNA III devra produire et tenir à jour un PGR lié aux travaux à effectuer en vertu du contrat. Il devra également inclure dans le rapport mensuel un registre des risques pour les travaux en cours.

BPR : D Gest CN (PNG N Aux) de concert avec le DO Mar

Date cible : Mai 2010



Annexe B – Critères de vérification

Objectif

Évaluer la pertinence des processus de gestion des risques, de gouvernance et de contrôle mis en place pour administrer le CSES des PNGNA.

Évaluation des critères

Niveau 1 (Satisfaisant); niveau 2 (A besoin d'améliorations mineures); niveau 3 (A besoin d'améliorations modérées); niveau 4 (A besoin de grandes améliorations); niveau 5 (Insatisfaisant).

Risques

- Critère.** Les risques sont cernés et bien gérés, et il existe notamment des clauses d'atténuation appropriées dans les contrats ainsi qu'un équilibre des contrôles qui appuient les valeurs et l'éthique (²¹ Contrôles de gestion fondamentaux : RM1 – RM8 et PSV1 – PSV5).

Évaluation. ||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||| Aucun PGR du MDN n'a été formulé pour le contrat subséquent; l'ECRP a été minimisée et une |||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||
|||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||

Gouvernance

- Critère.** Les rôles et responsabilités du personnel de gestion du contrat sont clairs, communiqués et compris, et ils sont adéquats pour surveiller le contrat de même que la taille et la formation du personnel (Contrôles de gestion fondamentaux : AC1 – AC4, PPL2 et PPL4).

Évaluation. |||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||
|||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||
|||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||

- Critère.** L'information pour la prise de décision est fiable et des stratégies utiles de présentation des rapports sont en place (Contrôles de gestion fondamentaux : ST18, ST20, RP3 et CFS4).

Évaluation. |||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||

²¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Contrôle de gestion fondamentaux – Ébauche 10, 5 juillet 2006.

Contrôle

4. **Critère.** La gestion financière est conforme à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la Politique des marchés du Conseil du Trésor, MDN (Contrôles de gestion fondamentaux : ST7, ST10, ST12 et ST13).

Évaluation. ||||| formulaire de délégation des pouvoirs incomplet (la direction en a été informée); les améliorations/dépenses d'immobilisations ne sont pas consignées (la direction en a été informée).

5. **Critère.** Les biens sont protégés/comptabilisés et gérés de manière efficiente (Contrôles de gestion fondamentaux : ST9, ST11 et ST14).

Évaluation. |||||

6. **Critère.** Une surveillance est exercée sur la gestion du contrat afin d'optimiser les ressources en ce qui concerne les modalités contractuelles, la transmission des conditions aux sous-traitants et la satisfaction des besoins opérationnels (Contrôles de gestion fondamentaux : RP2, G5, G6, ST1 et ST22).

Évaluation. ||||| le processus des tâches de MP est lourd; |||||

