



Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Vérification dirigée
Gestion des contrats de HP/Compaq

2003-732

Rapport final

Le 16 décembre 2003





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Réserve du vérificateur

La Direction générale de la vérification et de l'éthique a entrepris cette vérification à la demande du sous-ministre. À cause du besoin d'information en temps opportun demandé par la direction, il a fallu réduire considérablement le délai de vérification. Par conséquent, le présent rapport de vérification n'offre une assurance raisonnable qu'à l'égard des activités les plus importantes et des risques les plus élevés liés aux contrats en question. Des renseignements supplémentaires qui pourraient être obtenus après le dépôt de ce rapport pourraient avoir une répercussion sur les constatations et les conclusions de celui-ci.





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Contexte

- Depuis une dizaine d'années, TPSGC a conclu des contrats avec des fournisseurs de matériel et de logiciel informatiques afin de répondre aux besoins de ses clients. Hewlett Packard (HP) et ses prédécesseurs, Compaq Canada et Digital Equipment Canada (DEC), sont depuis longtemps des fournisseurs de biens et de services dans ce domaine.
- En 1996, une modification apportée au Guide des approvisionnements de TPSGC a établi une division des responsabilités entre TPSGC et le MDN (le ministère client pour les contrats en question) relativement à toutes les activités principales d'achat et de gestion de contrat ayant trait à l'acquisition de biens et de services pour le MDN.
- Conformément aux exigences du Guide des approvisionnements, TPSGC exerce sa fonction de vérification des coûts pour vérifier les contrats que le ministère conclut. Dans les 5 dernières années, des vérifications de coûts ont été effectuées relativement à divers contrats conclus avec DEC, Compaq et HP.
- Les résultats des vérifications de coûts portant sur divers contrats de HP/Compaq, ainsi que d'autres signaux d'alarme, ont incité récemment TPSGC à examiner divers contrats conclus de 1996 à 2003 avec HP/Compaq et valant environ 250 M\$.





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Portée

- La portée du projet comprenait :
 - cinq (5) contrats conclus avec HP/Compaq et leurs modifications, ainsi qu'un (1) contrat avec le prédécesseur DEC
 - les gestionnaires et employés de TPSGC qui, à cause de leurs responsabilités, ont participé aux processus d'achat, de gestion de contrat et de résolution de problèmes ayant trait à ces contrats
 - les processus utilisés pour informer la haute direction de TPSGC des enjeux possibles et/ou confirmés découlant de la passation des marchés du Ministère (la portée de la vérification s'est limitée à la période se terminant en mai 2003)



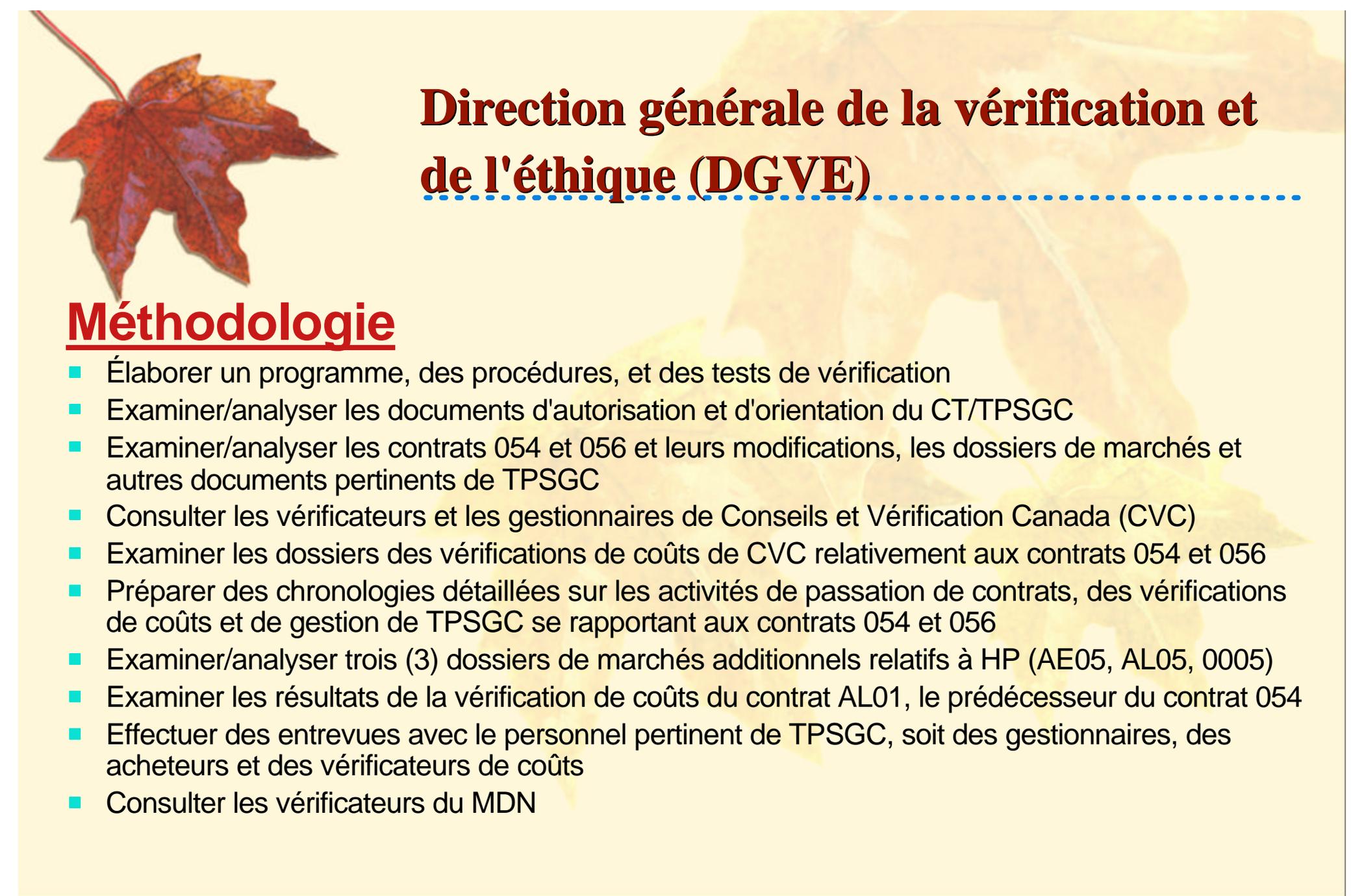


Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Objectifs

- Déterminer la mesure dans laquelle :
 - les rôles et responsabilités ont été clairement définis, décrit en détail, communiqués efficacement et compris
 - des renseignements crédibles et opportuns étaient disponibles au sujet de ces cinq contrats et ont été utilisés par la haute direction de TPSGC pour la prise de décisions
 - la supervision ministérielle comprenait un processus faisant en sorte que la haute direction de TPSGC soit avisée immédiatement, et de manière continue, des préoccupations soupçonnées ou connues découlant de ces contrats
 - les gestionnaires et le personnel de TPSGC ont fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'exercice de leurs responsabilités en matière d'achat, de gestion de contrat et de surveillance





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Méthodologie

- Élaborer un programme, des procédures, et des tests de vérification
- Examiner/analyser les documents d'autorisation et d'orientation du CT/TPSGC
- Examiner/analyser les contrats 054 et 056 et leurs modifications, les dossiers de marchés et autres documents pertinents de TPSGC
- Consulter les vérificateurs et les gestionnaires de Conseils et Vérification Canada (CVC)
- Examiner les dossiers des vérifications de coûts de CVC relativement aux contrats 054 et 056
- Préparer des chronologies détaillées sur les activités de passation de contrats, des vérifications de coûts et de gestion de TPSGC se rapportant aux contrats 054 et 056
- Examiner/analyser trois (3) dossiers de marchés additionnels relatifs à HP (AE05, AL05, 0005)
- Examiner les résultats de la vérification de coûts du contrat AL01, le prédécesseur du contrat 054
- Effectuer des entrevues avec le personnel pertinent de TPSGC, soit des gestionnaires, des acheteurs et des vérificateurs de coûts
- Consulter les vérificateurs du MDN





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Constatations

- Rôles et responsabilités de TPSGC et du MDN
 - achat - les rôles et responsabilités en matière d'achat sont clairement définis, décrit en détail et bien compris, et il est facile de faire la distinction entre ceux de TPSGC et ceux du MDN.
 - gestion des contrats - bien que figurant dans les politiques clés, les rôles et responsabilités en matière de gestion des contrats sont moins clairement définis et peuvent donc faire l'objet de diverses interprétations. Ce manque de clarté risque d'entraîner une mauvaise interprétation et de l'inaction. Les autres documents d'orientation n'ajoutent rien à la clarté.
 - à l'interne, la concurrence entre les priorités en matière d'achat et de gestion des contrats et les différentes interprétations des responsabilités de gestion des contrats de TPSGC ont nui à la capacité du Ministère de gérer efficacement les risques liés à ces contrats. La prestation des services (achat) l'a emporté sur les responsabilités de contrôle (gestion des contrats et surveillance).





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Constatations - suite

- La haute direction manquait les renseignements crédibles et opportuns nécessaires à la prise de décisions
 - malgré les efforts utilisés pour gérer les contrats 054 et 056, les agents des achats de TPSGC n'ont pas reçu de renseignements crédibles en temps opportun de l'entrepreneur (comme l'exigeaient les contrats) ni du MDN. TPSGC a été incapable par la suite d'obtenir des renseignements crédibles en temps opportun au moyen des vérifications de coûts ni en en faisant la demande plusieurs fois au MDN et à l'entrepreneur.
 - les problèmes survenus pendant les vérifications de coûts en 2001 et en 2003 relativement aux contrats 054 et 056 ont entraîné des délais de vérification d'une longueur déraisonnable et des résultats de vérification négatifs. En 1999, une vérification des coûts du contrat AL01 avec DEC a également produit des résultats négatifs. Toutefois, les gestionnaires hiérarchiques de TPSGC n'ont pas compris l'importance des problèmes survenus pendant ces vérifications et les répercussions des résultats négatifs.



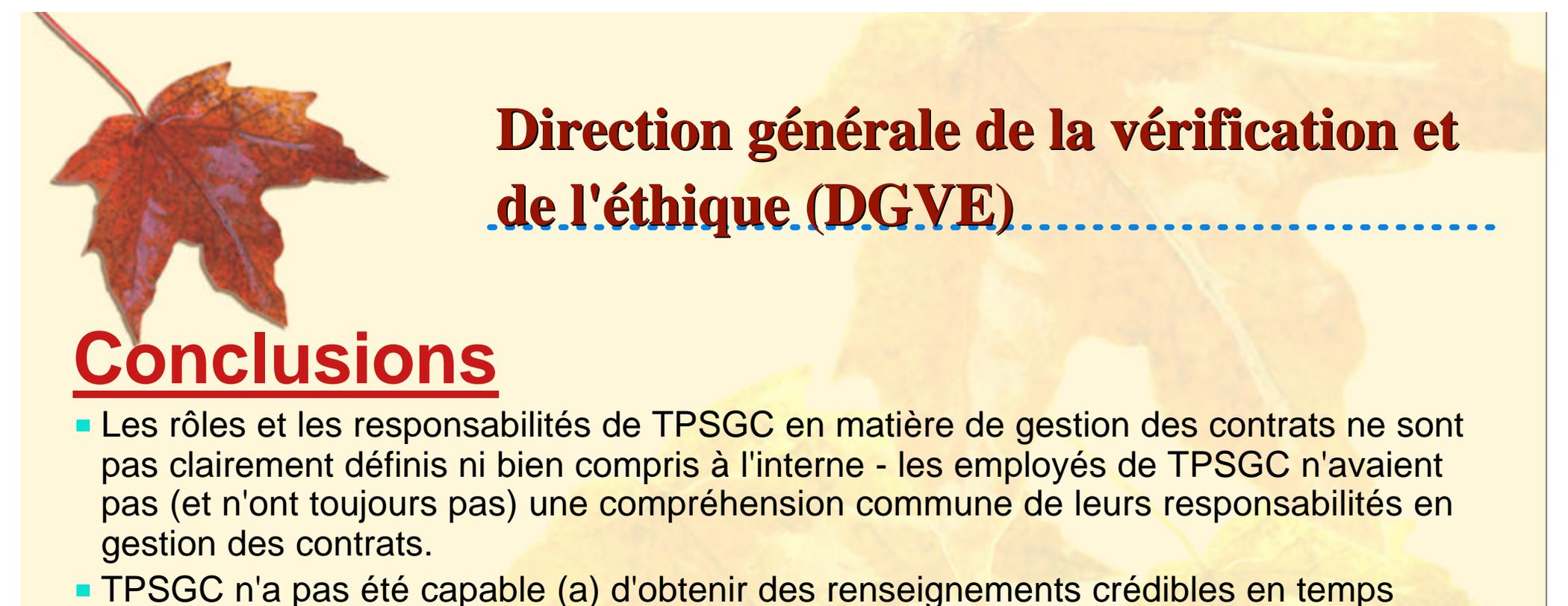


Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Constatations - suite

- La fonction de surveillance de TPSGC ne comprenait pas de mécanismes adéquats pour faire en sorte que les cadres soient avisés des préoccupations soupçonnées ou connues découlant de ces contrats
 - différents cadres de TPSGC étaient au courant de différents « signaux d'alarme », mais la fonction de surveillance ne comprenait pas de mécanismes adéquats pour assurer un partage approprié de l'information ou l'élaboration d'une vue d'ensemble de la situation relative aux contrats conclus avec l'entrepreneur en question. Sans cette vue d'ensemble, les gestionnaires hiérarchiques n'ont pas appréciés l'importance des renseignements disponibles ni la nature problématique de ces contrats, et ils n'ont pas reconnu en temps opportun les enjeux qui auraient dû être communiqués à la haute direction.
 - la restructuration organisationnelle et les nombreux changements de personnel ont érodé les avantages qui auraient pu sans cela découler d'une surveillance continue et de l'expérience relative à ces contrats. Une charge de travail excessive en approvisionnement et un manque de ressources ont peut-être aussi contribué à la situation.





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Conclusions

- Les rôles et les responsabilités de TPSGC en matière de gestion des contrats ne sont pas clairement définis ni bien compris à l'interne - les employés de TPSGC n'avaient pas (et n'ont toujours pas) une compréhension commune de leurs responsabilités en gestion des contrats.
- TPSGC n'a pas été capable (a) d'obtenir des renseignements crédibles en temps opportun, (b) de comprendre l'importance des renseignements disponibles, (c) de partager efficacement l'information et (d) d'élaborer une vue d'ensemble des situations en question. Par conséquent, les renseignements disponibles n'ont pas été utilisés efficacement en gestion des contrats, en gestion des risques et en prise de décisions. C'est pourquoi les modifications de contrats ont été traitées sans être suffisamment contestées, et les gestionnaires hiérarchiques n'ont pas pleinement reconnu la nature problématique des situations. En l'absence de cette reconnaissance, la haute direction n'a pas été informée en temps opportun et n'était donc pas au courant du problème ni de l'ampleur des enjeux relatifs à ces contrats.





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Conclusions - suite

- D'après les preuves de vérification obtenus à ce jour, le personnel de TPSGC s'est acquitté avec un soin raisonnable de ses responsabilités tel qu'il les comprenait. Cependant, les circonstances existantes, ajoutées à l'accent mis sur l'approvisionnement plutôt que sur la gestion et la surveillance des contrats, ont miné les efforts utilisés par les fonctionnaires de TPSGC, individuellement et collectivement, de prouver qu'ils ont exercé pleinement la diligence raisonnable en matière de gestion des contrats et de prise de décisions. Ces circonstances existantes comprenaient : le manque de clarté ou l'absence d'une vision commune quant aux rôles et responsabilités de TPSGC en matière de gestion des contrats; le manque de renseignements crédibles et opportuns provenant du client ou de l'entrepreneur; l'incapacité du Ministère d'utiliser l'information connue découlant des vérifications de coûts en gestion des contrats, en gestion des risques et en prise de décisions; les changements organisationnels périodiques et les changements de personnel continus; les problèmes relatifs aux ressources et à la charge de travail.
- Les preuves de vérification qu'on possède actuellement n'indiquent pas que les fonctionnaires de TPSGC ont sciemment ou délibérément
 - créé les circonstances qui ont permis à ces problèmes de survenir
 - dissimulé ou refusé de l'information ou des documents importants
 - ont agi avec malice ou avec une grande indifférence



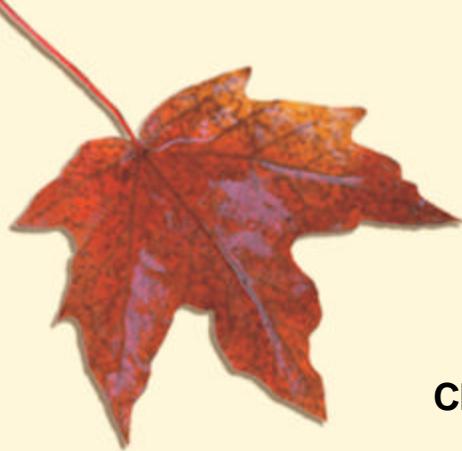


Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Recommandations

- TPSGC, en collaboration avec ses clients, devrait clarifier et rééquilibrer ses rôles et responsabilités en matière d'achat (prestation de services) et de gestion et de surveillance des contrats (contrôle) ainsi qu'établir un vigoureux processus de gestion des contrats axé sur les risques.
- TPSGC devrait évaluer sa capacité actuelle de gestion des contrats et, au besoin, accroître celle-ci par l'ajout de ressources et par une formation appropriée. Il faudrait considérer la possibilité d'élaborer une étude de cas basée sur la situation visée par le présent rapport.
- TPSGC devrait améliorer, au sein de la collectivité des acheteurs et des gestionnaires de contrats de TPSGC, le partage des renseignements provenant des fournisseurs et des vérifications des coûts, et réévaluer l'utilisation du Système de gestion de l'information sur les fournisseurs comme moyen viable de partager l'information.
- TPSGC devrait tirer profit des avantages découlant de sa fonction de vérification des coûts : en déterminant et en évaluant, en collaboration avec CVC, les améliorations pouvant être apportées au processus de vérification de coûts en intégrant efficacement ces renseignements dans la gestion des contrats, la gestion des risques et la prise de décisions; et en déterminant si les niveaux de ressources affectés actuellement aux vérifications de coûts sont appropriés.





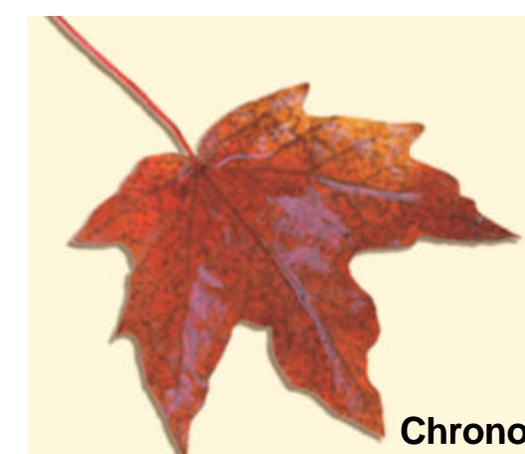
Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Addenda subséquent au CVE (le 10 mars 2004)

Chronologie des événements -Préoccupations de TPSGC communiquées au MDN

- **Janvier 2000** - À partir de janvier 2000, et de façon continue, les agents d'approvisionnement de TPSGC ont informé les agents des achats du MDN (Paul Champagne, Marie Chamberlain, Bev Charette) des préoccupations de TPSGC concernant le manque de rapports conformes aux exigences contractuelles et les taux de dépenses élevés pour les contrats de maintenance du matériel homologué (056) et non homologué au niveau Tempest (054) et ont demandé au MDN des explications officielles relativement à ces taux de dépenses élevés.
- **Avril 2001** - CVC a envoyé une copie de son rapport de vérification des coûts du contrat Tempest (056) du 23 mars 2001 au chef du Service d'examen du MDN. La vérification des coûts faisait état des points suivants:
 - Impossibilité d'exprimer une opinion touchant les coûts de sous-traitance puisqu'aucune pièce justificative n'était disponible;
 - Quantité appréciable d'activité non autorisée mais facturée dans le cadre du contrat;
 - Impossibilité d'exprimer une opinion (sur les heures facturées) - absence d'une piste de vérification appropriée;
 - Preuve de l'affectation de fonds à d'autres fins que le contrat.
- **Juin 2001** - le 1er juin 2001, le Groupe de vérification des coûts de TPSGC (Neena Khan) a discuté des résultats de la vérification intermédiaire des coûts du contrat Tempest 056 du MDN avec le chef du Service d'examen du MDN (André Couture). Lors de cette réunion, le MDN "s'est dit d'accord qu'un effort concerté serait préférable", c'est-à-dire que "le client devrait contribuer à résoudre ces problèmes continus." Le chef du Service d'examen du MDN a indiqué que le MDN examinait comment les contrats de maintenance de TI sont gérés et cherchait à déterminer si un autre type de contrat serait meilleur (p. ex. service de maintenance à prix forfaitaire).
- **Juillet 2001** - La directrice de la Direction de l'acquisition de produits informatiques, SSISP, de TPSGC (Sharon Chamberlain) a tenu des rencontres avec des agents des achats du MDN (Paul Champagne) afin de discuter des préoccupations continues des agents d'approvisionnement de TPSGC et des résultats négatifs de la vérification intermédiaire des coûts de mai 2001 portant sur le contrat 056.





Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE)

Addenda subséquent au CVE (le 10 mars 2004) - suite Chronologie des événements -Préoccupations de TPSGC communiquées au MDN

- **Novembre 2002 - Le 22 novembre 2002, le directeur de la Direction de l'acquisition de produits informatiques, SSISP, de TPSGC (Jérôme Thauvette) a fourni au directeur de la DGSPE du MDN (Brian Watson) une copie électronique des conclusions préliminaires de la vérification des coûts relatifs au matériel non homologué au niveau Tempest (054). Le directeur de TPSGC a demandé une rencontre avec le directeur du MDN afin de discuter [*].**

Nota: Le sous-ministre de TPSGC a demandé que le Direction générale de la vérification et de l'éthique établisse et présente au Comité de vérification et d'éthique une chronologie de tous les cas où TPSGC avait fait connaître au MDN ses préoccupations découlant des contrats avec Compaq/HP et des vérifications de coûts. Cette chronologie a été préparée par la DGVE d'après la documentation obtenue pendant la vérification dirigée des contrats conclus avec HP/Compaq et a été présentée au Comité de vérification et d'éthique le 10 mars 2004.

