



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services / Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



CONTRATS DE MAINTENANCE DE LA TI Mise à jour de l'analyse de vérification

Octobre 2004

7053-30-8 (CS Ex)



Canada 

.....





Évolution et analyse des contrôles : *Il est important d'examiner le contexte et l'évolution des contrôles de gestion au sein du gouvernement. Devant la réduction des ressources aux niveaux de la supervision et de la gestion intermédiaire, les gestionnaires ont eu tendance à concentrer les ressources disponibles sur les opérations plutôt que sur des contrôles plus traditionnels, traduisant ainsi une intention de mettre davantage l'accent sur les résultats par opposition à une gérance traditionnelle des intrants utilisés. Les contrôles relativement exigeants en main-d'œuvre sont devenus de moins en moins viables. La supervision directe et les contre-vérifications ont été réduites – les contrôles étaient souvent considérés comme des tracasseries administratives.*

... mettre davantage l'accent sur les résultats par opposition à une gérance traditionnelle des intrants utilisés.

Dans ce contexte, la « fonction moderne de contrôleur », y compris la gestion des risques, l'éthique et une meilleure utilisation des systèmes d'information, vise à fournir une solution de rechange au système de freins et de contrepoids à fort coefficient de main-d'œuvre. Les contrôles à intervention directe feraient donc place à un cadre de responsabilisation englobant les valeurs, l'éthique et la gestion des risques et mettant à profit l'information intégrée disponible sur les plans financier et non financier, aux fins de la prise de décisions.

La vérification interne permet notamment de conclure qu'il faut accélérer le passage de contrôles exigeants en main-d'œuvre à des contrôles à plus forte composante technologique. Comme le CS Ex l'a indiqué dans son rapport de 2002 intitulé Examen de la gestion des budgets de fonctionnement, « il est cependant évident qu'on ne peut faire marche arrière [...], du moins pas complètement. Il reste donc à trouver comment travailler plus intelligemment [...] ».



Fonction moderne de contrôleur : La situation entourant les contrats de maintenance de la GI/TI illustre certains des défis qui restent pour la « fonction moderne de contrôleur ». La direction doit renforcer les lignes directrices, la formation, les outils technologiques et les mesures de contrôle du Ministère. Il faut de meilleures interfaces entre le personnel et la technologie (séparation virtuelle des responsabilités), y compris des validations frontales intelligentes dans nos systèmes d'entreprise. Il est également primordial d'améliorer la surveillance et les rapports de gestion en fonction de la disponibilité d'une information financière et non financière mieux intégrée. Le contexte actuel nuit à l'efficacité de la vérification interne assistée par ordinateur et des contrôles permanents en matière de détection et de prévention. Des commentaires additionnels figurent dans d'autres rapports sur le site Internet du CS Ex (<http://www.dnd.ca/crs/>) – à noter en particulier les rapports de vérification interne sur la gestion des fonds locaux, l'analyse préliminaire des risques liés aux contrats et les contrats de services professionnels et techniques ainsi que l'étude de référence sur la gestion du risque (annexe G).

Dans les rapports de vérification interne, il est périodiquement question des limites de l'information disponible pour dresser un tableau complet des contrats au sein du Ministère. La surveillance de la gestion s'accompagne d'un effet dissuasif qui n'est pas très répandu. Les autorités fonctionnelles, notamment les Finances et les Achats, doivent fournir des lignes directrices, des outils et des normes de rendement explicites et surveiller le respect de ces normes. En tant que sous-produit des contrats et des paiements correspondants, la technologie doit saisir l'information sur le volume, la valeur et la nature des transactions. Ce thème est développé dans le rapport de vérification sur la gestion des fonds locaux.

La surveillance de la gestion s'accompagne d'un effet dissuasif qui n'est pas très répandu.

Contexte : On ne peut offrir d'excuses pour la défaillance des contrôles. Au début des années 1990, le MDN appliquait un régime de contrôle très traditionnel, bureaucratique et onéreux. Ce régime a été largement abandonné lors d'un vaste exercice de réduction des effectifs et de restructuration. Les efforts ont été réorientés afin de décentraliser la gestion des ressources, d'accroître la souplesse opérationnelle et d'axer davantage les contrôles sur l'obtention des résultats, dans les limites de budgets définis. Un effort concerté a été déployé en vue d'éliminer les lourdeurs administratives, en ce sens que les procédures restrictives ont été délaissées au profit de lignes directrices simplifiées.

De nouveaux systèmes de gestion d'entreprise ont été instaurés pour la gestion des finances, des ressources humaines et des matériels. En outre, une plus grande attention a été accordée aux décisions d'investissement stratégique afin de garantir une utilisation optimale des fonds. Parallèlement, les vérificateurs internes ont signalé que le pendule était allé trop loin et que les gestionnaires de ressources sur le terrain n'observaient pas des contraintes raisonnables quant à la façon dont les affaires devaient



être menées. Il a été recommandé d'établir un nouveau système de lignes directrices, d'outils (p. ex., la formation et l'information) et de mesures de contrôle. Les vérificateurs ont également souligné à maintes reprises le manque d'information de gestion pour surveiller les contrats de services dans l'ensemble du Ministère. Un programme concerté a été mis en œuvre dans le but de revitaliser la fonction moderne de contrôleur, et plus particulièrement d'assurer une saine gestion des ressources transférées. De nouvelles directives et de nouveaux pouvoirs ont aussi été élaborés à l'égard des contrats. Malheureusement, la question de l'information de gestion sur les contrats n'a pas été résolue.

Il faut également faire attention aux conséquences globales de cette grave défaillance des contrôles. À cet égard, de récents travaux intensifs de vérification interne portant sur la gestion des fonds de fonctionnement locaux, qui totalisent quelque 1,2 G\$ par année, ont révélé que la plupart des transactions étaient parfaitement en règle et que le taux de non-conformité s'élevait à environ 7 p. 100. Des mesures ont été recommandées pour consolider les gains réalisés dans la fonction de contrôleur. (Paradoxalement, la fonction centrale de contrôleur s'est relâchée dans des domaines qui faisaient activement l'objet de mesures correctives sur le terrain.) En même temps, une importante vérification de paiements annuels de 3 G\$ pour la solde a indiqué que des contrôles raisonnables étaient en place. Par ailleurs, une vérification approfondie des contrats de services professionnels et techniques a permis d'examiner un vaste échantillon de transactions et de déceler un taux d'erreur d'environ 6 p. 100. Or, cette dernière vérification a également souligné que le manque d'information de gestion empêchait de vérifier avec certitude la validité des contrats de services. Sous ce rapport, la vérification a systématiquement préconisé le besoin d'accélérer le passage de contrôles exigeants en main-d'œuvre à des contrôles à plus forte composante technologique qui exploitent les capacités de nouveaux systèmes d'information et de contrôle des transactions électroniques.



Mesures de la direction : *La direction a pris ou accéléré des mesures concertées face aux récents problèmes relatifs aux contrats. En plus de poursuivre la vérification et l'analyse des risques, elle a mis sur pied un comité de surveillance des contrats du Ministère et révisé ou resserré les pouvoirs délégués. Un nouveau plan d'action de la fonction de contrôleur renferme un programme de « retour aux sources » dans le domaine de l'administration financière. Plus de 12 000 employés ont commencé à recevoir une formation et à subir des examens pour accroître et valider leur connaissance des exigences de la Loi sur la gestion des finances publiques. Des modifications ont également été apportées aux systèmes pour veiller à ce que les dépenses soient plus faciles à relier aux contrats pertinents. Le plan d'action de la fonction de contrôleur peut être consulté à l'adresse suivante :*

(http://admfincs.mil.ca/comptsec/docs/Strengthening_Accountability_f.pdf).

Mesures de vérification : *D'autres travaux de vérification se poursuivent, notamment des analyses des risques ayant trait aux contrôles contractuels et financiers du MDN. Des vérifications sont aussi en cours sur l'acquisition de logiciels et les contrats de services au sein du Groupe GI. Enfin, le CS Ex continuera son évaluation des questions de gouvernance et de contrôle en matière de GI.*





TABLE DES MATIÈRES



.....

















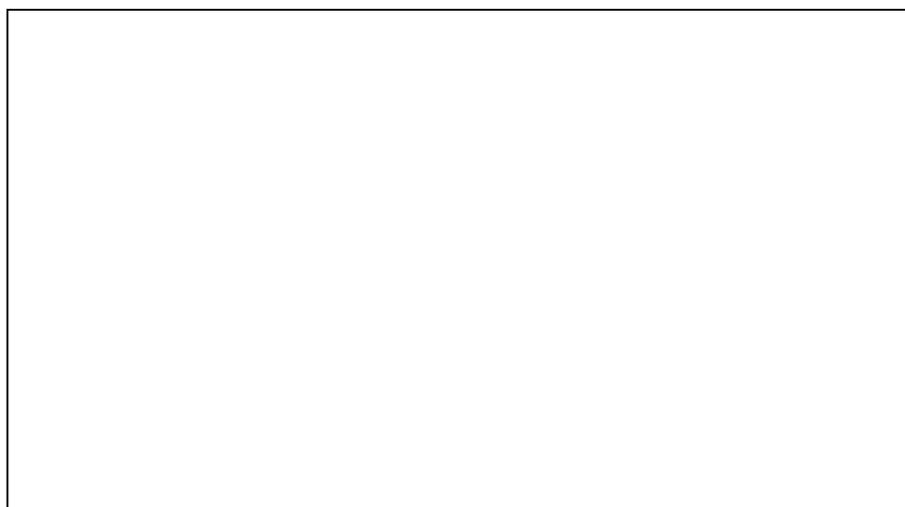


.....







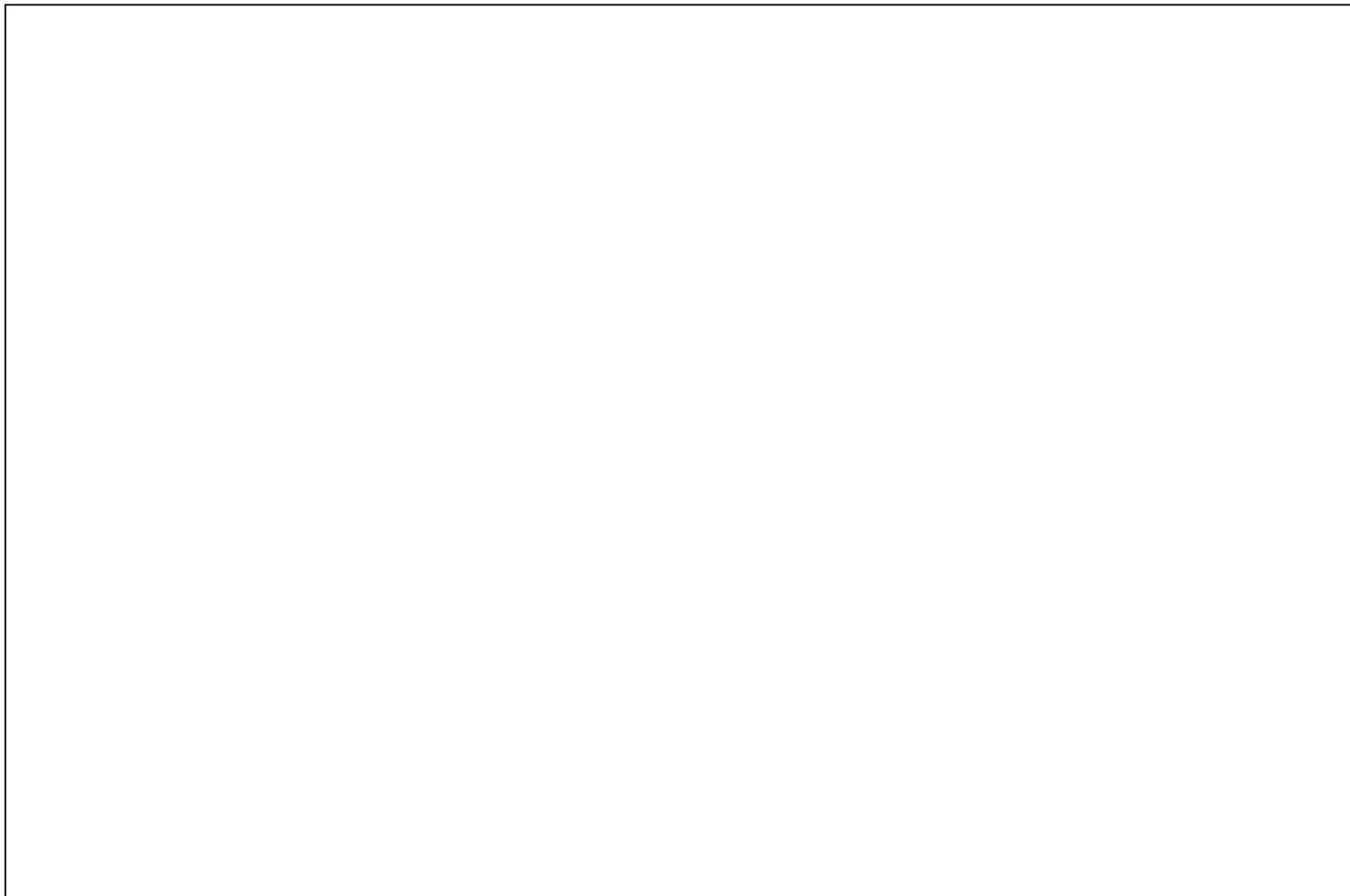


.....





.....



.....



ANNEXE B



.....



.....











Annexe E – Examen des attestations en vertu des articles 33 et 34 de la loi sur la gestion des finances publiques

Dans ses rapports de vérification sur des marchés de publicité et de services connexes, ainsi que les travaux exécutés en collaboration avec PricewaterhouseCoopers (PwC), le CS Ex a constaté que le Bureau central de comptabilité ministérielle (BCCM) n'exerçait pas une diligence raisonnable à l'égard de l'attestation des demandes de paiements contractuels. Le CS Ex avait remarqué l'abandon des procédures selon lesquelles des échantillons des paiements effectués devaient être soumis à un contrôle d'assurance de la qualité. Par la suite, on a attiré l'attention de PwC sur le fait que les attestations en vertu de l'article 33 de la LGFP étaient données sans diligence raisonnable. Cela a amené le CS Ex à examiner certains paiements de plus de 1 M\$ que ce bureau avait traités.

On a prélevé un échantillon statistique de 60 paiements, lesquels ont été classés en fonction des risques. Ceux-ci ont été évalués selon des critères tels que le type de paiement (p. ex., paiement d'étape, acompte), la nature des transactions (c.-à-d. biens ou services), le nombre de lieux de livraison et l'emplacement de la documentation justificative. Ce processus de sélection a permis de déterminer que 32 éléments échantillonnés présentaient des risques relativement plus élevés et justifiaient un examen de suivi immédiat.

Le CS Ex n'était pas satisfait de la validation de factures d'entrepreneur constituant la moitié de l'échantillon. On a attesté quatre transactions en vertu de l'article 34 de la LGFP en se fiant beaucoup aux commentaires des représentants de l'assurance de la qualité ou des autorités techniques. Douze autres transactions ont été attestées avec un minimum de vérification.

- **Exemples d'observations détaillées :**

- Le Directeur – Assurance de la qualité (AQ) a fait savoir que les représentants de l'AQ sont chargés de veiller à ce que les biens soient produits conformément aux spécifications techniques des contrats. Contrairement à ce que comprennent bon nombre des personnes habilitées à signer en vertu de l'article 34, il n'incombe pas aux représentants de l'AQ de s'assurer que les biens ont été reçus ou de valider les heures travaillées.
- La réception des biens a fait l'objet d'une vérification à l'égard de moins de 1/10^e de 1 p. 100 des factures de vêtements regroupant des livraisons mensuelles à 200 endroits possibles au Canada. Le CS Ex a tenté d'effectuer des tests de vraisemblance mais sans succès, car les réceptions de biens ne sont pas toutes consignées dans le système d'approvisionnement.



ANNEXE E

- Seulement 7 des 60 éléments échantillonnés d'une valeur de plus de 1 M\$ ont été soumis à une vérification des paiements qui a eu lieu après paiement et non avant comme l'exige la politique. En mai 2004, de nouvelles mesures ont été prises afin de prévoir un examen préalable à tous les paiements supérieurs à 250 k\$ et de mettre sur pied trois nouveaux modules de paiement pour examiner les documents de paiement traités respectivement par les Groupes des matériels, de l'infrastructure et de l'environnement ainsi que de la gestion de l'information.

Évaluation globale : De toute évidence, les circonstances observées appuient l'initiative « Retour aux sources » du Groupe des finances et des services du Ministère en ce qui concerne l'administration financière. Les contrôles financiers prescrits par la loi n'ont pas fonctionné de manière efficace au sein du QGDN, du moins pour les dépenses de F et E. Le CS Ex a été témoin de nombreuses améliorations apportées à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Les incidences du renforcement de la fonction de contrôleur sont évidentes. Il est ironique que des défaillances critiques se soient produites dans l'organisation qui est responsable de parrainer le programme d'améliorations sur le terrain. Il est inacceptable que l'administration centrale n'ait pas satisfait aux exigences de l'article 33 de la LGFP et qu'on n'ait pas obtenu l'assurance que d'autres groupes du QGDN répondaient aux exigences de l'article 34 de cette loi. La majorité des correctifs seront ceux que le CS Ex a recommandés dans son rapport sur la gestion des fonds locaux (<http://www.dnd.ca/crs/>).



.....



Annexe G – Rapports de vérification et d'examen pertinents

Rapport d'évaluation préliminaire de PricewaterhouseCoopers – 25 septembre 2003

- *Évaluation judiciaire préliminaire et accélérée des contrats relatifs à la maintenance du matériel et des logiciels du MDN.*

Examen de gestion de PricewaterhouseCoopers sur les acquisitions en gestion de l'information – 16 décembre 2003

- *Examen indépendant et de haut niveau sur la gestion des acquisitions en GI.*

Maintenance du matériel de TI : Rapport provisoire sur le travail de vérification interne – Décembre 2003

- *Résultats provisoires du travail de vérification du CS Ex visant à reconstituer, à analyser et à situer les circonstances liées aux contrats de maintenance dans le domaine de la gestion de l'information et de la technologie de l'information. Cette vérification de reconstitution progressait dans un contexte d'analyse et d'examen afin d'établir l'ampleur, les causes et les conséquences d'une grave défaillance des contrôles, ainsi que d'évaluer le caractère suffisant des mesures correctives.*

Analyse préliminaire des risques liés aux contrats – Janvier 2004

- *Premier d'une série de rapports produits afin de recueillir les résultats d'une analyse des risques liés aux contrats du MDN. Il s'agit d'un examen de grande portée visant à cerner toute situation contractuelle pouvant justifier une attention accrue de la part de la direction et/ou une autre vérification interne.*

Vérification interne de la gestion des fonds locaux – Janvier 2004

- *Ce rapport traite des contrôles de gestion des ressources à l'égard de fonds locaux de fonctionnement totalisant quelque 1,2 G\$ par année. Les recommandations portent principalement sur le recours accru à la technologie pour améliorer la responsabilisation et le contrôle, accroître l'efficacité du traitement et fournir des renseignements plus exacts et plus complets pour l'analyse des risques et la prise de décisions. Elles portent aussi sur la question des vérifications nécessaires au respect de la législation pertinente ainsi que sur l'application de la gestion des risques à l'élaboration de délégations de pouvoirs efficaces et à la surveillance automatisée de la gestion et des contrôles financiers.*



ANNEXE G

Étude de référence : La gestion intégrée du risque au sein du MDN et des FC – Janvier 2004

- *Ce rapport présente les résultats d'une étude visant à évaluer les progrès réalisés par le MDN et les FC concernant la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.*

Vérification interne de marchés de publicité et de services connexes – 2002

- *Ce rapport incluait des commentaires sur les pouvoirs et contrôles financiers. Il faisait mention de certaines lacunes dans les pouvoirs de dépenser et de payer ainsi que dans la validation des factures.*

Vérification interne des contrats de services professionnels et techniques – 2002

- *L'une des principales questions soulevées dans ce rapport touchait principalement le manque d'information sur les contrats – information nécessaire pour surveiller les activités et les risques.*

