



Chef – Service d'examen

SERVICES D'ACQUISITION DE TPSGC
ET FRAIS D'AUTOFINANCEMENT
IMPUTÉS AU MDN

Septembre 2002

7053-14 (CS Ex)

SOMMAIRE

Le Chef d'état-major – Matériels (CEM Mat) a demandé au Chef – Service d'examen (CS Ex) d'examiner les services de soutien de la gestion des projets/contrats que TPSGC fournit au MDN et les frais d'autofinancement qui sont imputés à ce dernier. Le CEM Mat s'est dit préoccupé par l'importance et l'augmentation du financement du MDN à l'égard de ces services. En 2000-2001, les frais d'autofinancement totalisaient 14,6 M\$. En 2001-2002, TPSGC a présenté un avant-projet de budget s'établissant à 20,2 M\$.

Le CS Ex a confié cet examen à la firme KPMG. Après le début de l'examen, il est devenu évident que TPSGC n'était pas entièrement d'accord avec les objectifs. TPSGC s'est montré peu disposé à permettre aux vérificateurs d'avoir pleinement accès à son personnel, et les deux ministères n'ont pas réussi à régler cette question en temps opportun. Le CEM Mat et le CS Ex ont donc convenu de mettre fin à l'examen.

Même si le CS Ex n'a pas complété son analyse, le CEM Mat lui a demandé de formuler ses vues en fonction du travail accompli. Les principales préoccupations soulevées dans le rapport concernent le montant et l'augmentation des frais de TPSGC pour le soutien de la gestion de projets/contrats fourni par le Service de gestion des grands projets (SGGP); la question de savoir si la prestation des services d'acquisition pour les grands projets devrait être financée par les crédits alloués à TPSGC plutôt que par un remboursement du MDN (étant donné les 84 M\$ précédemment transférés par le MDN à titre de financement de base); et l'utilité/les avantages réels des services pour le MDN.

Selon le rapport, ce qui avait été conçu à l'origine comme une entente de collaboration relative au SGGP est devenu fragmenté. Il faut réexaminer cet arrangement, en évaluer la pertinence et le situer dans le contexte global. Cette dernière considération laisse entrevoir les avantages qu'il y aurait à mieux définir et comprendre les rôles en matière de gestion de projets, les responsabilités, les besoins, les normes de service, les modes de financement, les mécanismes budgétaires ainsi que les processus de contrôle et de règlement des différends.

Le CEM Mat a répondu à ce rapport en négociant immédiatement une réduction de 400 000 \$ au chapitre des paiements versés à TPSGC. En outre, il a écrit à TPSGC pour demander que les deux ministères examinent conjointement le SGGP afin de réduire davantage les coûts.

TABLE DES MATIÈRES

OBJECTIFS DE L'EXAMEN	1
CONTEXTE.....	1
Autofinancement.....	1
Crédits	2
Service de gestion des grands projets (SGGP) – Création et services	2
QUESTIONS LIÉES À LA GESTION	3
Frais du Service de gestion des grands projets (SGGP).....	3
Prestation de services d'acquisition – Projets autres que des GPE.....	5
Utilité/avantages des services fournis par TPSGC au MDN	5
Frais d'autofinancement de TPSGC	5
CONCLUSIONS.....	5
RECOMMANDATIONS	6
MESURES DE LA DIRECTION.....	6

OBJECTIFS DE L'EXAMEN

1. Les principaux objectifs de cet examen, convenus par le CEM Mat, étaient les suivants :
 - a. vérifier les frais exigés par TPSGC en 2000-2001 pour les services de gestion de projets/contrats, en vue de donner l'assurance que le MDN paie les tarifs appropriés à l'égard des services rendus et que TPSGC est remboursé selon des normes d'autofinancement acceptables, et présenter un rapport de vérification;
 - b. examiner l'utilité et les avantages, pour le MDN, des services de gestion de projets que TPSGC lui fournit, et en faire rapport; évaluer si ces services répondent aux besoins du MDN et s'ils améliorent le rendement de TPSGC pour ce qui est de satisfaire aux besoins du MDN.

CONTEXTE

AUTOFINANCEMENT

2. À l'heure actuelle, le MDN rembourse entièrement à TPSGC (par le biais des frais d'autofinancement) le coût de certains services de gestion d'achats et de projets, principalement en matière d'acquisitions d'immobilisations. Les services fournis peuvent être groupés dans trois catégories :
 - a. Services d'acquisition liés aux grands projets de l'État (GPE) mis en œuvre par le MDN. TPSGC fournit obligatoirement ces services en tant qu'organisation de services communs. (Des services totalisant 6,2 M\$ ont été fournis par TPSGC et imputés au MDN en 2000-2001.)
 - b. Services consultatifs en matière d'achats et de projets relatifs aux grands projets d'immobilisations et aux projets complexes de F&E du MDN, ainsi qu'aux travaux de planification des achats dans le cas de projets non approuvés du MDN. TPSGC exerce la responsabilité législative (et exclusive) de l'acquisition de tous les biens et services. Le MDN ne peut acquérir des biens que dans les limites des pouvoirs délégués par le ministre de TPSGC. (Des services totalisant 2,7 M\$ ont été fournis par TPSGC et imputés au MDN en 2000-2001.)
 - c. Services de gestion de projets à l'appui de tous les projets du MDN. Ces services offrent aux agents de gestion des contrats et des projets du MDN et de TPSGC une aide facultative en matière de planification et de gestion de projets. (Des services totalisant 5,6 M\$ ont été fournis par TPSGC et imputés au MDN en 2000-2001.)

CRÉDITS

3. TPSGC fournit des services d'acquisition obligatoires aux ministères et organismes fédéraux dans le domaine de l'approvisionnement en biens et services. Avant l'année financière 1992-1993, il fonctionnait selon un régime de rémunération des services, c'est-à-dire qu'il utilisait une formule convenue d'établissement des prix pour imputer aux ministères les frais de ces services en fonction de la charge de travail occasionnée. Dès 1992-1993, TPSGC (qui s'appelait alors Approvisionnements et Services Canada) est passé de ce régime de rémunération des services à un système d'affectation de crédits annuels pour certains services d'acquisition. Le seul secteur d'activité qui devait rester assujéti à des frais d'autofinancement était celui du Bureau de services pour les grands projets de l'État (BSGPE). Quant aux autres secteurs, le MDN a transféré à TPSGC 84,2 M\$ à titre de financement de base pour la prestation de services d'acquisition et de gestion des transports.

SERVICE DE GESTION DES GRANDS PROJETS (SGGP) – CRÉATION ET SERVICES

4. En 1996, TPSGC a créé le Service de gestion des grands projets (SGGP) afin d'augmenter les services fournis aux GPE. Le SGGP devait permettre l'utilisation de ressources communes et matricielles. En centralisant certains services de passation de contrats, TPSGC espérait réduire les coûts et faciliter l'intégration et le soutien de la gestion de projets. Le SGGP devait également assurer la continuité de la gestion tant pour le MDN que pour les autorités contractantes, et fournir au MDN un seul point de contact. Des rapports uniformisés, un partage accru des connaissances et une facturation centralisée et structurée comptaient parmi les autres avantages.

5. Le SGGP devait fournir les services suivants :

- gestion des achats;
- soutien de la gestion des projets;
- participation dès le début des projets, souvent avant l'approbation du Conseil du Trésor;
- gestion de la clôture des projets;
- affectation de spécialistes fonctionnels à certains projets;
- partage des ressources entre les projets (c.-à-d. planification, gestion du rendement en matière de coûts et de délais, identification et évaluation des risques, gestion des données et formation).

6. La mise en place du SGGP a également donné lieu à l'imposition de frais d'autofinancement de TPSGC dans le cas des GPE facultatifs. En 1995, TPSGC a discuté du concept avec le SMA(Mat), qui s'est dit d'accord avec sa création. On reconnaissait que certains projets d'immobilisations de grande valeur et de F&E (mais qui n'étaient pas des GPE) nécessitaient un niveau additionnel d'élaboration et de ressources qui ne serait pas fourni par la gamme normale des services d'acquisition de TPSGC. Le MDN et TPSGC ont donc signé un protocole d'entente (PE) en 1996 pour confirmer l'arrangement. Selon les documents préliminaires rédigés à cette époque, les projets exigeant des ressources du SGGP devaient être

déterminés de manière conjointe grâce à l'application de « critères du SGGP » aux projets figurant dans les plans de biens d'équipement et de gestion de l'information à long terme du MDN. Des prévisions budgétaires devaient être présentées chaque année au MDN pour la prestation de ces services. Nous n'avons trouvé aucun critère officiel applicable à la détermination conjointe des projets de grande valeur et de F&E exigeant des ressources du SGGP.

QUESTIONS LIÉES À LA GESTION

7. Nous avons cerné trois grandes questions qu'il faut résoudre. Elles sont énumérées par ordre de priorité :
- a. le montant et l'augmentation des frais de TPSGC pour le soutien de la gestion de projets fourni par le SGGP et, dans certains domaines, la question de savoir si le MDN a besoin de ces services;
 - b. la question de savoir si la prestation des services d'acquisition pour les grands projets d'immobilisations/projets de F&E devrait être financée par les crédits alloués à TPSGC plutôt que par un remboursement du MDN, étant donné les fonds de base précédemment transférés par le MDN;
 - c. l'utilité/les avantages des services que TPSGC fournit au MDN.

8. Une préoccupation moindre se rapporte aux frais relatifs aux GPE. Ces frais sont connus des administrateurs de projets du MDN et sont facilement négociables à l'avance et au moment de la prestation du service. Toutefois, le personnel du MDN voulait obtenir la confirmation que les montants des factures présentées par TPSGC au MDN étaient fondés sur des politiques d'autofinancement acceptables.

FRAIS DU SERVICE DE GESTION DES GRANDS PROJETS (SGGP)

9. L'analyse de KPMG (tableau 1) indique que, depuis la création du SGGP, le coût des services que ce dernier fournit s'est accru de 107,8 p. 100, tandis que les frais d'autofinancement totaux (dont le SGGP est un élément) ont augmenté de seulement 21,5 p. 100.

Tableau 1 – Augmentations des coûts du SGGP

Année financière	Frais du SGGP (M\$)	Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente	Frais d'auto-financement (M\$)	Coûts du SGGP exprimés en pourcentage des frais d'auto-financement totaux
1997-1998	2,68	-	11,91	22,5
1998-1999	3,89	45,1	12,73	30,6
1999-2000	4,00	2,8	11,64	34,4
2000-2001	5,57	39,3	14,47	38,5
Pourcentage d'augmentation depuis 1997-1998		107,8 p. 100		21,5 p. 100

10. KPMG a constaté que les services du SGGP fournis par TPSGC n'étaient pas visibles pour les administrateurs de projets du MDN parce qu'ils étaient d'ordinaire comptabilisés séparément et qu'ils étaient de nature indirecte. Au MDN, les administrateurs des projets autres que des GPE ont refusé d'imputer les frais de ces services à leurs budgets. Le CEM Mat a donc imputé ces frais à un compte budgétaire central du SMA(Mat). Le contrôleur du SMA(Mat) estime qu'il y a peu de données permettant de valider les frais de ces services. En outre, le personnel des projets du SMA(Mat) se demande si ces services sont fournis dans l'intérêt du MDN ou dans le cadre du mandat global de TPSGC, et si certains d'entre eux font double emploi au MDN.

11. Il semble que les services de gestion de programmes et de projets (c.-à-d. mesure du rendement, rapports types, technologie de l'information, gestion des connaissances, services de projets, soutien de projets, établissement des coûts et sécurité) fournis par l'entremise du SGGP soient des services facultatifs selon la politique sur les services communs¹. Il s'agit de services de gestion et non de services des achats. Du point de vue du MDN, ces services pourraient faire l'objet de contrats/négociations avec tout fournisseur qualifié, y compris TPSGC. Dans le cas présent, c'est l'agent de prestation des services, TPSGC, et non le client payeur, le MDN, qui établit les besoins relatifs aux services du SGGP. TPSGC considère qu'il a la responsabilité directe, en vertu de son mandat d'acquisition, de veiller à ce que ces services soient offerts. Or, il n'est pas disposé à assumer une partie des coûts. Le MDN paie ces services, mais n'examine pas ses propres besoins à ce chapitre.

¹ Selon la politique du Conseil du Trésor sur les services communs, certains services fournis par des organismes de services communs sont désignés obligatoires/non discrétionnaires. TPSGC est désigné fournisseur obligatoire de services communs pour la planification et la gestion des achats dans le cadre des grands projets de l'État. De plus, l'article 9 de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* confère au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux la responsabilité exclusive de l'acquisition de tous les biens et services (sauf dans les cas où cette responsabilité a été déléguée). C'est également un service obligatoire.

PRESTATION DE SERVICES D'ACQUISITION – PROJETS AUTRES QUE DES GPE

12. TPSGC exige des frais pour la prestation de services d'acquisition dans le cadre de projets autres que des GPE. Il pourrait fournir ces services gratuitement au MDN puisque la loi stipule que ce sont des services obligatoires offerts aux ministères. Toutefois, il existe entre le MDN et TPSGC une entente de longue date (mais caduque) selon laquelle les deux ministères bénéficieraient d'une gestion professionnelle supplémentaire pour ces types de projets et le MDN serait prêt à payer un tel niveau de service accru. Le problème réside dans la définition du niveau normal de service fourni par TPSGC; en effet, il faudrait savoir si le service normal est suffisant pour gérer les types de projets en question et dans quelle mesure le MDN est disposé à payer ce service additionnel. Il faut négocier une entente fondée sur une définition précise des services d'acquisition normaux de TPSGC.

UTILITÉ/AVANTAGES DES SERVICES FOURNIS PAR TPSGC AU MDN

13. Conformément à l'alinéa 1b, nous avons été chargés d'évaluer si les services fournis par TPSGC répondaient aux besoins du MDN. Bien que nous n'ayons pas terminé notre examen à cet égard, nous pouvons affirmer qu'il existe un manque de clarté entre les deux ministères quant au résultat et au destinataire de ces services. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le MDN paie les services mais c'est TPSGC qui les définit.

FRAIS D'AUTOFINANCEMENT DE TPSGC

14. Le CS Ex a été appelé à formuler une opinion pour savoir si les frais payés par le MDN étaient conformes aux normes d'autofinancement. La firme KPMG a signalé que, pour autant qu'elle pouvait en juger, les frais facturés représentaient les coûts réellement engagés par TPSGC. La principale question en suspens concernait la pertinence du coefficient d'imputation des coûts indirects de 33,5 p. 100 exigé par TPSGC à l'égard des salaires et des avantages sociaux des employés. Cette question est demeurée sans réponse à la fin de l'examen.

CONCLUSIONS

15. Les responsabilités respectives de l'autorité contractante, TPSGC, et du client, le MDN, ne sont pas claires dans le domaine de la gestion de projets/contrats. Le MDN n'a pas clairement indiqué à TPSGC ses besoins en matière de gestion de projets. Les activités de gestion de projets des deux ministères ne semblent pas synchronisées. On n'a pas accordé suffisamment d'attention à la mise à jour d'une entente de collaboration entre les ministères. Enfin, il serait avantageux d'avoir un cadre de responsabilisation qui définit les besoins, les responsabilités, les modes de financement, les mécanismes budgétaires ainsi que les processus de contrôle et de règlement des différends.

RECOMMANDATIONS

16. Le SMA(Mat) devrait travailler de concert avec TPSGC afin d'établir un modèle de responsabilisation raisonnable et de réviser le PE, de façon à assurer une collaboration efficace entre les ministères. Les principales questions à traiter sont les suivantes :

- a. définir/confirmer les services d'acquisition obligatoires et facultatifs fournis par TPSGC;
- b. déterminer les besoins du MDN et de TPSGC concernant la gestion de programmes/projets;
- c. déterminer la nécessité d'un SGGP;
- d. élaborer une formule pour le partage des ressources ministérielles;
- e. définir un processus budgétaire annuel;
- f. élaborer un cadre de mesure du rendement;
- g. établir les critères pour déterminer les projets exigeant une surveillance plus rigoureuse et préciser chaque année les projets assujettis à des frais d'autofinancement;
- h. veiller à ce qu'une étude indépendante soit effectuée périodiquement pour évaluer dans quelle mesure le SGGP atteint les objectifs du MDN et de TPSGC.

17. Par ailleurs, le SMA(Mat) devrait se pencher de nouveau sur la question relative à l'imputation des coûts du SGGP à des projets spécifiques. Dans un premier temps, il devrait étudier l'applicabilité des divers services offerts par le SGGP ainsi que le niveau de soutien direct fourni aux projets. À tout le moins, il semblerait juste que le coût des gammes de services du SGGP fournissant un soutien direct soit imputé à des projets individuels. Nous recommandons d'entamer des discussions avec les administrateurs de projets du MDN au début de l'exécution des projets afin de connaître leurs préoccupations au sujet de l'imputation de ces coûts.

MESURES DE LA DIRECTION

18. Le CEM Mat a répondu à ce rapport en négociant immédiatement une réduction de 400 000 \$ au chapitre des paiements versés à TPSGC. En outre, il a écrit à TPSGC pour demander que les deux ministères examinent conjointement le SGGP afin de réduire davantage les coûts.