

Chapitre 6

Ministère des Finances

Systeme d'administration du revenu

Contenu

| | |
|---|-----|
| Contexte | 97 |
| Étendue | 98 |
| Résumé des résultats | 99 |
| Introduction à nos constatations | 99 |
| Contrats non signés avant l'abandon du projet | 100 |
| Travail entrepris avant l'établissement des avantages nets | 101 |
| Préoccupations relatives à la surveillance et au contrôle du projet | 102 |
| Considérations futures | 110 |

Ministère des Finances

Systeme d'administration du revenu

Contexte

6.1 Dans notre rapport de 1993, nous notions que le ministère des Finances avait effectué une importante étude de restructuration, la première du genre au gouvernement. L'un des principaux secteurs ciblés par l'étude concernait la nécessité de modifier l'administration du revenu. Pour donner suite à ce besoin, le ministère a lancé le 14 octobre 1994 une demande de propositions pour un système d'administration du revenu (SAR). Quatre compagnies ont présenté des propositions au ministère. Le 13 décembre 1994, le ministère a choisi parmi les soumissionnaires le consortium d'IBM, et le projet a commencé officiellement le 16 janvier 1995.

6.2 Le projet de SAR consistait en un certain nombre de projets visant à améliorer l'administration du revenu au sein du ministère. Au cours d'une période qui a débuté durant l'exercice terminé le 31 mars 1995 et qui se termine le 31 mars 1999, le SAR était censé franchir quatre étapes ou « plateaux », commençant par des initiatives dites précoces et se terminant au quatrième plateau avec le commerce électronique universel. Le résultat escompté était un SAR intégré comportant six composantes fonctionnelles principales, à savoir l'inscription des clients, le traitement des recettes, la gestion de la conformité, la fourniture d'informations, l'élaboration de mesures législatives et de directives, et divers outils de soutien. Les avantages du nouveau système étaient censés suffire pour couvrir son coût. Alors que le projet de SAR avançait, l'instauration imminente de la taxe de vente harmonisée (TVH) a amené le ministère à le repenser. En effet, selon le profil coûts-avantages dressé par le ministère, jusqu'à concurrence de 37 millions de dollars des avantages projetés de 51,2 millions de dollars devaient découler de l'amélioration de la perception et de l'administration de la taxe de vente provinciale. Or, on était d'avis que bon nombre de ces avantages disparaîtraient sous le régime de l'harmonisation, puisque la perception fiscale deviendrait une responsabilité fédérale.

6.3 Le ministère nous a informés qu'il avait commencé à négocier l'abandon du projet de SAR conclu avec IBM dès la signature du protocole d'entente sur la TVH avec le gouvernement du Canada. Le

gouvernement du Nouveau-Brunswick a mis fin au projet de SAR le 26 juin 1996.

6.4 Notre bureau s'intéresse depuis un certain temps aux systèmes mis en œuvre au moyen de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Dans des rapports antérieurs, nous avons étudié le projet NBCase de Développement des ressources humaines et le projet de justice intégré du Nouveau-Brunswick. Au début de 1996, nous avons écrit au ministère pour obtenir des informations générales de base sur le SAR. Plus tard, notre échantillon de dépenses pour 1996-1997 contenait une opération qui a de nouveau attiré notre attention sur le SAR. L'examen de l'élément échantillonné et de la documentation connexe nous a permis de relever un certain nombre de questions ayant des répercussions potentielles sur l'optimisation des ressources.

Étendue

6.5 Notre travail couvre les deux contrats que le ministère a conclus avec IBM au sujet du projet de SAR. Les dépenses se sont chiffrées au total à 9 874 518 \$. La pièce 6.1 énumère tous les projets et leurs coûts connexes.

Pièce 6.1

Coût du SAR

Source : feuilles de calcul fournies par le ministère

| Nom du projet | Coût par contrat | | Coût total du projet |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|
| | Contrat 1 | Contrat 2 | |
| Plan d'affaires | 809 810 \$ | 31 452 \$ | 841 262 \$ |
| Débiteurs/gestion des comptes | 1 216 237 | 379 069 | 1 595 306 |
| Coûts par activité | 242 441 | - | 242 441 |
| Commerce électronique | 116 785 | - | 116 785 |
| Gestion du changement | 20 811 | - | 20 811 |
| Communications | 194 080 | 4 424 | 198 504 |
| Système d'inscription intégré | 527 760 | 130 067 | 657 827 |
| Aide à la décision | 247 786 | 83 080 | 330 866 |
| Entente internationale concernant la taxe sur les carburants | 139 162 | 53 979 | 193 141 |
| Analyse préliminaire/architecture du système | 933 871 | 236 947 | 1 170 818 |
| Gestion de projet | 1 654 715 | 279 494 | 1 934 209 |
| Formation/ressources humaines | 381 667 | - | 381 667 |
| Gestion de la technologie | 573 523 | 50 754 | 624 277 |
| Total des coûts à ventiler | 7 058 648 \$ | 1 249 266 \$ | 8 307 914 \$ |
| Intérêts | 270 072 | 18 601 | 288 673 |
| Profit commercial | 1 090 207 | 187 724 | 1 277 931 |
| Coût total du projet de SAR | 8 418 927 \$ | 1 455 591 \$ | 9 874 518 \$ |

6.6 Notre travail a consisté dans :

- un examen de la planification, de l'établissement du budget, de la surveillance et du contrôle du SAR par le ministère;
- un examen des frais de déplacement remboursés à IBM par le ministère;
- une évaluation du caractère raisonnable des taux de facturation d'IBM pour les employés du SAR;
- un examen des avis d'achèvement des travaux pour chaque projet;
- un examen des avantages calculés par IBM pour le SAR;
- un examen du calcul du profit d'IBM pour le SAR;
- des discussions avec le ministère concernant ses futurs projets d'amélioration de la perception des recettes qui ont été définis mais non réalisés.

Résumé des résultats

6.7 Il a été mis fin au SAR en raison de l'accord prévu avec le gouvernement du Canada concernant la taxe de vente harmonisée.

6.8 Au moment de l'abandon du projet, le ministère des Finances n'avait pas encore signé de contrat.

6.9 Le ministère a entrepris plusieurs projets liés au SAR avant l'achèvement d'un plan d'affaires. À notre avis, les autres projets n'auraient pas dû être commencés avant l'achèvement du plan d'affaires et le calcul des avantages nets.

6.10 Nous avons un certain nombre de préoccupations concernant la surveillance et le contrôle du projet de SAR par le ministère.

6.11 Les taux de facturation horaires payés au consortium sont grandement supérieurs aux taux courants du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

6.12 La méthode de calcul du profit n'est pas clairement définie dans le contrat.

6.13 Nous recommandons que le gouvernement analyse son expérience jusqu'à présent en ce qui a trait aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé et aux arrangements fondés sur un processus d'achat commun.

Introduction à nos constatations

6.14 Dès le départ, nous tenons à noter que notre discussion avec le ministère a révélé que, malgré l'abandon précoce du SAR, 11 des 13 projets commencés ont été achevés. Toutefois, nous n'avons trouvé des avis d'achèvement que pour 3 des projets. Nous n'avons pas effectué de contrôle par sondages pour déterminer si la mise en œuvre des projets était réussie.

Contrats non signés avant l'abandon du projet

6.15 Nous avons regroupé nos constatations selon les sujets de préoccupation. Lorsqu'il y a lieu, nous avons formulé des recommandations, dont certaines s'appliquent à l'ensemble du gouvernement, et non au ministère des Finances seulement. Ces recommandations devraient aider le gouvernement dans ses futurs projets d'élaboration de systèmes et de partenariats avec le secteur privé.

6.16 Les contrats entre IBM et le ministère ont été signés seulement après l'abandon du projet de SAR. Le projet a été adjugé le 16 janvier 1995, mais les contrats n'ont pas été signés avant le 29 juin 1996 pour le contrat 1 et le 23 juillet 1996 pour le contrat 2. Or, le gouvernement a officiellement mis fin au projet le 26 juin 1996, alors qu'aucun des deux contrats n'était signé.

6.17 Un contrat signé aurait clairement établi les modalités d'indemnisation d'IBM par le gouvernement, ce qui aurait protégé les deux parties. Il aurait été particulièrement indiqué d'avoir un contrat signé dans ce cas-ci, puisque la réponse d'IBM à la demande de propositions fournissait une estimation des coûts des plus vagues : entre 2 et 40 millions de dollars, mais certainement plus que 2 millions. De plus, IBM mentionnait de nombreux avantages, dont aucun n'était cependant quantifié. À notre avis, étant donné que l'ampleur du projet était inconnue, un contrat signé aurait été essentiel avant que des travaux soient entrepris sur le projet.

6.18 Dans notre rapport de 1995, nous écrivions ce qui suit en ce qui a trait au projet NBCase avec Andersen Consulting :

Nous sommes d'avis que tous les engagements établis avec Andersen Consulting auraient dû être formulés dans un contrat avant que la firme n'entame son travail.

6.19 Nous adoptons la même position en ce qui a trait au SAR. À notre avis, on n'aurait pas dû permettre au consortium d'aller de l'avant en l'absence d'un contrat signé.

Recommandation

6.20 Nous recommandons que le gouvernement du Nouveau-Brunswick élabore une politique voulant que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé et autres grands projets d'élaboration de systèmes ne soient entrepris qu'après la signature d'un contrat entre la province et les parties connexes.

Réponse du ministère

6.21 *Le ministère comptait avoir un contrat signé peu après l'achèvement du plan d'affaires, comme le prouve la lettre envoyée à IBM le 11 juillet 1995. Les négociations ont cependant été plus longues que prévu. Entre-temps, un mandat du projet a été produit pour établir le cadre et les principes directeurs de notre travail commun. De plus, l'ébauche d'un modèle d'alliance commerciale était sur le point d'être achevée; ce modèle devait représenter une entente-cadre en vertu de*

laquelle les contrats détaillés seraient exécutés. Nous sommes d'accord avec votre recommandation voulant que tout travail d'une telle nature ne soit pas entrepris avant la signature d'un contrat ou d'une série de contrats. [Traduction.]

Travail entrepris avant l'établissement des avantages nets

6.22 Le rapport du plan d'affaires du projet mentionne huit initiatives précoces, dont le plan d'affaires. Ce plan était censé être terminé en juin 1995 au plus tard, mais la documentation montre que des ressources importantes ont été affectées au plan d'affaires jusqu'en octobre 1995 et que certains travaux se sont même poursuivis dans le cadre du second contrat. À une exception près, nous avons observé que les travaux relatifs à tous les autres projets ont débuté avant octobre 1995, c'est-à-dire avant que le plan d'affaires n'établisse les profits nets. Il y a lieu de noter que le rapport sommaire du plan d'affaires du SAR daté du 7 mars 1996 ne décrit pas de manière précise les avantages de trois des initiatives (projet pilote sur le commerce électronique, coûts par activité, aide à la décision).

6.23 D'après les discussions que nous avons eues avec le ministère, ce dernier a adopté une telle approche parce qu'il était nécessaire de mettre certains systèmes en exploitation le plus tôt possible. À notre avis, cette approche précoce va à l'encontre du principe même du projet, c'est-à-dire que les profits paieront pour les coûts. Si les profits ne sont pas déterminés et quantifiés, il n'y a alors aucune justification au démarrage du projet.

Recommandation

6.24 **Nous recommandons que la province élabore une politique voulant que les grands projets d'élaboration de systèmes et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé ne soient conclus qu'une fois les avantages nets quantifiés.**

Réponse du ministère

6.25 *Des frais ont continué à être imputés sur l'initiative du plan d'affaires pour mettre le rapport à jour, au fur et à mesure que de nouvelles informations étaient connues. De plus, des frais ont été engagés en 1996 pour examiner les répercussions de l'harmonisation sur le plan d'affaires.*

6.26 *Outre le document sur les profils coûts-avantages produit en même temps que le rapport sommaire du plan d'affaires, chaque initiative précoce devait déterminer les avantages corporels, s'il y avait lieu. Pour certaines initiatives telles que la gestion de projet, la gestion du changement et les communications, les avantages étaient incorporels, mais ces initiatives jouent un rôle important dans le succès global du projet. C'est la raison pour laquelle le mandat du projet indique que chaque initiative doit être faisable sur le plan des coûts-avantages; cela ne signifie pas toutefois que chaque initiative doive s'autofinancer. Les avantages du projet global peuvent servir à financer les initiatives individuelles. [Traduction.]*

Préoccupations relatives à la surveillance et au contrôle du projet

Les énoncés de projet étaient de qualité inégale

6.27 Le ministère des Finances semble avoir été très minutieux dans certains aspects de la surveillance et du contrôle du projet. En particulier, il s'est très soigneusement assuré que tous les frais horaires facturés par le consortium étaient justifiés par des feuilles de temps. Les achats de matériel étaient surveillés pour veiller à ce que le ministère obtienne le matériel au meilleur prix. Le ministère a aussi effectué un travail d'analyse sur les frais de déplacement afin de s'assurer que ces frais étaient raisonnables.

6.28 Nous avons cependant un certain nombre de préoccupations relatives à la gestion globale du projet par le ministère. En voici les détails.

6.29 Les modalités des contrats du SAR exigeaient la préparation d'un énoncé de projet pour chaque projet. L'énoncé de projet décrit des éléments importants comme l'ampleur, les objectifs, le calendrier de livraison, les rôles et ressources exigés, les coûts ainsi que les avantages prévus du projet. L'information aurait aidé le ministère à mieux surveiller et contrôler chaque projet.

6.30 C'est dans une telle perspective que nous avons étudié les énoncés de projet du SAR. Nous avons comme objectifs d'évaluer la qualité des informations offertes en matière de planification et d'établissement de budget, de nous assurer que les avantages étaient déterminés et de voir si les énoncés de projet étaient conformes aux modalités des contrats. Nous nous attendions à trouver les éléments qui suivent, conformément à la disposition 3.3 des contrats :

- un calendrier montrant que des délais sont fixés pour le début et l'achèvement du projet;
- une estimation des ressources humaines proposées et de leurs rôles, indiquant qui fera quoi et à quel titre;
- une estimation de l'utilisation des ressources humaines proposées montrant le temps que chaque personne consacrerait au projet;
- une estimation des coûts intégrant les ressources humaines et les autres postes budgétaires;
- une estimation des avantages pour déterminer si, effectivement, le projet doit aller de l'avant et pour fournir une projection de la probabilité de recouvrement des coûts.

6.31 Seulement deux énoncés de projet satisfont aux trois premiers critères. Il s'agit du plan d'affaires et des coûts par activité. Aucun des énoncés de projet ne satisfait aux cinq critères.

6.32 Les énoncés de projet qui offrent des propositions de ressources et une planification de l'utilisation des ressources ne sont généralement pas très précis et ne fournissent pas suffisamment de détails pour permettre de comparer les prévisions budgétaires aux chiffres réels.

Recommandation

6.33 Nous recommandons que la province élabore une politique exigeant que les grands projets d'élaboration de systèmes présentent des estimations raisonnables des coûts et des avantages avant le début des travaux.

Réponse du ministère

6.34 Les informations mentionnées étaient disponibles pour chaque initiative, mais elles n'étaient pas toutes comprises dans les énoncés de projet. Le ministère est d'accord sur le fait que de telles informations doivent à l'avenir être incorporées aux énoncés de projet signés. [Traduction.]

Existence de plusieurs budgets

6.35 Nous avons eu de la difficulté à déterminer les prévisions budgétaires approuvées que nous devons utiliser dans notre travail. Avant la remise du plan d'affaires en octobre 1995, la plupart des projets comportaient un budget sous une forme ou une autre dans les documents de planification ou les énoncés de projet. Après la remise du plan d'affaires, le ministère nous a dit qu'il avait présenté au Comité des politiques et des priorités du Cabinet un budget de projet extrait du plan d'affaires. Nous croyons comprendre que la décision du comité ne comportait pas une approbation explicite des prévisions budgétaires.

Observations du ministère

6.36 Tout au long de la préparation du plan d'affaires, le coût prévu du projet a continué à être modifié. C'est la raison pour laquelle différentes prévisions budgétaires ont existé jusqu'au rapport sommaire définitif du plan d'affaires. Lorsqu'il lui a été demandé si le budget avait été approuvé au Comité des politiques et des priorités, le ministère a informé vos responsables qu'il avait présenté au comité son rapport sommaire du plan d'affaires sous forme d'annexe à la note de service, qui comprenait un sommaire des coûts-avantages (une copie de la page tirée du rapport sommaire a été fournie). En résumé, le rapport de décision 95-31-06 du Comité des politiques et des priorités recommandait au Conseil exécutif d'approuver l'élaboration d'un système d'administration du revenu et avançait trois exigences : 1) la création d'une alliance commerciale stratégique avec IBM; 2) une entente de principe visant l'élaboration d'un cadre de travail et d'un plan d'affaires relatifs à un organisme de service spécial; 3) une entente de principe visant des modifications législatives et stratégiques.

6.37 S'il n'avait pas été mis fin au projet, le ministère aurait demandé au Conseil de gestion d'approuver son plan d'affaires et son modèle d'alliance commerciale. À la place, le procès-verbal 96.0384 du Conseil de gestion examine le contrat proposé avec IBM et formule des recommandations. Le procès-verbal 96.0575 du Conseil de gestion approuve le transfert de fonds. [Traduction.]

Écarts et ordres de modification

6.38 Notre examen de la documentation a également montré que l'équipe du projet a préparé 20 ordres de modification distincts s'élevant au total à un peu plus de 1,5 million de dollars. Dans un document qu'il nous a fourni le 21 octobre 1997, le ministère a inclus ces ordres de

modification à titre d'augmentations budgétaires dans une comparaison des dépenses prévues et des dépenses réelles. Nous nous demandons s'il s'agit véritablement de modifications budgétaires ou s'il ne serait pas plus exact de les classer comme des explications des écarts. À notre avis, les modifications budgétaires sont normalement à éviter, puisque l'un des principaux objectifs d'un budget est de fournir un moyen de comparer le rendement prévu aux résultats réels. Plus un budget est modifié, moins la comparaison vaut.

Observations du ministère

6.39 *Tous les coûts liés aux énoncés de projet étaient fondés sur une limite des dépenses et non sur un prix fixe, ce qui signifie que toute augmentation des dépenses nécessitait un ordre de modification. Quelques-uns des ordres de modification ont donné lieu à un prix fixe, étant donné la nature du travail effectué.*

6.40 *Les ordres de modification de 1995 sont plutôt représentatifs des besoins qui n'avaient pas été cernés ou envisagés au moment de la production de l'énoncé de projet. Cependant, une fois la décision prise de mettre fin au projet, toutes les initiatives ont fait l'objet d'un examen afin d'établir le coût à prévoir pour achever les initiatives le 31 octobre 1996 au plus tard (la date de clôture du projet). Le ministère a examiné ce qu'il restait à faire et les coûts prévus. Un certain nombre d'énoncés de projet couvraient la période se terminant le 31 mars 1996, et de nouveaux énoncés de projet pour l'exercice suivant devaient être préparés. Comme il était mis fin au projet, on a pris la décision de préparer des ordres de modification pour prolonger les énoncés de projet existants de façon à pouvoir terminer chaque initiative. Les ordres de modification ont servi à établir l'effort et les coûts nécessaires pour achever chaque initiative le 31 octobre 1996 au plus tard. [Traduction.]*

Le ministère n'a pas surveillé l'effort

6.41 La plupart des énoncés de projet comportaient, en jours ou en heures, des montants estimatifs ayant rapport aux ressources humaines nécessaires. Le directeur du projet nous a toutefois informés que le ministère n'a pas comparé les heures ou les jours réellement travaillés aux prévisions des énoncés de projet.

6.42 À notre avis, il s'agit d'une omission importante. Nous croyons qu'il est nécessaire de surveiller le niveau d'effort d'un projet afin de déterminer l'avancement des travaux. De plus, pour comparer les budgets aux résultats réels, il est nécessaire de pouvoir distinguer l'élément des ressources humaines d'autres éléments tels que l'équipement, les fournitures, les dépenses engagées et les frais de location, ce qui permet aux gestionnaires de prendre des mesures correctrices sur tout élément du projet qui dépasse le budget à un moment précis dans le temps. Nous sommes d'avis que, si l'effort n'est pas comparé au budget, la fonction de contrôle s'en trouve amoindrie.

Recommandation

6.43 Nous recommandons que la province surveille l'effort prévu au budget en matière de ressources humaines par rapport à l'effort réel dans la réalisation des grands projets d'élaboration de systèmes.

Réponse du ministère

6.44 *Tôt dans le projet, IBM et le ministère ont établi un bureau de contrôle du projet. Le rôle de ce bureau était le suivant : établir et appliquer des normes et des méthodes de gestion du projet; gérer les relevés du projet; suivre l'état du projet et en faire rapport; gérer les installations et les stocks du projet; produire les bons de commande; gérer les activités financières du projet et en faire rapport; gérer les ententes entre IBM et ses sous-traitants; tenir une bibliothèque du projet; traiter les feuilles de temps; fournir un soutien administratif. L'agent de contrôle du projet était responsable devant le gouvernement du Nouveau-Brunswick et le directeur de projet d'IBM.*

6.45 *Toutes les catégories établies pour les ressources externes ont été examinées et remises en question, lorsqu'il y avait lieu, par le directeur de projet du ministère. Les problèmes relatifs au rendement ont été réglés au moyen de solutions négociées au fur et à mesure qu'ils survenaient.*

6.46 *L'agent de contrôle du projet devait surveiller l'effort prévu au budget par rapport à l'effort réel, alors que le directeur du projet du ministère a tenu des registres des coûts prévus par rapport aux coûts réels, puisque la majorité du budget (84 % du coût du projet avant les intérêts et le profit) avait trait à l'effort. Si le travail d'élaboration proprement dit d'un système intégré d'administration du revenu avait été entrepris, une importance accrue aurait été accordée à la surveillance de l'effort par rapport aux résultats réels au fur et à mesure de l'élargissement de l'éventail des ressources et des catégories, ainsi que des coûts du matériel, des logiciels, etc. [Traduction.]*

Nécessité d'examiner les demandes de remboursement des frais de déplacement

6.47 La documentation fournie par le ministère indique qu'IBM était censée suivre les lignes directrices du gouvernement du Nouveau-Brunswick en matière de demandes de remboursement des frais de déplacement. Le ministère a fourni les lignes directrices à IBM. En fait, il n'aurait dû y avoir aucune confusion quant aux frais admissibles.

6.48 Nous avons contrôlé par sondages 28 % de la valeur monétaire des demandes de remboursement présentées par IBM. Nous avons découvert d'éventuels paiements en trop, des frais inadmissibles et des éléments sur lesquels le ministère voudra peut-être, pensons-nous, faire enquête. La disposition 6.7 des contrats permet à la province de vérifier et d'examiner toute facture présentée par IBM jusqu'à quatre ans après l'acceptation de tous les services et biens livrables. Étant donné les résultats de notre contrôle par sondages, il pourrait être utile que le ministère examine de nouveau les demandes de remboursement de frais afin de cerner toute erreur ou tout malentendu éventuels de la part du consortium dans la préparation des demandes de remboursement des frais de déplacement.

| | |
|---|--|
| Recommandation | 6.49 Nous recommandons que le ministère des Finances examine les demandes de remboursement des frais de déplacement relatives au projet de SAR. |
| Réponse du ministère | 6.50 <i>Le ministère a toujours eu l'intention de réexaminer les reçus; cependant, il est d'avis que les demandes de remboursement ne sont pas excessives et il s'assurera que c'est effectivement le cas. [Traduction.]</i> |
| Absence d'une analyse coûts-avantages définitive | <p>6.51 Parmi les 13 projets du SAR, on trouve la gestion de projet, dont l'un des objectifs était de suivre les avantages liés à la mise en œuvre du SAR, ce qu'il a tenté de faire jusqu'en mai 1996. Rendu à cette date, le ministère savait qu'il allait être mis fin au SAR, et le projet a cessé de suivre les avantages du SAR. Dans les faits, le projet est passé d'une approche d'« autofinancement à même les économies » à une approche ordinaire de « paiement pour les services reçus ».</p> <p>6.52 Le directeur de projet nous a informés que les avantages obtenus jusqu'en mai 1996 étaient estimés à 1,9 million de dollars. Nous croyons qu'il aurait été utile que le ministère effectue une dernière comparaison des avantages reçus et des paiements totaux de 9,9 millions de dollars versés à IBM.</p> <p>6.53 Nous estimons de plus qu'il aurait été avantageux pour le ministère de lier le paiement d'IBM aux avantages reçus. La réponse d'IBM à la demande de propositions précisait que les coûts du projet allaient être entièrement financés par l'entreprise jusqu'à la réalisation d'avantages découlant du projet. Pour la plupart des projets définis dans le plan d'affaires, on prévoyait des avantages nets positifs, et le ministère a indiqué que 11 des projets étaient achevés. Comme les partenaires travaillaient depuis un an et demi sans contrat signé et qu'ils étaient sous l'impression qu'IBM allait être payé à même les avantages, nous nous demandons pourquoi une telle approche n'aurait pas pu être poursuivie jusqu'à l'achèvement du travail. En vertu d'un tel scénario, les paiements versés au consortium auraient peut-être été beaucoup moindres. Comme le calcul des avantages a cessé en mai 1996, nous ne sommes pas en mesure de faire rapport sur les avantages reçus.</p> |
| Observations du ministère | 6.54 <i>Après mai 1996, il a été déterminé que le coût de maintien d'une ressource pour surveiller les avantages n'ajoutait pas de valeur au projet. Il allait être mis fin au projet, et les initiatives étaient progressivement réduites en vue de la clôture du 31 octobre. [Traduction.]</i> |
| Avis d'achèvement pour seulement trois projets | <p>6.55 Les deux contrats exigeaient un avis d'achèvement pour chaque projet. La disposition 14.3 se lit comme suit :</p> <p><i>À l'achèvement de chaque projet, IBM présentera à la province une confirmation écrite (l'« avis d'achèvement de projet ») attestant que tous les services et biens livrables du projet sont achevés et prêts à subir un test d'acceptation. Sur réception</i></p> |

d'un avis d'achèvement de projet, la province procédera, durant la période d'acceptation du projet, aux tests qu'elle juge nécessaires sur les services et biens livrables (les « tests d'acceptation ») dans le but de déterminer si les services et biens livrables répondent aux critères d'acceptation du projet. La province fournira à IBM, dans les 30 jours suivant l'expiration de la période d'acceptation du projet :

un avis écrit indiquant que les services et biens livrables répondent aux critères d'acceptation du projet (le « certificat d'acceptation du projet »); ou

un avis écrit informant IBM que les services et biens livrables ou une partie de ceux-ci ne répondent pas aux critères d'acceptation du projet (l'« avis d'insuffisance du projet »).
[Traduction.]

6.56 Le ministère nous a informés que, bien que 11 projets aient été achevés, il n'a pas reçu l'avis d'achèvement de tous ces projets. Seulement 3 projets ont un avis d'achèvement en dossier. Le ministère a toutefois dressé une liste de vérification pour s'assurer de la réception des principaux biens livrables de chaque projet.

Observations du ministère

6.57 *Le ministère a reconnu la nécessité des avis d'achèvement comme moyen de déterminer si chaque initiative avait effectivement produit ce qu'elle était censée produire. Cependant, lorsque le projet a commencé à réduire l'effort et les ressources en 1996, on est parvenu à une entente prévoyant l'établissement d'une liste de tous les biens livrables de chaque initiative au lieu d'un avis d'achèvement. Avant l'approbation de tout paiement à IBM, la liste était examinée et la réception de chaque bien livrable était confirmée. Des documents en ce sens ont été montrés à vos vérificateurs. Nous croyons que la confirmation de tous les biens livrables au moyen d'une liste remplit la même fin que les avis d'achèvement et que la question ne devrait pas être un problème.* [Traduction.]

Les taux de facturation semblent élevés

6.58 Durant la présentation orale, IBM s'était engagé à fixer des honoraires aux taux du marché néo-brunswickois. On ne trouve dans les notes de réunion ou dans le contrat aucune autre définition qui précise ce qu'on entend par taux du marché néo-brunswickois. Nous avons toutefois constaté au sein du ministère des Finances une certaine préoccupation à l'égard du caractère raisonnable des taux facturés.

6.59 Une note de service interne datée du 7 mars 1996 offre une comparaison des taux d'IBM et des taux établis par le Marché de prestation de services informatiques du gouvernement du Nouveau-Brunswick. (Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a préparé ce marché de prestation à l'intention de l'ensemble des ministères. Il contient les honoraires de différents professionnels en technologie de l'information de 20 sociétés d'experts-conseils.) La note

de service souligne que, si on compare les taux d'IBM, y compris la marge bénéficiaire de 15 %, aux taux moyens du marché de prestation du gouvernement du Nouveau-Brunswick, les taux d'IBM sont de 100 % supérieurs. La note ajoute que la comparaison effectuée par le ministère est très conservatrice, puisque les taux les plus élevés du marché de prestation sont comparés aux taux les plus bas d'IBM pour chaque catégorie.

6.60 Une autre note de service remet en cause le nombre de jours productifs par année par rapport aux taux journaliers d'IBM. La note précise que les calculs d'IBM sont fondés sur une année de 175 jours, ce qui signifie qu'IBM demandait 20 % de plus si l'on prend une année de 210 jours productifs, et encore 26% de plus si on prend une année de 220 jours.

6.61 Comme aucune des parties n'était protégée par un contrat signé au moment de l'abandon du projet, nous nous serions attendus à ce que le ministère tente de négocier des taux à la baisse. L'une des raisons qu'on nous a fournies pour justifier le barème de taux élevés est qu'IBM utilisait les taux indiqués par le gouvernement du Canada pour ce que ce dernier appelle les projets fondés sur un processus d'achat commun. Il semblerait que ces taux comprennent une prime de risque pour couvrir les différentes dépenses imprévues qui sont implicites dans les projets fondés sur un processus d'achat commun. Cependant, dans ce cas-ci, comme on a mis fin au projet et que le consortium a, en fin de compte, été payé pour toutes les heures facturées, il semble que les principaux éléments de risque pour IBM aient été éliminés. Nous soulignons également que rien dans les contrats n'indique que les taux du gouvernement du Canada équivalent à ceux du marché néo-brunswickois.

Recommandation

6.62 Nous recommandons que la province élabore pour les demandes de propositions une politique voulant que les réponses précisent en détail les taux de facturation, ce qui aidera le comité d'évaluation des demandes de propositions à recommander un soumissionnaire. Les termes tels que « taux du marché néo-brunswickois » devraient être clairement définis.

6.63 Nous recommandons qu'aucun contrat ne soit signé avant que des taux précis et raisonnables soient fixés.

Réponse du ministère

6.64 *Comme aucun taux n'a été fixé pour le processus d'achat commun du gouvernement du Nouveau-Brunswick, le ministère a pu examiner, de façon confidentielle, les taux du processus d'achat commun qu'IBM a facturés à ses autres clients. Le ministère a constaté que les taux en question étaient comparables.*

6.65 *Le ministère est toutefois d'accord avec vos constatations concernant l'établissement de taux précis avant que le travail commence et que les contrats soient signés. [Traduction.]*

Profit commercial facturé

6.66 La stratégie d'établissement des prix des contrats relatifs au SAR précisait que le montant à payer comprendrait le profit commercial de 15 % d'IBM. Nous ne sommes pas certains de la signification de « profit commercial », qui n'est pas défini dans les contrats.

6.67 Comme nous l'indiquons dans la section qui précède, nous sommes d'avis que les taux de facturation semblent élevés. On pourrait avancer que ces taux étaient suffisamment élevés pour inclure un élément de profit, ce qui est devenu encore plus vrai lorsque le projet est passé d'une approche d'« autofinancement à même les économies » à une approche ordinaire de « paiement pour les services reçus ». Ce changement a éliminé un élément de risque.

6.68 Si c'était effectivement le cas, le ministère aurait dû se demander pourquoi on lui facturait 15 % de plus à titre de profit commercial sur les services. Le profit total facturé sur les services du contrat 1 s'est élevé à 1 051 433 \$. Pour le contrat 2, le profit s'est chiffré à 185 652 \$, pour un total global de 1 237 085 \$.

6.69 IBM a également facturé un profit commercial de 15 % sur le « matériel intégré », pour un total de 40 846 \$ pour les deux contrats. Le matériel intégré comprend des articles comme du matériel informatique et des logiciels. IBM a acheté ce matériel au nom du gouvernement aux taux gouvernementaux courants, ou, comme l'a dit le ministère, à la « meilleure valeur ». La province devait ensuite rembourser IBM pour le coût des achats. Or, IBM a facturé au gouvernement 15 % de plus sur le coût de tous ces achats. À notre avis, une telle façon de procéder n'est pas correcte et ne représente certainement pas la « meilleure valeur ». Si la province avait su qu'IBM allait lui facturer un profit sur l'achat du matériel intégré, elle aurait mieux fait de l'acheter elle-même.

6.70 Nous avons demandé au ministère quelles mesures avaient été prises pour s'assurer de l'exactitude du « profit commercial ». On nous a informés que quelqu'un au Bureau du contrôleur avait évalué le caractère raisonnable du calcul. Nous n'avons cependant pas réussi à trouver de rapport écrit sur la question au Bureau du contrôleur.

Recommandation

6.71 Nous recommandons que tous les termes clés soient définis dans les contrats avant leur signature. En particulier, la méthode de calcul des éléments de profit doit être clairement définie.

6.72 Nous recommandons que le ministère exerce son droit de vérification en vertu de la disposition 6.7 des contrats afin de déterminer s'il peut recevoir un remboursement de la totalité ou d'une partie du profit commercial.

Réponse du ministère

6.73 Même si le contrat prévoyait un profit commercial de 15 %, qui est le pourcentage employé dans la formule, nous sommes d'accord avec

votre recommandation voulant que la méthode de calcul des éléments de profit soit, à l'avenir, plus clairement définie.

6.74 *L'harmonisation de la taxe de vente avec la TPS est une décision du gouvernement. IBM a conclu une alliance commerciale en étant pleinement disposée à accepter le risque d'être payée à même les avantages. IBM a assumé ce risque jusqu'à ce que la décision soit prise d'entreprendre des négociations sur l'harmonisation. C'est le ministère qui a décidé de payer IBM conformément aux discussions sur l'alliance commerciale pour le travail accompli jusque là. Les engagements en question comprenaient les taux, les intérêts et le profit établis.*
[Traduction.]

Considérations futures

6.75 Tout au long du présent chapitre, nous avons formulé des recommandations précises qui découlent de nos constatations relatives au projet de SAR. Cependant, à notre avis, une mesure de l'utilité de ce chapitre sera la façon dont le gouvernement emploie ces constatations dans l'avenir pour mieux gérer les grands projets d'élaboration de systèmes, les arrangements fondés sur un processus d'achat commun et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

6.76 Un domaine que le gouvernement devrait analyser est la méthode d'approvisionnement. Il devrait voir s'il est préférable de réaliser les travaux lui-même ou de les confier en sous-traitance. Il devrait étudier la valeur qu'il y aurait à élaborer un plan d'affaires indépendant et à morceler les grands projets en plusieurs projets plus petits, comparativement à la méthodologie intégrée appliquée au processus d'achat commun.

6.77 Lorsqu'il adopte le processus d'achat commun, le gouvernement doit prendre en compte deux facteurs de risque importants, à savoir le manque d'indépendance dans la préparation du plan d'affaires et l'absence d'une détermination distincte de la meilleure façon d'atteindre les avantages prévus. Ces risques doivent être soigneusement évalués en rapport avec les avantages potentiels d'un processus d'achat commun avant de lancer la demande de propositions.

Manque d'indépendance dans la préparation du plan d'affaires

6.78 Nous croyons comprendre qu'IBM devait, pour le premier projet qu'était le plan d'affaires, déterminer les avantages, les coûts et les investissements nécessaires pour le SAR. Si le SAR ne produisait pas d'avantages, IBM n'allait pas poursuivre les autres projets. Il s'agit d'une démarche typique pour les projets fondés sur un processus d'achat commun, pour lesquels le gouvernement recherche un partenaire qui fournira une solution à un éventail de questions et de problèmes administratifs.

6.79 Une telle démarche semble mettre IBM, ou tout consultant pressenti pour un projet fondé sur un processus d'achat commun, dans une position de contrôle sur la quantité de travail que l'entreprise recevra.

Cela est d'autant plus vrai que l'entreprise participe à la détermination des avantages. En liant le travail que le consultant pourrait obtenir pour d'autres projets à un plan d'affaires profitable, le gouvernement place le consultant dans une situation potentielle de conflit d'intérêts.

Absence d'une détermination distincte de la meilleure façon d'atteindre les avantages prévus

6.80 L'arrangement conclu avec IBM regroupait en une seule analyse les avantages et les coûts. Si les coûts pouvaient être payés à même les avantages, le projet allait être réalisé. En d'autres termes, il semble que la stratégie ait été que, quelle que soit l'ampleur des coûts, le projet allait être réalisé du moment que les avantages dépassaient les coûts. D'après ce que nous comprenons, c'est la façon normale de procéder pour les arrangements fondés sur un processus d'achat commun, mais ce n'est pas l'approche habituelle des plans d'affaires; la perte d'économies et d'efficacités potentielles est donc possible.

6.81 Nous nous serions attendus à ce que les avantages, financiers ou autres, soient déterminés pour la décision prise ou l'énoncé de projet établi, puis qu'une détermination séparée et distincte de la meilleure façon d'atteindre les avantages prévus soit effectuée. Que la même entreprise réalise le plan d'affaires et le projet n'est qu'une solution, et peut-être pas la meilleure solution. Il y a peut-être d'autres façons plus efficaces d'atteindre les mêmes résultats, par exemple en attribuant une partie ou l'ensemble du travail à des sous-traitants, en confiant le travail par petits projets au personnel en place ou en achetant des logiciels d'autres compagnies. Il ne semble pas qu'un tel genre d'analyse ait eu lieu dans le plan d'affaires d'IBM; on a plutôt accepté de façon implicite que la solution d'IBM était la meilleure solution pour la province.

Les projets du ministère

6.82 Le ministère semble être dans la bonne voie en ce qui a trait à l'AP/SA, la nouvelle étape de l'analyse préliminaire et de l'architecture du système. Cette nouvelle étape couvre environ 20 nouveaux projets qui seront élaborés sur une période de trois ou quatre ans. Les projets feront l'objet d'appels d'offres distincts, et aucun partenariat entre le secteur public et le secteur privé ni arrangement fondé sur un processus d'achat commun ne seront établis. Dans la mesure du possible, le ministère utilisera les logiciels actuels au lieu de tenter d'élaborer et de commercialiser son propre logiciel.

6.83 La méthode proposée, qui consiste à réaliser de nombreux petits projets, semble offrir plusieurs avantages. Les projets plus petits comportent moins de risques. S'ils échouent, le coût est moindre. De plus, le ministère peut plus facilement gérer les coûts et les ressources des projets plus petits, ce qui accélère la rapidité de mise en œuvre et diminue par ce fait le risque que les projets deviennent désuets avant leur mise en œuvre.

Recommandation

6.84 Nous recommandons que le gouvernement analyse son expérience jusqu'à présent en matière de partenariats avec le secteur privé et d'arrangements fondés sur un processus d'achat commun. Il

devrait déterminer si de telles méthodes d'approvisionnement produisent des solutions de la façon la plus économique et la plus efficace possible.