

Chapitre 7

Ministère du Développement des ressources humaines / Andersen Consulting

Contenu

Contexte	101
Examen du contrat	101
État actuel du projet	105
Autres questions	105

Ministère du Développement des ressources humaines / Andersen Consulting

Contexte

7.1 Dans notre rapport de 1995, nous avons discuté entre autres d'un nouveau projet d'élaboration de systèmes entrepris par le ministère du Développement des ressources humaines (DRH) en collaboration avec Andersen Consulting. Le dossier a suscité un grand intérêt chez les membres du Comité des comptes publics et à l'Assemblée législative.

7.2 Au moment où nous achevions notre rapport de 1995, DRH et Andersen Consulting venaient tout juste de signer un contrat officiel, daté du 20 décembre 1995. Nous avons alors accepté de faire rapport plus longuement sur le contrat et d'étudier la méthode employée pour l'achat du matériel informatique et des logiciels.

Achat du matériel informatique et des logiciels

7.3 Le 14 mars 1996, les responsables de DRH ont comparu devant le Comité permanent des comptes publics. À la suite de la réunion, le Comité a adopté une motion demandant au vérificateur général d'examiner les arrangements concernant l'achat du matériel informatique et des logiciels nécessaires au projet de DRH. Nous sommes à préparer un rapport distinct sur la question à l'intention du Comité des comptes publics.

Examen du contrat

Étendue

7.4 Comme nous l'avons indiqué l'année dernière, l'initiative de DRH vise à restructurer les activités du ministère et à modifier sa façon de dispenser les services à sa clientèle. L'entente conclue exige qu'Andersen Consulting finance le coût des travaux, et l'entreprise sera remboursée à même les économies réalisées à la suite des changements

7.5 Au moment de la rédaction de notre rapport de 1995, Andersen Consulting travaillait à l'initiative depuis plus de 14 mois sans contrat signé. Nous avons exprimé notre préoccupation à ce sujet et déclaré que : « 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. »

7.6 Notre rapport de 1995 précisait que : « La proposition des consultants, présentée en janvier 1994, contient de nombreux engagements qui auraient dû être formulés dans un contrat. » Nous avons

effectué un examen préliminaire du contrat signé. L'objet d'un tel examen était de comparer les modalités du contrat aux exigences établies par le ministère dans sa demande de propositions initiale datée du 13 décembre 1993 et aux engagements pris par le consultant dans sa proposition de janvier 1994. Notre objectif était de nous assurer d'un degré élevé de concordance entre les exigences initiales, les promesses et le contenu de l'entente définitive.

7.7 Nous procéderons à un examen plus détaillé du contrat une fois le système en service. Cet examen se penchera sur le rendement des deux parties au contrat et évaluera leur conformité aux modalités du contrat jusqu'alors. Les résultats de cet examen seront communiqués dans notre rapport de 1997. Nous surveillerons également les paiements versés à Andersen Consulting en vertu du contrat et de l'entente de location pour voir si ceux-ci sont conformes aux modalités de l'entente. L'exercice consistera entre autres à nous former une opinion sur l'exactitude et sur la pertinence du calcul des économies découlant de la restructuration.

Constatations

Contrats et fixation des prix

7.8 La demande de propositions de la province stipulait qu'un contrat distinct allait être négocié pour chaque phase en fonction de l'étendue, des objectifs et des travaux livrables de la phase, et que chaque contrat allait prévoir des clauses aussi bien de primes que de pénalités pour la réalisation, ou la non-réalisation, des objectifs définis de la phase. La proposition d'Andersen reconnaît implicitement cette approche graduelle et déclare ceci : Andersen Consulting assumera ses coûts de participation au cours de la phase initiale. La proposition ajoute que l'entreprise est disposée à discuter de la possibilité d'inclure des facteurs de rendement dans la structure de fixation des coûts fixes; l'inclusion de clauses de primes et de pénalités fournira au ministère une assurance accrue que le projet sera achevé de façon rentable et à sa satisfaction tout au long de la durée du projet.

7.9 La phase I du projet a débuté le 25 mars 1994, date à laquelle Andersen Consulting a appris qu'elle était l'entreprise retenue. La phase I s'est terminée autour du 28 septembre 1994, date à laquelle le Conseil de gestion a approuvé le plan d'affaires et autorisé la phase II. Aucun contrat n'avait été négocié avant le début de la phase I du projet. Andersen Consulting a écrit au ministère le 18 juillet 1994 pour confirmer les arrangements auxquels elle consentait, y compris son engagement de ne pas facturer au ministère le temps consacré à cette phase du projet ni les dépenses engagées pour celle-ci. Le ministère a accusé réception et accepté la lettre le 7 septembre 1994. Par la suite, la province et Andersen ont signé un contrat de services de conseil visant les arrangements pris pour la phase I. Le contrat est daté du 27 septembre 1994 et porte le 31 octobre 1994 comme date d'expiration.

7.10 Le contrat confirme qu'Andersen fournira les services visés par le contrat sans coût pour le ministre. Quant aux dépenses, le contrat précise que, à l'exception des paiements versés par Andersen à des tierces parties

avec le consentement du ministre et au nom des employés du ministère, Andersen ne recevra aucun remboursement du ministre pour des frais qu'elle aura engagés dans l'exécution des services visés par l'entente ou en rapport avec eux.

7.11 Comme nous l'avons dit, le Conseil de gestion a approuvé la phase II du projet le 28 septembre 1994. Le contrat de cette phase a été finalisé et signé le 20 décembre 1995 seulement. Le contrat ne prévoit aucune prime ni aucune pénalité relatives à la réalisation des objectifs.

Commentaires du ministère

7.12 *Le Bureau du contrôleur et le ministère de la Justice ont informé DRH qu'un contrat ne devait pas prévoir le paiement de « primes », que le produit ou le service devait être défini et que les honoraires devaient être négociés en conséquence. À la suite de ces conseils, une telle disposition n'a pas été inscrite dans le contrat. Quant aux « pénalités », si les objectifs — la réalisation des économies projetées — ne sont pas satisfaits, Andersen ne sera alors pas remboursé pour les fonds investis dans la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre. Voilà la pénalité. [Traduction]*

Financement

7.13 La demande de propositions exigeait que l'entreprise finance l'élaboration et la prestation d'une solution d'affaires complète. La proposition d'Andersen reconnaît une telle responsabilité.

7.14 Le contrat dispose également qu'Andersen est chargé de financer la phase de conception et de mise en oeuvre du projet. Toutefois, il est aussi prévu qu'Andersen pourra recevoir avant la mise en oeuvre du système des paiements qui sont décrits comme des paiements anticipés. Bien qu'il soit indiqué dans le contrat qu'un tel mécanisme de financement vise aussi le matériel et les logiciels acquis par Andersen, le ministère a consenti à rembourser Andersen directement pour de tels coûts.

Commentaires du ministère

7.15 *Le ministère a consenti à rembourser Andersen directement pour les coûts en question afin de pouvoir les partager avec le gouvernement fédéral. De plus, le Bureau du contrôleur a avisé DRH que la location à long terme du matériel n'était pas jugée rentable. [Traduction]*

Personnel

7.16 La demande de propositions déclare ceci : il est obligatoire que l'entreprise affecte le directeur de projet proposé au projet pour sa durée et que cette affectation soit à temps plein (100 % du temps). Elle précise également que l'entreprise doit fournir les services des ressources proposées. Dans chaque cas, le remplacement de personnel en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'entreprise est prévu. Dans le cas du directeur de projet, le ministère s'est réservé le droit de refuser le remplacement proposé s'il juge que la personne ne convient pas.

7.17 La proposition d'Andersen nommait le directeur de projet proposé ainsi qu'un certain nombre d'autres membres du personnel qui allaient être affectés au projet.

7.18 Le contrat exige que chaque partie désigne un gestionnaire de projet. Il y est également précisé que les deux parties reconnaissent aussi que les gestionnaires de projet doivent être affectés au projet à temps plein pour la durée du projet. S'il advient que l'une ou l'autre des parties soit dans l'obligation de remplacer un gestionnaire de projet en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, cette partie doit alors fournir un remplacement dont l'expérience, les compétences et les capacités sont comparables. Rien n'est prévu au contrat concernant le refus par l'une des parties du remplacement proposé par l'autre, bien qu'on y trouve des dispositions prévoyant une consultation dans la mesure du pratique et du raisonnable avant qu'il soit procédé à des changements qui touchent la participation du personnel clé. Les personnes occupant le poste de gérant de projet pour chaque partie sont les mêmes depuis le début.

7.19 Dans le cas des membres du personnel autres que le gestionnaire de projet, le contrat précise que les parties se réservent le droit de déterminer lesquels de leurs employés seront affectés à l'exécution des services, et de remplacer ou de réaffecter ces employés pendant la durée du projet. Comme nous l'expliquons au paragraphe précédent, une certaine consultation est prévue en matière de changements. De plus, chaque partie déclare son intention de réduire les changements au minimum et de tenter de satisfaire les demandes pour des personnes en particulier. Il semble toutefois qu'il s'agisse d'un adoucissement par rapport au libellé de la demande de propositions initiale.

Normes technologiques

7.20 La demande de propositions stipulait que la solution devait être conforme aux normes du gouvernement du Nouveau-Brunswick en matière de technologie ainsi qu'aux Normes du Conseil du Trésor sur la technologie de l'information du gouvernement fédéral selon le cas. Or, ni la proposition d'Andersen, ni le contrat définitif ne font une mention explicite de ces normes. Cependant, le contrat contient une garantie d'Andersen selon laquelle le système sera conforme aux lois, aux règlements et aux politiques fédérales et provinciales pertinentes en vigueur au moment de l'acceptation définitive. De plus, l'annexe A au contrat, qui porte sur l'étendue des services, indique que l'un des objectifs de la phase de conception est de concevoir une architecture de système techniquement faisable et abordable qui supporte les besoins de l'application et qui est conforme aux normes du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Conclusions sur l'examen du contrat

7.21 On peut comprendre que des négociations d'une telle longueur et d'une telle complexité aboutissent à une entente qui s'écarte de celle envisagée dans un document ministériel. Notre comparaison du contrat d'Andersen avec la demande de propositions initiale révèle un certain nombre de différences dans des aspects des arrangements. Comme nous le soulignons l'année dernière, il aurait été préférable qu'Andersen accepte et confirme par écrit ces différences, de même que les arrangements définitifs, avant le début des travaux.

État actuel du projet

Généralités

7.22 Les discussions tenues avec le ministère indiquent que le projet est en retard. L'intention initiale, si l'on se fie au plan d'affaires présenté à l'appui du projet, était d'achever la mise en oeuvre pour septembre 1996.

7.23 Le travail couvert par le contrat de décembre 1995 est maintenant scindé en deux versions. La première version du système, NB Case, fait l'objet d'un essai dans la région de Fredericton depuis octobre 1996. Le ministère prévoit une période d'essai d'environ 30 jours, puis la mise en oeuvre du système dans toute la province. Au moment de la rédaction de notre rapport, le ministère espérait mettre en oeuvre en mars ou en avril 1997 la dernière version du projet, prévue dans le contrat de décembre 1995. On nous a informés que les paiements de location seront alors déterminés et débiteront 90 jours suivant l'acceptation de la version I.

7.24 Il a cependant été porté à notre attention que DRH a signé une entente supplémentaire relative aux honoraires, en vertu de laquelle un paiement de 937 550 \$ a été versé au consultant pour les services rendus avant le 31 mars 1996.

7.25 Cette nouvelle entente, qui est une entente de services provisoire, couvre les coûts accumulés au 31 mars 1996. L'entente est datée du 29 mars 1996 et a été conclue après l'exécution des services. Nous nous serions attendus à ce que le coût de ces services soit compris dans le contrat initial. Au moins une partie des services à l'entente, qui sont désignés comme des services de configuration des données, semble également visée par l'annexe A du contrat initial conclu avec le consultant.

Commentaires du ministère

7.26 *Les services d'exploitation et de soutien assurés par Andersen en vertu de l'entente additionnelle fournissent au ministère, outre les avantages qui découleront de la mise en oeuvre du nouveau système, des avantages opérationnels immédiats, à savoir : la mise en oeuvre et le soutien d'un réseau élargi qui facilite les communications électroniques et l'établissement électronique des horaires pour toute la province; l'établissement et la gestion d'un centre de soutien informatique au ministère pour assurer un soutien efficace à tous les utilisateurs du ministère à partir d'un endroit central; l'installation, sur les bureaux de tous les utilisateurs, d'ordinateurs personnels formatés selon une configuration uniforme; le repérage immédiat des paiements en trop dans les systèmes actuels, etc. Les paiements versés à Andersen pour ces services proviennent du budget de fonctionnement ordinaire du ministère. [Traduction]*

Autres questions

7.27 Notre examen du contrat a révélé d'autres questions qui avaient fait l'objet de débats aux réunions du Comité des comptes publics de l'année dernière. Nous offrons une mise à jour sur ces questions pour renseigner le comité.

Documentation exigée

7.28 Le contrat du 20 décembre 1995 prévoyait l'achèvement de plusieurs annexes dans un proche avenir. Il était prévu que la majorité des

dispositions seraient achevées dans les 60 jours après la signature du contrat.

- Le paragraphe 3.4 prévoyait la production d'un « document d'étape » dans les 60 jours. Le document en question a été signé le 17 septembre 1996.
- Les détails concernant les paiements en vertu de l'entente de location (annexe E) étaient incomplets au moment de la signature du contrat. L'annexe ne sera pas achevée avant que les coûts définitifs soient connus. Le ministère prévoit la finalisation des arrangements relatifs aux paiements et le versement du premier paiement de location en mars ou avril 1997.
- Les annexes H et I traitent de la consignation des critères d'acceptation minimums et définitifs. Une ébauche des critères d'acceptation minimums nous a été fournie en octobre 1996. Ces critères traitent des exigences de la version I de la mise en oeuvre. Les critères d'acceptation définitifs seront élaborés en même temps que l'achèvement de la version II.

Économies annuelles

7.29 La documentation fournie dans notre rapport de 1995 et les déclarations des responsables de DRH à l'époque prévoyaient des économies annuelles de 17,5 millions de dollars. Le 26 mars 1996 à l'Assemblée législative, le ministère a confirmé la révision du chiffre à 12,5 millions de dollars lorsqu'il a pris la décision de réinvestir dans la gestion de cas une partie des économies découlant de la réduction du personnel. Les répercussions d'une telle situation sur les paiements à verser en vertu de l'arrangement ne seront pas connues avant que les paiements de location débutent et que les économies réelles soient calculées.

Propriété intellectuelle

7.30 Le paragraphe 6.1 du contrat précise que tous les droits à l'égard des travaux livrables ainsi que la propriété intellectuelle connexe sont dévolus au consultant. Le ministère nous a informés que la décision reposait sur une opinion juridique selon laquelle il était dans l'intérêt du gouvernement, puisque les parties avaient l'intention de conclure une entente de commercialisation distincte, comme il est prévu au paragraphe 8.1 du contrat, de ne pas être redevable à un acheteur éventuel des travaux livrables et de la propriété intellectuelle. Aucune entente de commercialisation entre DRH et les consultants n'avait encore été conclue en octobre 1996.

Maintenance et soutien du système

7.31 Le contrat prévoit une entente de maintenance et de soutien distincte qui ne fait pas partie, et qui n'a jamais censée faire partie, des coûts initiaux proposés pour le projet. Bien qu'aucun contrat n'ait encore été signé, DRH estime les coûts annuels de maintenance et de soutien à au moins 1 500 000 \$.

Coûts de financement

7.32 On prévoyait à l'origine que le projet serait achevé en septembre 1996. Comme nous l'indiquons, les estimations les plus récentes du

ministère portent à mars ou avril 1997 la mise en oeuvre complète. Il semble que le mécanisme de financement permette au consultant de capitaliser des frais d'intérêts sur les coûts à compter du 28 septembre 1994 au fur et à mesure qu'ils s'accumulent, jusqu'à ce que les paiements de location débutent. Les retards auront comme effet de gonfler le coût final du projet.