

Rapports de la vérificatrice générale du Canada
au Parlement du Canada

Rapport 1

L'approvisionnement en solutions de technologies de l'information complexes

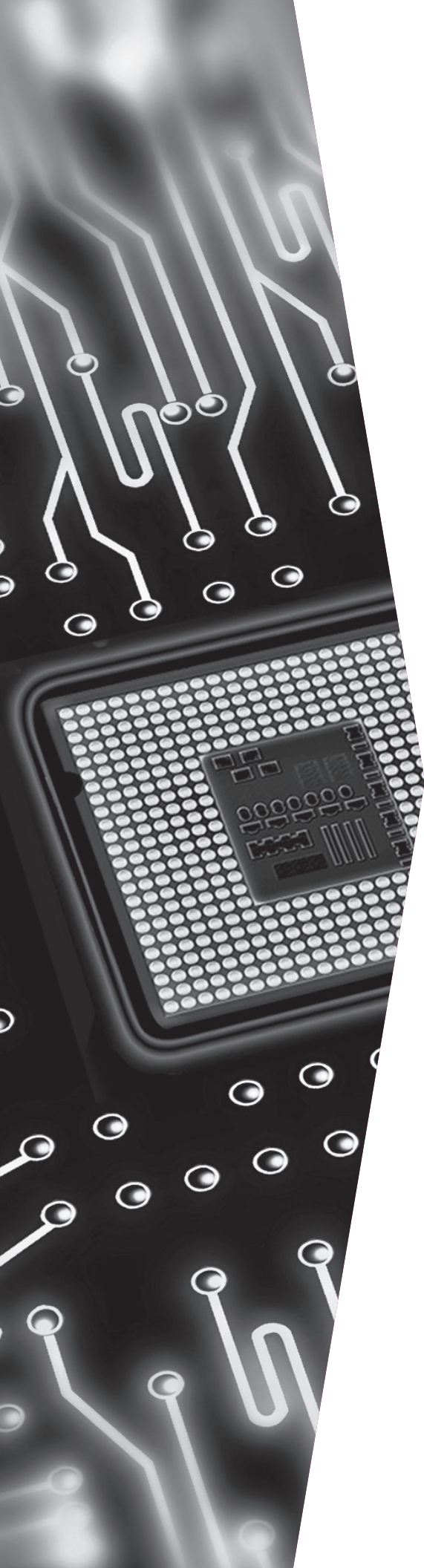


Rapport de l'auditeur
indépendant | 2021



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



2021

Rapports de la vérificatrice générale
du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 1

L'approvisionnement en solutions de
technologies de l'information complexes



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par la vérificatrice générale du Canada, 2021.

N° de catalogue FA1-27/2021-1-1F-PDF

ISBN 978-0-660-37273-0

ISSN 2561-3456

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	6
Constatations, recommandations et réponses	6
Modernisation de l'approvisionnement en solutions de TI	7
Les organisations fédérales ont fait des progrès appréciables en vue d'adopter des pratiques d'approvisionnement agiles	8
Le recours à des approches d'approvisionnement agiles	8
Les organisations fédérales ont mis en place l'approvisionnement agile sans avoir suffisamment formé les employés ni fait participer suffisamment les principales parties prenantes	10
La nécessité d'améliorer la collaboration avec les fournisseurs	12
L'insuffisance des directives et de la formation.....	14
Les occasions de renforcer la gouvernance.....	17
Assurer l'équité et la transparence de l'approvisionnement en TI	21
La surveillance de l'équité, de l'ouverture et de la transparence des processus d'approvisionnement nécessitait des améliorations	21
L'utilisation limitée de l'analyse des données pour relever les problèmes d'intégrité dans l'approvisionnement	22
Le suivi incomplet des problèmes d'équité	24
L'information insuffisante provenant de tiers surveillants de l'équité	25
Conclusion	27
À propos de l'audit	28
Tableau des recommandations	34

Introduction

Information générale

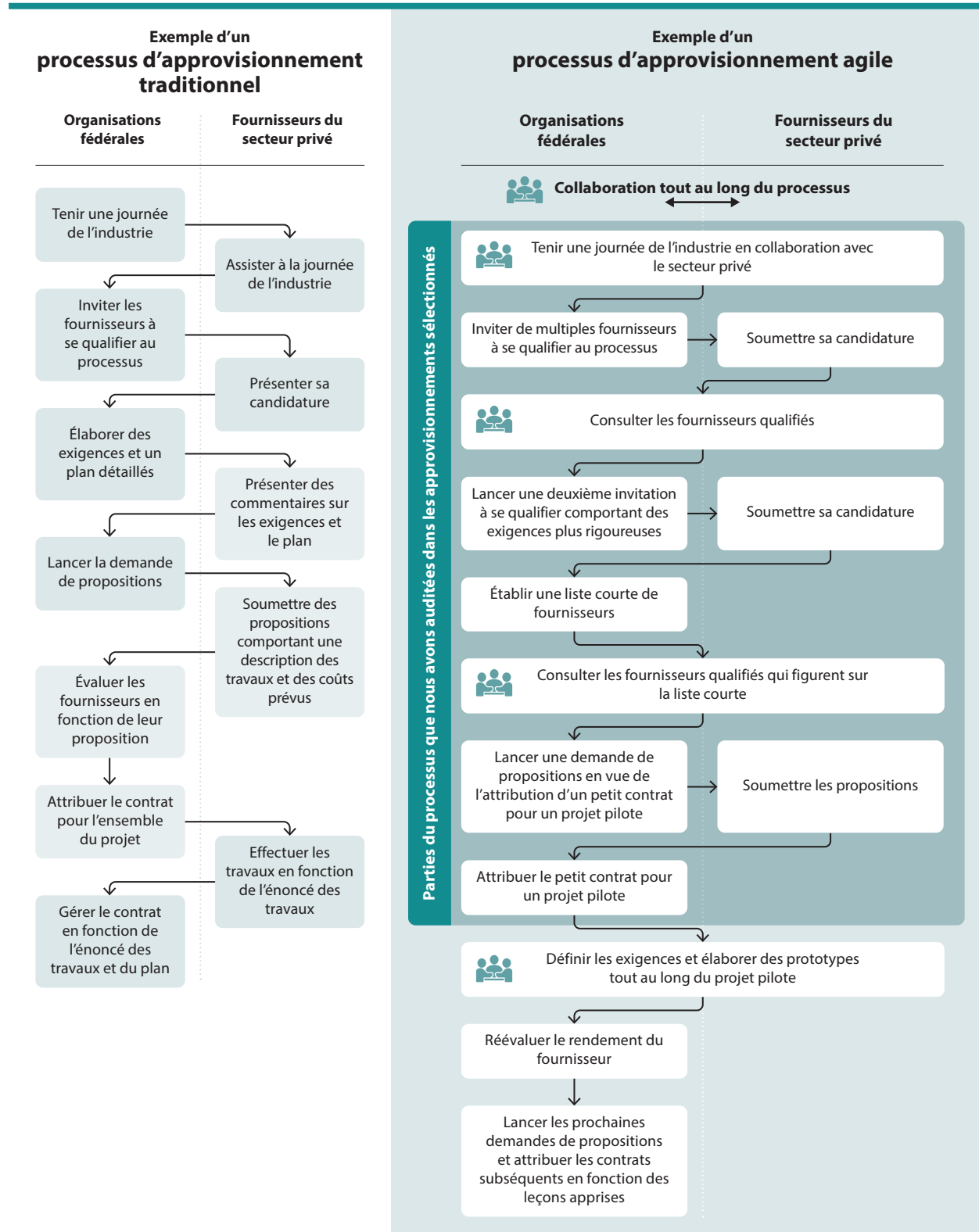
Approvisionnement agile

1.1 Pour fournir efficacement des services, les organisations publiques fédérales doivent souvent acquérir de nouveaux systèmes de technologies de l'information (TI) complexes pour remplacer les systèmes vieillissants. Le gouvernement fédéral mène actuellement environ 21 grands projets d'approvisionnement en systèmes de TI, dont la valeur dépasse 6,6 milliards de dollars.

1.2 En 2017, le premier ministre a demandé à la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement de moderniser la manière dont le gouvernement se procure ces nouveaux systèmes. Depuis, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada ont lancé des initiatives pour appliquer cette directive. L'adoption de méthodes d'approvisionnement agiles en 2018 est l'une de ces initiatives.

1.3 Tandis que le processus d'approvisionnement traditionnel est linéaire et prévoit l'attribution d'un seul gros contrat, le processus d'approvisionnement agile est itératif et permet l'attribution de plusieurs contrats de petite envergure (voir la pièce 1.1). L'approvisionnement agile vise à produire des résultats opérationnels en favorisant une étroite collaboration entre les experts en approvisionnement, les utilisateurs finaux (les personnes qui utilisent les systèmes acquis) et les fournisseurs du secteur privé au cours des nombreuses étapes du processus. Cette méthode permet d'apporter des correctifs en cours de processus et aide les organisations fédérales à appliquer les leçons apprises. L'approvisionnement agile convient le mieux aux projets complexes pour lesquels il peut être difficile de déterminer, dès le départ, la solution qui répondrait le mieux aux besoins opérationnels.

Pièce 1.1 – Comparaison entre le processus d’approvisionnement traditionnel et le processus d’approvisionnement agile dans l’administration fédérale



1.4 **Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada** – Le Secrétariat abrite le Bureau du contrôleur général, qui établit les politiques et les normes encadrant la planification des investissements, la gestion des projets et l’approvisionnement, et dirige ces secteurs opérationnels. Il abrite aussi le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, qui met en place des politiques et des normes régissant les activités de formation et de perfectionnement des fonctionnaires fédéraux, ainsi que le Bureau du dirigeant principal de l’information, qui assure une orientation stratégique et un leadership en matière de TI et appuie, guide et surveille les projets et programmes numériques.

1.5 **Services publics et Approvisionnement Canada** – Le Ministère achète des biens et des services pour les organisations fédérales. Il peut s’agir de fournitures, d’équipement, de services professionnels et de services-conseils, y compris tous les services de TI dont la valeur en dollars dépasse un certain seuil. Ce seuil varie en fonction de l’organisation. Le Ministère élabore aussi des directives en matière d’approvisionnement qui peuvent être appliquées par d’autres organisations fédérales.

1.6 **Services partagés Canada** – Le Ministère fournit des services et des solutions numériques aux autres organisations fédérales. Un bon nombre de ministères et d’organismes doivent collaborer avec Services partagés Canada pour obtenir des services relatifs aux réseaux et à la sécurité des réseaux, aux centres de données et aux offres de services infonuagiques, aux communications numériques et aux outils informatiques.

1.7 **Emploi et Développement social Canada** – Le Ministère assure la conception, la gestion et la prestation de programmes et de services sociaux pour la population canadienne, notamment l’assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse. Le Ministère s’emploie actuellement à acquérir une nouvelle solution de TI pour mettre en œuvre le programme de Modernisation du versement des prestations, ce qui améliorera la prestation de ces programmes.

**Grands projets de TI
en cours**

1.8 En 2018, nous avons examiné la mise en œuvre du système de paye Phénix. Nous avons alors recommandé que pour tout projet en technologies de l’information de portée pangouvernementale, il y ait un examen indépendant obligatoire des décisions déterminantes d’aller de l’avant ou non. Nous avons aussi recommandé qu’un mécanisme de surveillance efficace soit mis en place, et que ce mécanisme inclue les chefs des ministères et organismes concernés. De plus, en février 2019, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que tous les projets de transformation des TI fassent l’objet d’une surveillance

externe indépendante, et que la haute direction des ministères et organismes concernés tienne compte des intérêts des principales parties prenantes.

1.9 Dans le cadre du présent audit, nous avons examiné trois initiatives importantes de TI (voir la pièce 1.2). Nous avons sélectionné ces initiatives parce qu'elles comportent des éléments d'un processus d'approvisionnement agile, qu'il s'agit d'initiatives complexes qui comprennent la fourniture de logiciels et de services professionnels, qu'elles sont menées dans l'ensemble de l'administration publique et qu'elles ont une grande incidence sur la population canadienne.

Pièce 1.2 – Les trois grandes initiatives de TI examinées dans le cadre du présent audit

Initiative	Résultat opérationnel	Progrès réalisés	Budget estimatif
<p>Ressources humaines et paye de la prochaine génération (ProGen)</p> <p>Organisation responsable* : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (de 2018 à 2020) et Services partagés Canada (depuis avril 2020)</p> <p>Autorité contractante** : Services publics et Approvisionnement Canada</p>	<p>Remplacer les systèmes de gestion des ressources humaines et de la paye du gouvernement par une solution numérique moderne qui peut fournir aux employés une paye exacte et fiable au moment opportun.</p> <p>ProGen devrait être une initiative pluriannuelle d'envergure au cours de laquelle de multiples solutions seront mises à l'essai au sein du gouvernement.</p>	<p>En 2018, le Bureau du dirigeant principal de l'information au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a commencé à examiner les solutions pour remplacer le système de paye Phénix. En juillet 2019, le gouvernement fédéral a attribué de petits contrats à trois fournisseurs : Ceridian, SAP et Workday. En mars 2020, le gouvernement a annoncé que SAP avait été retenu pour mener un projet pilote avec Patrimoine canadien (ce projet pilote a été annoncé plus tard, en octobre 2020). En septembre 2020, le gouvernement a accordé un autre contrat à Workday pour mener un projet pilote avec le Centre de la sécurité des télécommunications Canada. Il planifiait aussi le lancement d'autres projets pilotes.</p>	<p>117 millions de dollars pour les projets pilotes et l'établissement du programme</p> <p>La valeur totale de l'initiative n'a pas encore été évaluée.</p>

Initiative	Résultat opérationnel	Progrès réalisés	Budget estimatif
<p>Modernisation du versement des prestations</p> <p>Organisation responsable* : Emploi et Développement social Canada</p> <p>Autorité contractante** : Services publics et Approvisionnement Canada</p>	<p>Élaborer une solution moderne pour les programmes de l'assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse en vue d'améliorer le service à la clientèle, de renforcer l'efficacité, de prendre des décisions mieux éclairées et d'accroître l'agilité d'Emploi et Développement social Canada afin que le Ministère puisse apporter des changements à la politique de programmes et aux règles opérationnelles.</p> <p>La Modernisation du versement des prestations devrait être une initiative pluriannuelle d'envergure qui sera lancée progressivement pour les trois programmes.</p>	<p>En 2013, Emploi et Développement social Canada a commencé à planifier le remplacement de ses systèmes de TI vieillissants qui traitent les prestations d'assurance-emploi. En 2016, le Ministère a amorcé sa première série de consultations auprès de l'industrie dans le but d'améliorer le versement des prestations. En 2017, il a élargi l'initiative pour inclure les prestations du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse. En décembre 2019, le Ministère a attribué un premier contrat à IBM pour l'élaboration d'un prototype de la solution de base et, en 2020, il a attribué de petits contrats à quatre autres fournisseurs pour aider au développement de la solution.</p>	<p>2,2 milliards de dollars, en décembre 2020</p>
<p>Services de communication en milieu de travail</p> <p>Organisation responsable* et autorité contractante** : Services partagés Canada</p>	<p>Regrouper et moderniser l'infrastructure des télécommunications du gouvernement pour appuyer la mise en place d'un service de communication vocale moderne, normalisé, fiable et économique dans les organisations fédérales.</p>	<p>En 2013, Services partagés Canada a commencé à planifier le passage du réseau de télécommunications vieillissant du gouvernement fédéral à une solution moderne de voix sur protocole Internet. Il a attribué un contrat à Telus en juin 2017 pour la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle technologie dans certaines organisations fédérales. Le projet a accusé des retards : son achèvement est maintenant prévu pour 2026.</p>	<p>155 millions de dollars</p>

* **Organisation responsable** — Organisation chargée de fournir de l'information, une orientation et des conseils au sujet des éléments techniques d'un processus d'approvisionnement donné. Cette organisation est également chargée d'évaluer et de surveiller les éléments techniques de la demande de soumissions et les processus de gestion du contrat qui en découleront.

** **Autorité contractante** — La personne qui représente le gouvernement dans le cadre d'un processus d'approvisionnement donné. Cette personne peut passer un contrat au nom du Canada et assure la gestion du contrat. Elle doit aussi s'assurer que les processus d'approvisionnement sont faits d'une manière équitable, ouverte et transparente.

Objet de l'audit

1.10 Cet audit visait à déterminer si les organisations fédérales responsables de l'approvisionnement pour les trois initiatives de TI complexes que nous avons auditées étaient en bonne voie de favoriser l'atteinte des résultats opérationnels visés et de soutenir l'engagement du gouvernement envers l'**équité**, l'ouverture et la transparence de l'approvisionnement.

1.11 Cet audit est important parce que l'approvisionnement est une étape clé de la mise en œuvre des grandes initiatives de TI. Pour réaliser des processus d'approvisionnement agiles efficaces, le gouvernement doit faire participer les utilisateurs finaux, les fournisseurs et les décideurs; fournir des directives et de la formation; et assurer l'équité et la transparence. Il y a une complexité inhérente à l'approvisionnement de grands projets de TI en raison de l'évolution constante de la technologie et des besoins opérationnels, des calendriers ambitieux et de la nécessité de recourir à une expertise technique. Étant donné que les projets de TI sont de plus en plus complexes et ont une importance et un rôle grandissants dans les activités gouvernementales, le gouvernement a reconnu que les processus d'approvisionnement traditionnels doivent être adaptés pour offrir des solutions qui permettent d'obtenir les résultats escomptés.

1.12 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 28 à 33), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général

1.13 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, Emploi et Développement social Canada et Services partagés Canada avaient fait des progrès appréciables en vue d'adopter des méthodes d'approvisionnement agiles pour acquérir de grands systèmes de TI. Ils ont notamment mis en œuvre de nouvelles approches en matière d'approvisionnement et mobilisé les utilisateurs finaux et les fournisseurs du secteur privé afin de définir les besoins et les résultats opérationnels.

Équité – Au cours de transactions réelles ou potentielles, traiter toutes les parties sans discrimination ni favoritisme tout en se conformant aux règles établies.

Source : Conseil du Trésor, Politique sur la planification et la gestion des investissements, 2019

1.14 Pour pouvoir progresser davantage, les organisations devront tirer profit des leçons apprises et de l'expérience acquise lors de processus d'approvisionnement agiles. Elles devront s'assurer que des mécanismes de gouvernance sont mis en place afin de produire les résultats escomptés. Elles devront aussi mettre à jour les directives et la formation destinées aux agents d'approvisionnement, plus particulièrement pour expliquer comment mettre en œuvre les nouvelles méthodes d'approvisionnement agiles. Les organisations devront également se doter de meilleurs mécanismes pour surveiller l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement afin d'appuyer la transition. Elles devront notamment recourir à l'analyse des données, améliorer les méthodes de gestion de l'information utilisées pour relever les problèmes d'équité et veiller à ce que le Programme de surveillance de l'équité appuie l'engagement du gouvernement à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement.

Modernisation de l'approvisionnement en solutions de TI

Contexte

1.15 Le secteur privé, les gouvernements provinciaux et d'autres pays adoptent l'approvisionnement agile comme pratique exemplaire pour divers projets d'envergure complexes, dont ceux qui sont axés sur les TI.

1.16 En décembre 2018, le dirigeant principal de l'information du gouvernement fédéral a publié le Plan stratégique des opérations numériques de 2018 à 2022. Ce plan présentait l'orientation du gouvernement en ce qui concerne la transformation numérique, la prestation des services, la sécurité, la gestion de l'information et les TI. Il encourage les organisations à adopter des méthodes agiles, itératives et axées sur les utilisateurs lors de l'acquisition de solutions numériques adaptées.

1.17 En 2019, Services publics et Approvisionnement Canada a diffusé son plan intitulé Mieux acheter. Ce plan vise à offrir un système d'approvisionnement plus simple, plus adaptable et plus accessible. Le Ministère a lancé un ensemble d'initiatives pour améliorer le processus d'approvisionnement, y compris l'approvisionnement agile.

Les organisations fédérales ont fait des progrès appréciables en vue d'adopter des pratiques d'approvisionnement agiles

Ce que nous avons constaté

1.18 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, Emploi et Développement social Canada et Services partagés Canada avaient examiné les leçons tirées de projets menés par le passé et adopté de nouvelles méthodes d'approvisionnement agiles. Ces organisations ont divisé les mégaprojets en projets plus petits lorsque c'était possible, et ont fait des progrès appréciables en vue de consulter tôt et souvent les utilisateurs finaux et les fournisseurs du secteur privé afin de recueillir leurs commentaires sur les solutions de TI.

1.19 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- le recours à des approches d'approvisionnement agiles.

Importance de cette constatation

1.20 Cette constatation est importante parce que le recours à des méthodes d'approvisionnement agiles, notamment le renforcement de la collaboration avec les organisations qui seront les utilisateurs finaux des solutions de TI, peut aider les équipes d'approvisionnement à mieux comprendre les exigences opérationnelles et à concevoir de meilleures solutions.

Recommandation

1.21 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

Le recours à des approches d'approvisionnement agiles

1.22 Nous avons constaté que les équipes responsables de l'approvisionnement pour l'initiative Ressources humaines et paye de la prochaine génération (ProGen) et du programme de Modernisation du versement des prestations avaient adopté un certain nombre de méthodes d'approvisionnement agiles. Plus particulièrement, les organisations chargées de l'approvisionnement ont commencé par mener des projets pilotes puis ont effectué des démonstrations en direct et des tests supplémentaires afin d'évaluer les solutions possibles. Elles ont aussi favorisé une plus grande flexibilité en ayant recours à des contrats plus courts et à plusieurs fournisseurs qualifiés.

1.23 Ainsi, en septembre 2020, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait un projet pilote en vue de mettre au point une solution ProGen en collaboration avec le Centre de la sécurité des télécommunications Canada. En octobre 2020, il a annoncé qu'un autre projet pilote serait mené avec Patrimoine canadien. L'équipe chargée de l'approvisionnement a aussi conçu le contrat de façon à pouvoir investir moins de temps et de fonds à l'avance et à conserver trois fournisseurs qualifiés en réserve après la sélection d'un fournisseur privilégié. Le fait de diviser de vastes initiatives de TI en petits projets lorsque c'est possible peut aider à réduire le risque d'échec, car cela permet d'intégrer rapidement les leçons apprises. Par ailleurs, le maintien de plusieurs fournisseurs en réserve permet de disposer rapidement d'un fournisseur de rechange si le fournisseur choisi ne réussit pas à s'acquitter de son mandat.

1.24 Dans le cadre de deux processus d'approvisionnement examinés, l'initiative ProGen et le programme de Modernisation du versement des prestations, les organisations chargées de l'approvisionnement ont mené de vastes consultations auprès des utilisateurs finaux, à savoir les employés occupant divers postes qui devaient utiliser le produit final, notamment les conseillers en rémunération. Ces consultations axées sur l'expérience des utilisateurs ont aidé les organisations à recueillir des commentaires sur les caractéristiques que devait posséder le nouveau système pour répondre à leurs besoins opérationnels. Le troisième processus d'approvisionnement que nous avons examiné, les Services de communication en milieu de travail, consistait en une méthode plus traditionnelle, et non en une méthode agile, même si certains éléments agiles ont été utilisés, comme la consultation auprès de fournisseurs du secteur privé en vue de perfectionner les exigences relatives à la solution.

1.25 En amenant les utilisateurs finaux à participer davantage à la définition de leurs besoins organisationnels, l'équipe de l'approvisionnement a pu mieux comprendre la pertinence des systèmes de TI proposés avant l'octroi des contrats. Par exemple, au début du processus d'approvisionnement ProGen, l'équipe d'approvisionnement a créé des profils de personnes qui étaient représentatifs de la diversité des futurs utilisateurs du système et a élaboré un modèle générique des fonctions qui devraient être exécutées par le système. À une étape subséquente, l'équipe a recruté 200 employés de diverses organisations fédérales et de divers groupes démographiques pour tester les progiciels et s'assurer qu'ils étaient faciles à utiliser. Lors des dernières étapes du processus d'approvisionnement, l'équipe d'approvisionnement a travaillé avec des dizaines de spécialistes pour élaborer des scénarios à utiliser lors de la mise à l'essai et de l'évaluation des systèmes proposés.

1.26 Les équipes chargées de l'approvisionnement pour ProGen et la Modernisation du versement des prestations ont aussi mobilisé des fournisseurs du secteur privé au début du processus

d'approvisionnement en vue de créer des documents d'invitation à soumissionner plus clairs. Elles ont invité les fournisseurs à participer à des journées de l'industrie, évalué leurs qualifications et organisé des rencontres individuelles et de groupes avec ces fournisseurs. Les équipes d'approvisionnement ont aussi adopté des techniques novatrices pour évaluer les propositions, comme exiger des démonstrations en direct et tester les produits proposés au début du processus d'évaluation afin d'avoir l'assurance que ces produits peuvent effectuer les fonctions clés nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels.

1.27 Nous avons demandé à des fournisseurs du secteur privé qui avaient participé aux projets d'approvisionnement pour les initiatives ProGen, Modernisation du versement des prestations et Services de communication en milieu de travail ce qu'ils pensaient de la façon dont les organisations fédérales avaient appliqué les méthodes d'approvisionnement agiles. Les fournisseurs nous ont fait savoir que le processus d'approvisionnement agile était beaucoup plus interactif et transparent, ce qui avait favorisé l'atteinte des résultats opérationnels.

Les organisations fédérales ont mis en place l'approvisionnement agile sans avoir suffisamment formé les employés ni fait participer suffisamment les principales parties prenantes

Ce que nous avons constaté

1.28 Nous avons constaté que même si les organisations fédérales étaient enthousiastes à l'égard des processus d'approvisionnement agiles, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada n'avaient pas fourni aux employés des directives et une formation suffisantes sur la façon de réaliser l'approvisionnement agile pour les grandes initiatives de TI, y compris sur la façon de collaborer efficacement avec les fournisseurs et de répondre à leurs questions et à leurs commentaires.

1.29 Nous avons aussi constaté qu'il était possible d'améliorer les mécanismes de gouvernance en vue d'obtenir les résultats organisationnels escomptés. Par exemple, la structure de gouvernance créée par Emploi et Développement social Canada pour le programme de Modernisation du versement des prestations ne définissait pas clairement les responsabilités. En outre, pour le projet des Services de communication en milieu de travail, Services partagés Canada n'a pas pris en compte les besoins en technologie de la Défense nationale, qui est la principale partie prenante du projet.

1.30 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- la nécessité d'améliorer la collaboration avec les fournisseurs;
- l'insuffisance des directives et de la formation;
- les occasions de renforcer la gouvernance.

Importance de cette constatation

1.31 Cette constatation est importante parce que les processus d'approvisionnement agiles prévoient une plus grande collaboration avec les fournisseurs que les méthodes traditionnelles. Or, sans formation adéquate, les équipes d'approvisionnement pourraient être mal outillées pour interagir avec les fournisseurs. De plus, le fait de ne pas mettre à contribution les principales parties prenantes dans les mécanismes de gouvernance peut entraîner des problèmes qui coûtent cher et qui sont longs à régler une fois que les contrats ont été attribués.

Contexte

1.32 Dans le cadre de processus d'approvisionnement axés sur la collaboration, les interactions entre les organisations fédérales et les fournisseurs du secteur privé sont plus fréquentes, car ceux-ci doivent collaborer pour concevoir des approvisionnements itératifs qui sont axés sur les résultats. Par exemple, les fournisseurs peuvent donner des commentaires ou demander des précisions sur des exigences opérationnelles ou techniques.

1.33 En juin 2018, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a noté dans son rapport sur la modernisation de l'approvisionnement fédéral que des lacunes dans la formation et le recrutement créaient des risques pour le personnel d'approvisionnement, leurs organisations et Services publics et Approvisionnement Canada. Le rapport recommandait que le gouvernement forme le personnel d'approvisionnement et l'aide à acquérir une expertise dans les approches agiles, et que les organisations recrutent davantage de spécialistes de l'approvisionnement.

1.34 En juillet 2020, Services publics et Approvisionnement Canada, en consultation avec Services partagés Canada, a élaboré un guide sur l'approvisionnement agile. Ce guide présente les concepts de base et décrit certains des avantages et utilisations de l'approvisionnement agile.

1.35 Le gouvernement fédéral a tiré les leçons importantes suivantes au sujet de la surveillance et de la mobilisation des utilisateurs à la suite du projet du système de paye Phénix :

- Le gouvernement doit avoir un point unique de responsabilité pour les projets afin de mener des examens indépendants des décisions et d'offrir des renseignements clairs et complets aux décideurs.
- Les utilisateurs finaux doivent être clairement définis et associés à la conception du système, qui doit être axée sur leurs besoins.
- Les organisations fédérales doivent attribuer les contrats en fonction des résultats opérationnels que les utilisateurs souhaitent, et non pas seulement en fonction des exigences techniques, et elles doivent régulièrement confirmer que leurs activités d'approvisionnement appuient les besoins opérationnels.

Recommandations

1.36 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 1.47 et 1.53.

Analyse à l'appui de la constatation

La nécessité d'améliorer la collaboration avec les fournisseurs

1.37 Nous avons constaté que la façon dont les équipes d'approvisionnement collaboraient avec les fournisseurs du secteur privé à l'égard des solutions de TI proposées nécessitait des améliorations. Dans les processus d'approvisionnement que nous avons examinés, une approche collaborative était utilisée avec les fournisseurs pour établir les exigences relatives aux solutions de TI.

1.38 Nous avons examiné des échantillons aléatoires de questions et de commentaires de fournisseurs et les réponses correspondantes dans les dossiers d'approvisionnement de l'initiative ProGen, du programme de Modernisation du versement des prestations et du projet des Services de communication en milieu de travail. Dans les trois dossiers, nous avons constaté des cas où les réponses des équipes d'approvisionnement aux questions des fournisseurs étaient incomplètes, mal justifiées ou manquaient de clarté. Ces constatations s'appliquent à un certain nombre de réponses dans les échantillons de chacun des processus d'approvisionnement, notamment :

- à 7 des 22 réponses (soit 32 %) aux questions et commentaires de fournisseurs pour l'initiative ProGen;
- à 6 des 22 réponses (soit 27 %) aux questions et commentaires de fournisseurs pour le programme de Modernisation du versement des prestations;

- à 9 des 22 réponses (soit 41 %) aux questions et commentaires de fournisseurs pour le projet des Services de communication en milieu de travail.

1.39 Par exemple, dans le cadre du processus d'approvisionnement ProGen, un fournisseur a demandé des précisions sur le processus et les normes qui étaient appliqués pour tester la technologie. L'équipe d'approvisionnement n'a pas répondu clairement. Elle a simplement informé le fournisseur qu'il pouvait « examiner les résultats des tests ». Une réponse plus exhaustive aurait amélioré la communication et la collaboration avec le fournisseur en vue d'améliorer le résultat opérationnel.

1.40 Nous avons demandé aux équipes d'approvisionnement de Services publics et Approvisionnement Canada et de Services partagés Canada pourquoi il manquait des réponses à certaines questions ou une justification suffisante dans les dossiers que nous avons examinés. Dans certains cas, les équipes ont affirmé qu'elles n'avaient pas pu trouver de documents justificatifs ou que des changements avaient été apportés aux documents d'invitation à soumissionner après des discussions verbales avec les fournisseurs, ou sans communiquer de nouveau avec les fournisseurs, et que les discussions n'avaient pas été consignées en dossier.

1.41 Nous avons aussi envoyé un questionnaire aux 181 fournisseurs ayant participé aux processus d'approvisionnement de l'initiative ProGen, du programme de Modernisation du versement des prestations et du projet des Services de communication en milieu de travail afin qu'ils nous donnent de la rétroaction sur le processus de questions et de réponses. Les 40 fournisseurs qui ont répondu ont affirmé, dans l'ensemble, que les réponses des équipes d'approvisionnement n'étaient que plus ou moins claires ou exhaustives. Certains ont indiqué que cela avait nui à leur capacité de répondre efficacement au processus d'approvisionnement et réduit leur confiance à l'égard de ce processus. Lors d'entretiens de suivi, des fournisseurs nous ont fait part de plusieurs autres problèmes :

- des équipes d'approvisionnement n'avaient pas fourni de réponses ou de suggestions en temps opportun;
- comme ce n'était pas toujours les responsables des organisations fédérales appropriés qui répondaient aux questions, les réponses n'étaient pas toujours suffisamment détaillées;
- les équipes d'approvisionnement n'avaient pas toujours tenu compte des commentaires et des suggestions des fournisseurs, et elles n'avaient pas expliqué pourquoi.

L'insuffisance des directives et de la formation

1.42 Nous avons constaté que les directives et la formation sur les approches agiles qui avaient été offertes aux agents d'approvisionnement étaient limitées ou inexistantes. Même si Services publics et Approvisionnement Canada avait publié son guide sur l'approvisionnement agile, qui présentait des principes de base, le guide ne définissait pas clairement l'approvisionnement agile. Il ne contenait pas non plus de directives à suivre étape par étape pour appliquer les concepts clés de ce type d'approvisionnement, notamment des exemples de pratiques exemplaires pour collaborer avec les fournisseurs du secteur privé. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Services publics et Approvisionnement Canada nous ont indiqué qu'ils revoyaient et mettaient à jour les politiques, les directives et la formation en matière d'approvisionnement.

1.43 Nous avons aussi constaté que Services partagés Canada avait élaboré quelques cours de formation au début de la mise en place des processus d'approvisionnement agiles, mais qu'il y avait encore du travail à faire pour déterminer les directives qui devaient être établies. En 2019, le Ministère a créé une équipe de huit employés pour simplifier les processus d'approvisionnement et élaborer des outils et des directives sur l'approvisionnement agile. Il a aussi effectué une analyse des lacunes dans les compétences devant être mises à niveau pour appuyer les approches agiles. Or, au moment de l'audit, l'équipe n'avait pas encore déterminé les directives qui étaient nécessaires ni la façon de combler les lacunes relevées dans les compétences.

1.44 Nous avons eu des entretiens avec des responsables de l'approvisionnement et de programmes de Services publics et Approvisionnement Canada et de Services partagés Canada qui avaient participé aux processus d'approvisionnement que nous avons sélectionnés pour notre audit. Ils ont souligné la nécessité de disposer de directives claires sur ce qu'est l'approvisionnement agile, ses modalités d'application et les mesures à prendre pour entretenir des communications équitables, ouvertes et transparentes.

1.45 Nous avons noté que d'autres administrations publiques avaient publié des directives détaillées à l'intention de leurs employés sur les modalités d'application d'approches agiles. En voici des exemples :

- Aux États-Unis, en 2016, le département de la Technologie de l'État de la Californie a amorcé l'élaboration d'un cadre agile contenant des directives pratiques sur la gestion de la mise en œuvre progressive de projets. En 2020, le département américain de la Défense a produit une série de guides détaillés pour aider ses employés à élaborer des stratégies d'acquisition de systèmes informatiques à l'aide d'approches agiles.

- Au Royaume-Uni, en 2019, le Bureau du Cabinet a mis au point un cadre et un outil d'auto-évaluation pour guider le renforcement des capacités dans le secteur de l'approvisionnement.

1.46 Au moment de notre audit, tous les agents d'approvisionnement du gouvernement fédéral devaient suivre six cours de l'École de la fonction publique du Canada dans les six mois suivant la date de leur nomination. Les cours portent sur les concepts de base et les principales responsabilités liées aux projets d'approvisionnement du gouvernement et passent en revue les exigences prévues par la loi et les politiques. Nous avons constaté qu'aucun de ces cours n'abordait précisément l'acquisition de solutions de TI complexes ni les méthodes d'approvisionnement agiles. Nous avons aussi examiné les manuels d'approvisionnement et les documents utilisés lors des cours de formation. Nous avons constaté que ces documents n'expliquaient pas comment les équipes d'approvisionnement devaient collaborer avec les fournisseurs ou consigner leurs échanges en dossier lorsqu'elles utilisaient des méthodes d'approvisionnement agiles. Enfin, nous avons constaté que Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas déterminé les aptitudes ou les compétences qui devaient être enseignées pour le passage à un approvisionnement agile, et que Services partagés Canada venait à peine d'amorcer ce processus.

1.47 **Recommandation** – Afin de mieux appuyer la modernisation des pratiques d'approvisionnement du gouvernement,

- le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada devraient mettre au point des directives et de la formation détaillées pour permettre aux employés de mieux comprendre l'approvisionnement agile et la manière d'appliquer les méthodes axées sur la collaboration;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec l'aide de Services publics et Approvisionnement Canada et de Services partagés Canada, devrait aussi déterminer les aptitudes, les compétences et l'expérience que les agents d'approvisionnement doivent avoir pour mettre en œuvre les méthodes agiles dans les processus d'approvisionnement en TI complexes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada—
Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera de travailler avec Services publics et Approvisionnement Canada, Services partagés Canada et d'autres intervenants clés afin d'élaborer, d'offrir et de promouvoir un apprentissage formel et informel axé sur l'approvisionnement agile, en plus de mettre au point et de promouvoir des directives et des outils qui appuient le renforcement des capacités dans la collectivité de l'approvisionnement.

Réponse de Services publics et Approvisionnement Canada – Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada travaillent en étroite collaboration pour mettre en œuvre avec succès les processus d'approvisionnement transformationnels en matière de technologie de l'information (TI), et favorisent une compréhension commune des processus d'approvisionnement agile. Les travaux relatifs à l'approvisionnement agile sont réalisés en partenariat étroit, et des discussions sont entamées avec d'autres ministères qui sont des clients de l'approvisionnement.

Services publics et Approvisionnement Canada travaillera en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada relativement à l'évaluation des aptitudes et des compétences nécessaires pour appuyer les approches agiles à l'égard des processus d'approvisionnement complexes en matière de TI. De plus, Services publics et Approvisionnement Canada dispose d'un rigoureux programme de formation générale sur l'approvisionnement à l'intention de ses agents d'approvisionnement. Services publics et Approvisionnement Canada déploie aussi des efforts considérables pour élaborer et mettre en place d'autres directives propres à l'approvisionnement agile, tout en mettant sur pied un centre d'expertise afin d'aider les agents d'approvisionnement à mettre en œuvre cette approche pour les marchés publics. Les directives à l'intention des agents d'approvisionnement continueront d'être peaufinées et d'évoluer, et à mesure que les processus d'approvisionnement seront de plus en plus entamés en utilisant l'approche d'approvisionnement agile, des possibilités d'amélioration de la formation et d'autres outils d'aide seront cernés. Services publics et Approvisionnement Canada achèvera ces travaux d'ici le quatrième trimestre de 2022-2023.

Réponse de Services partagés Canada – Recommandation acceptée. Services partagés Canada travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Services publics et Approvisionnement Canada afin d'entreprendre des processus d'approvisionnement transformationnels en matière de TI, et il favorise une compréhension commune des processus d'approvisionnement agile. Les travaux à cet égard se font en étroite collaboration avec les autres ministères fédéraux qui sont des clients de Services partagés Canada en matière d'approvisionnement et avec la participation de ces ministères.

En décembre 2019, Services partagés Canada a mis sur pied le Centre d'expertise pour l'approvisionnement souple et novateur, dont le mandat est d'aider les agents d'approvisionnement à mettre en œuvre des processus d'acquisition agiles et novateurs. Le Ministère déploie aussi d'importants efforts pour lancer et mettre en œuvre le programme de recyclage et d'initiation aux approvisionnements, qui est modernisé en permanence. Services partagés Canada continuera de s'assurer que les employés participant aux processus d'approvisionnement

transformationnels en matière de TI ont une meilleure compréhension des méthodes d'approvisionnement agile et collaboratif grâce au perfectionnement des directives, de la formation et du soutien offerts aux agents d'approvisionnement.

Les occasions de renforcer la gouvernance

1.48 Nous avons constaté que les mécanismes de gouvernance utilisés pour faire participer les hauts fonctionnaires des organisations fédérales concernées dans les trois projets d'approvisionnement de TI complexes que nous avons examinés pouvaient être renforcés. En vertu de la Politique sur la planification et la gestion des investissements, les administrateurs généraux doivent s'assurer que la gouvernance des projets et des programmes permet une prise de décisions et une surveillance efficaces et en temps opportun. La Politique stipule aussi que les projets et les programmes doivent tenir compte des intérêts des principales parties prenantes et être axés sur l'atteinte des résultats opérationnels. Il est primordial de faire participer les hauts fonctionnaires des ministères et organismes concernés pour obtenir les résultats opérationnels escomptés, comme nous l'avons recommandé lors de l'audit sur la mise en œuvre du système de paye Phénix que nous avons effectué en 2018.

1.49 Par ailleurs, nous avons constaté qu'Emploi et Développement social Canada n'avait pas établi de structure de gouvernance claire pour le programme de Modernisation du versement des prestations. En 2019, un examen indépendant de ce programme avait conclu que les responsabilités n'étaient pas clairement définies et qu'il y avait des lacunes dans les processus décisionnels officiels du programme. Pour donner suite à cet examen, le Ministère avait élaboré un cadre de gouvernance provisoire. Toutefois, à la fin de la période visée par notre audit, le Ministère n'avait toujours pas officialisé ce cadre, et ce, même s'il avait retenu les services d'un fournisseur pour effectuer un projet pilote concernant la technologie de base du programme, en décembre 2019.

1.50 En ce qui concerne le projet des Services de communication en milieu de travail, nous avons constaté que Services partagés Canada n'avait pas fait participer la Défense nationale – son premier et plus gros client – à la gouvernance, à la planification et à la prise de décisions jusqu'à peu de temps avant l'attribution d'un contrat (voir la pièce 1.3). Bien que Services partagés Canada ait mis en place la gouvernance du projet des Services de communication en milieu de travail, il n'a pas fait participer de hauts fonctionnaires de la Défense nationale, même si ce ministère allait être l'utilisateur final de la nouvelle technologie. Au cours du processus d'approvisionnement, Services partagés Canada a sollicité l'avis de divers fournisseurs au sujet de la technologie de base, mais le Ministère n'a pas pris en compte les intérêts de la Défense nationale ni demandé à cette principale partie prenante quels étaient ses

besoins en matière de technologie. En raison de cette lacune, la Défense nationale n'a pas pu obtenir les résultats opérationnels escomptés : elle ne recevra pas de nombreuses fonctionnalités prévues dans le contrat d'approvisionnement, comme la vidéoconférence par ordinateur, l'outil de collaboration et la messagerie instantanée.

Pièce 1.3 – Étude de cas : Services partagés Canada n'a pas fait participer la Défense nationale à certains volets clés du projet des Services de communication en milieu de travail, ce qui a causé des problèmes

Le projet pangouvernemental des Services de communication en milieu de travail, mené par Services partagés Canada, a été lancé en 2013, avant que le gouvernement fédéral n'amorce sa transition vers l'approvisionnement agile. Néanmoins, le résultat du projet pour la Défense nationale constitue une étude utile sur les problèmes pouvant survenir lorsque les organisations fédérales ne font pas suffisamment participer les principales parties prenantes à l'obtention des résultats opérationnels escomptés.

- En 2013, Services partagés Canada a lancé un processus d'approvisionnement dans le but de convertir les systèmes vieillissants de télécommunications vocales du gouvernement en un nouveau service de voix sur protocole Internet. Des mises à niveau devaient être apportées aux infrastructures physiques et de réseau de la Défense nationale avant le passage au nouveau système. Toutefois, Services partagés Canada n'a prévu ces mises à niveau qu'à la dernière minute avant l'attribution du contrat en 2017.
- En raison de cet oubli, la Défense nationale a découvert tard dans le cadre du projet que, pour que le nouveau système puisse être fonctionnel, des travaux additionnels exhaustifs seraient requis (et que ceux-ci exigeraient des coûts).
- Comme les fonds disponibles n'étaient pas suffisants pour absorber le coût de ces travaux additionnels, l'étendue de la solution de télécommunication proposée a dû être réduite en 2019 de façon à exclure certaines fonctionnalités qui étaient essentielles pour que la Défense nationale obtienne les résultats opérationnels voulus, notamment la vidéoconférence par ordinateur, l'outil de collaboration et la messagerie instantanée. Ces fonctionnalités devront maintenant être ajoutées dans le cadre de contrats distincts.
- En août 2020, le projet n'avait toujours pas été mis en œuvre à la Défense nationale, et Services partagés Canada recueillait encore de l'information sur les besoins de l'utilisateur final et cherchait des solutions de rechange. La Défense nationale nous a indiqué que ses services de communication vocale continuaient de connaître de graves problèmes à plus d'une douzaine de bases, d'escadres et de sites de garnison, et que les interruptions de service pouvaient durer jusqu'à 14 jours. Le soutien du fournisseur à l'égard du système téléphonique vieillissant de la Défense nationale a pris fin en janvier 2018.

1.51 Nous avons constaté que de hauts fonctionnaires des ministères et organismes concernés avaient participé à l'initiative ProGen. Cette initiative a été mise sur pied en juin 2018, et l'équipe de ProGen a commencé à faire participer le Comité de sous-ministres pour la modernisation du système de la paye en octobre 2018. Un des mandats de ce comité était de fournir des avis et une orientation au sujet de l'initiative ProGen, jusqu'à ce que le comité soit dissous en septembre 2019. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a mis sur pied un nouveau comité de gouvernance en juin 2019, le Comité des sous-ministres sur les services essentiels. Ce comité a pour mandat de permettre et d'appuyer la prise de décisions des administrateurs principaux des ministères responsables de la modernisation des

services essentiels, notamment de l'initiative ProGen. Il est essentiel que les hauts fonctionnaires participent aux travaux de ce comité pour que l'initiative ProGen produise les résultats opérationnels escomptés, soit de verser aux employés du gouvernement le montant exact de leur paye en temps opportun et de manière fiable.

1.52 Nous avons aussi demandé aux fournisseurs du secteur privé ayant participé aux processus d'approvisionnement que nous avons audités si, à leur avis, les rôles et les responsabilités en matière d'approvisionnement étaient clairement définis dans les organisations fédérales. Dans l'ensemble, les fournisseurs ayant participé aux processus d'approvisionnement des initiatives ProGen, Modernisation du versement des prestations et Services de communication en milieu de travail nous ont indiqué que le rôle des ministères concernés dans le processus de prise de décisions concernant la portée et l'approche de l'initiative de TI n'était pas toujours clair et que cela s'était traduit par des attentes non satisfaites et des décisions mal comprises.

1.53 **Recommandation** — Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Emploi et Développement social Canada et Services partagés Canada devraient s'assurer que des mécanismes de gouvernance sont mis en place pour faire participer les hauts fonctionnaires des ministères et organismes concernés, et ce, pour chacun des projets d'approvisionnement de TI complexes que nous avons audités. Cela sera particulièrement important pour appuyer l'approvisionnement agile en initiatives de TI complexes et pour s'assurer que ces initiatives produisent les résultats opérationnels escomptés.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada — *Recommandation acceptée. En ce qui concerne l'initiative Ressources humaines et paye de la prochaine génération, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera de travailler avec Services partagés Canada et les ministères et les organismes au niveau de la haute direction ainsi qu'avec les utilisateurs des ressources humaines, de la rémunération et des communautés de gestionnaires à définir leurs besoins opérationnels et à prévoir les exigences en matière de gestion du changement.*

Au fil de l'évolution de l'initiative, de la découverte à des phases plus importantes, les décideurs devront être engagés à fond. Un examen de la gouvernance existante est en cours afin de l'harmoniser avec les prochaines phases.

Réponse d'Emploi et Développement social Canada — *Recommandation acceptée. Au moment de l'audit, la structure de gouvernance était en développement, en parallèle avec le reste du programme de Modernisation du versement des prestations, mais n'était pas encore achevée. En date de février 2021, il existe une structure de gouvernance finalisée et approuvée.*

Le programme dispose d'un mécanisme d'engagement des acteurs concernés efficace, ayant des rôles et des responsabilités bien documentés et communiqués. Les fonctions de gouvernance subissent actuellement une cure de jeunesse en préparation à la tranche 1. La structure révisée adopte une approche holistique qui fait l'intégration des acteurs concernés par l'entremise des organes décisionnels, des personnes ayant un pouvoir décisionnel, et des organes ayant des rôles de conseil et d'assurance. Ensemble, la participation des acteurs concernés dans de multiples forums assure que les initiatives aient le soutien nécessaire pour avancer et que les résultats opérationnels soient réalisés.

Réponse de Services partagés Canada – Recommandation acceptée. Services partagés Canada a le plaisir de signaler que des processus sont déjà en place.

En ce qui concerne le processus d'approvisionnement pour les Services de communication en milieu de travail, Services partagés Canada s'est engagé à faire participer toutes les parties prenantes aux étapes appropriées du processus d'approvisionnement, à s'assurer que les responsabilités et les rôles sont clairement compris et acceptés et à veiller à obtenir l'engagement des décideurs pour garantir l'atteinte des résultats opérationnels voulus.

Depuis l'attribution du contrat pour les Services de communication en milieu de travail, Services partagés Canada a mis en place en 2017 le Cadre de gestion de projet, qui vise à orienter la gestion et l'exécution efficaces des projets du Ministère tout au long de leur cycle de vie. Le Cadre se compose d'outils tels qu'un cadre de contrôle du projet, des plans intégrés, des registres de risques, ainsi que la matrice des responsabilités des parties prenantes, qui permet d'assurer un alignement continu entre toutes les parties prenantes en vue d'appuyer l'atteinte des résultats opérationnels voulus. Le Cadre de gouvernance de projet du Ministère documente et communique les rôles des divers comités de gouvernance chargés d'exercer une surveillance efficace et une fonction de remise en question.

Services partagés Canada a aussi un Cadre de gouvernance des approvisionnements depuis juillet 2019. Ce cadre a été élaboré, mis en œuvre et communiqué, au besoin, pour assurer la surveillance, le contrôle, l'intégration, la gestion des risques et la prise de décisions en matière d'approvisionnement de manière à favoriser une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes. Ce cadre adapte les niveaux de surveillance des parties prenantes selon la taille, l'étendue, la complexité et les risques des approvisionnements.

En ce qui concerne l'initiative Ressources humaines et paye de la prochaine génération, Services partagés Canada continuera de travailler avec le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ainsi qu'avec les hauts fonctionnaires et utilisateurs au sein d'autres ministères et organismes

pour définir les besoins opérationnels et anticiper les exigences en matière de gestion du changement. À mesure que l'initiative passera de la phase de la découverte aux phases plus importantes, la participation active des décideurs sera requise. Un examen de la gouvernance actuelle pour l'aligner sur les phases à venir est en cours.

Assurer l'équité et la transparence de l'approvisionnement en TI

La surveillance de l'équité, de l'ouverture et de la transparence des processus d'approvisionnement nécessitait des améliorations

Ce que nous avons constaté

1.54 Nous avons constaté que la détection et la prévention des risques à l'intégrité des processus d'approvisionnement que nous avons examinés nécessitaient des améliorations. De fait, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada ont utilisé l'analyse des données de manière limitée pour relever les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement. De plus ils n'ont pas pu démontrer de manière suffisante comment ils avaient traité et résolu les plaintes liées à l'équité, et ne se sont pas assurés que le Programme de surveillance de l'équité appuyait l'engagement du gouvernement à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

1.55 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- l'utilisation limitée de l'analyse des données pour relever les problèmes d'intégrité dans l'approvisionnement;
- le suivi incomplet des problèmes d'équité;
- l'information insuffisante provenant de tiers surveillants de l'équité.

Importance de cette constatation

1.56 Cette constatation est importante parce que le gouvernement fédéral mène des projets d'approvisionnement en solutions de TI qui valent des milliards de dollars. Comme le gouvernement et les fournisseurs continuent de recourir à des méthodes d'approvisionnement agiles, il risque d'y avoir davantage de problèmes d'équité perçus ou réels étant donné le niveau accru de participation des parties prenantes à la définition des exigences et des solutions possibles. Le gouvernement du Canada est résolu à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement. Il doit donc les protéger contre ce risque.

Contexte

1.57 Il est important que les autorités contractantes veillent sur l'équité perçue et l'équité réelle du processus de collaboration. L'autorité contractante est la personne qui représente le gouvernement dans le cadre d'un processus d'approvisionnement donné. Cette personne peut passer un contrat au nom du Canada et gère le contrat par la suite. Elle doit aussi s'assurer que les processus d'approvisionnement sont menés d'une manière équitable, ouverte et transparente.

Recommandations

1.58 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 1.63, 1.64 et 1.68.

Analyse à l'appui de la constatation

L'utilisation limitée de l'analyse des données pour relever les problèmes d'intégrité dans l'approvisionnement

1.59 Nous avons constaté qu'après la publication de notre rapport d'audit de 2017 sur la gestion du risque de fraude, Services publics et Approvisionnement Canada avait commencé à renforcer sa capacité à déceler certaines formes d'actes répréhensibles, comme le truquage d'offres et la collusion. Le recours proactif à l'analyse des données pendant les processus d'approvisionnement peut aider à relever les problèmes d'intégrité qui devraient faire l'objet d'un suivi, notamment les signes de fraude éventuelle et les problèmes d'équité. En 2017, nous avons recommandé au Ministère de procéder à l'analyse et à l'exploration des données pour déceler, selon une approche fondée sur les risques, les signes de possibles fractionnements de contrat, de recours inapproprié à des modifications au contrat et de recours inapproprié à des contrats à fournisseur unique.

1.60 Nous avons noté que la Direction du renseignement et de la détection de la fraude de Services publics et Approvisionnement Canada avait conçu une base de renseignements sur l'approvisionnement pour permettre le regroupement, l'association et l'exploration d'un grand volume de données sur l'approvisionnement provenant de diverses sources. Cette initiative en était encore aux premières étapes de son élaboration. À la fin de la période visée par l'audit, en août 2020, la Direction venait tout juste de commencer à documenter les scénarios de risques de fraude et à tester les capacités de ses outils de détection.

1.61 Services publics et Approvisionnement Canada nous a indiqué que des problèmes de qualité des données avaient nui à ses efforts visant à élaborer des outils de détection de la fraude dans les processus d'approvisionnement. Selon le Ministère, l'information sur l'approvisionnement détenue par les différentes directions générales

et organisations est conservée dans différentes bases de données, sous différents formats et sans champ commun ni identificateur unique pour permettre la mise en correspondance de données. Il est donc difficile d'analyser les données disponibles avec efficacité. Les représentants de Services publics et Approvisionnement Canada ont signalé qu'une solution électronique d'approvisionnement permettant de régler la plupart des problèmes de qualité des données était en cours d'élaboration.

1.62 De même, nous avons constaté que Services partagés Canada n'avait pas de processus officiel pour procéder à de l'analyse ou à des explorations des données ni pour détecter les irrégularités ou les anomalies dans le processus d'approvisionnement. Le Ministère a commencé à mettre en œuvre certains processus d'assurance de la qualité en 2019, mais il n'avait pas la capacité de détecter ou de surveiller activement les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.

1.63 **Recommandation** — Services publics et Approvisionnement Canada devrait continuer de faire progresser le recours à l'analyse des données afin de pouvoir détecter les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.

Réponse de Services publics et Approvisionnement Canada — *Recommandation acceptée. Services publics et Approvisionnement Canada poursuivra la mise en œuvre en ce qui concerne l'utilisation de l'analyse des données pour cerner les problèmes potentiels liés à l'intégrité des processus d'approvisionnement en mettant en place un plan officiel pour opérationnaliser l'analyse des données et l'exploration des données avant la fin de l'exercice 2021-2022.*

1.64 **Recommandation** — Services partagés Canada devrait commencer à se servir de l'analyse des données pour améliorer sa capacité de détecter les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.

Réponse de Services partagés Canada — *Recommandation acceptée. Services partagés Canada reconnaît que l'analyse de données peut contribuer à renforcer sa capacité de recenser les problèmes liés à l'intégrité de l'approvisionnement, et entreprendra des mises à l'essai pour éclairer les améliorations qu'il compte apporter à ses pratiques actuelles. Services partagés Canada augmentera ses capacités en analyse des données en établissant une stratégie ministérielle en matière d'analyse des données ainsi qu'une feuille de route. En outre, le Centre d'expertise en matière de données et d'analyse du Ministère intégrera les données sur l'approvisionnement dans le Dépôt de données d'entreprise du Ministère au cours de l'exercice 2021-2022 et mettra à l'essai l'utilisation de la science des données, de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique pour améliorer la capacité du Ministère à relever les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.*

Le suivi incomplet des problèmes d'équité

1.65 Nous avons constaté que les autorités contractantes de Services publics et Approvisionnement Canada et de Services partagés Canada ne tenaient pas de dossiers complets sur les problèmes éventuels d'équité concernant le processus d'approvisionnement ni sur les mesures prises pour les régler.

1.66 Par exemple, nous avons constaté que dans le cadre du processus d'approvisionnement pour le programme de Modernisation du versement des prestations, l'autorité contractante n'avait aucun document indiquant comment elle avait réglé une allégation de conflit d'intérêts possible visant un cadre supérieur à l'emploi d'un fournisseur qui avait ensuite été engagé par Emploi et Développement social Canada. Emploi et Développement social Canada a déterminé que l'employé n'était pas en situation de conflit d'intérêts. Cependant, Services publics et Approvisionnement Canada n'a pas documenté la façon dont cette allégation avait été réglée, la raison pour laquelle il avait été jugé que l'allégation n'avait pas eu d'incidence sur l'équité du processus, ni les mesures qui pouvaient être prises pour prévenir de possibles conflits d'intérêts à l'avenir.

1.67 En ce qui concerne le processus d'approvisionnement pour le projet des Services de communication en milieu de travail, nous avons constaté que l'autorité contractante de Services partagés Canada n'avait pas conservé de dossier complet sur la manière dont un problème possible d'équité avait été réglé, ni documenté la conclusion rendue à cet égard. Le Ministère a lancé plusieurs fois la même invitation à se qualifier sans en documenter les motifs. Il a aussi annulé la deuxième invitation en faveur d'exigences moins rigoureuses, même si trois fournisseurs avaient déjà satisfait aux exigences de cette deuxième invitation à se qualifier. L'autorité contractante n'a pas pu fournir de documents qui justifiaient cette décision.

1.68 **Recommandation** — Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada devraient améliorer leurs pratiques de gestion de l'information pour aider les autorités contractantes à mieux démontrer que les processus d'approvisionnement sont équitables. Les ministères devraient s'assurer que les dossiers d'approvisionnement comprennent à tout le moins un historique, des explications concernant les problèmes survenus (et la manière dont ils ont été réglés), ainsi que toutes les décisions et communications pertinentes avec les parties prenantes.

Réponse de Services publics et Approvisionnement Canada — *Recommandation acceptée. Services publics et Approvisionnement Canada met à jour ses procédures et ses pratiques exemplaires en matière de gestion de l'information pour conserver la documentation appropriée relative à ses dossiers d'approvisionnement. Les politiques et les procédures en vigueur favorisent les processus sur papier, mais*

avec la transition de l'approvisionnement vers un environnement sans papier, des travaux sont en cours afin de mettre à jour les politiques et les procédures pour tenir compte de l'utilisation d'un système de classement électronique. De plus, des outils et de la formation sur la gestion des dossiers d'approvisionnement dans le système de classement électronique sont aussi en cours d'élaboration. En plus de ces efforts, Services publics et Approvisionnement Canada procède aussi actuellement à la mise en œuvre de la solution d'achats électroniques qui améliorera davantage la saisie des données et de l'information en matière d'approvisionnement associées à la prise de décisions. Services publics et Approvisionnement Canada mettra en œuvre les politiques, les procédures, les outils et la formation à jour d'ici le quatrième trimestre de 2022-2023. La mise en œuvre par étapes de la solution d'achats électroniques est en cours.

Réponse de Services partagés Canada – *Recommandation acceptée. Services partagés Canada a le plaisir de signaler que depuis la période visée par l'audit, il a mis en place de nombreux outils et procédures de gestion de l'information pour aider à démontrer l'équité des processus d'approvisionnement. Services partagés Canada a établi des lignes directrices sur l'organisation et la composition du dossier d'approvisionnement, une liste de documents à inclure dans le dossier d'approvisionnement, ainsi qu'un programme de conformité et d'assurance de la qualité. Tous ces outils permettent une solide gestion de l'information. Le Ministère continuera de communiquer l'importance de ces pratiques pour veiller à ce que les employés, nouveaux et actuels, connaissent les outils et les processus en place pour assurer une solide gestion de l'information.*

L'information insuffisante provenant de tiers surveillants de l'équité

1.69 Lors des processus d'approvisionnement agiles, le gouvernement travaille en étroite collaboration avec les fournisseurs, répond à leurs questions, les rencontre individuellement et examine leurs commentaires à propos des ébauches de documents d'invitation à soumissionner. Dans les processus d'approvisionnement de solutions de TI complexes, à mesure que le gouvernement et les fournisseurs accentuent leur collaboration, il existe un risque accru que des problèmes d'équité réels ou perçus surviennent.

1.70 Services publics et Approvisionnement Canada dirige le Programme de surveillance de l'équité, qui vise à fournir aux ministères, aux fournisseurs du secteur public, aux parlementaires et à la population canadienne une assurance indépendante que le Ministère mène ses activités d'approvisionnement de manière équitable, ouverte et transparente. L'autorité contractante a la responsabilité d'évaluer si elle va recourir ou non au Programme de surveillance de l'équité, selon le niveau de risque associé au caractère sensible, à l'importance relative et à la complexité de l'acquisition. Le cas échéant, elle doit présenter

une demande auprès du Programme. Si la demande de surveillance de l'équité est acceptée, le Programme retient les services d'un tiers fournisseur pour qu'il observe certaines composantes ou toutes les composantes du processus d'approvisionnement et signale toute lacune en matière d'équité. Le recours à un surveillant de l'équité n'exonère pas l'autorité contractante de sa responsabilité de s'assurer que les activités d'approvisionnement se déroulent de manière équitable, ouverte et transparente.

1.71 Un surveillant de l'équité a été engagé pour chacun des trois processus d'approvisionnement que nous avons examinés. Au cours de notre audit, aucun des surveillants n'a décelé de lacunes en matière d'équité. Toutefois, nous avons constaté que l'autorité contractante n'avait pas demandé ni obtenu auprès des surveillants de l'équité une documentation suffisante concernant les activités observées, l'analyse des surveillants et la justification de leur conclusion. Sans ces renseignements, les autorités contractantes pourraient ne pas disposer de suffisamment d'information pour s'acquitter de leur responsabilité de s'assurer que les processus d'approvisionnement se déroulent de manière équitable, ouverte et transparente.

1.72 Services publics et Approvisionnement Canada nous a indiqué que le Programme de surveillance de l'équité n'a pas été conçu pour servir de contrôle qui détecte et prévient les risques liés à l'intégrité du processus d'approvisionnement, mais qu'il a plutôt été conçu en tant que mesure d'atténuation qui aide l'autorité contractante à relever les problèmes d'équité. Le Ministère nous a également indiqué qu'il allait revoir ce programme afin de corriger les lacunes relevées concernant cette fonction.

Conclusion

1.73 Nous avons conclu que Services publics et Approvisionnement Canada, Services partagés Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Emploi et Développement social Canada avaient fait des progrès en vue d'améliorer la planification et l'exécution de processus d'approvisionnement agiles pour des solutions de TI complexes qui appuient l'atteinte des résultats opérationnels visés. Toutefois, les organisations n'ont pas fourni aux employés suffisamment de directives ou de formation et n'ont pas fait participer de manière efficace les parties prenantes à leurs initiatives d'approvisionnement.

1.74 Nous avons également conclu que des améliorations étaient nécessaires pour détecter et prévenir les risques à l'intégrité dans les processus d'approvisionnement. Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada devraient recourir à l'analyse des données pour renforcer leurs capacités à détecter les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement; améliorer leurs méthodes de gestion de l'information pour faire le suivi des problèmes d'équité; et veiller à ce que les autorités contractantes obtiennent suffisamment d'information de la part des surveillants de l'équité pour pouvoir appuyer l'engagement du gouvernement de favoriser l'équité, l'ouverture et la transparence dans le processus d'approvisionnement.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur l'approvisionnement en solutions de technologies de l'information complexes pour le gouvernement fédéral a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion à savoir si Emploi et Développement social Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, Services partagés Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada se conformaient, dans tous leurs aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction des entités :

- la confirmation de leur responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elles nous ont fourni toutes les informations dont elles ont connaissance et qui leur ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les organisations sélectionnées avaient planifié et mis en œuvre des processus d'approvisionnement en solutions de TI complexes qui appuyaient l'atteinte des résultats opérationnels visés et qui cadraient avec l'engagement du gouvernement de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence.

Étendue et approche

L'audit visait à déterminer si Emploi et Développement social Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, Services partagés Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, dans le cadre de leurs rôles respectifs, avaient planifié et exécuté des processus d'approvisionnement qui mettaient l'accent sur les résultats opérationnels. Nous avons également consulté la Défense nationale pour discuter de son expérience dans le cadre d'un projet d'approvisionnement.

L'audit a tenu compte des nouvelles approches en matière d'approvisionnement, qui reposent sur l'apprentissage itératif. L'audit visait aussi à déterminer si des systèmes avaient été mis en place pour détecter et prévenir les risques et les faiblesses qui menacent l'intégrité de l'approvisionnement avant et pendant le processus d'approvisionnement.

Pour chacun des trois processus d'approvisionnement sélectionnés, l'équipe d'audit a prélevé au hasard un échantillon de 22 questions et commentaires de fournisseurs dans la documentation que l'autorité contractante avait constituée. Les échantillons ont été sélectionnés au hasard dans les populations suivantes :

- L'initiative Ressources humaines et paye de la prochaine génération – 669;
- Le programme de Modernisation du versement des prestations – 884;
- Le projet de Services de communication en milieu de travail – 541.

Nous avons obtenu les documents en date de mars 2020 contenant les questions et les commentaires des fournisseurs pour chacun des processus d'approvisionnement sélectionnés. Les réponses fournies à ces fournisseurs ont été préparées par l'organisation responsable et l'équipe de l'autorité contractante de chacune des initiatives.

Nous n'avons pas examiné les activités d'administration des contrats ni les activités d'approvisionnement réalisées conformément aux limites de passation de marchés de chacun des ministères.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les organisations sélectionnées avaient planifié et mis en œuvre des processus d'approvisionnement en solutions de TI complexes qui appuyaient l'atteinte des résultats opérationnels visés et qui cadraient avec l'engagement du gouvernement de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada, documente et communique des orientations aux ministères sur la simplification et la modernisation des processus d'approvisionnement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, Politique sur les marchés • Conseil du Trésor, Politique sur la planification et la gestion des investissements • Président du Conseil du Trésor, lettre de mandat, 2017 • Ministre des Services publics et de l'Approvisionnement, lettres de mandat, 2015 et 2017 • Ministre du Gouvernement numérique, lettre de mandat, 2019 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Plans ministériels 2018-2019 et 2019-2020 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Plan stratégique des opérations numériques de 2018 à 2022 • Normes numériques du gouvernement du Canada • Services publics et Approvisionnement Canada, plan Mieux acheter • Services partagés Canada, Lignes directrices opérationnelles concernant l'approvisionnement • Services publics et Approvisionnement Canada, Guide des approvisionnements • Services partagés Canada, Guide des approvisionnements
<p>Les ministères responsables des projets d'approvisionnement sélectionnés documentent des résultats opérationnels clairs et établissent des responsabilités claires pour les résultats.</p> <p>Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada disposent de processus d'approvisionnement suffisamment flexibles pour atteindre les résultats opérationnels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, Politique sur la planification et la gestion des investissements • Conseil du Trésor, Directive sur la gestion de projets et programmes • Conseil du Trésor, Politique sur les marchés • ISACA, COBIT 5 : Processus facilitants • Project Management Institute, Guide du Corpus des connaissances en management de projet, 5^e édition • Institut international d'analyse d'affaires, Guide du Corpus de connaissances de l'analyse d'affaires, version 3

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les organisations sélectionnées avaient planifié et mis en œuvre des processus d'approvisionnement en solutions de TI complexes qui appuyaient l'atteinte des résultats opérationnels visés et qui cadraient avec l'engagement du gouvernement de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Lors des activités qui précèdent le processus d'approvisionnement et pendant le processus lui-même, il y a une communication claire et uniforme avec les parties prenantes concernées et l'industrie afin de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • Conseil du Trésor, Code de valeurs et d'éthique du secteur public • Conseil du Trésor, Politique sur les marchés • Conseil du Trésor, Directive sur les rôles et responsabilités en matière de gestion de l'information • Services publics et Approvisionnement Canada, Politique sur la surveillance de l'équité • Services publics et Approvisionnement Canada, Guide des approvisionnements • Services partagés Canada, Lignes directrices opérationnelles concernant l'approvisionnement • Services partagés Canada, Guide des approvisionnements • Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Référentiel intégré de contrôle interne • ISACA, COBIT 5 : Processus facilitateurs • Organisation de coopération et de développement économiques, Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics
<p>Le personnel possède les outils et la formation nécessaires pour promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence tout au long du processus d'approvisionnement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • Conseil du Trésor, Directive sur l'administration de la formation indispensable • Conseil du Trésor, Directive sur la gestion du rendement • Conseil du Trésor, Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Compétences de la collectivité des acquisitions du gouvernement du Canada • Services publics et Approvisionnement Canada, Guide des approvisionnements • Services publics et Approvisionnement Canada, Politique en matière d'apprentissage • Services publics et Approvisionnement Canada, Guide à l'intention des praticiens sur l'établissement des prix en approvisionnement • Services partagés Canada, Lignes directrices opérationnelles concernant l'approvisionnement

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les organisations sélectionnées avaient planifié et mis en œuvre des processus d'approvisionnement en solutions de TI complexes qui appuyaient l'atteinte des résultats opérationnels visés et qui cadraient avec l'engagement du gouvernement de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Services partagés Canada, Guide des approvisionnements • Services partagés Canada, Processus d'approvisionnement collaboratif – Guide de référence, version 1.0
<p>Des systèmes ont été mis en place pour détecter et prévenir les faiblesses et les risques liés à l'intégrité du processus d'approvisionnement avant et pendant ce processus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • Conseil du Trésor, Politique sur les marchés • Conseil du Trésor, Politique sur la gestion financière • Conseil du Trésor, Politique sur l'audit interne • Conseil du Trésor, Directive sur la gestion de la sécurité • Services partagés Canada, Cadre de gestion du contrôle interne • Services partagés Canada, Cadre de gouvernance des approvisionnements, version 1.8 • Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Référentiel intégré de contrôle interne • ISACA, COBIT 5 : Processus facilitateurs • Organisation de coopération et de développement économiques, Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics • The Institute of Internal Auditors, American Institute of Certified Public Accountants et Association of Certified Fraud Examiners, Managing the Business Risk of Fraud : A Practical Guide

Période couverte par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2018 au 31 août 2020. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 18 janvier 2021 à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale : Carol McCalla

Directrice : Joanna Murphy

Matthew Arnold

Glen Barber

Alycja Kinio

Jocelyn Matthews

Rebecca McNie

Stuart Smith

Zulfiqar Tarar

Faraz Tariq

Dung Thai

William Xu

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Modernisation de l’approvisionnement en solutions de TI	
<p>1.47 Afin de mieux appuyer la modernisation des pratiques d’approvisionnement du gouvernement,</p> <ul style="list-style-type: none"> • le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada devraient mettre au point des directives et de la formation détaillées pour permettre aux employés de mieux comprendre l’approvisionnement agile et la manière d’appliquer les méthodes axées sur la collaboration; • le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec l’aide de Services publics et Approvisionnement Canada et de Services partagés Canada, devrait aussi déterminer les aptitudes, les compétences et l’expérience que les agents d’approvisionnement doivent avoir pour mettre en œuvre les méthodes agiles dans les processus d’approvisionnement en TI complexes. <p>(1.37-1.46)</p>	<p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada— Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera de travailler avec Services publics et Approvisionnement Canada, Services partagés Canada et d’autres intervenants clés afin d’élaborer, d’offrir et de promouvoir un apprentissage formel et informel axé sur l’approvisionnement agile, en plus de mettre au point et de promouvoir des directives et des outils qui appuient le renforcement des capacités dans la collectivité de l’approvisionnement.</p> <p>Réponse de Services publics et Approvisionnement Canada — Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada travaillent en étroite collaboration pour mettre en œuvre avec succès les processus d’approvisionnement transformationnels en matière de technologie de l’information (TI), et favorisent une compréhension commune des processus d’approvisionnement agile. Les travaux relatifs à l’approvisionnement agile sont réalisés en partenariat étroit, et des discussions sont entamées avec d’autres ministères qui sont des clients de l’approvisionnement.</p> <p>Services publics et Approvisionnement Canada travaillera en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada relativement à l’évaluation des aptitudes et des compétences nécessaires pour appuyer les approches agiles à l’égard des processus d’approvisionnement complexes en matière de TI. De plus, Services publics et Approvisionnement Canada dispose d’un rigoureux programme de formation générale sur l’approvisionnement à l’intention de ses agents d’approvisionnement. Services publics et Approvisionnement Canada déploie aussi des efforts considérables pour élaborer et mettre en place d’autres directives propres à l’approvisionnement agile, tout en mettant sur pied un centre d’expertise afin d’aider les agents d’approvisionnement à mettre en œuvre cette approche pour les marchés publics. Les directives à l’intention des agents d’approvisionnement continueront d’être peaufinées et d’évoluer, et à mesure que les processus d’approvisionnement seront de plus en plus entamés en utilisant l’approche d’approvisionnement agile, des possibilités d’amélioration de la formation et d’autres outils d’aide seront cernés. Services publics et Approvisionnement Canada achèvera ces travaux d’ici le quatrième trimestre de 2022-2023.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Réponse de Services partagés Canada – Recommandation acceptée. Services partagés Canada travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Services publics et Approvisionnement Canada afin d’entreprendre des processus d’approvisionnement transformationnels en matière de TI, et il favorise une compréhension commune des processus d’approvisionnement agile. Les travaux à cet égard se font en étroite collaboration avec les autres ministères fédéraux qui sont des clients de Services partagés Canada en matière d’approvisionnement et avec la participation de ces ministères.</p> <p>En décembre 2019, Services partagés Canada a mis sur pied le Centre d’expertise pour l’approvisionnement souple et novateur, dont le mandat est d’aider les agents d’approvisionnement à mettre en œuvre des processus d’acquisition agiles et novateurs. Le Ministère déploie aussi d’importants efforts pour lancer et mettre en œuvre le programme de recyclage et d’initiation aux approvisionnements, qui est modernisé en permanence. Services partagés Canada continuera de s’assurer que les employés participant aux processus d’approvisionnement transformationnels en matière de TI ont une meilleure compréhension des méthodes d’approvisionnement agile et collaboratif grâce au perfectionnement des directives, de la formation et du soutien offerts aux agents d’approvisionnement.</p>
<p>1.53 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Emploi et Développement social Canada et Services partagés Canada devraient s’assurer que des mécanismes de gouvernance sont mis en place pour faire participer les hauts fonctionnaires des ministères et organismes concernés, et ce, pour chacun des projets d’approvisionnement de TI complexes que nous avons audités. Cela sera particulièrement important pour appuyer l’approvisionnement agile en initiatives de TI complexes et pour s’assurer que ces initiatives produisent les résultats opérationnels escomptés.</p> <p>(1.48-1.52)</p>	<p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Recommandation acceptée. En ce qui concerne l’initiative Ressources humaines et paye de la prochaine génération, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera de travailler avec Services partagés Canada et les ministères et les organismes au niveau de la haute direction ainsi qu’avec les utilisateurs des ressources humaines, de la rémunération et des communautés de gestionnaires à définir leurs besoins opérationnels et à prévoir les exigences en matière de gestion du changement.</p> <p>Au fil de l’évolution de l’initiative, de la découverte à des phases plus importantes, les décideurs devront être engagés à fond. Un examen de la gouvernance existante est en cours afin de l’harmoniser avec les prochaines phases.</p> <p>Réponse d’Emploi et Développement social Canada – Recommandation acceptée. Au moment de l’audit, la structure de gouvernance était en développement, en parallèle avec le reste du programme de Modernisation du versement des prestations, mais n’était pas encore achevée. En date de février 2021, il existe une structure de gouvernance finalisée et approuvée.</p> <p>Le programme dispose d’un mécanisme d’engagement des acteurs concernés efficace, ayant des rôles et des responsabilités bien documentés et communiqués. Les fonctions de gouvernance subissent actuellement une cure de jeunesse en préparation à la tranche 1. La structure révisée adopte une approche holistique qui fait l’intégration des acteurs concernés par l’entremise des organes décisionnels, des personnes ayant un pouvoir décisionnel, et des organes ayant des rôles de conseil et d’assurance. Ensemble, la participation des acteurs concernés dans de multiples forums assure que les initiatives aient le soutien nécessaire pour avancer et que les résultats opérationnels soient réalisés.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Réponse de Services partagés Canada – Recommandation acceptée. Services partagés Canada a le plaisir de signaler que des processus sont déjà en place.</p> <p>En ce qui concerne le processus d’approvisionnement pour les Services de communication en milieu de travail, Services partagés Canada s’est engagé à faire participer toutes les parties prenantes aux étapes appropriées du processus d’approvisionnement, à s’assurer que les responsabilités et les rôles sont clairement compris et acceptés et à veiller à obtenir l’engagement des décideurs pour garantir l’atteinte des résultats opérationnels voulus.</p> <p>Depuis l’attribution du contrat pour les Services de communication en milieu de travail, Services partagés Canada a mis en place en 2017 le Cadre de gestion de projet, qui vise à orienter la gestion et l’exécution efficaces des projets du Ministère tout au long de leur cycle de vie. Le Cadre se compose d’outils tels qu’un cadre de contrôle du projet, des plans intégrés, des registres de risques, ainsi que la matrice des responsabilités des parties prenantes, qui permet d’assurer un alignement continu entre toutes les parties prenantes en vue d’appuyer l’atteinte des résultats opérationnels voulus. Le Cadre de gouvernance de projet du Ministère documente et communique les rôles des divers comités de gouvernance chargés d’exercer une surveillance efficace et une fonction de remise en question.</p> <p>Services partagés Canada a aussi un Cadre de gouvernance des approvisionnements depuis juillet 2019. Ce cadre a été élaboré, mis en œuvre et communiqué, au besoin, pour assurer la surveillance, le contrôle, l’intégration, la gestion des risques et la prise de décisions en matière d’approvisionnement de manière à favoriser une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes. Ce cadre adapte les niveaux de surveillance des parties prenantes selon la taille, l’étendue, la complexité et les risques des approvisionnements.</p> <p>En ce qui concerne l’initiative Ressources humaines et paye de la prochaine génération, Services partagés Canada continuera de travailler avec le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ainsi qu’avec les hauts fonctionnaires et utilisateurs au sein d’autres ministères et organismes pour définir les besoins opérationnels et anticiper les exigences en matière de gestion du changement. À mesure que l’initiative passera de la phase de la découverte aux phases plus importantes, la participation active des décideurs sera requise. Un examen de la gouvernance actuelle pour l’aligner sur les phases à venir est en cours.</p>

Recommandation	Réponse
Assurer l'équité et la transparence de l'approvisionnement en TI	
<p>1.63 Services publics et Approvisionnement Canada devrait continuer de faire progresser le recours à l'analyse des données afin de pouvoir détecter les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.</p> <p>(1.59-1.62)</p>	<p>Réponse de Services publics et Approvisionnement Canada – Recommandation acceptée. Services publics et Approvisionnement Canada poursuivra la mise en œuvre en ce qui concerne l'utilisation de l'analyse des données pour cerner les problèmes potentiels liés à l'intégrité des processus d'approvisionnement en mettant en place un plan officiel pour opérationnaliser l'analyse des données et l'exploration des données avant la fin de l'exercice 2021-2022.</p>
<p>1.64 Services partagés Canada devrait commencer à se servir de l'analyse des données pour améliorer sa capacité de détecter les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.</p> <p>(1.59-1.62)</p>	<p>Réponse de Services partagés Canada – Recommandation acceptée. Services partagés Canada reconnaît que l'analyse de données peut contribuer à renforcer sa capacité de recenser les problèmes liés à l'intégrité de l'approvisionnement, et entreprendra des mises à l'essai pour éclairer les améliorations qu'il compte apporter à ses pratiques actuelles. Services partagés Canada augmentera ses capacités en analyse des données en établissant une stratégie ministérielle en matière d'analyse des données ainsi qu'une feuille de route. En outre, le Centre d'expertise en matière de données et d'analyse du Ministère intégrera les données sur l'approvisionnement dans le Dépôt de données d'entreprise du Ministère au cours de l'exercice 2021-2022 et mettra à l'essai l'utilisation de la science des données, de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique pour améliorer la capacité du Ministère à relever les problèmes d'intégrité dans les processus d'approvisionnement.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.68 Services publics et Approvisionnement Canada et Services partagés Canada devraient améliorer leurs pratiques de gestion de l'information pour aider les autorités contractantes à mieux démontrer que les processus d'approvisionnement sont équitables. Les ministères devraient s'assurer que les dossiers d'approvisionnement comprennent à tout le moins un historique, des explications concernant les problèmes survenus (et la manière dont ils ont été réglés), ainsi que toutes les décisions et communications pertinentes avec les parties prenantes.</p> <p>(1.65-1.67)</p>	<p>Réponse de Services publics et Approvisionnement Canada – Recommandation acceptée. Services publics et Approvisionnement Canada met à jour ses procédures et ses pratiques exemplaires en matière de gestion de l'information pour conserver la documentation appropriée relative à ses dossiers d'approvisionnement. Les politiques et les procédures en vigueur favorisent les processus sur papier, mais avec la transition de l'approvisionnement vers un environnement sans papier, des travaux sont en cours afin de mettre à jour les politiques et les procédures pour tenir compte de l'utilisation d'un système de classement électronique. De plus, des outils et de la formation sur la gestion des dossiers d'approvisionnement dans le système de classement électronique sont aussi en cours d'élaboration. En plus de ces efforts, Services publics et Approvisionnement Canada procède aussi actuellement à la mise en œuvre de la solution d'achats électroniques qui améliorera davantage la saisie des données et de l'information en matière d'approvisionnement associées à la prise de décisions. Services publics et Approvisionnement Canada mettra en œuvre les politiques, les procédures, les outils et la formation à jour d'ici le quatrième trimestre de 2022-2023. La mise en œuvre par étapes de la solution d'achats électroniques est en cours.</p> <p>Réponse de Services partagés Canada – Recommandation acceptée. Services partagés Canada a le plaisir de signaler que depuis la période visée par l'audit, il a mis en place de nombreux outils et procédures de gestion de l'information pour aider à démontrer l'équité des processus d'approvisionnement. Services partagés Canada a établi des lignes directrices sur l'organisation et la composition du dossier d'approvisionnement, une liste de documents à inclure dans le dossier d'approvisionnement, ainsi qu'un programme de conformité et d'assurance de la qualité. Tous ces outils permettent une solide gestion de l'information. Le Ministère continuera de communiquer l'importance de ces pratiques pour veiller à ce que les employés, nouveaux et actuels, connaissent les outils et les processus en place pour assurer une solide gestion de l'information.</p>

