

2006



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 3
Les grands projets de technologies de l'information



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes, un tour d'horizon du système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que douze chapitres. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

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.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2006/1-3F
ISBN 0-662-72803-3



Chapitre

3

Les grands projets de technologies
de l'information

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Nature des grands projets de technologies de l'information	5
Objet de la vérification	6
Observations et recommandations	8
Examen des recommandations antérieures	8
Des constatations semblables à celles des vérifications antérieures	8
Rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor	10
Refus d'accès à l'information	12
Analyse du Secteur de la gestion des dépenses	13
Évaluation de sept projets	14
La gouvernance : les ministères et les organismes doivent améliorer l'examen interne de la qualité	17
Les analyses de rentabilisation : cinq des sept analyses de rentabilisation évaluées étaient inadéquates	20
Capacité organisationnelle : nous avons évalué la capacité organisationnelle pour seulement deux des sept projets de l'échantillon	27
La gestion de projets : quatre projets ont été bien gérés	29
Conclusion	33
À propos de la vérification	35
Annexe	
Tableau des recommandations	37



Les grands projets de technologies de l'information

Points saillants

Objet

Les nombreux grands projets de technologies de l'information (TI) actuellement en cours au gouvernement fédéral ne consistent plus simplement à installer du nouveau matériel informatique ou un nouveau logiciel ou à lancer un nouveau système. Ils visent à transformer le mode de fonctionnement des ministères, en introduisant, par exemple, de nouveaux processus et en modernisant les méthodes de travail.

Nous avons examiné un échantillon de sept grands projets de TI en nous posant les quatre questions suivantes :

- **La gouvernance.** Les processus utilisés par le gouvernement pour approuver et gérer les grands projets de TI augmentent-ils leurs chances de réussite?
- **L'analyse de rentabilisation.** Le ministère ou l'organisme qui propose le projet a-t-il clairement défini les besoins opérationnels que le projet est censé combler?
- **La capacité organisationnelle.** Le ministère dispose-t-il de personnes ayant les compétences et l'expérience nécessaires pour gérer un grand projet de TI, et a-t-il la capacité requise pour exploiter toutes les fonctions d'un système en vue d'améliorer son mode de fonctionnement?
- **La gestion de projets.** Le ministère a-t-il appliqué les pratiques éprouvées en gestion de projets?

Nous avons également voulu examiner le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans l'examen critique et la supervision de ces grands projets de TI. Cependant, nous n'avons pu le faire, l'accès à la plupart des renseignements recueillis et des analyses effectuées par le Secrétariat nous ayant été refusé. Le gouvernement a, dans les faits, limité le travail de vérification de la vérificatrice générale.

Pertinence

Peu de ministères aujourd'hui peuvent fonctionner sans les technologies de l'information. Les gouvernements doivent mener à bien leurs projets de TI pour servir la population de manière

économique, efficace et efficiente. Les grands projets de TI sont plus complexes que jamais et font appel à un nombre grandissant d'intervenants de tous les secteurs du gouvernement.

Au cours des trois dernières années, le gouvernement fédéral a approuvé l'octroi de 8,7 milliards de dollars pour la réalisation de nouveaux projets dans lesquels les TI tiennent une large place. Malgré l'importance qu'ils revêtent pour les ministères, les grands projets de TI ont connu des dépassements de budget, des retards, un rendement déficient, quand ce n'est pas l'abandon après de gros investissements. Si le gouvernement savait pourquoi certains projets ont réussi alors que d'autres ont échoué, il serait plus en mesure de planifier et de gérer des projets de TI susceptibles de réussir, et ainsi de maximiser les retombées de ses investissements dans ce domaine en donnant aux ministères des outils efficaces pour dispenser leurs services.

Constatations

- Seulement deux des sept projets que nous avons examinés, soit le Recensement de 2006 en ligne et Mon dossier, Mon dossier d'entreprise, ont satisfait à tous nos critères de vérification relatifs à une bonne gestion de projets.
- Dans l'ensemble, le gouvernement a fait peu de progrès depuis notre dernière vérification des grands projets de TI en 1997. Bon nombre des problèmes que nous avons signalés dans nos rapports antérieurs persistent toujours, malgré le cadre de pratiques éprouvées pour la gestion des projets de TI que le Secrétariat du Conseil a établi en 1998.
- La qualité de la gouvernance était très variable d'un projet à l'autre. Dans quatre des sept projets examinés, nous avons constaté que les responsabilités de gouvernance n'ont pas été exercées adéquatement parce que des problèmes importants qui ont eu un effet sur les résultats du projet n'ont pas été signalés ou n'ont pas été résolus.
- Cinq des sept projets que nous avons examinés ont reçu le feu vert même si leur analyse de rentabilisation était incomplète ou dépassée ou qu'elle contenait des renseignements pour lesquels aucune preuve à l'appui n'a pu être fournie.
- Quatre projets ont été entrepris par des ministères dont les effectifs n'avaient pas l'expérience et les compétences pour gérer de tels projets ni la capacité d'utiliser le système en vue d'améliorer l'exécution des programmes.
- La qualité de la gestion de projets allait de bonne à très mauvaise, selon le projet. Dans deux cas, la mauvaise gestion a causé de longs retards et d'importants dépassements de coûts.

Réaction du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des organisations fédérales que nous avons vérifiées, est d'accord avec toutes nos recommandations. Dans ses réponses, le Secrétariat décrit les mesures qu'il prendra pour tenir compte des recommandations.

Introduction

Nature des grands projets de technologies de l'information

3.1 Au cours des trois dernières années, le gouvernement a entrepris 88 projets de technologies de l'information (TI), que le Conseil du Trésor a approuvés. Le coût de ces projets a totalisé 7,1 milliards de dollars. En plus de ces montants approuvés par le Conseil du Trésor, le gouvernement a investi 1,2 milliard de dollars dans l'Inforoute Santé du Canada. L'Agence du revenu du Canada a investi 431 millions de dollars dans ses propres systèmes d'information. Au cours des trois dernières années, l'investissement total du gouvernement fédéral a donc atteint environ 8,7 milliards de dollars.

3.2 Les projets de TI sont indispensables à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics. On parle de « changements opérationnels permis par les TI ». Presque tous les projets de TI comportent aujourd'hui des éléments de changements opérationnels qui vont au-delà de l'installation de nouveau matériel informatique ou d'un nouveau logiciel ou du lancement d'un nouveau système. On met en place de nouveaux processus, on modernise les méthodes de travail, on offre de nouveaux services aux clients. Et pour dispenser ces nouveaux services, il faut souvent remplacer les processus manuels que l'on utilise pour traiter un volume élevé de demandes ou de transactions courantes par un processus automatisé ou électronique (la transmission en ligne des relevés d'emploi, par exemple).

3.3 Au cours des six à neuf dernières années, des changements de fond ont marqué les grands projets de TI. Le gouvernement fédéral a reconnu que des questions complexes liées aux TI touchaient plus d'un ministère, ce qui a donné lieu à de plus en plus d'**initiatives horizontales** (le Gouvernement en direct et la Voie de communication protégée en sont des exemples). Pour que les ressources consacrées à ce genre de projet de TI soient utilisées de manière efficace, il faut une prise de décision concertée de toutes les organisations fédérales concernées. Par contre, lorsque la gestion horizontale laisse à désirer, le gouvernement a moins de chances de voir se réaliser les changements opérationnels attendus.

3.4 Comparée à d'autres disciplines, la gestion de projets de TI est une discipline relativement nouvelle, et les organisations en sont toujours à l'étape de l'apprentissage. Par conséquent, toute organisation qui investit dans les TI pour faciliter ses activités doit faire preuve de prudence. De par leur nature, les grands projets de TI sont complexes, coûteux et risqués, et leur planification et leur élaboration suivent un long processus.

Initiative horizontale — Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, il s'agit d'une initiative où au moins deux organisations concluent un accord de financement officiel (par exemple, un mémoire au Cabinet, une présentation au Conseil du Trésor, une entente fédérale-provinciale) en vue de travailler à l'atteinte de résultats communs.

3.5 Au cours des dix dernières années, d'autres gouvernements et le secteur privé ont étudié les difficultés associées aux grands projets de TI et les raisons pour lesquelles de nombreux projets échouent. Dans le chapitre 12 de notre rapport de 1995 intitulé « Les systèmes en développement », nous avons cité l'étude réalisée par le Standish Group en 1994, selon laquelle « une proportion renversante, soit 31,1 p. 100 des projets, seront annulés avant d'être menés à terme » et « le coût de 52,7 p. 100 des projets atteindra 189 p. 100 du budget estimatif initialement prévu ». Dans son rapport de 2000, le Standish Group indiquait qu'une tendance se dessinait dans les projets de TI : pour la plupart des nouveaux projets on suivait sa recette du succès, c'est-à-dire limiter leur durée à six mois et le nombre d'intervenants à six. En 2000, le coût moyen d'un projet était passé à moins de la moitié du coût moyen de 1994.

3.6 L'enquête menée par le Standish Group en 2004 révélait que le taux de succès des projets avait légèrement augmenté depuis 1994. L'organisme indiquait ce qui suit :

[trad.] Les résultats de cette année montrent que 29 p. 100 de tous les projets ont été menés à bien (livrés à temps, selon le budget, avec les fonctions et les caractéristiques requises); que 53 p. 100 sont en difficulté (sont en retard, ont dépassé leur budget ou n'ont pas toutes les caractéristiques et fonctions requises); et que 18 p. 100 ont échoué (annulés avant même leur achèvement ou achevés sans jamais être utilisés).

Objet de la vérification

3.7 Notre vérification de l'élaboration des grands projets de TI visait trois objectifs :

- déterminer si le processus d'approbation et de gestion des projets avait la rigueur voulue;
- déterminer si les analyses de rentabilisation que nous avons examinées cernaient clairement les résultats attendus des projets et comment les projets pourraient répondre, à un coût raisonnable, aux besoins opérationnels du gouvernement et du ministère responsable;
- déterminer si les ministères et les organismes qui parrainaient les projets de TI de notre échantillon les ont gérés selon les critères relatifs à la gouvernance, à l'analyse de rentabilisation, à la capacité organisationnelle et à la gestion de projets.

3.8 Au cours de la présente vérification, nous avons tenté de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor s'était acquitté de ses responsabilités d'examen critique et de supervision au chapitre des grands projets de TI compris dans notre échantillon. Après avoir consulté le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a refusé l'accès à la plupart des renseignements qu'il a recueillis et des analyses qu'il a préparées, sous le motif qu'il s'agissait d'un type de renseignements confidentiels du Cabinet qui ne pouvaient nous être divulgués. Nous avons rencontré des représentants du Bureau du Conseil privé dans l'espoir de régler ce problème, mais sans succès. Il nous a donc été impossible de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor s'était acquitté correctement de son rôle d'examen critique et de supervision de ces projets.

3.9 Les obligations de rapport de la vérificatrice générale sont énoncées à l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général*. Nous sommes tenus, entre autres choses, d'établir un rapport à l'intention du Parlement lorsque nous constatons que le gouvernement fait de grandes dépenses sans égard à l'économie. En vertu de l'article 13 de la *Loi*, la vérificatrice générale a le droit de prendre connaissance de tout renseignement et de demander toutes les explications qu'elle juge nécessaires lorsqu'elle examine ces dépenses importantes. La mesure dans laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est acquitté de son rôle dans l'analyse des dépenses importantes est un aspect important de l'examen de la vérificatrice générale.

3.10 Comme on nous a refusé l'accès à la plupart des documents dont nous avons besoin pour notre examen, il nous est impossible de terminer cette vérification et de donner au Parlement l'assurance que le gouvernement s'est effectivement soucié de l'économie dans ce cas. De plus, nous sommes tenus d'informer le Parlement des situations où nous ne recevons pas toute l'information et les explications que nous demandons. En nous refusant l'accès à l'information demandée, le gouvernement a, dans les faits, limité le travail de vérification de la vérificatrice générale. Cette limitation peut affaiblir le rôle fondamental du Parlement qui consiste à obliger le gouvernement à rendre des comptes. Cette situation pourrait être vue comme une atteinte aux privilèges de la Chambre des communes. Seule la Chambre peut cependant déterminer s'il y a eu ou non une atteinte de la sorte.

3.11 Les sept projets de l'échantillon que nous avons vérifiés sont de grands projets de TI qui représentent des sommes importantes et qui visent des améliorations de service pour de larges pans de la collectivité. Les projets n'ont pas été choisis pour former un

échantillon représentatif mais pour donner une idée de la façon dont le gouvernement gère les grands projets de TI.

3.12 La section intitulée « **À propos de la vérification** » à la fin du chapitre fournit des détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Examen des recommandations antérieures

Des constatations semblables à celles des vérifications antérieures

3.13 Le Bureau du vérificateur général a déjà examiné les systèmes en développement lors de trois vérifications exécutées à l'échelle gouvernementale en 1995, 1996 et 1997.

3.14 En 1995, nous avons relevé les faiblesses suivantes :

- l'analyse inadéquate des questions opérationnelles sous-jacentes;
- l'inconsistance du soutien de la direction et du parrainage des projets;
- le manque d'expérience des équipes de projet;
- une participation et une acceptation inégales de la part des utilisateurs;
- le manque de surveillance efficace des systèmes en développement.

3.15 En 1996, nous avons examiné une autre série de grands projets de TI. Nous avons signalé que nos constatations donnaient du poids à une de nos recommandations précédentes, à savoir qu'une gouvernance solide, c'est-à-dire le soutien continu et le parrainage efficace des projets de TI de la part de la haute direction, est essentielle au succès d'un projet et à l'atteinte des résultats escomptés.

3.16 Nous avons indiqué que les ministères vouaient souvent leurs projets à l'échec en nommant, à temps partiel, des chefs de projet ne possédant ni formation ni expérience en gestion de grands projets de TI.

3.17 Dans son rapport de mai 1996, le Comité permanent des comptes publics a demandé au gouvernement de donner suite à nos recommandations de 1995 en :

- affectant plus de ressources à la surveillance des grands projets de TI;

- lui présentant un rapport annuel sur la situation des investissements des ministères dans les systèmes en développement;
- demandant au Secrétariat du Conseil du Trésor de prendre des mesures pour qu'il y ait pleine appropriation et reddition de comptes pour les grands projets de TI;
- divisant les projets, dans la mesure du possible, en composantes plus faciles à gérer.

3.18 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu à nos recommandations et au rapport du Comité en rédigeant un document général d'orientation, le Cadre amélioré de la gestion des projets de technologies de l'information. En 1998, le Secrétariat a préparé le Cadre amélioré de la gestion des projets de technologies de l'information — Partie II pour aider les ministères à appliquer le Cadre initial.

3.19 Depuis 1998, le Secrétariat a produit peu de nouvelles lignes directrices sur la gestion des grands projets de TI. La Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés qu'elle effectuait un examen complet du Cadre amélioré de la gestion et qu'elle a récemment essayé une nouvelle méthode pour mesurer et communiquer les résultats de quelques grands projets de TI.

3.20 Certains ministères et organismes ont fait examiner leurs projets par des tierces parties. Nous avons constaté que plusieurs autres gouvernements — notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie — ont adopté de nouvelles méthodes de surveillance des grands projets de TI. Ces méthodes standard exigent que des tierces parties indépendantes évaluent les investissements en informatique les plus importants à intervalles réguliers pendant la durée de vie des projets. Lorsqu'ils évaluent les projets, les examinateurs exercent une surveillance rigoureuse qui leur permet de conseiller directement l'organe exécutif du gouvernement.

3.21 Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement a créé le bureau du commerce du gouvernement (Office of Government Commerce), dont le mandat est d'aider les ministères à élaborer et à réaliser de bons projets de TI. Ce bureau a élaboré un cadre prévoyant des examens indépendants à certaines « bornes », pour détecter rapidement tout problème susceptible de nuire à la réussite des projets. Depuis 2001, grâce aux rapports périodiques publiés par ce bureau, les grands projets de TI sont devenus plus visibles et plus transparents, ce

qui permet aux organismes centraux de mieux s'occuper des secteurs problématiques et, lorsque c'est nécessaire, de mobiliser la haute direction.

3.22 Dans nos rapports de vérification antérieurs, nous avons formulé des recommandations visant à améliorer la gouvernance, les analyses de rentabilisation, la gestion de projet et l'évaluation des capacités organisationnelles. Le Cadre amélioré de la gestion a été mis au point pour donner suite à ces recommandations. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que de nombreux problèmes, que nous avons soulevés dans nos rapports antérieurs, persistent parce que les ministères et les organismes n'appliquent pas le Cadre amélioré de la gestion. Nous jugeons inquiétant le fait que les ministères et les organismes continuent à se lancer dans de grands projets, même si les études montrent clairement que les projets de TI de petite taille ont plus de chances de réussir que les grands. Comme le portefeuille des grands projets de TI des ministères s'élargit, il est capital, selon nous, que le gouvernement applique un cadre solide de gouvernance et de gestion s'il veut éviter de commettre les mêmes erreurs que par le passé.

Rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

3.23 Nous avons examiné la gouvernance des TI sur deux plans. Nous avons voulu savoir comment s'exerçait la gouvernance des TI au Secrétariat du Conseil du Trésor et au niveau du projet. À ces deux niveaux, le cadre de gouvernance inclut les structures administratives, les procédés et les ressources humaines nécessaires aux divers aspects des TI. Un cadre de gouvernance solide définissant clairement les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles augmente les chances du gouvernement d'exploiter avec succès les technologies de l'information.

3.24 La section intitulée « La gouvernance : les ministères et les organismes doivent améliorer l'examen interne de la qualité » donne plus de renseignements au sujet de la gouvernance à l'échelle du projet (voir le paragraphe 3.45).

3.25 Au Secrétariat du Conseil du Trésor, le cadre de gouvernance est conçu pour garantir que les projets de TI s'inscrivent dans les priorités du gouvernement, aident les ministères à améliorer leurs activités ou la qualité de leurs services, sont efficaces par rapport au coût et valables pour le gouvernement. Le rôle principal du Secrétariat du Conseil du Trésor est d'examiner les risques associés aux propositions de projets des ministères.

3.26 La Politique sur l'approbation des projets du Conseil du Trésor indique que les ministères doivent faire approuver, avant de les

entreprendre, certains projets dont la valeur dépasse leurs limites d'autorisation de projet. Pour les projets qui nécessitent des investissements en TI, les limites d'autorisation des ministères vont de 1 million de dollars (niveau d'autorisation accordé à la plupart des ministères) à 30 millions de dollars (niveau d'autorisation accordé seulement au ministère de la Défense nationale). La limite minimale est établie en fonction de la taille du ministère et des projets qu'il a déjà réalisés. Lorsqu'un ministère ou un organisme planifie un projet dont la valeur dépasse son niveau d'autorisation, il doit demander l'approbation du Conseil du Trésor, même s'il prévoit utiliser les fonds dont il dispose déjà dans son budget.

3.27 Pour les types de projets que nous avons examinés, les ministères et les organismes doivent demander l'approbation des ministres du Conseil du Trésor à deux étapes du projet : « l'approbation préliminaire du projet » et « l'approbation effective du projet ». À l'étape de l'approbation préliminaire du projet, le ministère ou l'organisme présente la proposition complète, dans sa forme préliminaire, assortie d'une estimation des coûts. Il demande l'autorisation d'effectuer plus d'analyses (et tout projet pilote jugé nécessaire) afin d'ajouter à la proposition des estimations fondées.

3.28 Si la proposition initiale tient toujours après l'étape de l'approbation préliminaire, le ministère demande l'approbation effective du projet. À cette étape, les estimations sont jugées fondées et on s'attend du ministère qu'il gère le projet dans le délai prévu, en dépensant seulement les fonds approuvés et en respectant les autres limites imposées par les ministres du Conseil du Trésor.

3.29 Au moment d'approuver une proposition, les ministres du Conseil du Trésor peuvent imposer des conditions spécifiques au ministère ou à l'organisme. Le Conseil du Trésor peut imposer des **points de décision**. Pour les projets nécessitant des investissements importants dans des technologies de l'information complexes, le Secrétariat peut continuer à en superviser l'avancement. Le Secrétariat peut exiger, par exemple, des rapports réguliers sur l'avancement ou le rendement d'un projet, ou il peut siéger à des comités consultatifs ou directeurs qui en assurent la gouvernance.

3.30 Le Secrétariat nous a informés qu'avant de soumettre une présentation d'un ministère ou d'un organisme à l'examen des ministres du Conseil du Trésor, il l'examinait pour :

- vérifier qu'elle est conforme à toutes les politiques pertinentes;
- en évaluer la validité;

Points de décision — Bornes fixées dans le temps pour déterminer si le projet sera maintenu ou non.

- déterminer si le projet comporte les éléments de gestion de projets essentiels à son succès.

3.31 La Direction du dirigeant principal de l'information, la Direction de la politique sur les acquisitions et la gestion des projets et la Division de l'acceptation et de l'autorisation des systèmes financiers du Secrétariat possèdent les connaissances spécialisées voulues pour examiner soigneusement les propositions de projets de TI. Le Secrétariat nous a dit que les secteurs de programme dirigent l'examen des propositions, demandent des conseils aux autres secteurs intéressés du Secrétariat et tiennent compte de ces conseils lors de leur propre examen, avant de recommander une présentation aux ministres du Conseil du Trésor.

Refus d'accès à l'information

3.32 Le Secrétariat du Conseil du Trésor décrit son rôle comme étant un rôle de surveillance sélective des ministères fondée sur une évaluation des risques et sur ses ressources disponibles et sa capacité de superviser et de surveiller les projets.

3.33 Nous avons demandé à voir les analyses préparées par le Secrétariat pour justifier l'avis donné aux ministres du Conseil du Trésor au sujet de cinq projets de TI de notre échantillon. Le Secrétariat nous a refusé l'accès à la plupart des documents, sous le motif qu'il s'agissait d'un type de renseignements confidentiels du Cabinet qui ne pouvaient nous être révélés (appelés « renseignements confidentiels du Cabinet » dans le reste du chapitre). Le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé l'avis de représentants du Bureau du Conseil privé concernant sa décision. Ceux-ci ont approuvé la décision du Secrétariat, lequel nous a confirmé ensuite qu'il ne pouvait nous fournir l'information demandée.

3.34 Nous avons demandé les analyses ou une preuve de l'examen des documents des projets utilisées par le Secrétariat pour déterminer si les projets respectaient le Cadre amélioré de la gestion ainsi que les politiques et les lignes directrices du gouvernement, et dans quelle mesure ils le faisaient. Nous voulions obtenir les analyses se rapportant à l'analyse de rentabilisation, à l'analyse des options, à la charte du projet, au plan du projet et au plan de gestion des risques.

3.35 Ces analyses nous auraient permis de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor avait :

- suffisamment tenu compte de la structure de gouvernance, des saines pratiques de gestion et des produits spécifiques réalisables;

- évalué l'état de préparation de l'organisation aux changements opérationnels rendus nécessaires par le projet et si l'organisation avait la capacité et la détermination de mener le projet à bien.

3.36 Sans cette information, nous n'avons pu évaluer la rigueur ou la qualité des analyses du Secrétariat du Conseil du Trésor pour les projets que nous avons examinés. En fait, nous avons été dans l'incapacité de vérifier si le Secrétariat s'acquittait des fonctions déterminantes d'examen critique et de supervision au chapitre de l'utilisation des fonds publics, en particulier des fonds consacrés aux grands projets de TI.

Analyse du Secteur de la gestion des dépenses

Secteur de la gestion des dépenses — Secteur responsable de la gestion des réserves attribuées au Conseil du Trésor servant à financer les investissements prioritaires ou à fournir un financement provisoire pour répondre aux besoins pressants des programmes.

3.37 Les projets considérés comme des investissements à haut risque ou qui nécessitent des fonds de la réserve font l'objet d'un examen spécial des dépenses.

3.38 En 2004, le **Secteur de la gestion des dépenses** du Secrétariat du Conseil du Trésor a chargé un groupe d'employés de donner des conseils sur les contraintes budgétaires et les demandes d'accès aux fonds de la réserve de gestion (source de financement discrétionnaire), d'étudier les questions et les propositions du Secrétariat relatives aux dépenses et d'en faire un examen critique. Le groupe devait effectuer un examen minutieux et complet des propositions d'investissement prioritaires en exerçant une diligence raisonnable pour déterminer si ces projets procuraient des avantages à l'État. Les membres de ce groupe cumulaient une expérience acquise au gouvernement et dans le secteur privé dans la détermination des répercussions financières des décisions.

3.39 Le Secteur de la gestion des dépenses a effectué un examen spécial de la demande de financement pluriannuel pour le fonctionnement de la Voie de communication protégée. L'analyse de l'information fournie par les promoteurs du projet effectuée par le Secteur, de même que les points de repère et les analyses comparatives des experts du secteur privé, ont conduit le groupe à conclure que l'analyse de rentabilisation justifiant le projet de la Voie de communication protégée était incomplète. Le groupe a aussi conclu que le projet ne satisfaisait pas aux conditions économiques établies pour avoir droit à des fonds de la réserve de gestion et que le projet devrait obtenir un financement à court terme pour la période de transition à un nouveau modèle économique. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le ministère responsable du projet, a demandé un financement pour une période d'un an et

l'approbation de principe d'un financement pour quatre ans et demi de plus. TPSGC s'est également engagé à examiner des questions soulevées par le Secteur de la gestion des dépenses.

3.40 Les recommandations du Secteur prenaient en compte les risques et les avantages du projet et découlaient d'un examen rigoureux et prudent. Par exemple, pour l'analyse de rentabilisation, le Secteur a demandé une analyse complète des résultats mesurables, une analyse des options et une évaluation du besoin. Il a vérifié les éléments fournis par les promoteurs du projet pour étayer le bien-fondé de leur demande et il a fait sa propre évaluation des avantages, des options et de la capacité. Ces exigences sont énoncées dans la Politique sur l'approbation des projets et le Cadre amélioré de la gestion.

3.41 L'analyse du Secteur ne représente qu'une partie des conseils fournis aux ministres du Conseil du Trésor. Nous avons été dans l'incapacité de déterminer si le Secrétariat a tenu compte de l'avis et des recommandations du Secteur lors de l'examen de la présentation de TPSGC, avant de la soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor, car on nous a refusé l'accès aux analyses effectuées par la Direction du dirigeant principal de l'information et par les autres secteurs du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Évaluation de sept projets

3.42 Nous avons examiné un échantillon de sept projets et les avons évalués en fonction de quatre critères de réussite du développement de projets de TI.

3.43 Les projets que nous avons vérifiés sont de grands projets de TI qui mettent en jeu des sommes importantes et qui visent des améliorations de service à de larges pans de la collectivité (voir la pièce 3.1).

3.44 Nos observations et nos recommandations sont présentées en fonction de quatre grands critères : la gouvernance, l'analyse de rentabilisation, la capacité organisationnelle et la gestion de projets. Nous illustrons nos constatations en citant des projets précis.

Pièce 3.1 Les projets vérifiés

Projet	Ministère ou organisme	Description	Budget 1,2	Montants dépensés en date de mars 2006	Calendrier	État
Système mondial de gestion des cas (SMGC)	Citoyenneté et Immigration Canada (auquel s'est jointe l'Agence des services frontaliers du Canada en 2004)	Programme pluriannuel visant à remplacer les systèmes administratifs désuets de Citoyenneté et Immigration Canada par un système intégré qui améliorera toutes les opérations avec les clients au Canada et à l'étranger	Initial : 194,8 millions \$ Révisé : 242,8 millions \$	197,3 millions \$	2000-2007	En cours d'élaboration
Voie de communication protégée	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor	Infrastructure commune protégée grâce à laquelle la population canadienne peut utiliser le guichet unique du Gouvernement en direct (GED) pour effectuer des opérations en ligne efficaces et sûres	Initial : 96 millions \$ Révisé : 400 millions \$	400 millions \$	1999-2004	En exploitation
Système d'information sur la gestion des dépenses	Secrétariat du Conseil du Trésor	Système financier intégré conçu pour prendre en charge tous les aspects de la gestion des dépenses du gouvernement	Initial : 16,2 millions \$ Révisé : 53,7 millions \$	22,5 millions \$	En continu, depuis 2000	En cours d'élaboration
Recouvrement intégré des recettes	Agence du revenu du Canada	Nouveau système qui servira à établir les priorités en matière de recouvrement et à les répartir en fonction du risque	Initial : 2,5 millions \$ Révisé : 147 millions \$	30 millions \$	2001-2012	En cours d'élaboration
Recensement de 2006 en ligne	Statistique Canada	Système électronique mis à la disposition de tous les ménages canadiens pour remplir le questionnaire du Recensement de 2006 en ligne	Initial : 14,5 millions \$ Révisé : S/O	12,3 millions \$	2002-2006	En exploitation
AgConnex	Agriculture et Agroalimentaire Canada	Système entièrement intégré conçu pour offrir aux agriculteurs un guichet unique leur permettant d'accéder aux divers programmes d'aide financière d'Agriculture et Agroalimentaire Canada	Initial : 60 millions \$ Révisé : 177,4 millions \$	14 millions \$	2001-2003	Interrompu

Pièce 3.1 Les projets vérifiés

Projet	Ministère ou organisme	Description	Budget ^{1,2}	Montants dépensés en date de mars 2006	Calendrier	État
Mon dossier, Mon dossier d'entreprise	Agence du revenu du Canada	Projets visant à donner aux particuliers et aux entreprises du Canada un service en ligne personnalisé, sûr et confidentiel pour leurs transactions avec l'Agence du revenu du Canada, les provinces et d'autres programmes fédéraux	Initial : 22 millions \$ Révisé : S/O	11 millions \$	En continu, depuis 2000	En exploitation

¹Budget des coûts de développement seulement, qui ne comprend pas les coûts de fonctionnement.

²Les révisions de coûts correspondent aux changements apportés à l'étendue du projet.

S/O : sans objet

La gouvernance : les ministères et les organismes doivent améliorer l'examen interne de la qualité

3.45 À l'échelle du projet, la gouvernance est axée sur la réalisation des changements opérationnels à un coût raisonnable suivant un niveau de risque acceptable. Les ministères et les organismes ayant montré leur volonté à utiliser le Cadre amélioré de la gestion pour diriger leurs grands projets de TI peuvent exiger moins de surveillance de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor.

3.46 Selon la Politique sur la gestion des projets, le ministère ou l'organisme qui parraine un projet (et l'investissement requis en TI) est responsable du contrôle des coûts et des risques. Il doit également garantir que le projet procurera des avantages à l'organisation et qu'il répondra à un besoin opérationnel. Il doit avoir la capacité de gérer et de mener à bien le projet et de montrer que sa décision d'investissement est valable et fondée sur des renseignements objectifs et impartiaux. Il est essentiel que le ministère ou l'organisme dispose d'un cadre de gouvernance solide au niveau du projet pour s'acquitter de ses responsabilités.

3.47 Les ministères et les organismes ont des limites de dépenses pour les projets de TI. À moins que le Conseil du Trésor n'approuve un financement additionnel, les limites de dépenses vont de 1 million de dollars pour la plupart des ministères à 30 millions de dollars pour le ministère de la Défense nationale. Nous présentons dans les paragraphes suivants quelques exemples représentatifs de la gouvernance des projets.

3.48 Recouvrement intégré des recettes. Le projet de Recouvrement intégré des recettes (RIR) porte sur un nouveau système que l'Agence du revenu du Canada compte utiliser pour établir les priorités en matière de recouvrement et les répartir en fonction du risque.

3.49 Lancé en 2001, le projet a avancé très lentement jusqu'en 2005. Par exemple, l'analyse de rentabilisation, qui avait été préparée en juillet 2001, n'a été mise à jour qu'en octobre 2005; elle a été approuvée en septembre 2006. Conformément au cadre de gouvernance du projet, un comité bilatéral d'employés des directions générales des TI et du recouvrement des recettes a commencé à exercer une surveillance trimestrielle en 2002. Le comité directeur du projet de RIR a aussi surveillé périodiquement l'avancement des travaux. En mars 2005, l'Agence avait dépensé 13 millions de dollars pour le projet. Nous avons constaté que ce n'est que depuis 2005 que l'Agence a commencé à mettre en place un cadre de gouvernance plus rigoureux, qui aurait dû être utilisé dès le début du projet.

3.50 Nous avons observé qu'en 2005, la Direction générale du recouvrement des recettes de l'Agence avait pris les mesures suivantes pour améliorer la gouvernance du projet :

- réorganiser sa direction des solutions technologiques;
- établir un bureau de gestion de projets;
- diviser le projet en composantes plus faciles à gérer;
- définir clairement ce qu'il y a à faire;
- clarifier les responsabilités pour l'exécution du travail.

3.51 Au début de 2006, l'Agence du revenu du Canada a pris des mesures pour améliorer encore plus la gouvernance et le contrôle de ses projets. Elle a créé le Comité de gestion des ressources et des investissements pour :

- superviser la gestion et l'avancement des grands projets;
- superviser la répartition et le contrôle des ressources financières de l'Agence;
- établir les besoins et les priorités budgétaires selon le plan d'entreprise.

3.52 De plus, la Direction générale des finances et de l'administration a rédigé une politique de gestion de projets pour guider l'Agence sur la gestion efficace des projets approuvés, à l'aide d'un cadre de gouvernance de projet clairement établi.

3.53 Grâce à ces mesures, la gouvernance du projet correspond mieux à nos attentes.

3.54 La Voie de communication protégée. La Voie de communication protégée est un projet complexe, innovateur et qui touche plusieurs ministères. Il donne aux particuliers et aux entreprises du Canada un accès sûr et confidentiel aux services en ligne du gouvernement. Cette infrastructure commune et sûre, qui représente une composante clé de l'initiative du Gouvernement en direct, garantit à la population canadienne qu'elle peut utiliser un guichet unique pour effectuer des transactions en ligne de manière sûre et efficace, selon les normes de protection des renseignements personnels de l'administration fédérale. Nous n'avons pas vérifié les aspects sécurité et protection des renseignements personnels de la Voie de communication protégée.

3.55 Au cours de la période de planification, de conception et d'essai pratique (de 1999 à 2003), le Conseil de gestion de la GI/TI du

Secrétariat du Conseil du Trésor avait la responsabilité ultime de la supervision, de l'orientation et de la prise de décisions concernant la Voie de communication protégée. Ce conseil de gestion était formé de représentants des secteurs des programmes et des technologies des grands ministères. Son mandat était de donner une orientation stratégique pour tous les investissements importants en TI effectués dans l'ensemble du gouvernement. Il devait, entre autres choses, voir à ce que les futurs utilisateurs de la Voie de communication protégée se fassent entendre le plus possible à l'étape de la conception.

3.56 En décembre 2003, TPSGC a pris la relève de la gestion du projet la Voie de communication protégée, qui était assumée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil de gestion, qui est présidé par le Secrétariat, a conservé la responsabilité de la gouvernance du programme.

3.57 La structure de gouvernance de la Voie de communication protégée n'a pas permis de résoudre certaines questions. Par exemple, au moment de notre vérification, les ministères et les organismes ne s'étaient pas encore entendus sur la manière de maintenir le projet ou sur les avantages qu'il allait apporter. Pour que ce projet réussisse comme investissement stratégique pangouvernemental, il lui faut un budget de programme complet et approuvé. Le budget doit refléter l'ensemble des coûts du cycle de vie du projet ainsi que ses avantages financiers et non financiers. Au moment de la vérification, ce budget n'avait pas encore été établi.

3.58 Le niveau d'utilisation du système par les ministères et organismes fait partie des questions non résolues. À l'heure actuelle, l'utilisation de la Voie de communication protégée est bien inférieure aux attentes, et on ne sait pas vraiment si la demande augmentera à l'avenir. Par exemple, en novembre 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé aux grands ministères et organismes utilisateurs de confirmer leurs analyses de la demande prévue. En janvier 2006, l'Agence du revenu du Canada a répondu et déclaré que certaines de ses estimations étaient raisonnables et fondées sur des renseignements disponibles alors que d'autres étaient les [trad.] « meilleures estimations des taux d'utilisation par application ». Certaines des applications de l'Agence sont en développement. L'Agence a informé le Secrétariat qu'elle n'appuierait pas nécessairement les modèles de financement que le Secrétariat ou TPSGC pourrait éventuellement proposer.

3.59 Les ministères et les organismes dont les obligations en matière de prestation de services sont élevées doivent cerner les éléments suivants et y adhérer :

- les résultats clés;
- des méthodes pour mesurer ces résultats et en rendre compte;
- un calendrier de réalisation prévue;
- un processus de surveillance.

3.60 Pour quatre des sept projets de notre échantillon, le cadre de gouvernance comportait des lacunes. Même si une structure de gouvernance a été établie pour tous les projets, nous avons constaté que certaines responsabilités n'étaient pas assumées et que des problèmes opérationnels graves n'étaient ni signalés ni réglés.

3.61 Recommandation. Les ministères et les organismes du gouvernement devraient améliorer l'examen interne de la qualité des projets de TI. Les cadres supérieurs des ministères devraient examiner les documents de décision clés qui appuient les projets de TI et s'assurer que l'analyse est complète et justifiable avant d'autoriser la présentation.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement reconnaît qu'une amélioration s'impose au sein de plusieurs ministères et organismes. Le gouvernement entreprend d'importantes initiatives qui sont appuyées par les technologies de l'information, et qui comportent divers degrés de complexité. En abordant ces projets axés sur la TI d'un point de vue opérationnel plutôt que d'un simple point de vue technologique, les ministères et les organismes accorderont une attention appropriée à la planification de projets, géreront les transitions qui s'imposent et inciteront tous les principaux intervenants à participer.

Les analyses de rentabilisation : cinq des sept analyses de rentabilisation évaluées étaient inadéquates

3.62 L'analyse de rentabilisation est le fondement de toute décision d'investissement éclairée. En ce qui concerne les projets de TI, elle sert à expliquer la raison d'être du projet et les résultats attendus pour répondre aux besoins opérationnels de l'organisation.

3.63 Le Secrétariat du Conseil du Trésor définit l'analyse de rentabilisation comme suit : « ... une proposition d'investissement détaillée [qui] contient l'analyse de tous les coûts, de tous les avantages et des risques associés à un investissement proposé, ainsi que

des solutions de rechange raisonnables ». On lit également dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor :

L'analyse de rentabilisation est revue et validée lors de chaque examen du projet ainsi que chaque fois qu'un changement important est apporté au projet ou à la fonction de gestion. Si les résultats de l'analyse de rentabilisation changent durant le déroulement d'un projet de TI, ce dernier devrait être approuvé de nouveau par le biais de la procédure ministérielle de planification et d'approbation.

3.64 Selon les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion de projets, l'organisation doit définir les facteurs de réussite dans son analyse de rentabilisation, et elle doit se servir de cette définition pour mesurer la réussite du projet. L'analyse de rentabilisation indique comment le projet s'inscrit dans la stratégie générale de l'organisation et comprend :

- la définition de l'étendue du projet;
- l'analyse des options;
- les résultats attendus;
- le coût (en ressources et heures de travail);
- une analyse du risque;
- les critères pour mesurer la réussite.

3.65 Les ministres et les gestionnaires des ministères ont besoin de renseignements fondés sur une bonne analyse de rentabilisation pour prendre des décisions d'investissement éclairées. Ils veulent investir dans des projets qui rapporteront le plus d'avantages au moindre coût et qui seront réalisés le plus rapidement possible. L'information qu'un ministère ou un organisme présente dans son analyse de rentabilisation doit être objective, impartiale et vérifiable.

3.66 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est tenu d'évaluer la conformité des ministères et des organismes à toutes les politiques pertinentes ainsi que les avantages des investissements en TI mentionnés dans les analyses de rentabilisation.

3.67 Sauf pour le Recensement de 2006 en ligne et Mon dossier, Mon dossier d'entreprise, nous avons constaté que les analyses de rentabilisation de notre échantillon de sept projets étaient incomplètes, dépassées ou qu'elles contenaient des renseignements pour lesquels aucune preuve à l'appui n'a pu être fournie.

3.68 La Voie de communication protégée. L'analyse de rentabilisation de la Voie de communication protégée contenait des renseignements qui étaient incomplets ou pour lesquels aucune preuve à l'appui n'a pu être fournie. Ce projet ne respectait donc pas la politique sur l'approbation des projets et les lignes directrices sur les analyses de rentabilisation du Conseil du Trésor.

3.69 Par exemple, l'analyse de rentabilisation n'indiquait pas la provenance des fonds nécessaires au fonctionnement et à la maintenance de la Voie de communication protégée, alors que la Politique sur l'approbation des projets l'exige. À plusieurs occasions, les dates d'échéance du projet ont été reportées et des fonds à court terme ont été avancés, même si l'analyse de rentabilisation du projet ne montrait pas les avantages attendus des nouvelles technologies ni comment les coûts de l'investissement allaient être recouverts.

3.70 Au cours du projet de la Voie de communication protégée, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à cinq reprises un modèle opérationnel durable, indiquant la provenance des fonds pour le fonctionnement de l'infrastructure en question. À l'été de 2005, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a préparé une analyse de rentabilisation, que le Secrétariat du Conseil du Trésor a appuyée. Cependant, nous avons constaté que l'analyse de rentabilisation ne tenait pas compte des préoccupations concernant la viabilité que nous avons soulevées dans notre rapport de novembre 2003. Nous avons alors recommandé ce qui suit :

Le gouvernement, pour trouver solution aux principaux risques et problèmes auxquels il fait face, devrait effectuer une analyse de rentabilisation approfondie pour le projet de la Voie de communication protégée, voir à son financement à long terme, mettre en place des mécanismes pour encourager les citoyens, les entreprises, les ministères et les organismes canadiens à utiliser la Voie de communication protégée...

3.71 En mars 2006, le Secteur de la gestion des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor a fait une synthèse de ses analyses et convenu avec nous que l'analyse de rentabilisation était incomplète. Au 31 mars 2006, le projet avait reçu des fonds à 11 reprises, totalisant 596 millions de dollars (y compris 196 millions de dollars pour le fonctionnement).

3.72 Le projet a commencé comme une « validation de principe » pour démontrer que la technologie pouvait s'appliquer dans le contexte du gouvernement. En septembre 2003, le projet a reçu

l'approbation effective de projet, c'est-à-dire l'autorisation d'utiliser la technologie. En mai 2004, TPSGC était censé :

- demander le reste des fonds requis pour utiliser la technologie;
- déterminer clairement la source des fonds, qui pourraient être recouverts des ministères;
- produire un plan opérationnel montrant clairement le coût de fonctionnement du système et la provenance des fonds, ou présenter un plan pour mettre fin au projet.

3.73 TPSGC n'a pas établi de plan d'activités ni de plan pour mettre fin au projet. Il a plutôt fourni au Secrétariat le coût estimatif d'une stratégie de retrait. Cependant, en mars 2004, TPSGC a été autorisé à utiliser les fonds réservés à la stratégie de retrait pour poursuivre les activités pendant encore six mois, et notamment pour continuer à travailler au plan d'activités et à chercher une source de financement à long terme pour assurer la viabilité de la Voie de communication protégée.

3.74 En avril 2005, TPSGC a demandé 126 millions de dollars au Conseil du Trésor pour financer les activités jusqu'au 31 mars 2006. TPSGC a également demandé l'approbation de principe pour une somme de 509 millions de dollars afin de financer le fonctionnement du système pour la prochaine période de quatre ans et demi. À l'époque, TPSGC s'était engagé à présenter une demande mise à jour, avant décembre 2005, afin d'obtenir l'approbation pour la passation d'un marché avec le fournisseur de la Voie de communication protégée et l'approbation effective des fonds. En fait, cette demande mise à jour n'a été présentée qu'en juin 2006. Lorsque TPSGC a présenté la demande en avril 2005, il a indiqué que la technologie pourrait procurer des avantages indirects, évalués à 5,2 milliards de dollars, à trois ministères qui utilisent la technologie. Fait à noter, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et TPSGC pourraient ainsi réaliser chacun des avantages de 2,5 milliards de dollars sur 5 ans. Nous avons demandé les analyses qui avaient mené à l'estimation de ces avantages. N'ayant pu les obtenir, nous ne savons pas comment les montants ont été établis.

3.75 La Voie de communication protégée a été mise en service en septembre 2004. Étant donné que TPSGC n'avait pas reçu d'engagement ferme de la part des ministères avant que le système ne commence à être utilisé, il a fonctionné à moins de 50 p. 100 de sa capacité, ce qui a coûté au total 196 millions de dollars entre la date de sa mise en service et le 31 mars 2006.

3.76 Le Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD).

Le Système d'information sur la gestion des dépenses a été conçu pour appuyer tous les aspects de la gestion des dépenses du gouvernement en fournissant de l'information sur ce qu'il en coûte pour répondre aux priorités du gouvernement et produire des résultats donnés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a parrainé le projet du SIGD; une analyse de rentabilisation avait bel et bien été présentée, mais nous avons constaté qu'elle était incomplète. Sans une bonne analyse de rentabilisation, il est difficile d'évaluer si le projet du SIGD a atteint ses objectifs et respecté ses échéances.

3.77 Dès le début, les buts opérationnels du projet du SIGD manquaient de clarté et n'étaient pas bien compris par toutes les parties.

3.78 L'analyse de rentabilisation du projet ne comportait pas de plan de projet complet; les buts opérationnels étaient vagues, impossibles à mesurer et n'avaient pas d'échéances. Il a donc été de plus en plus difficile pour l'équipe du projet du SIGD de déterminer si elle avait atteint ses objectifs globaux.

3.79 L'analyse des options est un élément clé de toute analyse de rentabilisation. Elle sert de fondement aux décisions sur l'orientation à donner au projet. Parce que l'analyse de rentabilisation du SIGD la plus récente, faite en 2004, ne comprenait pas d'analyse des options (par exemple, acheter ou développer un système à l'interne), nous n'avons pu évaluer le bien-fondé de l'orientation donnée au projet. Comme les membres de l'équipe de projet n'avaient pas évalué correctement leurs options, on ne sait pas trop si l'option choisie, c'est-à-dire développer le système, était la plus appropriée, la plus efficace et la plus efficiente. Néanmoins, ce projet, d'une valeur évaluée actuellement à 53,7 millions de dollars, se poursuit toujours, en suivant une nouvelle orientation cependant.

3.80 Une nouvelle analyse de rentabilisation, qui sera soumise à l'étude du Conseil du Trésor à l'automne de 2006, est en préparation.

3.81 Le Système mondial de gestion des cas (SMGC). En juin 2000, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a présenté une analyse de rentabilisation au Secrétariat du Conseil du Trésor pour le Système mondial de gestion des cas (SMGC). CIC a proposé de développer un nouveau système interne en s'appuyant sur de l'aide de l'extérieur, au besoin. Le but du projet était de remplacer 14 systèmes existants par un système intégré de gestion de cas qui répondrait mieux aux besoins opérationnels au pays et à l'étranger.

3.82 En mars 2001, le projet a été approuvé de même qu'un budget total de 194,8 millions de dollars, sous réserve que CIC envisage l'achat d'un progiciel commercial au lieu d'élaborer lui-même un système.

3.83 L'objectif général du projet était de développer un système intégré de gestion de cas. Cependant, l'analyse de rentabilisation ne contenait pas d'objectifs et d'avantages mesurables. CIC a dû envisager d'acheter un système disponible dans le commerce, ce qui signifiait qu'il devait modifier son analyse de rentabilisation afin de mettre l'accent sur d'autres besoins opérationnels et sur de nouvelles technologies. L'analyse de rentabilisation modifiée a permis à CIC d'obtenir l'approbation effective de projet en janvier 2002.

3.84 CIC a dû surmonter un certain nombre de problèmes, notamment les changements apportés à l'étendue du projet, les difficultés pour obtenir des fonds et le manque de personnel doté des compétences requises. En 2003 et en 2005, il a communiqué avec le Conseil du Trésor pour demander des fonds supplémentaires et faire reporter l'échéance.

3.85 Nous avons constaté que CIC a obtenu des budgets additionnels sans avoir présenté d'analyse de rentabilisation révisée au Conseil du Trésor. Il a inclus des questions précises dans ses demandes. Cependant, l'analyse de rentabilisation initiale n'a pas été révisée afin de donner une image plus claire du projet ou de redéfinir les objectifs et les résultats en fonction de l'évolution du projet. Le coût du projet du SMGC est maintenant estimé à 242,8 millions de dollars, comparativement à 194,8 millions de dollars initialement, et le système devrait être terminé en août 2007.

3.86 Mon dossier, Mon dossier d'entreprise et le Recensement de 2006 en ligne. De bonnes analyses de rentabilisation ont été effectuées pour Mon dossier, Mon dossier d'entreprise et le Recensement de 2006 en ligne. Le Recensement de 2006 en ligne a donné aux Canadiens la possibilité de remplir leur questionnaire du Recensement de 2006 en ligne et de le transmettre à Statistique Canada via Internet de manière sûre et confidentielle. Mon dossier, Mon dossier d'entreprise est une série de projets qui donnera à la population et aux entreprises du Canada un service en ligne personnalisé, sûr et confidentiel pour effectuer des transactions avec l'Agence du revenu du Canada, les provinces et les programmes fédéraux.

3.87 Nous avons constaté que ces deux projets, assortis de bonnes analyses de rentabilisation (originales ou révisées) se sont avérés réalisables, qu'ils répondaient à un besoin opérationnel défini et qu'ils étaient défendables du point de vue de la rentabilité.

3.88 AgConnex. AgConnex a été conçu au départ pour fournir aux agriculteurs un guichet unique leur permettant d'accéder à divers programmes de soutien du revenu offerts par Agriculture et Agroalimentaire Canada. Cependant, à l'été de 2002, le lancement d'un cadre stratégique fédéral-provincial pour l'agriculture a changé de manière significative l'étendue et le coût du projet, estimé au début à 60 millions de dollars. À l'été de 2003, le coût estimatif du projet était passé à plus de 177 millions de dollars. En 2003, le Ministère a préparé une analyse de rentabilisation révisée après avoir dépensé environ 14 millions de dollars. Six mois plus tard, le Ministère décidait de ne plus investir dans ce projet et de l'interrompre parce qu'il était jugé à risque élevé. Le Ministère a ensuite effectué un exercice d'agencement des activités, qui a coûté 8,5 millions de dollars, et qui a engendré des projets de plus petite taille à risque moins élevé. Nous n'avons pas vérifié ces projets.

3.89 Recommandation. Avant de demander l'approbation effective d'un projet, les ministères et les organismes devraient préparer une analyse de rentabilisation qui présente, à tout le moins, des objectifs précis et mesurables, une analyse complète des options, des avantages, des coûts et des risques, de même qu'un plan de mise en œuvre.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement est d'accord et continuera d'améliorer le calibre et la portée des analyses de rentabilisation ministérielles.

3.90 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait améliorer les exigences relatives aux analyses de rentabilisation préparées par les ministères et organismes pour qu'elles comprennent, à tout le moins, des objectifs précis et mesurables, une analyse complète des options, des avantages, des coûts et des risques, de même qu'un plan de mise en œuvre.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement est d'accord. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a entrepris un renouvellement de fond en comble de l'ensemble des politiques, dont la Politique sur la gestion des projets. Dans ce contexte, le SCT travaille en étroite collaboration avec les ministères et les organismes afin de traiter de plusieurs questions ayant trait à la gestion de projets, y compris les aspects relatifs à la gouvernance, aux contrôles liés à la gestion du risque, à la capacité, à l'intégration de la planification des investissements et de la gestion des acquisitions.

Dans le cadre de ce renouvellement des politiques, le SCT travaille avec les ministères et les organismes afin de parfaire le Cadre amélioré

de gestion (qui vient appuyer les méthodes de gestion de projets, les lignes directrices et les outils destinés aux projets opérationnels axés sur les TI), et examine les façons de partager les pratiques exemplaires. Citons, à titre d'exemple, l'important progrès ayant été réalisé dans le cadre de l'intégration de la gestion par résultats dans la gestion de projets opérationnels axés sur la TI. Une fois qu'il aura été pleinement mis en œuvre, ce type de gestion permettra aux ministères et aux organismes d'être plus au fait du problème opérationnel qui doit être traité, afin d'harmoniser les activités liées aux projets de façon soutenue avec les résultats escomptés, de surveiller les résultats, même après l'achèvement d'un projet, et de mesurer les résultats ainsi obtenus. Le SCT a mené à bien un bon nombre de projets pilotes en matière de gestion par résultats, et travaille actuellement à s'assurer que les ministères ont une meilleure compréhension de ceux-ci, et qu'ils s'en servent davantage.

Capacité organisationnelle : nous avons évalué la capacité organisationnelle pour seulement deux des sept projets de l'échantillon

3.91 Dans le présent chapitre, la capacité organisationnelle veut dire les compétences techniques et les compétences en gestion nécessaires à la réalisation d'un projet de TI. Elle veut dire aussi la capacité de l'organisation d'améliorer son mode de fonctionnement en exploitant toutes les fonctions d'un système.

3.92 Selon la Politique sur la gestion des projets du Conseil du Trésor et les Lignes directrices sur l'évaluation et la gestion des risques des projets, les ministères et les organismes doivent évaluer objectivement les risques associés à leurs projets et les gérer. À notre avis, cela inclut leur capacité d'exploiter le système en vue d'améliorer l'exécution de leurs programmes. Nous avons constaté que seulement deux des sept projets de l'échantillon — le Recensement de 2006 en ligne et Mon dossier, Mon dossier d'entreprise — ont été évalués de manière rigoureuse dans le Profil de projet et l'évaluation des risques, comme l'exige la Politique sur la gestion des projets. Nous avons constaté que les organisations ont entrepris des projets sans avoir l'expertise appropriée.

3.93 **Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD).** Le Secrétariat du Conseil du Trésor a parrainé le projet du SIGD, et nous avons constaté que l'organisme n'avait pas la capacité organisationnelle requise pour ce nouveau système. Le Secrétariat n'a jamais vérifié s'il avait assez de personnes dotées des compétences et de l'expérience nécessaires pour réaliser le projet. En particulier, le Secrétariat n'a jamais déterminé les ressources dont il avait besoin pour réaliser les objectifs du projet du SIGD. De plus, nous n'avons trouvé

aucune preuve de l'existence d'un mécanisme officiel pour faire correspondre la planification des ressources humaines et la planification des technologies. En novembre 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor a signalé que 33 p. 100 de ses postes prévus au budget associés au projet du SIGD étaient vacants.

3.94 Le taux de roulement élevé observé au niveau des postes de gestion a également été un problème majeur. Depuis 2001, six gestionnaires de projet se sont succédé à la tête du projet du SIGD et sept agents supérieurs responsables y ont été affectés.

3.95 Manifestement, une faible capacité organisationnelle — le fait de ne pas avoir comblé les postes vacants en engageant des personnes expérimentées et compétentes — a empêché le Secrétariat d'atteindre ses buts. Le Secrétariat a procédé récemment à des changements importants pour renforcer ses pratiques de gouvernance et de gestion de projets. Cependant, au moment de notre vérification, il n'y avait pas suffisamment de personnes expérimentées et compétentes affectées au projet pour le faire progresser au rythme prévu.

3.96 Le Recensement de 2006 en ligne. Statistique Canada a évalué à fond et de manière productive le projet du Recensement de 2006 en ligne et établi sa capacité et celle de ses partenaires de pouvoir le réaliser.

3.97 Les chefs de projets et les chefs de projets de TI géraient des projets semblables à Statistique Canada depuis plusieurs années. Les connaissances et l'expérience du personnel ont été préservées grâce à un faible roulement des membres de l'équipe du projet. Leur expérience leur a permis de préparer des plans d'urgence pour faire face aux problèmes qui auraient pu faire en sorte que Statistique Canada rate une échéance impossible à reporter : le jour du recensement.

3.98 Recommandation. Au début d'un projet, les ministères et les organismes devraient démontrer clairement qu'ils sont prêts à accepter les changements opérationnels qu'exige le projet et qu'ils ont la capacité et la détermination de mener à bien le projet. En particulier, les ministères et les organismes devraient analyser leurs expériences passées en ce qui a trait à :

- la réalisation de projets semblables en taille et en complexité;
- l'évaluation des compétences et à la préparation de plans visant à combler les lacunes;
- la planification des phases de préparation opérationnelle, de transition et de fonctionnement;
- l'adhésion et à l'engagement des principales parties prenantes.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement est d'accord et continuera de travailler avec les ministères dans ce domaine. Le gouvernement reconnaît le besoin qui se fait sentir pour qu'il existe un environnement de collaboration, où les praticiens en gestion de projets et les dirigeants, à l'échelle du gouvernement, puissent contribuer à l'amélioration de la compréhension et à l'application de disciplines de gestion de projets arrivés à maturité. Le SCT continuera à travailler avec les ministères et les organismes afin de veiller à ce que des pratiques solides communes soient établies.

3.99 Recommandation. Avant de recommander au Conseil du Trésor d'approuver un projet de TI, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :

- veiller à ce que les ministères et les organismes présentent l'analyse de leur capacité organisationnelle;
- valider le contenu et la méthode des évaluations.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement est d'accord, mais il s'agit, dans ce cas-ci, d'une responsabilité conjointe du SCT et des ministères et organismes. Le SCT participe aussi activement à l'élaboration d'un outil normalisé d'évaluation de la capacité qui se fonde sur les normes de l'industrie, afin que les ministères et les organismes puissent évaluer plus facilement leur capacité organisationnelle, et que le gouvernement puisse, en revanche, mieux valider ces évaluations. Là où il est approprié de le faire, les représentants du SCT demanderont des évaluations complétées de la part des ministères et effectueront des études de haut niveau afin de comprendre l'approche préconisée par les ministères, et d'évaluer l'intégralité de haut niveau. Il revient toujours aux dirigeants des ministères et des organismes d'effectuer des analyses et des évaluations détaillées, et d'élaborer des plans d'action appropriés afin de veiller à ce que leur organisation possède les compétences et l'environnement nécessaires à la réalisation réussie de leurs projets opérationnels.

La gestion de projets : quatre projets ont été bien gérés

3.100 Une organisation fait appel à la gestion de projets pour contrôler et coordonner ses activités, ses ressources, les échéanciers et les coûts.

3.101 L'objectif visant à établir une solide gestion de projets permet de s'assurer que les projets donnent des résultats positifs, dans un délai donné. Parmi les éléments clés d'une bonne gestion de projets, on compte la gestion des risques, qui comprend l'évaluation de l'incidence possible des risques, la surveillance soutenue des risques et la capacité de

prévoir ces risques avant qu'ils ne se matérialisent. Pour qu'un projet de TI réussisse, il est essentiel de déterminer les risques et de les contrôler.

3.102 Dans le cadre de cette vérification, nous avons cherché des preuves montrant que les responsables avaient adopté de bonnes pratiques de gestion de projets et qu'ils avaient été en mesure de prévoir et de contrôler les risques. Nous avons constaté que la qualité de la gestion de projets variait beaucoup d'un projet à l'autre, allant de bonne à très mauvaise. Les projets dont les pratiques de gestion étaient faibles ont donné lieu à des retards et à des dépassements de coûts importants.

3.103 Le Recensement de 2006 en ligne. Grâce à une solide gestion de projets et à un cadre de gouvernance efficace, Statistique Canada a bien géré le projet du Recensement de 2006 en ligne, dont les exigences ont été satisfaites dans les limites de temps et de budget fixées. Il comportait des « bornes » ou points de décision et des produits à livrer particuliers. L'organisation a rendu compte de manière continue de l'avancement du projet et réglé les questions clés, comme la gestion des risques, la gestion des changements au fur et à mesure qu'ils se présentaient, de même que l'information financière.

3.104 Pour ce projet, les rôles et les responsabilités ont été clairement définis en regard des objectifs à atteindre. La structure de gestion a permis une collaboration étroite entre les partenaires et s'est avérée efficace pour cette initiative d'envergure, complexe et multidisciplinaire, pour laquelle la date de livraison et le budget étaient fixes.

3.105 Grâce à une stratégie rigoureuse de gestion des risques, le groupe du projet du Recensement de 2006 en ligne a pu évaluer et atténuer les difficultés et les risques qui auraient pu nuire à la réalisation des objectifs.

3.106 Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD). Le projet du SIGD, qui a été lancé en 2000, illustre les conséquences d'une gestion de projets inefficace. Avant janvier 2006, le projet du SIGD n'avait pas véritablement de plan— élément essentiel pour assurer l'atteinte des buts. Il n'avait pas de cadre de mesure du rendement assorti de dates de rapports, ni de plan de projet détaillé donnant les jalons et les produits particuliers à livrer.

3.107 Nous avons constaté que la gestion des risques du projet était faible et insuffisante. Un plan de gestion des risques a été préparé en mars 2004, mais il n'a pas été utilisé correctement. Le plan définissait les risques et précisait leur gravité, mais nous n'avons pas trouvé de preuves qu'ils avaient été atténués.

3.108 Depuis janvier 2006, l'équipe du projet du SIGD a amélioré ses pratiques de gestion des risques et de projets en général.

3.109 Nous savons qu'une gestion de projets solide n'est pas en soi une garantie que les projets seront réalisés dans les limites établies de temps et de budget. Cependant, elle est une condition essentielle à la réalisation d'un système qui fonctionne.

3.110 Quatre des projets que nous avons vérifiés ont été bien gérés : le Recensement de 2006 en ligne, le Système mondial de gestion des cas, Mon dossier, Mon dossier d'entreprise et la Voie de communication protégée.

3.111 Recommandation. Les ministères et les organismes devraient :

- suivre les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion de projets;
- gérer soigneusement les risques des projets;
- surveiller les facteurs de réussite clés;
- rendre compte régulièrement à la direction de tout événement interne ou externe susceptible de faire obstacle à la réalisation des avantages prévus ou de causer des dépassements de coûts ou des retards dans l'achèvement du projet.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement est d'accord. Il est évident que les ministères ont la responsabilité de formuler des propositions bien songées qui sont appuyées par de solides analyses de rentabilisation, et qui sont réalisées par le biais de projets bien gérés. Un certain nombre de ministères ont recours à des examens réalisés par de tierces parties pour surveiller leurs projets opérationnels axés sur les TI. Le SCT entreprendra de plus amples travaux afin d'adopter une approche plus cohérente visant le recours à ces examens, grâce à une surveillance permanente de tels projets à l'échelle du gouvernement du Canada. Le gouvernement s'engage à mettre au clair les instruments de politique liés à la gestion de projets, et à créer un environnement propice au succès, y compris un indicateur lié au Cadre de responsabilisation de gestion pour évaluer à quel point les ministères gèrent bien leurs projets.

3.112 La pièce 3.2 résume nos critères, les projets examinés et la cote accordée à chaque projet par rapport à chacun des critères.

Pièce 3.2 Évaluation des projets de l'échantillon par rapport aux critères clés

Critères de vérification	Système mondial de gestion des cas	Voie de communication protégée	Système d'information sur la gestion des dépenses	Recouvrement intégré des recettes	Recensement de 2006 en ligne	AgConnex	Mon dossier, Mon dossier d'entreprise
<p>Gouvernance</p> <p>Structure de gouvernance claire qui montre les rapports redditionnels et qui est conçue de manière à assurer la réussite du projet.</p>							
<p>Analyse de rentabilisation</p> <p>Preuves que les projets correspondent aux orientations et aux priorités opérationnelles du gouvernement et des ministères et qu'ils les appuient.</p>							
<p>Capacité organisationnelle</p> <p>Les équipes de gestion de projets ont l'expérience de même que le leadership, les capacités et la détermination pour mener leurs projets à terme.</p>				N/E			

Pièce 3.2 Évaluation des projets de l'échantillon par rapport aux critères clés (suite)

Critères de vérification	Système mondial de gestion des cas	Voie de communication protégée	Système d'information sur la gestion des dépenses	Recouvrement intégré des recettes	Recensement de 2006 en ligne	AgConnex	Mon dossier, Mon dossier d'entreprise
Gestion de projets Capacité du ministère ou de l'organisme de faire face aux changements apportés aux produits à livrer; de gérer les changements apportés à l'étendue; de cerner et de résoudre les problèmes qui surgissent en cours de route; et de déterminer, de communiquer et de contrôler les risques des projets.	●	●	○	◐	●	N/E	●

● Critère satisfait pendant le cycle de vie du projet

◐ Critère en partie satisfait pendant le cycle de vie du projet

○ Critère non satisfait pendant le cycle de vie du projet

N/E Non évalué

Conclusion

3.113 Dans l'ensemble, le gouvernement a fait peu de progrès depuis notre dernière vérification des projets de TI en 1997. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait établi en 1998 un cadre amélioré de la gestion des projets de TI, un bon nombre des problèmes que nous avons signalés dans nos rapports antérieurs persistent.

3.114 À l'exception du projet du Recensement de 2006 en ligne et de celui de Mon dossier, Mon dossier d'entreprise, les promoteurs des grands projets de TI n'avaient pas suffisamment expliqué le bien-fondé de leurs projets ni les résultats escomptés dans leurs analyses de rentabilisation. Ils n'avaient pas non plus évalué correctement leur capacité à s'occuper de projets de TI à risque élevé dont la durée de vie est longue et dont l'élaboration et la maintenance nécessitent des fonds publics importants.

3.115 La plupart des projets que nous avons examinés souffraient, comme auparavant, du manque de personnel expérimenté et compétent et d'une mauvaise analyse des principales questions opérationnelles. L'absence de progrès est inquiétante, parce que les grands projets de TI deviennent de plus en plus complexes et font intervenir un nombre grandissant d'intervenants au gouvernement.

3.116 Bien que nous ayons constaté que quatre des sept projets examinés étaient bien gérés, la qualité de la gestion variait beaucoup d'un projet à l'autre. Les projets dont les pratiques de gestion laissaient à désirer ont donné lieu à des retards et à des dépassements de coûts importants.

3.117 Un des objectifs de notre vérification était de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor s'était acquitté de ses responsabilités d'examen critique et de supervision au chapitre de la gouvernance des grands projets de TI. Comme on nous a refusé l'accès à la plupart des preuves de l'examen par le Secrétariat des documents relatifs aux projets, tels que les analyses de rentabilisation, les analyses des options, les plans de projet et les plans de gestion des risques pour les projets de TI de notre échantillon, il nous a été impossible de déterminer si le Secrétariat avait suivi un processus complet et rigoureux pour l'examen de ces projets de TI.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre examen de l'élaboration de grands projets de TI comportait trois objectifs.

Nous voulions déterminer :

- si le processus d'examen et d'approbation des projets avait la rigueur voulue;
- si les analyses de rentabilisation et les chartes des projets que nous avons examinés définissaient clairement les résultats escomptés et la manière dont ils allaient répondre aux besoins opérationnels du gouvernement et du ministère;
- si les projets avaient été gérés efficacement.

Étendue et méthode

Notre vérification a porté essentiellement sur deux plans :

- **Le Secrétariat du Conseil du Trésor.** L'examen et la supervision de grands projets par le Secrétariat du Conseil du Trésor, plus particulièrement de grands projets de TI.
- **Les projets.** Sept grands projets de TI dans les ministères et organismes suivants : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Statistique Canada, Agence du revenu du Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous avons évalué le processus suivi par les ministères et les organismes pour approuver et gérer les projets, leurs analyses de rentabilisation, et leur capacité organisationnelle de mener les projets à terme.

Nous n'avons pu vérifier le rôle d'examen critique et de supervision du Secrétariat du Conseil du Trésor parce qu'on nous a refusé l'accès à la plupart des données recueillies et des analyses préparées, sous le motif qu'il s'agissait de renseignements confidentiels du Cabinet. Le gouvernement a, dans les faits, limité le travail de la vérificatrice générale.

Critères

Notre vérification visait à évaluer le rendement du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons aussi examiné dans quelle mesure les ministères et les organismes qui parrainaient les sept projets de notre échantillon satisfaisaient aux critères suivants :

- **Gouvernance.** Des responsabilités claires et une structure de gouvernance sont établies pour que les projets soient menés à bien.
- **Analyse de rentabilisation.** Les grands projets de TI correspondent aux orientations et aux priorités opérationnelles du gouvernement et des ministères, et les appuient.
- **Capacité organisationnelle.** Les équipes de gestion de projets sont compétentes et expérimentées et elles ont le leadership, les moyens et la détermination pour mener les projets à bien.

- **Gestion de projets.** La gestion des projets de TI est appropriée et fondée sur la gestion des risques. Elle permet de faire face aux changements apportés aux produits à livrer et à l'étendue des projets; de cerner et de résoudre les problèmes qui surgissent pendant la durée de vie des projets; et de déterminer, de signaler et de contrôler les risques liés aux projets.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2006.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas G. Timmins

Directeur principal : Richard Brisebois

Directeurs : Greg Boyd, Tony Brigandi, Guy Dumas, Maria Wisniowski

Bernard Battistin

Marie-Claude La Salle

Etienne Robillard

Ziad Shadid

José Alpizar Fallas (boursier international)

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du gouvernement
La gouvernance : les ministères et les organismes doivent améliorer l'examen interne de la qualité	
<p>3.61 Les ministères et les organismes du gouvernement devraient améliorer l'examen interne de la qualité des projets de TI. Les cadres supérieurs des ministères devraient examiner les documents de décision clés qui appuient les projets de TI et s'assurer que l'analyse est complète et justifiable avant d'autoriser la présentation. (3.45-3.60)</p>	<p>Le gouvernement reconnaît qu'une amélioration s'impose au sein de plusieurs ministères et organismes. Le gouvernement entreprend d'importantes initiatives qui sont appuyées par les technologies de l'information, et qui comportent divers degrés de complexité. En abordant ces projets axés sur la TI d'un point de vue opérationnel plutôt que d'un simple point de vue technologique, les ministères et les organismes accorderont une attention appropriée à la planification de projets, géreront les transitions qui s'imposent et inciteront tous les principaux intervenants à participer.</p>
Les analyses de rentabilisation : cinq des sept analyses de rentabilisation évaluées étaient inadéquates	
<p>3.89 Avant de demander l'approbation effective d'un projet, les ministères et les organismes devraient préparer une analyse de rentabilisation qui présente, à tout le moins, des objectifs précis et mesurables, une analyse complète des options, des avantages, des coûts et des risques, de même qu'un plan de mise en œuvre. (3.62-3.88)</p>	<p>Le gouvernement est d'accord et continuera d'améliorer le calibre et la portée des analyses de rentabilisation ministérielles.</p>

Recommandation	Réponse du gouvernement
<p>3.90 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait améliorer les exigences relatives aux analyses de rentabilisation préparées par les ministères et organismes pour qu'elles comprennent, à tout le moins, des objectifs précis et mesurables, une analyse complète des options, des avantages, des coûts et des risques, de même qu'un plan de mise en œuvre. (3.62-3.88)</p>	<p>Le gouvernement est d'accord. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a entrepris un renouvellement de fond en comble de l'ensemble des politiques, dont la Politique sur la gestion des projets. Dans ce contexte, le SCT travaille en étroite collaboration avec les ministères et les organismes afin de traiter de plusieurs questions ayant trait à la gestion de projets, y compris les aspects relatifs à la gouvernance, aux contrôles liés à la gestion du risque, à la capacité, à l'intégration de la planification des investissements et de la gestion des acquisitions.</p> <p>Dans le cadre de ce renouvellement des politiques, le SCT travaille avec les ministères et les organismes afin de parfaire le Cadre amélioré de gestion (qui vient appuyer les méthodes de gestion de projets, les lignes directrices et les outils destinés aux projets opérationnels axés sur les TI), et examine les façons de partager les pratiques exemplaires. Citons, à titre d'exemple, l'important progrès ayant été réalisé dans le cadre de l'intégration de la gestion par résultats dans la gestion de projets opérationnels axés sur la TI. Une fois qu'il aura été pleinement mis en œuvre, ce type de gestion permettra aux ministères et aux organismes d'être plus au fait du problème opérationnel qui doit être traité, afin d'harmoniser les activités liées aux projets de façon soutenue avec les résultats escomptés, de surveiller les résultats, même après l'achèvement d'un projet, et de mesurer les résultats ainsi obtenus. Le SCT a mené à bien un bon nombre de projets pilotes en matière de gestion par résultats, et travaille actuellement à s'assurer que les ministères ont une meilleure compréhension de ceux-ci, et qu'ils s'en servent davantage.</p>

Recommandation	Réponse du gouvernement
Capacité organisationnelle : nous avons évalué la capacité organisationnelle pour seulement deux des sept projets de l'échantillon	
<p>3.98 Au début d'un projet, les ministères et les organismes devraient démontrer clairement qu'ils sont prêts à accepter les changements opérationnels qu'exige le projet et qu'ils ont la capacité et la détermination de mener à bien le projet. En particulier, les ministères et les organismes devraient analyser leurs expériences passées en ce qui a trait à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la réalisation de projets semblables en taille et en complexité; • l'évaluation des compétences et à la préparation de plans visant à combler les lacunes; • la planification des phases de préparation opérationnelle, de transition et de fonctionnement; • l'adhésion et à l'engagement des principales parties prenantes. <p>(3.91-3.97)</p>	<p>Le gouvernement est d'accord et continuera de travailler avec les ministères dans ce domaine. Le gouvernement reconnaît le besoin qui se fait sentir pour qu'il existe un environnement de collaboration, où les praticiens en gestion de projets et les dirigeants, à l'échelle du gouvernement, puissent contribuer à l'amélioration de la compréhension et à l'application de disciplines de gestion de projets arrivés à maturité. Le SCT continuera à travailler avec les ministères et les organismes afin de veiller à ce que des pratiques solides communes soient établies.</p>
<p>3.99 Avant de recommander au Conseil du Trésor d'approuver un projet de TI, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que les ministères et les organismes présentent l'analyse de leur capacité organisationnelle; • valider le contenu et la méthode des évaluations. <p>(3.91-3.97)</p>	<p>Le gouvernement est d'accord, mais il s'agit, dans ce cas-ci, d'une responsabilité conjointe du SCT et des ministères et organismes. Le SCT participe aussi activement à l'élaboration d'un outil normalisé d'évaluation de la capacité qui se fonde sur les normes de l'industrie, afin que les ministères et les organismes puissent évaluer plus facilement leur capacité organisationnelle, et que le gouvernement puisse, en revanche, mieux valider ces évaluations. Là où il est approprié de le faire, les représentants du SCT demanderont des évaluations complétées de la part des ministères et effectueront des études de haut niveau afin de comprendre l'approche préconisée par les ministères, et d'évaluer l'intégralité de haut niveau. Il revient toujours aux dirigeants des ministères et des organismes d'effectuer des analyses et des évaluations détaillées, et d'élaborer des plans d'action appropriés afin de veiller à ce que leur organisation possède les compétences et l'environnement nécessaires à la réalisation réussie de leurs projets opérationnels.</p>

Recommandation	Réponse du gouvernement
La gestion de projet : quatre projets ont été bien gérés	
<p>3.111 Les ministères et les organismes devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • suivre les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion de projets; • gérer soigneusement les risques des projets; • surveiller les facteurs de réussite clés; • rendre compte régulièrement à la direction de tout événement interne ou externe susceptible de faire obstacle à la réalisation des avantages prévus ou de causer des dépassements de coûts ou des retards dans l'achèvement du projet. <p>(3.100-3.110)</p>	<p>Le gouvernement est d'accord. Il est évident que les ministères ont la responsabilité de formuler des propositions bien songées qui sont appuyées par de solides analyses de rentabilisation, et qui sont réalisées par le biais de projets bien gérés. Un certain nombre de ministères ont recours à des examens réalisés par de tierces parties pour surveiller leurs projets opérationnels axés sur les TI. Le SCT entreprendra de plus amples travaux afin d'adopter une approche plus cohérente visant le recours à ces examens, grâce à une surveillance permanente de tels projets à l'échelle du gouvernement du Canada. Le gouvernement s'engage à mettre au clair les instruments de politique liés à la gestion de projets, et à créer un environnement propice au succès, y compris un indicateur lié au Cadre de responsabilisation de gestion pour évaluer à quel point les ministères gèrent bien leurs projets.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2006

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2006

Points saillants — Chapitres 1 à 12

Annexes

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral : tour d'horizon

- | | |
|--------------------|---|
| Chapitre 1 | Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement |
| Chapitre 2 | Le système de gestion des dépenses dans les ministères |
| Chapitre 3 | Les grands projets de technologies de l'information |
| Chapitre 4 | La bonne conduite des affaires publiques : les organismes de sécurité publique et de protection civile |
| Chapitre 5 | La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la fonction publique fédérale |
| Chapitre 6 | La Sécurité de la vieillesse — Ressources humaines et Développement social Canada et Service Canada |
| Chapitre 7 | La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique — Affaires indiennes et du Nord Canada |
| Chapitre 8 | L'affectation des fonds aux programmes de réglementation — Santé Canada |
| Chapitre 9 | L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada |
| Chapitre 10 | L'attribution et la gestion d'un contrat relatif aux services de santé — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Santé Canada |
| Chapitre 11 | La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel |
| Chapitre 12 | Le rôle des membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement fédéral — Technologies du développement durable Canada |

