

Chapitre 23

Les technologies de l'information

L'acquisition de biens et de services

Table des matières

	Page
Points saillants	23-5
Introduction	23-7
Les acquisitions s'effectuent dans un environnement extrêmement complexe	23-7
Objet de la vérification	23-8
Observations et recommandations	23-8
Analyse des dépenses dans le domaine des technologies de l'information au gouvernement	23-8
On ne dispose pas de données pour l'ensemble du gouvernement	23-8
Achats pour les grands projets de technologies de l'information	23-10
Élaboration d'une approche et d'un cadre nouveaux afin d'améliorer les résultats	23-11
On dispose de peu de projets à examiner, mais de nouveaux concepts sont mis en oeuvre	23-11
Les extrants ne sont pas garantis, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants	23-16
Des difficultés demeurent en ce qui concerne les achats futurs pour les grands projets	23-17
Acquisition de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux	23-18
La méthode d'approvisionnement pour les micro-ordinateurs et produits reliés aux réseaux locaux a pour but d'optimiser les ressources	23-19
Il y a des possibilités de faire des économies supplémentaires	23-20
Les offres à commandes pour les permis d'utilisation de logiciels commerciaux et pour les solutions logicielles ont été interrompues en raison de contestations des soumissions	23-21
La mise en place du mécanisme d'achat destiné à remplacer les offres à commandes de logiciels a connu des retards et n'a pas apporté de solution satisfaisante	23-22
Conformité au pouvoir délégué	23-25
Réaction aux contestations des soumissions et règlement des différends	23-25
Peu de contrats ont donné lieu à des contestations	23-26
Plusieurs cas clés avaient trait à l'achat de permis d'utilisation de logiciels	23-26
Ces affaires ont des répercussions importantes pour le gouvernement	23-29
Demain, le gouvernement en direct	23-31
Conclusion	23-32
À propos de la vérification	23-33
Pièces	
23.1 Les dépenses dans le domaine des technologies de l'information sont considérables et augmentent	23-9
23.2 Dépenses consacrées aux technologies de l'information, par ministère et organisme	23-10
23.3 Étape d'acquisition de deux grands projets de technologies de l'information et de l'entente en matière d'approvisionnement pour l'an 2000 – Sommaire	23-13
23.4 Les achats à faible volume prédominent	23-20
23.5 Le processus de contestation des contrats au Tribunal canadien du commerce extérieur	23-27
23.6 Plaintes déposées auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur pour la période allant de 1995 à 1999	23-28



Les technologies de l'information

L'acquisition de biens et de services

Points saillants

23.1 Lors de la vérification des activités d'acquisition (achats) portant sur d'importants projets de technologie de l'information au sein du gouvernement, nous avons constaté que deux acquisitions récentes respectaient certains des éléments essentiels d'une méthode d'achat et d'un cadre de gestion de projet conçus pour améliorer la réalisation des grands projets technologiques. Cette approche met l'accent sur les avantages que l'on peut tirer d'un projet plutôt que sur le choix d'une solution précise à un problème fonctionnel. Bien que ces deux projets n'en soient encore qu'au stade de la construction, leur réalisation se déroule conformément aux plans. Même si la mise en oeuvre et le déploiement complet des nouveaux systèmes ne sont pas garantis, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants.

23.2 Nous avons cependant constaté que les activités d'acquisition continuaient à s'étaler sur une période de 18 mois ou plus. Il importe que le gouvernement mène ces activités plus rapidement afin de faciliter l'atteinte de son objectif, le gouvernement en direct, d'ici 2004.

23.3 Nous avons aussi examiné le processus d'acquisition courant de micro-ordinateurs, de logiciels et de matériel pour les réseaux locaux. Nous avons constaté que le gouvernement n'a pas encore terminé le remplacement de son ancienne méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. De ce fait, les ministères et organismes utilisateurs ne disposent pas de moyens rapides et pré-négociés pour faire des achats de faible valeur de produits et services informatiques.

23.4 Nous avons également constaté que, sous sa forme actuelle, la méthode de remplacement est inadéquate. Le gouvernement risque donc de continuer à acquérir des parcs de logiciels de manière ponctuelle, sans égard au régime de concurrence. Lorsque les ministères et organismes procèdent de cette manière, le gouvernement risque de s'exposer au dépôt devant le Tribunal canadien du commerce extérieur, de plaintes relatives aux contrats d'extension de l'utilisation de logiciels à l'ensemble d'un ministère ou aux contrats comportant l'entretien et la mise à niveau de ces logiciels à l'échelle du ministère.

23.5 L'acquisition de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles selon les règles est un défi qui reste à relever. Il faut que le gouvernement envisage d'adopter une stratégie d'acquisition de logiciels qui prenne la forme d'un investissement en technologie de l'information.

Contexte et autres observations

23.6 Notre analyse des données a montré que les importantes dépenses d'acquisition de biens et de services dans le domaine des technologies de l'information (TI) continuent à augmenter. Selon nos estimations, les dépenses de TI en 1998–1999 se sont élevées à environ 3,4 milliards de dollars, ce qui inclut les coûts salariaux.

23.7 La méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de micro-ordinateurs et de produits liés aux réseaux locaux est valable et ajoute de la valeur au processus d'acquisition. Néanmoins, il serait possible, à notre avis, d'économiser environ 10 millions de dollars par an en profitant davantage des regroupements d'achats.

23.8 Notre vérification a porté sur huit ministères et organismes utilisateurs. Nous avons testé leur conformité au pouvoir d'acquisition qui leur avait été délégué. Nous avons constaté quelques écarts mineurs, mais n'avons relevé aucun cas d'abus criant ou généralisé de ce pouvoir.

23.9 Les récentes décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur sont la raison principale pour laquelle on a modifié la méthode d'offres à commandes pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. En outre, bien que peu de cas aient été soumis au Tribunal, les utilisateurs du gouvernement et la communauté des TI ont déclaré que ces cas avaient suscité un examen attentif de tous les achats technologiques au gouvernement afin d'éviter toute plainte éventuelle auprès du Tribunal. À notre avis, il doit y avoir un respect accru des objectifs du gouvernement en matière de marchés, à savoir répondre aux exigences opérationnelles en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources tout en adhérant au principe d'une concurrence ouverte et équitable dans le respect des règlements du gouvernement et des accords commerciaux.

Dans l'ensemble, le gouvernement appuie les recommandations qui se trouvent dans le présent chapitre.

Introduction

Les acquisitions s'effectuent dans un environnement extrêmement complexe

23.10 L'acquisition ou l'achat de biens et de services dans le domaine des technologies de l'information (TI) au gouvernement est une activité importante et complexe. Ces dernières années, le gouvernement a effectué des investissements considérables dans les systèmes et les technologies de l'information afin de soutenir la prestation de programmes et de services aux Canadiens. Les achats vont de l'acquisition de petites quantités de biens peu coûteux à d'importants achats dans le cadre de projets de développement pluriannuels qui intègrent les biens et les services de TI offerts par différents fournisseurs.

23.11 Contrairement au secteur privé, le gouvernement doit se conformer à de nombreux règlements pour ses acquisitions, y compris ses achats de biens et de services de TI. Il convient de noter en particulier la politique du gouvernement sur les marchés, les directives du Conseil du Trésor sur les marchés, le *Règlement sur les marchés de l'État* (en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) et le *Guide des approvisionnements*.

23.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la politique du gouvernement sur les marchés. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est l'autorité contractante pour la plupart des acquisitions du gouvernement et ce ministère est chargé de la tenue à jour du *Guide des approvisionnements* — manuel des procédures régissant les activités à ce chapitre. Les acquisitions du gouvernement sont également assujetties à des accords commerciaux multilatéraux et fédéraux-provinciaux : l'*Accord de libre-échange nord-américain*, l'*Accord sur les marchés publics* de l'Organisation

mondiale du commerce et l'*Accord sur le commerce intérieur*. Le Tribunal canadien du commerce extérieur, qui est un tribunal administratif, mène des enquêtes sur les plaintes relatives à des achats du gouvernement, déposées par des fournisseurs éventuels, lorsque ces achats sont assujettis aux dispositions des accords commerciaux.

23.13 La politique sur les marchés stipule que :

« L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. »

Par ailleurs, la politique souligne que les achats doivent donner la priorité aux besoins opérationnels; résister à l'examen du public; favoriser le développement industriel et régional et les autres objectifs nationaux pertinents; et être conformes aux obligations contractées par l'État en vertu des accords commerciaux.

23.14 Au niveau de l'utilisateur, l'achat de biens et de services de TI peut entraîner l'intervention de plusieurs groupes d'employés d'un ministère. En général, le processus d'acquisition comporte l'intervention des utilisateurs — les gestionnaires de programme qui ont des besoins opérationnels à satisfaire — et les membres du personnel des TI qui ont une connaissance spécialisée des questions technologiques ainsi que tous ceux qui peuvent être directement touchés par l'acquisition d'une solution technologique particulière. Cela peut également demander la participation de membres des services ministériels chargés de la gestion du matériel ou représentant l'autorité contractante du ministère. Dans les ministères très décentralisés, d'autres groupes peuvent également être appelés à jouer un rôle.

Les utilisateurs se trouvent parfois confrontés à des problèmes dont il est difficile de prévoir ou de comprendre pleinement les solutions au moment de l'achat.

23.15 Les marchés de l'État, qui constituent un environnement déjà complexe et comportant de nombreuses parties intéressées, sont encore plus compliqués dans le domaine des technologies de l'information. Celles-ci évoluent à un rythme très rapide. Des solutions technologiques et des produits nouveaux sont constamment élaborés. Les utilisateurs se trouvent parfois confrontés à des problèmes dont il est difficile de prévoir ou de comprendre pleinement les solutions au moment de l'achat. En outre, les acquisitions actuelles impliquent souvent des investissements considérables et peuvent avoir de profondes répercussions sur les choix technologiques qui se feront à l'avenir.

23.16 Dans un environnement aussi complexe, l'État se doit de répondre à ses besoins opérationnels en adoptant la solution la plus rentable tout en facilitant l'accès, la concurrence et l'équité lorsqu'il effectue des achats de TI.

Objet de la vérification

23.17 Notre vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure les acquisitions de TI au gouvernement fédéral répondent aux objectifs de la politique tout en respectant les principes de l'efficacité et de l'économie.

23.18 La vérification était axée sur le processus et les activités d'acquisition en ce qui a trait aux grands projets de TI et à l'approvisionnement courant de micro-ordinateurs, de matériel pour les réseaux locaux et de logiciels. Comme nous le verrons dans le chapitre, le processus démarre au moment où les utilisateurs établissent l'existence d'un besoin opérationnel et il prend fin lorsqu'un marché a été attribué et que toute contestation éventuelle a abouti à un règlement.

23.19 Nous avons analysé les données relatives aux dépenses de TI afin de comprendre l'ampleur et la nature des

acquisitions de TI au gouvernement. Nous avons examiné les processus, la méthode et les instruments conçus pour faciliter les achats de TI et nous avons examiné des cas qui illustraient leur utilisation.

23.20 Nous avons eu des entretiens avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de TPSGC, du Tribunal canadien du commerce extérieur et de huit ministères et organismes, où nous avons également examiné des cas d'acquisition de TI afin de confirmer et d'illustrer les problèmes éventuels. Nous avons examiné plusieurs cas ayant donné lieu à des contestations devant le Tribunal canadien du commerce extérieur.

23.21 On trouvera de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue et les critères de la vérification à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Analyse des dépenses dans le domaine des technologies de l'information au gouvernement

On ne dispose pas de données pour l'ensemble du gouvernement

23.22 Pour mieux comprendre l'acquisition de biens et de services de TI, nous avons demandé des renseignements sur les dépenses de TI engagées par le gouvernement. Il est ressorti de nos entretiens avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qu'il n'existe pas de code spécifique pour les dépenses de TI et qu'on ne compile donc pas de données cumulatives sur ces dépenses. Bien que le Secrétariat présente un rapport annuel sur l'ensemble des marchés de l'État, il n'existe pas de rapport sur les acquisitions de TI à l'échelle du gouvernement. (Le chapitre 29 du présent

rapport traite de la question des rapports sur les marchés.)

23.23 En l'absence de telles données, nous avons entrepris une analyse des dépenses de TI pour l'ensemble du gouvernement et par ministère ainsi que par type de biens et de services acquis. Notre analyse comprenait également une estimation générale des coûts salariaux liés au développement de TI et aux activités dans ce domaine. Notre analyse couvrait quatre exercices, de 1995–1996 à 1998–1999.

23.24 Nous nous sommes fondés sur les données relatives aux dépenses provenant des *Comptes publics du Canada* pour estimer un ordre de grandeur approximatif des dépenses de TI autres que les dépenses salariales. Pour cela, nous avons utilisé certains codes d'article économique. Pour évaluer les dépenses salariales de TI, nous avons utilisé des portions des coûts salariaux et des avantages sociaux, par classification de paie, grâce aux données fournies par la Commission de la fonction publique. Nous avons également fait appel au Secrétariat du Conseil du Trésor pour faire nos estimations.

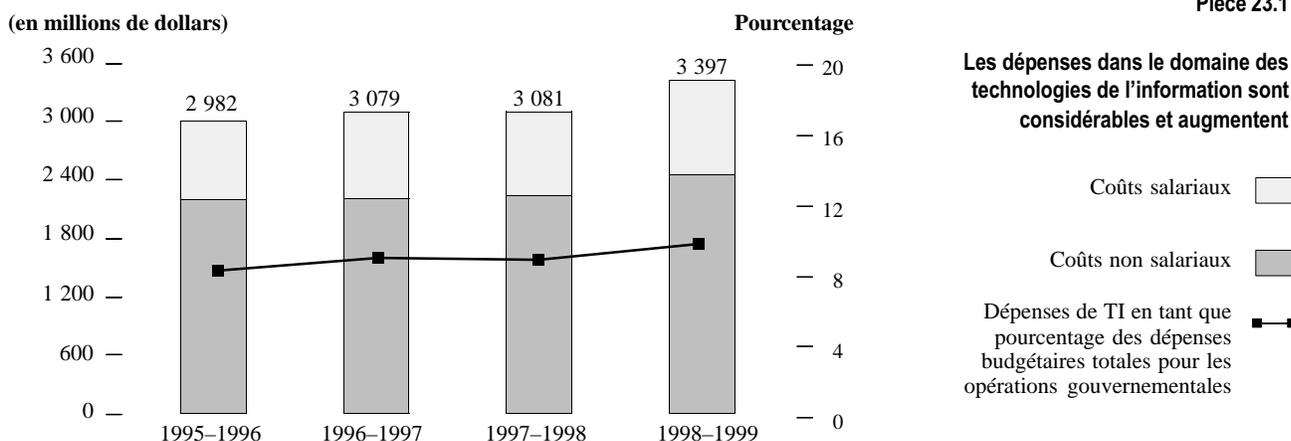
23.25 Notre estimation était prudente. C'est ainsi que nous n'avons pas essayé d'inclure les dépenses codées pour les

travaux spécialisés tels que la construction de satellites ou d'autres équipements extrêmement perfectionnés, tels que des systèmes d'armement.

23.26 Notre analyse a confirmé que les dépenses de TI sont considérables et en hausse. La pièce 23.1 montre que ces dépenses sont passées de près de 3 milliards de dollars en 1995–1996 à environ 3,4 milliards en 1998–1999, soit une augmentation de près de 14 p. 100. Au cours de la même période, les dépenses de TI, en tant que pourcentage des dépenses budgétaires totales pour les opérations gouvernementales, sont passées de 8,6 p. 100 à 10,1 p. 100.

23.27 Notre analyse a également montré que quatre ministères, qui ont chacun des dépenses de TI annuelles de plus de 100 millions de dollars, étaient responsables d'environ 60 p. 100 du total des dépenses de TI au gouvernement. Près de 30 p. 100 de ce même total était attribuable aux ministères et organismes dont les dépenses de TI étaient moyennes (de 25 millions à 100 millions de dollars par an). La pièce 23.2 illustre les dépenses de TI des ministères et organismes gouvernementaux, au cours des quatre derniers exercices, selon la taille des dépenses (importantes, moyennes ou petites). En résumé, près de 90 p. 100 du

Les dépenses dans le domaine des technologies de l'information (TI) sont considérables et en hausse.



Source : Receveur général et Commission de la fonction publique

total des dépenses de TI au gouvernement avaient été effectuées par les 20 ministères qui dépensaient le plus dans ce domaine.

23.28 Nous avons également entrepris une analyse des dépenses de TI par type d'achat : matériel, logiciels, services professionnels et produits et services de télécommunication. Cependant, comme les ministères et organismes manquaient d'uniformité dans la manière dont ils appliquaient les codes d'objet économique et codaient leurs dépenses pour les grands projets de TI, il a été impossible de faire une analyse valable de la situation.

Achats pour les grands projets de technologies de l'information

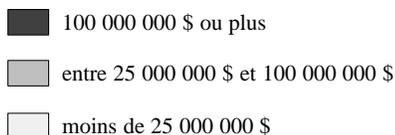
23.29 Les grands projets de développement de systèmes d'information visant à obtenir des solutions fonctionnelles aboutissent souvent à des échecs plus ou moins complets. Les raisons en sont diverses : ces projets ne répondent pas entièrement aux besoins

opérationnels ou ne parviennent pas à fournir et à mettre en service les systèmes en temps opportun, ou les coûts de ces projets sont excessifs. Cette observation de nature générale a été confirmée par nos vérifications des systèmes gouvernementaux en cours d'élaboration qui ont fait l'objet de nos rapports au Parlement en 1995, en 1996 et en 1997.

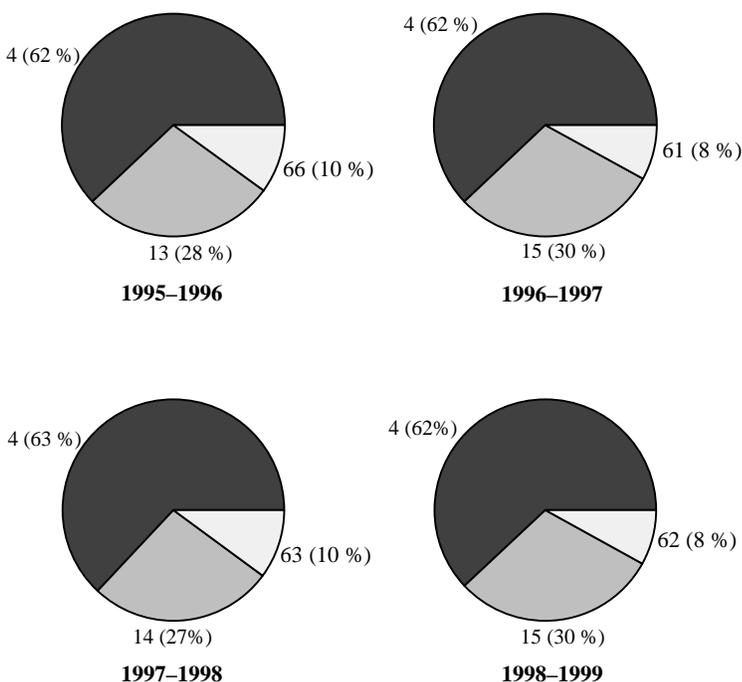
23.30 Les recherches antérieures ont montré que l'échec des projets est dû à un certain nombre de facteurs importants. La phase d'acquisition et les activités d'achat connexes en sont un. À cette époque, le processus d'achats dans le cadre de grands projets de TI aboutissait habituellement à la conclusion de marchés à forfait pluriannuels. Ces marchés comportaient des caractéristiques et des exigences détaillées, et le soumissionnaire offrant le meilleur prix, compte tenu d'une évaluation combinée des qualités techniques et du prix, obtenait habituellement le marché.

Pièce 23.2

Dépenses consacrées aux technologies de l'information, par ministère et organisme



Nombre de ministères et organismes (pourcentage des dépenses totales de TI)



Source : Receveur général

Élaboration d'une approche et d'un cadre nouveaux afin d'améliorer les résultats

23.31 En 1996, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a entrepris l'élaboration d'une nouvelle méthode d'achats destinée à éliminer certains des inconvénients de la méthode alors utilisée pour les acquisitions de TI importantes et complexes. Le Ministère a collaboré avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, des représentants des ministères et organismes utilisateurs, et les associations industrielles représentant les fournisseurs. En mars 1997, TPSGC a présenté, comme solution pour la phase d'acquisition des grands projets de TI, la seconde version de l'approche Achats axés sur les résultats (AAR).

23.32 L'approche AAR met l'accent sur les résultats et les avantages qui doivent découler d'un projet au lieu de privilégier une solution spécifique à un problème fonctionnel. Elle vise donc à assurer une analyse de rentabilisation solide. Cette approche souligne les avantages de la solution retenue, et non les caractéristiques et exigences détaillées d'une solution. Le projet est exécuté en plusieurs phases comportant des « portes de sortie » — c'est-à-dire des possibilités de mettre un terme au projet, s'il y a lieu. Le paiement est fonction du rendement et il est habituellement effectué à l'achèvement de tâches déterminées. En outre, les AAR encouragent l'utilisation d'un système de reddition de comptes clairement établi pour toutes les parties au contrat, et favorisent le choix de solides méthodes de gestion de projet, notamment la détermination et la gestion rigoureuses des risques. Depuis l'élaboration de cette approche, on a recommandé son utilisation pour les achats destinés à des projets de TI importants et complexes.

23.33 L'approche AAR concorde parfaitement avec le Cadre amélioré pour la gestion des grands projets de développement de TI. Le Secrétariat du

Conseil du Trésor a élaboré le Cadre en 1995 afin d'éliminer les faiblesses que nous avons relevées au cours de nos vérifications de systèmes en cours de développement. Les éléments des AAR, tels que l'obligation de présenter une solide analyse de rentabilisation comportant des mises à jour périodiques, et l'insistance sur la planification initiale, sont aussi des éléments clés du Cadre.

On dispose de peu de projets à examiner, mais de nouveaux concepts sont mis en oeuvre

23.34 Étant donné l'élaboration du Cadre amélioré pour la gestion et de l'approche AAR, on pourrait s'attendre à ce que les acquisitions récentes effectuées dans le cadre d'importants projets de TI utilisent les éléments essentiels de ces mécanismes.

23.35 Nous avons entrepris de repérer les importantes acquisitions de TI effectuées au cours de ces dernières années pour constituer un échantillon à examiner. Cependant, nos rencontres avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de TPSGC et de certains ministères utilisateurs ont permis de constater que, hormis deux initiatives majeures, peu de projets de TI importants avaient été lancés récemment.

23.36 Le problème du passage à l'an 2000 des ordinateurs a été l'une des grandes priorités du gouvernement pour la majeure partie de 1998 et de 1999. Le travail d'élaboration de systèmes a été reporté afin de tester les systèmes et dispositifs non conformes et de prendre des mesures correctives, surtout dans le cas des systèmes jugés essentiels à la mission du gouvernement. Par mesure de prudence, la plupart des ministères ont refusé d'apporter des changements à leurs systèmes, même après avoir installé des systèmes conformes, afin d'éviter le risque que leur environnement informatique ne soit plus conforme lors du passage à l'an 2000. Au même moment, les ministères et organismes

L'analyse de rentabilisation est un élément essentiel pour assurer la mise en oeuvre réussie de projets de TI importants et complexes.

convertissaient également leurs systèmes financiers ou en mettaient de nouveaux en service afin de répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement avant la date limite de 2001. Nous avons déjà fait une vérification de la Stratégie et nous en effectuerons d'autres à l'avenir.

23.37 Nous avons axé la présente vérification sur les grands projets de TI qui utilisent les concepts et les éléments de l'approche et du cadre élaborés récemment. En dehors des travaux de TI liés à la Stratégie d'information financière et au passage à l'an 2000, très peu de projets de TI importants ont été entrepris au cours des deux dernières années. Nous en avons cependant repéré deux qui étaient récents, à savoir le Système des contrôles à l'exportation et à l'importation et le Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel. Nous en avons examiné la phase d'acquisition. Le contrat d'ensemble pour l'an 2000 a été cité comme exemple d'une autre stratégie d'achat. Nous avons procédé à un examen limité de cet achat.

23.38 Le projet de Système des contrôles à l'exportation et à l'importation (SCEI) au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a été conçu pour faciliter le contrôle du Ministère sur les activités d'exportation et d'importation en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Le projet était destiné à remplacer deux systèmes existants qui devenaient désuets et à assurer des interfaces avec les principales parties intéressées de l'industrie et d'autres entités gouvernementales.

23.39 Le ministère de la Défense nationale avait déjà fait un certain nombre de tentatives pour optimiser la disponibilité de ses systèmes d'équipement et d'armement. Sous sa forme actuelle, le projet de Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel (SISAM) a pour objet

d'optimiser la disponibilité de ces systèmes pendant tout leur cycle de vie. Il est destiné à fournir un environnement intégré aux forces aériennes, terrestres et maritimes du Canada ainsi qu'aux unités administratives du Ministère, afin de remplacer les systèmes d'information distincts utilisés pour gérer et soutenir les systèmes d'équipement militaire et d'armement de chaque force.

23.40 Le « contrat d'ensemble pour l'an 2000 » était destiné à assurer les ressources techniques spécialisées nécessaires pour prendre des mesures correctives et effectuer les essais et la mise en oeuvre requises pour le passage à l'an 2000. Dans le cadre de cette initiative, sept contrats ont été octroyés en vertu d'une entente en matière d'approvisionnement des ministères et organismes. Cette entente garantissait un volume minimum d'affaires aux fournisseurs. Au départ, le projet couvrait seulement le travail lié aux systèmes appuyant des fonctions essentielles à la mission du gouvernement, mais il a ensuite été étendu aux systèmes appuyant des fonctions essentielles à la mission des ministères. L'entente visait le travail lié à tous les systèmes essentiels à la mission.

23.41 Les deux projets de TI en sont à des étapes de mise en oeuvre différentes. Les contrats relatifs au passage à l'an 2000 ont pris fin en juin 2000. La pièce 23.3 présente un résumé de l'étape d'acquisition pour les deux projets ainsi que certaines informations sur le contrat d'ensemble pour l'an 2000.

23.42 **Mise au point d'une analyse de rentabilisation.** L'analyse de rentabilisation est un élément essentiel pour assurer la mise en oeuvre réussie de projets de TI importants et complexes. L'élaboration d'une analyse solide est au coeur de l'approche Achats axés sur les résultats (AAR) et elle constitue un élément clé du Cadre amélioré pour la gestion. Les deux projets de TI que nous

Étape d'acquisition de deux grands projets de technologies de l'information et de l'entente en matière d'approvisionnement pour l'an 2000 – Sommaire

	Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel	Système des contrôles à l'exportation et à l'importation	Entente en matière d'approvisionnement pour l'an 2000
Activité principale	<ul style="list-style-type: none"> • Intégré pour permettre à la Marine, à l'Armée de terre et à l'Armée de l'air d'entretenir et de soutenir plus efficacement leur équipement et leurs systèmes d'armement • Basé sur un logiciel de série et sur les pratiques exemplaires de l'industrie dans le domaine de l'acquisition et du soutien du matériel • Coût prévu : 109,3 millions de dollars 	<ul style="list-style-type: none"> • Système de contrôle destiné à soutenir les éléments de contrôle des accords commerciaux, la politique d'allocation des contingents et la délivrance de permis ministériels • Interfaces avec les exportateurs, les importateurs, les courtiers en douanes et l'Agence des douanes et du revenu du Canada • Coût prévu : 6 millions de dollars 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats de services professionnels mis à la disposition des ministères pour la fourniture de solutions correctrices pour le passage à l'an 2000, pour les systèmes essentiels à la mission • Établis avec sept entreprises afin d'accélérer et de faciliter la fourniture des services professionnels de TI requis • Budget : minimum de 100 millions de dollars
Recommandation en faveur de l'élaboration d'une solution conjointe pour toutes les Forces	le 24 octobre 1994		
Demande de propositions (pour le projet pilote)	mars 1996 (soumissions rejetées ultérieurement)		
Autres consultations avec l'industrie et d'autres pays	de juillet à décembre 1996		
Décision d'utiliser l'approche Achats axés sur les résultats	le 19 janvier 1997	automne 1997	automne 1997
Lettre d'intérêt ou ébauche de demande de propositions, présentée sur le site MERX	mars 1998	le 4 décembre 1998	le 3 octobre 1997
Demande de propositions Date limite	le 26 juin 1998 le 4 août 1998	le 27 janvier 1999 le 17 mars 1999	le 7 novembre 1997 le 7 janvier 1998
Contrats dans le cadre d'un arrangement en matière d'approvisionnement accordés à sept entreprises Premières commandes Achèvement			début de mars 1998 juin 1998 le 30 juin 2000
Attribution du contrat pour la première étape : Solution initiale Étape de définition	le 11 décembre 1998	le 25 mai 1999	
Achèvement	le 30 juin 2000	le 18 janvier 2000	
Attribution du contrat pour la deuxième étape : Solution complète Étape de construction	le 30 juin 2000	le 24 décembre 1999	
(Planifiée) Mise en place progressive avec « portes de sortie » Mise en oeuvre définitive	jusqu'au 1 ^{er} avril 2004	le 1 ^{er} avril 2001	

Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; Défense nationale; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

avons examinés ont fait l'objet d'études de rentabilité complètes.

23.43 L'analyse de rentabilisation effectuée pour le projet du Système des contrôles à l'exportation et à l'importation (SCEI) a permis de déterminer les extrants et les avantages attendus de ce projet. Cette étude établissait un lien entre ces avantages et le mandat du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, d'une part, et l'orientation du programme de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation, d'autre part. Elle comportait également une analyse de plusieurs solutions possibles au problème fonctionnel, y compris leurs répercussions à long terme sur le plan des coûts. La solution recommandée était également justifiée à l'aide de documents.

23.44 Le projet du Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel (SISAM) était fondé sur une analyse de rentabilisation. Celle-ci décrivait les difficultés de restructuration ainsi que les avantages d'une intégration des systèmes d'information qui étaient exploités à l'époque par les trois forces et les unités administratives. L'analyse de rentabilisation a été révisée au fur et à mesure de l'évolution du projet, et des aménagements lui ont été apportés en fonction des besoins. Toutes les décisions concernant les « portes de sortie », les tâches nouvelles et les changements de l'étendue du projet sont régis par cette analyse, qui sert aussi de fondement pour l'évaluation du rendement.

23.45 Utilisation d'une approche échelonnée. En décomposant un projet en plusieurs étapes, l'approche AAR fournit des points de contrôle permettant de décider si les avantages que les utilisateurs retirent du projet deviennent insuffisants pour justifier un autre investissement de ressources. Les deux projets ont utilisé une approche échelonnée comportant des portes de sortie successives. En outre, les deux ministères ont utilisé la première

phase du projet pour élaborer la stratégie de solution fonctionnelle et définir l'étape du projet consacrée au développement et à la construction. Les deux projets mettaient l'accent sur les avantages globaux à obtenir, plutôt que sur une définition détaillée des caractéristiques et des exigences de départ.

23.46 Pour le projet du Système des contrôles à l'exportation et à l'importation, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a signé un contrat avec une entreprise d'experts-conseils chargée de l'aider à préparer les demandes de la proposition, y compris les critères d'évaluation. Le projet lui-même comportait une phase de définition, suivie d'une phase de construction. Le contrat relatif à la phase de définition a pris fin en janvier 2000, une fois que les exigences définitives du système ont été établies. Le contrat pour la phase de la construction comporte de nombreuses tâches qui serviront de points de contrôle, ce qui offre aux deux parties des possibilités supplémentaires de résilier le contrat si l'une d'elles le désire. La pleine mise en oeuvre du projet est prévue pour avril 2001.

23.47 Pour le projet du Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel, le ministère de la Défense nationale a entamé le processus d'acquisition officiel en lançant un appel d'offres préliminaire. L'appel d'offres final contenait des spécifications fonctionnelles minimales et l'entreprise de TI devait être en mesure de fournir la solution. Le contrat relatif à la première phase prévoyait non seulement la conception d'un système d'ensemble et d'un plan de mise en oeuvre, mais également le remplacement d'un système désuet, au dépôt d'ateliers de Montréal, par au moins 30 p. 100 de la fonctionnalité prévue pour le nouveau système. Le contrat pour la seconde phase porte sur la construction et la livraison du système complet. Le déploiement de celui-ci comporte des mises en place

progressives avec portes de sortie et devrait être terminé d'ici juin 2004.

23.48 Établissement d'une régie et obtention d'un parrainage de haut niveau. Un parrainage de haut niveau et un système approprié de régie sont essentiels pour assurer une mise en oeuvre réussie des grands projets de TI. Nous en avons trouvé certains aspects dans les deux projets que nous avons examinés. En outre, il n'y a pas eu de roulement au sein des nombreux cadres supérieurs responsables des projets.

23.49 Le directeur général de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation a été le principal parrain du projet SCEI et ce, dès le début. Ce projet est guidé par un comité directeur composé de cadres supérieurs du Ministère et d'un représentant de la direction de l'entreprise détenant le contrat. Les rôles et responsabilités respectifs du Ministère et de l'entrepreneur sont définis dans les deux contrats.

23.50 Pour le projet SISAM, le parrain est un cadre supérieur de la Direction du contrôle du matériel et de la gestion opérationnelle, du ministère de la Défense nationale. Le gestionnaire de projet est un agent principal du groupe du Matériel, poste qu'il occupe depuis 1996. Sur le plan interne, l'équipe de projet relève du Comité supérieur de révision du SISAM, constitué de cadres supérieurs provenant des trois forces, des Services d'information, de la Logistique et du Génie de la Défense. Un comité directeur exécutif du SISAM supervise le projet. Ce comité est constitué de cadres supérieurs de toutes les parties intéressées — Défense nationale, TPSGC et l'entrepreneur.

23.51 Gestion du projet et des risques connexes. Bien que cela n'ait pas été considéré comme un élément clé de l'approche AAR ni du Cadre amélioré pour la gestion, pour chacun des deux projets que nous avons examinés,

une équipe intégrée a été chargée d'en faire la gestion. Les deux équipes sont composées de membres du personnel du ministère concerné et d'experts-conseils de l'entrepreneur. Grâce à ces équipes, on dispose de la souplesse et de la rapidité requises pour apporter les changements devant faire avancer le projet ou atténuer les risques.

23.52 Le Bureau de gestion intégrée du projet pour le SCEI fait appel à la participation d'agents ministériels et de représentants de l'entrepreneur. Il est présidé par le responsable de projet de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation, et compte parmi ses membres un cadre supérieur de la Direction générale de la gestion et des technologies de l'information du Ministère. Chaque mois, le Bureau met à jour une analyse détaillée des risques du projet et passe en revue cette analyse afin de déterminer si des changements ou des mesures supplémentaires se justifient. L'entrepreneur est payé lorsqu'une tâche autorisée est achevée avec succès à la date d'échéance. Le contrat comporte également des dispositions pour prévenir ou régler des différends.

23.53 Dans le cas du SISAM, l'obligation d'utiliser une équipe de projet intégrée était stipulée dans l'Énoncé des travaux pour chaque étape du projet. Non seulement une équipe intégrée accroît-elle la souplesse et la rapidité d'intervention, mais elle devrait aussi rehausser l'efficacité, améliorer la communication et rationaliser la supervision. Comme dans le cas du SCEI, l'appel d'offres pour le SISAM stipulait qu'un plan de gestion des risques était obligatoire. Chaque étape du projet a été décomposée en une série de sous-projets comportant des tâches précises. Les paiements sont assujettis à l'achèvement des tâches préautorisées. Outre les clauses de recours, les contrats attribués dans le cadre du SISAM comportent des mesures incitatives négociables pour obtenir un rendement supérieur.

À notre avis, le fait que l'accent a été mis sur la planification initiale a été un élément essentiel des bons résultats obtenus jusqu'à présent pour les deux projets.

Les extrants ne sont pas garantis, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants

23.54 Les projets du SCEI et du SISAM en sont tous deux à l'étape de la construction. Bien que leur mise en oeuvre et leur fonctionnement complets ne soient pas garantis, les deux projets ont progressé et donné des résultats conformément aux plans. En juillet 2000, le calendrier d'exécution était respecté et les coûts prévus n'avaient pas été dépassés.

23.55 Les contrats pour la première étape des deux projets ont été menés à bien et ont servi de base aux travaux prévus dans les contrats de la seconde étape. Le SCEI devrait être opérationnel en avril 2001, comme prévu. En ce qui concerne le SISAM, en septembre 1999, le contrat pour la première étape avait livré un système dont la capacité de fonctionnement permettait de répondre à 30 p. 100 des exigences fonctionnelles au dépôt d'ateliers du Ministère à Montréal. Avec des mises en oeuvre progressives, le projet devrait être pleinement opérationnel d'ici juin 2004.

23.56 Les contrats relatifs au passage à l'an 2000 sont différents de ceux concernant les deux projets d'élaboration de systèmes. L'objet était d'assurer la disponibilité de ressources techniques spécialisées. Pour cela, on avait conclu une entente en matière d'approvisionnement qui prévoyait un montant minimum garanti de 100 millions de dollars pour des travaux sous contrat répartis entre les sept soumissionnaires retenus. Dans le cadre de cette entente, un ministère utilisateur pouvait faire un choix direct entre les sept entrepreneurs présélectionnés et, par l'intermédiaire de TPSGC, obtenir d'eux des plans de travail. En juin 2000, lorsque l'entente a pris fin, elle avait répondu aux attentes en offrant des ressources spécialisées sous contrat. La garantie intégrale avait été exercée et il n'y avait pratiquement eu aucune défaillance de système. Nous

avons également noté un avantage important : cette entente offrait un processus rationalisé d'obtention de ressources techniques sous contrat et permettait de les déployer rapidement. Il n'y a aucun autre exemple d'application de cette entente en matière d'approvisionnement, mais elle pourrait être adaptée au profit d'activités d'achat futures.

23.57 Notre examen des deux grands projets de TI indique qu'un grand nombre des éléments essentiels de l'approche Achats axés sur les résultats et du Cadre amélioré pour la gestion peuvent fonctionner et donner de bons résultats. L'analyse de l'expérience acquise lors des deux projets n'est pas suffisamment concluante; on ne peut d'ailleurs pas parler de succès complet étant donné que les projets ne sont pas encore terminés. Cependant, l'expérience acquise jusqu'à présent grâce au SCEI et au SISAM est encourageante.

23.58 À notre avis, le fait que l'accent a été mis sur la planification initiale a été un élément essentiel des bons résultats obtenus jusqu'à présent pour les deux projets. L'avantage de cette planification ne se limite pas seulement à un rôle de guide et de procédure recommandée. Il conviendrait d'en faire une pratique générale pour les achats et l'élaboration de grands projets de TI. La planification initiale a porté sur les points suivants :

- mettre l'accent sur les besoins opérationnels, définis selon le mandat du programme et les extrants fonctionnels, et non sur la solution;
- décomposer le projet en étapes et en tâches;
- obtenir l'engagement et la participation continus de la haute direction;
- établir une structure de régie;
- associer TPSGC à l'élaboration d'une stratégie d'achat appropriée et ce, dès le début du processus.

23.59 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient analyser l'expérience acquise lors des acquisitions récentes et préciser les pratiques dont ils exigeront en général l'observation de la part des ministères et organismes utilisateurs pour les grands projets de technologies de l'information.

Réponse du gouvernement : Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuient la recommandation. Nous continuerons à favoriser l'application du Cadre de gestion amélioré et de l'approche Achats axés sur les résultats aux grands projets de technologies de l'information.

Des difficultés demeurent en ce qui concerne les achats futurs pour les grands projets

23.60 Nous avons remarqué que l'utilisation de la nouvelle approche pour les achats et du cadre de gestion de projet offrait certains avantages. Cependant, un certain nombre de questions restent à régler.

23.61 Les technologies progressent rapidement. De nouveaux produits offrant une vitesse et une capacité de traitement toujours plus grandes sont constamment mis au point. En outre, le milieu de travail change continuellement et avec lui, les exigences en matière de programme et les besoins opérationnels. Plus il faut de temps pour acquérir, élaborer et mettre en oeuvre des solutions technologiques, plus il y a de risque que les besoins opérationnels changent et que les solutions retenues deviennent moins rentables ou pertinentes. La longueur des étapes d'acquisition et de mise en oeuvre accroît aussi le risque que les technologies acquises ne soient déjà dépassées au moment où elles deviennent opérationnelles. Par conséquent, on ajoutera beaucoup de valeur aux projets en

arrivant à raccourcir la période requise pour les activités d'acquisition.

23.62 Nous avons examiné la chronologie des activités des deux grands projets et analysé le laps de temps couvert par les activités d'acquisition. Nous avons constaté qu'il dépassait 18 mois. Les besoins du projet du SCEI ont été analysés pour la première fois en 1997 et le contrat relatif à la première étape a été octroyé à la fin de mai 1999. Avant qu'on adopte l'approche AAR, on s'était déjà rendu compte qu'on avait besoin du SISAM et on s'était efforcé d'élaborer ce système dès 1994. Le projet du SISAM sous sa forme actuelle a été entrepris en 1996 et le contrat relatif à sa première étape a été octroyé en décembre 1998.

23.63 Selon l'industrie des TI, la vitesse de traitement double tous les 18 mois et une année Internet dure trois mois civils. On ne s'attend pas à ce que l'élaboration et la mise en opération des grands projets de TI suivent ce rythme, mais le fait demeure que le gouvernement devra trouver des moyens de réduire le laps de temps couvert par ses activités d'acquisition pour les grands projets de TI.

23.64 Lors de l'examen de la stratégie d'achat du contrat d'ensemble pour l'an 2000, nous avons remarqué qu'elle offrait un mécanisme de déploiement rapide des ressources contractuelles, et que l'expérience acquise pourrait s'avérer utile pour les achats futurs. Il y a cependant des facteurs connexes à considérer lorsque l'on a recours à cette méthode d'approvisionnement pour d'autres projets.

23.65 Les mesures correctives pour le passage à l'an 2000 avaient un caractère exceptionnel. Elles avaient pour objet de s'assurer que les fonctions et les opérations essentielles ne soient pas interrompues lors du passage à l'an 2000 et après celui-ci. Les besoins en matière de ressources des ministères et organismes utilisateurs se chevauchaient en partie, ce qui a permis de structurer plus facilement

Plus il faut de temps pour acquérir, élaborer et mettre en oeuvre des solutions technologiques, plus il y a de risque que les besoins opérationnels changent et que les solutions retenues deviennent moins rentables ou pertinentes.

l'entente en matière d'approvisionnement. Dans les grands projets de TI, on ne s'attend pas à ce qu'il y ait cette même tendance naturelle au chevauchement. La difficulté consiste toujours à définir les catégories de ressources techniques en vue d'établir une entente en matière d'approvisionnement.

23.66 Une autre particularité des contrats relatifs au passage à l'an 2000 était leur coût. Comme le contrat avait pour objet d'assurer la disponibilité des ressources, les soumissionnaires retenus avaient dû garantir la fourniture des ressources techniques sur demande. Pour pouvoir conserver un personnel dont les services étaient réclamés au même moment dans le monde entier, il avait fallu adopter des taux de rémunération et des mesures incitatives correspondant à la situation sur le marché nord-américain pour les travaux relatifs au passage à l'an 2000. Les taux contractuels avaient été majorés et les entrepreneurs s'étaient vu garantir des travaux dont la valeur minimale était de 100 millions de dollars. Au fur et à mesure que le gouvernement étendra cette stratégie d'achat à d'autres acquisitions, la négociation des taux deviendra un facteur important de contrôle des coûts et d'optimisation des ressources.

23.67 L'expérience récente acquise à la suite des acquisitions faites pour les grands projets de TI est prometteuse. Cependant, le temps exigé par l'étape d'acquisition pourrait nuire au succès de la mise en oeuvre de solutions technologiques répondant aux besoins opérationnels. Il importe donc que le gouvernement se fonde sur l'approche AAR afin d'améliorer ses activités d'acquisition, et utilise le processus d'achat pour promouvoir et soutenir les acquisitions importantes dans le domaine des TI.

23.68 Le gouvernement devrait collaborer avec le secteur des technologies de l'information afin d'affiner sa méthode d'achat pour des

projets de technologie importants et complexes, de manière à améliorer ses activités d'acquisition, et en particulier leur rapidité d'exécution.

Réponse du gouvernement : Nous appuyons la recommandation voulant que nous collaborions avec le secteur des technologies de l'information pour favoriser l'achat en temps voulu des projets de technologie importants et complexes. C'est ce que nous faisons actuellement pour créer une stratégie d'achat optimale qui répondra aux besoins du gouvernement en direct.

Acquisition de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux

23.69 Les offres à commandes, un mécanisme d'achat utilisé par TPSGC, permet aux ministères et aux organismes utilisateurs de faire directement des commandes aux fournisseurs. Ces offres constituent un moyen d'acquérir des biens et des services à des prix pré-négociés, qui demeurent en vigueur pendant un laps de temps déterminé. Les offres à commandes sont la méthode préférée pour l'acquisition courante à faible volume de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement disponibles dans le commerce et destinés aux réseaux locaux.

23.70 Dans les limites du pouvoir délégué, les ministères et organismes utilisateurs peuvent faire des commandes subséquentes à une offre à commandes auprès d'un fournisseur déterminé, pour obtenir les quantités exactes de biens et de services dont ils ont besoin. En général, lorsqu'on fait une commande subséquentes à une offre à commandes, il n'y a pas de négociations ultérieures du prix et le fournisseur est tenu de se conformer aux exigences de la commande. Afin de tenir compte de l'évolution rapide de l'environnement, le fournisseur est autorisé à remplacer les produits inscrits par des versions améliorées ou

modernisées, à condition que celles-ci répondent aux exigences comparatives des tests d'évaluation des performances ou les dépassent, et qu'elles soient offertes à un prix égal ou inférieur.

23.71 Il y a plusieurs types d'offres à commandes. L'Offre à commandes principale et nationale (OCPN) est la plus répandue. Les OCPN sont organisées par TPSGC afin de répondre aux besoins communs des ministères et organismes gouvernementaux et de leur fournir le matériel courant dont ils ont besoin. Les OCPN sont mises au point sans demande des utilisateurs. On utilise aussi des offres à commandes régionales pour répondre aux besoins dans une zone géographique déterminée. Il y a enfin des offres à commandes individuelles qui sont utilisées pour répondre aux besoins d'un seul ministère ou organisme.

La méthode d'approvisionnement pour les micro-ordinateurs et produits reliés aux réseaux locaux a pour but d'optimiser les ressources

23.72 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi des OCPN pour les achats courants à faible volume de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux, y compris les ordinateurs de bureau et les ordinateurs portatifs ainsi que les serveurs. Les offres à commandes, établies en régime de concurrence, permettent de choisir les fournisseurs qui répondent aux exigences sur le plan technique et celui de la performance. Pour être admissible, le fournisseur doit également offrir un produit dont le prix s'inscrit dans une fourchette précise, établie par rapport au prix moyen soumis par les autres fournisseurs pour les produits de la même catégorie.

23.73 En général, un ministère utilisateur peut faire directement une commande d'ordinateurs de bureau et d'ordinateurs portatifs à un fournisseur

particulier de l'OCPN, commande dont le montant maximum est de 40 000 \$. Pour les serveurs, la limite est de 100 000 \$ par commande. Les renseignements relatifs aux OCPN existantes sont régulièrement mis à jour sur le site Web de TPSGC, dans son Guide d'acquisition d'ordinateur. Ce site est ouvert au public afin d'encourager la concurrence entre les fournisseurs.

23.74 Ce sont les OCPN pour les ordinateurs de bureau qui sont utilisées le plus fréquemment. Toutes les deux semaines, TPSGC évalue les produits et retient ceux dont le coût est le plus bas dans chacune des catégories d'ordinateurs de bureau; le Ministère emploie pour cela une formule d'évaluation combinant les qualités techniques et le prix. Les produits dont les coûts estimés sont les plus bas sont affichés sur le site Web du Ministère. Pour encourager l'utilisation de ces produits, TPSGC relève le plafond de ces commandes pour le porter de 40 000 \$ à 100 000 \$.

23.75 Les offres à commandes sont structurées de manière à permettre les achats courants, à faible volume. Pour les achats à volume élevé, TPSGC offre aux ministères et organismes utilisateurs la possibilité de présenter une demande de rabais pour volume élevé aux fournisseurs OCPN. Ces demandes peuvent être utilisées pour des achats allant jusqu'à 10 millions de dollars. Elles sont traitées en régime de concurrence et constituent donc une alternative à la formule traditionnelle du lancement d'appels d'offres.

23.76 À notre avis, la formule des offres à commandes comme méthode d'acquisition de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux présente des avantages. En outre, les exigences techniques et celles des tests d'évaluation de performance ajoutent de la valeur au processus d'acquisition.

Les offres à commandes, établies en régime de concurrence, permettent de choisir les fournisseurs qui répondent aux exigences sur le plan technique et celui de la performance.

L'augmentation des achats dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé pourrait engendrer des économies de l'ordre de 10 millions de dollars par an.

Il y a des possibilités de faire des économies supplémentaires

23.77 Les commandes faites dans le cadre d'une OCPN portent normalement sur les achats à faible volume. Lorsqu'il fait une commande, un ministère achète habituellement le produit inscrit dans l'OCPN à un prix déterminé. Ce prix a été établi dans une fourchette de prix concurrentiels, mais habituellement avec une majoration à cause du faible volume prévu de l'achat. Bien que le processus de demandes de rabais pour volume élevé puisse être utilisé pour obtenir des rabais dans le cas d'achats à volume élevé, la plupart des micro-ordinateurs et des produits reliés aux réseaux locaux ont été acquis, au cours des deux dernières années, dans le cadre de commandes des ministères.

23.78 Nous avons examiné les données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur les achats de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux en 1998-1999 et en 1999-2000. Nous avons remarqué qu'en moyenne, les achats effectués dans le cadre de demandes de rabais pour volume

élevé représentaient environ 25 p. 100 de la valeur totale (quelque 200 millions de dollars) des acquisitions annuelles visant ces produits. Les données montrent que l'on a beaucoup utilisé les commandes dans le cadre des OCPN; celles-ci représentaient en effet 45 p. 100 environ des achats. Pour les achats restants, on a utilisé des demandes de propositions ou des préavis d'adjudication de contrat non contestés. En outre, environ 65 p. 100 des micro-ordinateurs et produits reliés aux réseaux locaux achetés dans le cadre d'offres à commandes ont été acquis au cours des trois derniers mois de l'exercice financier. Une analyse des données du quatrième trimestre provenant d'un échantillon de quatre ministères a confirmé que les achats à faible volume dominant (voir la pièce 23.4). Nous avons analysé un échantillon de transactions correspondant à des demandes de rabais pour volume élevé, traitées par TPSGC en 1999-2000, et nous avons constaté que les économies réalisées grâce aux rabais pour volume élevé étaient de 17 p. 100 environ.

23.79 Certains utilisateurs ont exprimé la crainte que les demandes de rabais pour volume élevé ne prennent beaucoup de temps. Cependant, un petit échantillon d'acquisitions dans le cadre de ce type de demande en 1999-2000 a montré que le processus d'achat prenait quatre semaines en moyenne, ce qui constitue un net avantage par rapport au recours à la voie concurrentielle traditionnelle des demandes de propositions. D'autres utilisateurs qui avaient des réserves au sujet de l'utilisation des demandes de rabais pour volume élevé ont dit qu'ils préféreraient conserver le contrôle exclusif ou qu'ils craignaient que TPSGC n'ait pas la souplesse voulue.

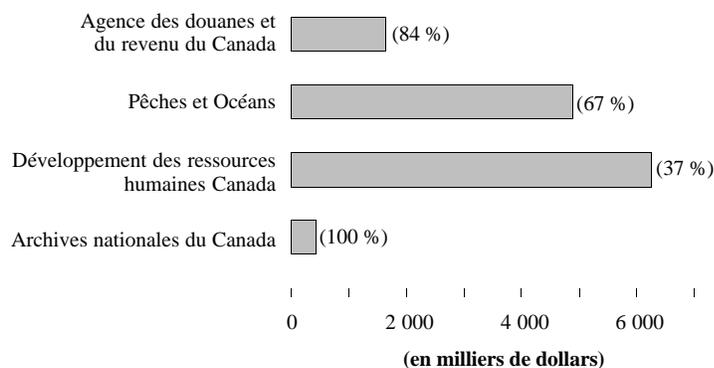
23.80 Nous reconnaissons que les achats dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé ne sont pas toujours possibles et que, dans certains cas, de simples commandes conviennent bien et sont le choix le plus rentable.

Pièce 23.4

Les achats à faible volume prédominent

Analyse des données du quatrième trimestre provenant de quatre ministères de notre échantillon

(Le pourcentage représente la proportion des achats à faible volume)



Source : Données ministérielles sur les acquisitions en 1999-2000 de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux

Cependant, l'augmentation des achats dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé pourrait engendrer des économies de l'ordre de 10 millions de dollars par an.

23.81 Par mesure de commodité, les ministères et organismes utilisent des cartes d'achats et des bons de commandes locaux pour les achats de moins de 5 000 \$. TPSGC ne dispose pas de données sur ces achats, et on en ignore donc l'importance. Dans les petits ministères ou ceux qui sont très décentralisés, de tels achats peuvent représenter une part considérable du total des achats de ces ministères. Certains de ces achats pourraient constituer une autre source d'économie.

23.82 Il est également possible de réaliser des économies supplémentaires ou de réduire les délais d'exécution en utilisant d'autres formes d'offres à commandes. Trois des huit ministères utilisateurs que nous avons choisis pour notre examen ont demandé leurs propres offres à commandes. Les offres à commandes individuelles et nationales (OCIN) sont mises en place par TPSGC après réception des demandes d'un ministère, assorties des fonds nécessaires. Ce ministère peut alors les utiliser dans l'ensemble du Canada.

23.83 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a utilisé des OCIN pour obtenir les services d'entretien dont il avait besoin dans ses missions du monde entier et pour raccourcir la durée du processus d'achat. L'examen des données nous a montré que l'utilisation des OCIN avait permis au Ministère de ramener à deux semaines le temps requis pour certaines acquisitions. Le ministère de la Défense nationale a réalisé des économies de 39 p. 100 grâce à son OCIN regroupée, qui a pris fin en juillet 1999. Le MAECI avait lancé six OCIN en août 2000. Le ministère de la Défense nationale accusait un certain

retard dans le remplacement de son OCIN regroupée, mais il poursuivait ses efforts.

23.84 La méthode d'approvisionnement que constitue l'offre à commandes principale et nationale convient parfaitement à l'achat d'articles tels que les ordinateurs de bureau et les ordinateurs portatifs. Néanmoins, nous sommes d'avis que l'on pourrait déployer davantage d'efforts pour optimiser les ressources.

23.85 Les ministères et les organismes, en coopération avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, devraient s'efforcer de regrouper les achats de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux, afin d'exploiter les possibilités d'économies supplémentaires. En outre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les ministères utilisateurs devraient envisager d'autres options afin de répondre avec plus de souplesse aux besoins opérationnels du gouvernement.

Réponse du gouvernement : Nous appuyons la recommandation dans son ensemble.

Les offres à commandes pour les permis d'utilisation de logiciels commerciaux et pour les solutions logicielles ont été interrompues en raison de contestations des soumissions

23.86 Outre l'achat de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux, les ministères et organismes utilisateurs se servaient des OCPN pour acheter directement aux fournisseurs des produits logiciels commerciaux de série, sous réserve des plafonds autorisés. Ces plafonds étaient de 40 000 \$ pour les permis d'utilisation de logiciels et de 50 000 \$ pour les solutions logicielles comportant la prestations de services. Les achats qui dépassaient ces plafonds étaient traités par TPSGC. Outre l'utilisation des commandes, les ministères et organismes effectuaient des achats directs; pour cela,

ils utilisaient des cartes d'achat, des bons de commandes locaux et des contrats à fournisseur unique.

23.87 La méthode d'approvisionnement par OCPN a été créée pour répondre aux besoins ponctuels de quantités limitées de produits. Considérée comme une méthode d'achat efficiente, elle a été fort utilisée. En 1998–1999, TPSGC a traité des achats de logiciels dont la valeur totale s'élevait à environ 200 millions de dollars, dont quelque 120 millions correspondaient à des achats dans le cadre d'OCPN. Au milieu de 1999, 65 OCPN visant des fournisseurs de logiciels étaient en vigueur.

23.88 Les OCPN étaient octroyées aux fournisseurs de logiciels sur une base non concurrentielle. Les critères, à la différence de ceux des OCPN pour les micro-ordinateurs et les produits reliés aux réseaux locaux, étaient uniquement fondés sur les volumes antérieurs d'activité et ne portaient pas sur les spécifications techniques ou les prix. En utilisant cette méthode ainsi que d'autres méthodes d'approvisionnement non concurrentielles, les ministères pouvaient, à la longue, investir des sommes importantes dans certains produits logiciels acquis de manière ponctuelle et dans un régime sans concurrence. Si un ministère était obligé d'étendre à l'ensemble de ses services l'utilisation des logiciels ainsi acquis, ou s'il devenait nécessaire d'acheter des services d'entretien et des mises à niveau de logiciels pour l'ensemble du ministère, cela pourrait provoquer un sérieux problème d'achat.

23.89 Ces dernières années, les soumissionnaires éventuels ont contesté avec succès la demande du gouvernement de moderniser les parcs existants de logiciels. Après ces contestations, TPSGC a limité le recours aux OCPN pour les acquisitions de logiciels afin d'essayer de mieux contrôler ces acquisitions et d'empêcher l'installation d'autres parcs de logiciels acquis de façon ponctuelle. En

août 1997, TPSGC et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont adopté une mesure provisoire selon laquelle l'utilisation des OCPN pour les logiciels était limitée à l'achat de dix permis d'utilisation ou à l'ajout de dix utilisateurs par commande. En juin 1999, TPSGC a annoncé que les 65 OCPN en vigueur seraient supprimées d'ici le 31 août 1999. (On trouvera de plus amples renseignements sur ces contestations des soumissions et sur leurs répercussions dans le présent chapitre, sous la rubrique Réaction aux contestations des soumissions et règlement des différends.)

La mise en place du mécanisme d'achat destiné à remplacer les offres à commandes de logiciels a connu des retards et n'a pas apporté de solution satisfaisante

23.90 En juillet 1999, TPSGC a soumis un document de consultation aux utilisateurs du gouvernement et aux fournisseurs, qui portait sur les options d'achat concernant les produits logiciels et les solutions logicielles. Ce document contenait une analyse de la stratégie du Ministère pour les achats de logiciels. Il comprenait trois catégories d'achats dans ce domaine : les achats à un fournisseur unique ou à appel d'offres restreint, les achats comportant une demande de propositions, et le transfert des permis d'utilisation de logiciels appartenant à l'État. Dans la première catégorie, le Ministère offrait trois options, dont deux concernaient les dispositions d'offres à commandes pour les logiciels. Selon la première option, TPSGC introduirait l'usage d'offres à commandes individuelles et ministérielles (OCIM), ce qui lui permettrait de contrôler toutes les acquisitions de logiciels. La seconde option comportait la négociation d'offres à commandes ou d'ententes relatives à l'approvisionnement et accordait des pouvoirs contractuels spéciaux aux ministères et organismes utilisateurs pour l'acquisition de logiciels, sous réserve de conditions préétablies comprenant

notamment une obligation de faire rapport.

23.91 TPSGC a reconnu que la mise en oeuvre de la seconde option serait freinée par la difficulté d'obtenir des renseignements pertinents sur toutes les commandes de logiciels effectuées par les ministères et organismes utilisateurs. À la fin d'août 1999, TPSGC a commencé à mettre en place des OCIM pour l'obtention de permis d'utilisation de logiciels afin de remplacer les OCPN qui avaient été supprimées. Un cadre pour l'achat de solutions logicielles et de services connexes serait ultérieurement mis en place. Par ailleurs, le Ministère espérait pouvoir conclure à l'automne de 1999 les arrangements concernant les OCIM de logiciels.

23.92 Grâce à des demandes ouvertes d'expression d'intérêt de la part des fournisseurs, et en approchant ceux-ci directement, TPSGC a repéré 39 fournisseurs de logiciels satisfaisant aux critères de valeur et de volume pour les ventes antérieures faites au gouvernement. Il a donc commencé à négocier avec les fournisseurs en septembre 1999 et a octroyé la première OCIM en décembre 1999. En juin 2000, des OCIM avaient déjà été négociées avec 18 des 39 fournisseurs admissibles. En juillet 2000, alors que notre vérification se terminait, le Ministère avait fait des progrès, mais un certain nombre de dossiers de négociations demeuraient en souffrance. À la fin de septembre 2000, TPSGC nous a informés que 22 OCIM avaient été établies. Le ministère a précisé que les retards étaient en partie dus aux difficultés rencontrées lors de la négociation des conditions avec les fournisseurs.

23.93 Entre-temps, surtout d'août à décembre 1999, les ministères et organismes utilisateurs se sont retrouvés sans mécanisme pour remplacer l'instrument commode utilisé dans le cas des achats courants à faible volume, qui

avait été employé au gouvernement pour acheter 60 p. 100 du total des logiciels. Une série de consignes d'utilisation préliminaires, destinées à étayer un cadre d'achat de solutions logicielles et de services connexes, a été élaborée et présentée pour consultation en mars 2000. Au moment où nous terminions notre vérification, le cadre n'avait pas encore reçu de forme définitive. Le Ministère nous a informés que le processus piétinait à cause d'un certain nombre de questions de principe en suspens qui dépassaient le cadre des achats.

23.94 TPSGC comptait sur les OCIM pour contrôler toutes les commandes de logiciels subséquentes à une offre à commandes au gouvernement. Cela lui aurait permis de surveiller et d'analyser la demande d'ensemble au sein du gouvernement et d'éviter l'acquisition ponctuelle, sans régime de concurrence, de parcs de logiciels.

23.95 En négociant les OCIM de logiciels, TPSGC s'est rendu compte de l'importance des ressources supplémentaires dont il aurait besoin pour contrôler et administrer toutes les commandes. Il a donc obtenu l'autorisation de déléguer aux ministères et aux organismes le pouvoir de faire des commandes subséquentes. Conformément à cette délégation de pouvoir, les ministères et organismes peuvent placer des commandes dont le plafond est de 40 000 \$ pour les produits logiciels et de 100 000 \$, pour les services de solutions logicielles. Avant de recevoir cette autorisation, les ministères et organismes doivent accepter les conditions fixées par TPSGC qui exigent, entre autres, que le ministère utilisateur soit tenu responsable de la gestion des biens et des frais éventuels de litige découlant d'une utilisation inappropriée des OCIM. En juillet 2000, 13 ministères seulement avaient demandé que ces pouvoirs leur soient délégués et en avaient accepté les conditions. Les acquisitions de logiciels de ces 13 ministères représentaient

À notre avis, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a pas mis en place une méthode d'approvisionnement qui le protège adéquatement contre l'accumulation future d'un parc de logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence.

environ 7 p. 100 du total de ce type d'acquisitions en 1998–1999.

23.96 Nous avons noté que TPSGC n'a rien prévu pour surveiller le respect de ces conditions par les ministères utilisateurs. Dans deux des ministères que nous avons choisis pour notre examen, nous avons constaté que les systèmes de gestion des biens en ce qui concernait les achats de l'ensemble du ministère n'étaient pas totalement en place, et qu'il n'était pas évident que les changements nécessaires seraient entrepris ou achevés de si tôt. En l'absence de système efficace de gestion des biens, les ministères ne pourront pas exercer de contrôle sur l'acquisition ponctuelle de logiciels. En outre, nous avons remarqué que les commandes pour TPSGC dans le cadre des OCIM peuvent être traitées par deux directions distinctes ou par le personnel régional, et qu'il n'existe aucune coordination entre ces entités. À notre avis, TPSGC n'a pas mis en place une méthode d'approvisionnement qui le protège adéquatement contre l'accumulation future d'un parc de logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence. Or, il s'agissait là d'une des principales raisons de l'abandon des OCIM comme méthode d'approvisionnement en logiciels.

23.97 Les acquisitions de logiciels ont été traitées comme celles de n'importe quel autre produit. En réalité, les logiciels sont loin d'être des produits ordinaires. Ils ne sont pas interchangeable et on les améliore continuellement. Leur prix est fonction du nombre d'utilisateurs plutôt que du nombre d'articles. Le marché est extrêmement concurrentiel et comporte de nombreux intervenants.

23.98 Point plus important, les produits logiciels ont souvent de profonds effets sur un organisme. Ils doivent être intégrés aux autres produits technologiques pour pouvoir fonctionner. Les coûts d'entretien et de mise à niveau sont habituellement importants. Ces produits ont un impact direct sur les utilisateurs, et les coûts liés

aux changements, notamment la formation nécessaire et la perte de productivité, sont élevés. Les achats de logiciels correspondent plus à l'établissement d'une relation avec un produit ayant un certain cycle de vie qu'à l'achat d'un produit facilement remplaçable. Lorsque les produits logiciels font partie de l'infrastructure des TI ou du parc informatique de l'ensemble d'une entreprise, on pourrait envisager de les considérer comme des grands projets de TI et de traiter leur achat avec autant de rigueur et de discipline que pour ces projets. À notre avis, il importe que le gouvernement envisage d'adopter une stratégie d'acquisition de logiciels comme s'il s'agissait d'une forme d'investissement dans les TI.

23.99 Le gouvernement devrait élaborer une nouvelle stratégie, particulièrement axée sur les produits et les services logiciels, qui réduise le risque de création d'un parc de logiciels acquis de manière ponctuelle, sans régime de concurrence. Il conviendrait en particulier d'envisager la gestion du cycle de vie à long terme des produits logiciels faisant partie de l'infrastructure technologique d'un ministère ou d'un parc informatique pour l'ensemble de ce ministère.

Réponse du gouvernement : Nous appuyons la recommandation, avec la réserve formulée par plusieurs ministères quant à la sous-estimation de la gravité et de l'urgence de la situation pour l'achat de logiciels. Ceux-ci constituent un investissement stratégique et ils doivent être gérés comme tels, peu importe la façon dont ils sont acquis. Nous travaillerons avec TPSGC et d'autres parties intéressées pour établir un cadre qui tienne compte des problèmes liés à l'achat de logiciels et qui reconnaisse les différences entre les possibilités d'affaires réalistes pour remplacer les parcs de logiciels et les autres situations où la seule option possible est le renouvellement au moyen de l'acquisition de permis

d'utilisation supplémentaires ou de versions améliorées.

Conformité au pouvoir délégué

23.100 Le pouvoir de conclure des marchés a été délégué aux ministères et aux organismes en vertu de lois et de règlements ainsi que de directives du Conseil du Trésor. Les contrats ministériels dont le montant dépasse les limites de délégation doivent être traités par TPSGC et peuvent exiger l'autorisation du Conseil du Trésor. En dépit de la délégation de leur pouvoir, les ministres demeurent responsables des décisions en matière d'achats, ainsi que des résultats obtenus.

23.101 Les plafonds de délégation ne sont pas les mêmes pour les biens et pour les services. Ils varient également en fonction de la méthode d'acquisition des biens ou des services. En général, les contrats octroyés en utilisant MERX, un système d'appel d'offres électronique, ont un plafond plus élevé. Le plafond général pour les pouvoirs d'acquisition de biens qui sont délégués aux ministères est de 5 000 \$. TPSGC, autorité contractante pour tous les biens, a délégué ce pouvoir aux ministères et aux organismes. Pour certaines autres méthodes d'approvisionnement, d'autres plafonds sont applicables. La politique sur les marchés prévoit aussi des limites spéciales et exceptionnelles pour certains contrats, notamment ceux octroyés en cas d'urgence.

23.102 Aux fins de la présente vérification, nous avons choisi un petit échantillon d'acquisitions afin d'évaluer le degré de conformité aux pouvoirs délégués et à l'obligation d'utiliser des appels d'offres en régime de concurrence, le cas échéant.

23.103 Nous avons choisi les acquisitions parmi celles qui ont été faites par les huit ministères et organismes sélectionnés pour notre vérification.

Disposant de budgets de TI petits, moyens ou importants, ceux-ci sont représentatifs de l'ensemble des organisations gouvernementales. Leurs dépenses de TI étaient en moyenne de 1,4 milliard de dollars, soit 60 p. 100 des dépenses de TI totales du gouvernement au cours des quatre dernières années. L'échantillon d'environ 80 articles achetés a été choisi dans les dossiers comptables ou d'achats des ministères; il comprenait les acquisitions de services, de matériel et de logiciels en 1999–2000.

23.104 Hormis quelques écarts mineurs, nous n'avons relevé aucun usage abusif du pouvoir délégué aux huit ministères et organismes. Ce petit échantillon était destiné uniquement à servir de test afin de déterminer si une analyse et un examen plus poussés par le gouvernement se justifiaient. Le but n'était pas de présenter une conclusion statistique sur l'observation du pouvoir délégué dans l'ensemble du gouvernement. Au cours de notre examen, nous n'avons trouvé aucune trace de non-conformité généralisée ou d'usage abusif du pouvoir délégué.

Réaction aux contestations des soumissions et règlement des différends

23.105 La politique sur les marchés mentionne expressément les accords commerciaux et l'obligation de se conformer à ceux-ci. En général, en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* et de l'*Accord sur les marchés publics* de l'Organisation mondiale du commerce, les fournisseurs des pays signataires de ces accords doivent bénéficier des mêmes possibilités que celles accordées aux fournisseurs canadiens de faire des propositions pour les contrats portant sur des catégories déterminées de biens et de services. De la même manière, pour se conformer à l'*Accord sur le commerce intérieur*, le gouvernement est tenu d'accorder à tous les fournisseurs canadiens les mêmes

Au cours de notre examen, nous n'avons trouvé aucune trace de non-conformité généralisée ou d'usage abusif du pouvoir délégué.

Les cas déposés devant le Tribunal canadien du commerce extérieur qui ont atteint l'étape de l'enquête représentent moins de 0,5 p. 100 du montant total des contrats octroyés par le gouvernement chaque année pour la fourniture de biens et de services de TI.

possibilités d'accès aux contrats concernant certains biens et services.

23.106 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fait de l'intégrité le principe directeur de ses activités d'approvisionnement. Son *Guide des approvisionnements* stipule que « Les activités d'approvisionnement de TPSGC seront ouvertes, justes et honnêtes. » Le Ministère encourage le libre accès à l'information sur les activités d'achat du gouvernement dans le cadre de son initiative Contrats Canada. Cette initiative a pour objet de sensibiliser les fournisseurs à ces questions et de les encourager à s'inscrire, et elle fournit des données historiques sur les marchés. Elle offre un aperçu des méthodes utilisées par le gouvernement pour ses achats et pour le règlement des différends. On y décrit notamment MERX, le système d'appel d'offres électronique du gouvernement, ainsi que le Conseil de règlement des différends contractuels, qui est chargé de régler les différends avec les entrepreneurs. La base de données sur l'historique des marchés permet au public d'avoir accès à des données remontant à avril 1997. Contrats Canada fournit également de l'information sur les accords commerciaux et sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Peu de contrats ont donné lieu à des contestations

23.107 Aux termes des accords commerciaux, le gouvernement est tenu d'établir et de maintenir une autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes des fournisseurs éventuels au sujet de contrats spécifiques. Le Tribunal canadien du commerce extérieur, tribunal administratif, a été créé pour remplir ces fonctions. Les fournisseurs éventuels peuvent déposer une plainte au Tribunal contre l'attribution d'un contrat désigné en vertu des accords commerciaux. La pièce 23.5 illustre les principales activités qui ponctuent la contestation d'un contrat et les délais requis. Les fournisseurs

peuvent également porter le différend directement devant la Cour fédérale du Canada afin d'obtenir un examen judiciaire.

23.108 Nous avons analysé les données fournies par le Tribunal canadien du commerce extérieur concernant les contestations de contrats de technologies au cours des cinq années se terminant en décembre 1999. Le Tribunal a reçu au total 43 plaintes durant cette période, dont 24 sont parvenues à l'étape de l'enquête. Ces 24 cas représentent moins de 0,5 p. 100 du montant total des contrats octroyés par le gouvernement chaque année pour la fourniture de biens et de services de TI. La pièce 23.6 montre le nombre total de plaintes ainsi que celles ayant trait à des contrats de TI de 1995 à 1999.

Plusieurs cas clés avaient trait à l'achat de permis d'utilisation de logiciels

23.109 Nous avons examiné les décisions du Tribunal concernant des plaintes liées au domaine des technologies durant la période de cinq ans. Nous avons constaté que de nombreuses plaintes avaient été rejetées avant d'atteindre le stade de l'enquête, parce qu'elles sortaient de la sphère de compétence du Tribunal du fait que l'achat contesté n'était pas couvert par les accords commerciaux. La plupart des plaintes avaient trait à des particularités des contrats contestés. Nous avons cependant constaté que plusieurs cas clés entre 1997 et 1999 avaient trait à des problèmes similaires, tous liés à l'achat de permis d'utilisation de logiciels.

23.110 Nous avons examiné les décisions du Tribunal dans quatre de ces cas. Chaque fois, le ministère utilisateur s'était rendu acquéreur de permis d'utilisation supplémentaires ou de mises à niveau de logiciels déjà utilisés dans ses systèmes d'information. Trois contrats étaient des contrats à fournisseur unique aux termes des dispositions des accords commerciaux internationaux sur les appels

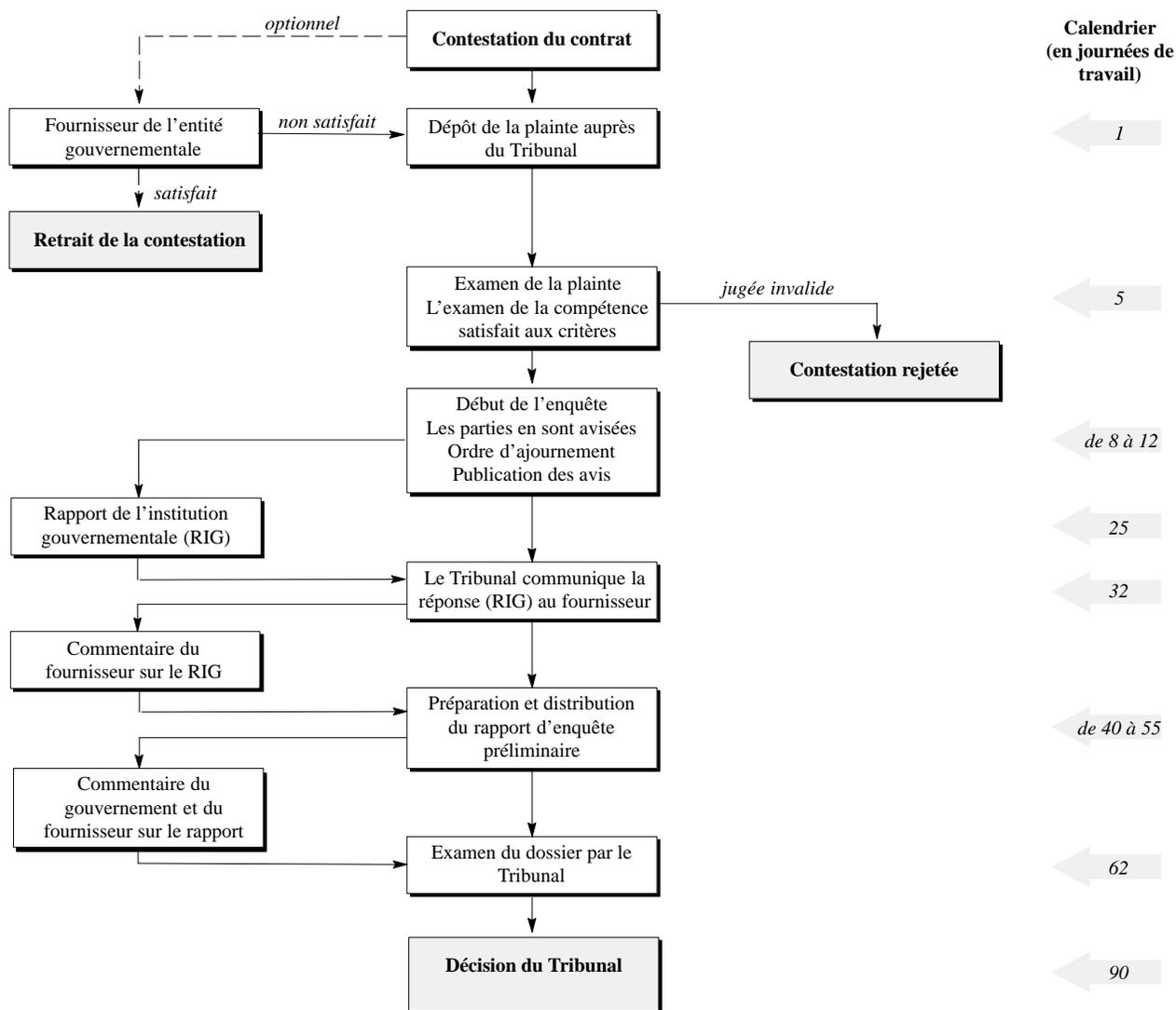
d'offres restreints; le quatrième était un contrat en régime de concurrence ouverte.

23.111 Les accords commerciaux internationaux imposent une limite aux appels d'offres restreints afin d'empêcher leur utilisation dans le but de restreindre le plus possible la concurrence, de pratiquer une discrimination à l'égard de certains fournisseurs, ou de protéger les

fournisseurs nationaux. L'appel d'offres restreint ne peut être utilisé que dans certaines circonstances, définies par les accords commerciaux. Le Tribunal a décidé que, lorsqu'un contrat à fournisseur unique est contesté, il appartient au gouvernement de prouver que l'appel d'offres restreint était justifié.

Pièce 23.5

Le processus de contestation des contrats au Tribunal canadien du commerce extérieur



Source : Tribunal canadien du commerce extérieur

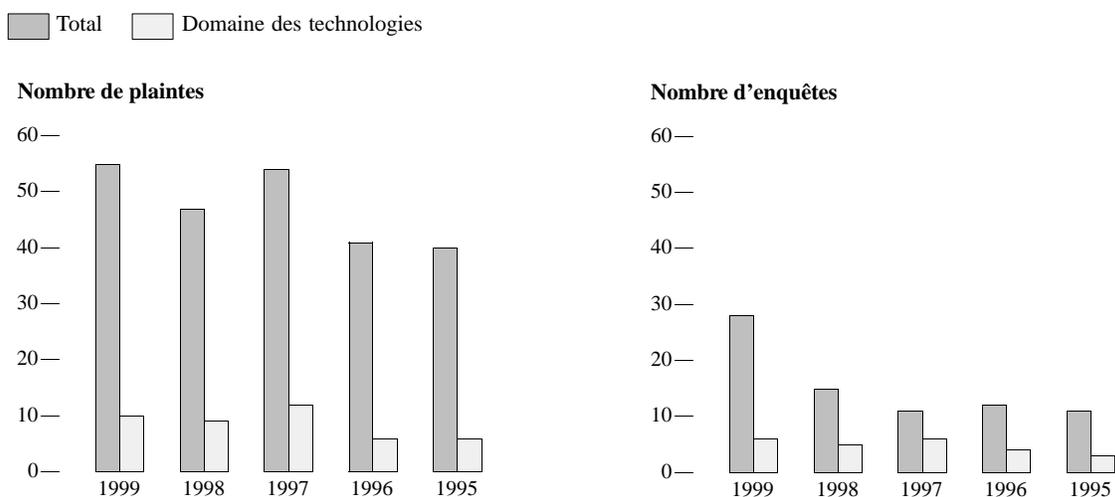
23.112 Dans les trois cas concernant des contrats à fournisseur unique, le Tribunal a conclu que le gouvernement ne pouvait pas prouver qu'il avait respecté les conditions relatives aux appels d'offres restreints. Il a donc décidé qu'il aurait fallu utiliser un processus d'achat ouvert, en régime de concurrence. En outre, dans l'un des trois cas, le Tribunal a décidé que TPSGC ne pouvait pas invoquer le coût de conversion du parc informatique pour justifier l'octroi d'un contrat à fournisseur unique. Il a déclaré que les coûts de conversion et de formation devraient être

déterminés dans le cadre d'un appel d'offres ouvert.

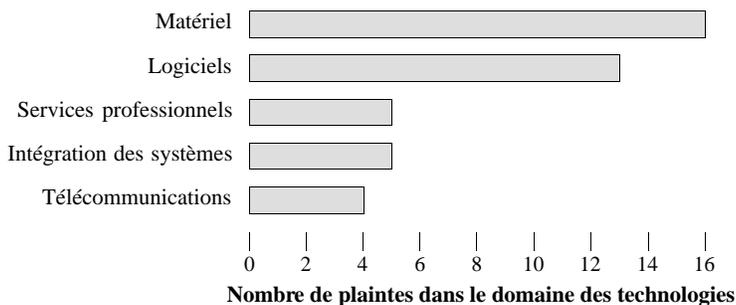
23.113 Dans le quatrième cas, il s'agissait d'un appel d'offres ouvert pour l'obtention d'un permis d'utilisation de logiciels à l'échelle ministérielle afin de mettre à niveau ou de remplacer les logiciels installés dans ce ministère — logiciels qui avaient été acquis sans régime de concurrence. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement avait fourni de l'information aux soumissionnaires éventuels afin de leur permettre d'estimer

Pièce 23.6

Plaintes déposées auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur pour la période allant de 1995 à 1999



En cinq ans, 43 plaintes dans le domaine des technologies



Source : Tribunal canadien du commerce extérieur

l'importance des efforts à déployer pour convertir le parc existant à l'utilisation de leurs produits, ainsi que les coûts que cela entraînerait. Le Tribunal a décidé que le gouvernement n'avait pas fourni suffisamment d'information aux fournisseurs éventuels pour que ceux-ci puissent inclure une estimation appropriée des coûts de conversion dans leurs offres, et que le gouvernement avait donc faussé le processus au profit du fournisseur en place. Lors de l'évaluation des soumissions, le gouvernement avait également prévu l'actualisation des coûts de conversion afin d'aider à rétablir le régime de concurrence. Cependant, le Tribunal n'était pas convaincu que la mesure était suffisante pour rétablir ce régime du fait que le parc informatique n'avait pas été acquis en conformité avec les dispositions des accords commerciaux.

Ces affaires ont des répercussions importantes pour le gouvernement

23.114 Dans le cas de l'appel d'offres en régime de concurrence que nous avons examiné, les logiciels installés au ministère avaient été acquis à la suite d'une série de commandes subséquentes à l'offre à commandes principale et nationale, faites au même fournisseur sur une période de plusieurs années.

23.115 Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 23.89, TPSGC a modifié les plafonds des commandes et, par la suite, a supprimé toutes les OCPN de permis d'utilisation de logiciels afin d'éviter la formation d'un parc de produits logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence. Cependant, ce type de parc informatique pourrait exister dans d'autres ministères.

23.116 Nous avons analysé les données figurant dans la base de données de Contrats Canada pour les trois derniers exercices, afin d'évaluer le nombre de permis d'utilisation de logiciels acquis de manière ponctuelle, sans régime de concurrence. Notre analyse de

neuf fournisseurs importants de logiciels a montré qu'une grande majorité des achats de logiciels entre avril 1997 et mars 2000 s'étaient faits sans concurrence. Nous avons également constaté que les achats en 1999-2000 avaient été presque exclusivement effectués de cette manière; cela représente bien plus de 95 p. 100 du total des achats à ces neuf fournisseurs. En outre, nous avons constaté que depuis avril 1997, un seul ministère utilisateur a acquis en régime de concurrence son parc de bureautique pour l'ensemble de ses services.

23.117 Les accords commerciaux autorisent le recours aux appels d'offres restreints pour mettre des logiciels à niveau ou acheter des permis supplémentaires d'utilisation, mais uniquement si certaines conditions très strictes sont respectées. Ces conditions portent notamment sur les produits logiciels achetés initialement en vertu des dispositions des accords commerciaux. Par conséquent, l'utilisation de contrats à fournisseur unique pour la mise à niveau d'un produit logiciel dans l'ensemble du ministère, ou pour l'acquisition de permis d'utilisation supplémentaires afin d'étendre l'utilisation d'un produit logiciel à l'ensemble du ministère, peut susciter le dépôt de plaintes par des soumissionnaires éventuels au Tribunal. L'établissement d'un processus concurrentiel pour ce type d'achats de logiciels est complexe et soulève de nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne la définition et l'évaluation des coûts de conversion. À notre avis, l'acquisition de permis d'utilisation supplémentaires ou la mise à niveau de logiciels destinés à être utilisés dans l'ensemble d'un ministère continue d'être un problème pour le gouvernement.

23.118 **Le gouvernement devrait élaborer une stratégie pour faire face aux conséquences de l'existence de parcs de logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence et, en particulier, pour régler la**

Nous avons constaté que les achats en 1999-2000 avaient été presque exclusivement effectués sans concurrence.

Bien que nous n'ayons pas vraiment vérifié l'information, les représentants des ministères utilisateurs et de la communauté des TI ont déclaré que le souci d'éviter le dépôt de plaintes au Tribunal a provoqué une prudence excessive chez les responsables du processus d'achat.

question des coûts de conversion associés à l'infrastructure et aux produits logiciels à utiliser dans l'ensemble de l'organisme.

Réponse du gouvernement : Nous appuyons la recommandation, avec la réserve formulée par plusieurs ministères quant à la sous-estimation de la gravité et de l'urgence de la situation pour l'achat de logiciels. Nous travaillerons avec TPSGC et d'autres parties intéressées pour établir un cadre qui tienne compte des problèmes liés à l'achat de logiciels.

23.119 Les récentes affaires portées devant le Tribunal canadien du commerce extérieur sont bien connues des responsables des achats de TI au gouvernement. De nombreux fonctionnaires fédéraux que nous avons interrogés considèrent avec appréhension les décisions du Tribunal et la perspective d'être exposés à des plaintes déposées devant celui-ci. Une fois que le Tribunal accepte d'entendre une contestation, le gouvernement est tenu de lui fournir, dans les 25 jours qui suivent, un rapport de l'institution gouvernementale (voir la pièce 23.5). Cela exige la participation de TPSGC et du ministère utilisateur, qui considèrent que la préparation de ce rapport est ardue et pénible. Bien que nous ne l'ayons pas vraiment vérifié, les représentants des ministères utilisateurs et de la communauté des TI ont déclaré que le souci d'éviter le dépôt de plaintes au Tribunal a provoqué une prudence excessive chez les responsables du processus d'achat, qui vient s'ajouter à une étape d'acquisition déjà longue et complexe.

23.120 Le Tribunal est le mécanisme utilisé par le Canada pour répondre à ses obligations en vertu des accords commerciaux. Il encourage la libre-concurrence dans le domaine des achats de l'État. En tant que mécanisme d'appel, il devrait être considéré comme un élément essentiel du cadre général des

achats de l'État et non comme quelque chose qu'il faut éviter à tout prix.

23.121 En vertu du *Règlement sur les marchés de l'État* et des accords commerciaux, l'appel d'offres ouvert assujéti à des exclusions est la norme pour les marchés de l'État. Lorsque les exclusions sont utilisées, la passation de marchés devrait être soumise à un examen approprié afin d'assurer sa conformité avec la loi. Il est important que les ministères et organismes utilisateurs évitent toute possibilité de favoriser un fournisseur et la solution qu'il offre. L'expérience montre qu'un certain favoritisme peut s'instaurer à la suite d'expériences initiales faites avec certains ensembles d'outils ou lorsqu'il y a établissement prématuré de normes pour l'ensemble du ministère. L'intervention de TPSGC dès le début du cycle d'approvisionnement pourrait contribuer à assurer et à soutenir la libre concurrence.

23.122 Dans ses décisions, le Tribunal interprète les dispositions des accords commerciaux. Dans certains cas, les circonstances propres à un cas et la décision qui en découle sont complexes et se prêtent à des interprétations différentes, en particulier par ceux qui ne sont pas habitués à la lecture de tels documents. À la lumière d'une récente décision du Tribunal, TPSGC a élaboré une stratégie d'achat de logiciels afin de régler les problèmes dans ce domaine (voir le paragraphe 23.90). Cependant, le personnel chargé des achats n'a reçu aucune instruction claire au sujet des répercussions de ces cas sur l'application des procédures de fonctionnement courantes. Si l'on procédait à tort et à travers à des procédures d'examen minutieux et détaillé, cela pourrait devenir impossible à gérer et contre-productif, compte tenu en particulier du rythme rapide du changement technologique, du dynamisme du marché, et de l'évolution des besoins opérationnels. Lors de la vérification, les représentants des ministères utilisateurs ont déclaré que,

depuis la promulgation des récentes décisions du Tribunal, les activités d'approvisionnement de TPSGC ont en général pris plus de temps, sont devenues moins souples et n'ont pas suffisamment respecté les besoins opérationnels des ministères.

23.123 La conformité aux règlements du gouvernement et aux accords commerciaux devrait être toujours respectée. La satisfaction des exigences opérationnelles et le respect de la concurrence sont deux facteurs importants dont on devrait tenir dûment compte dans toutes les activités d'acquisition. La satisfaction des exigences opérationnelles est la raison d'être de ces activités. Une fois les besoins fonctionnels identifiés, il est indispensable de respecter le principe du régime de concurrence. Il n'y a pas nécessairement contradiction entre le respect des exigences opérationnelles et la promotion de la concurrence par l'entremise de mécanismes opérationnels et de procédures de contrôle. Il importe de répondre à ces exigences en temps opportun tout en s'assurant de l'optimisation des ressources et en respectant le principe du régime de concurrence.

23.124 **Lorsqu'ils acquièrent des biens et des services dans le domaine des technologies de l'information, les ministères et organismes devraient accorder plus d'importance au régime de concurrence et ce, dès que possible après avoir déterminé leurs besoins opérationnels. Ils devraient demander conseil à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada dès que possible afin d'élaborer une stratégie d'achat appropriée. Ce ministère devrait travailler de concert avec les ministères et organismes utilisateurs afin d'améliorer ses activités d'approvisionnement, de façon à assurer la priorité aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition tout en tenant compte de l'optimisation des ressources et à**

assurer le respect du principe de concurrence en se conformant aux règlements et aux accords commerciaux.

Réponse du gouvernement : Nous appuyons la recommandation. Nous convenons qu'une stratégie d'achat devrait faire partie intégrante de toute stratégie d'affaires ou stratégie opérationnelle et que les éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition, conformément à la politique sur les marchés, doivent être renforcés en tant qu'objectif d'achat fondamental sous-jacent.

Demain, le gouvernement en direct

23.125 Le discours du Trône de 1997 soulignait la nécessité de brancher les Canadiens afin de soutenir une économie du savoir. Le discours du Trône de l'automne 1999 allait plus loin et fixait à 2004 l'échéance pour que le gouvernement du Canada soit connu dans le monde entier comme étant le plus branché avec ses citoyens. Au début de 2000, le gouvernement a présenté sa stratégie du gouvernement en direct, un des projets destinés à faire du gouvernement un utilisateur modèle de la technologie d'Internet d'ici 2004.

23.126 Ce projet est d'une étendue sans précédent. Comme pour le problème informatique de l'an 2000, le gouvernement en direct impose une échéance commune à tous les principaux ministères et organismes, et il a des répercussions sur tous les programmes et activités. Mais il va en fait encore beaucoup plus loin, car il a trait à la restructuration opérationnelle et peut comporter l'intégration de services au sein du gouvernement et en dehors de celui-ci.

23.127 Pour relever ce défi, il faut que les activités d'achat de l'État soient axées sur l'acquisition, en temps utile, des biens et des services de TI nécessaires pour appuyer l'accès en direct par le public et

**Le projet
« gouvernement en
direct » souligne
combien il est
important et urgent de
régler ces problèmes.**

une interaction avec celui-ci d'ici 2004. Le projet « gouvernement en direct » souligne combien il est important et urgent de régler les problèmes que nous avons cernés dans ce chapitre.

Conclusion

23.128 Notre analyse des données a montré que le gouvernement a effectué d'importantes acquisitions de biens et de services de technologies de l'information (TI). Les dépenses de TI ont progressivement augmenté, globalement et en tant que pourcentage des dépenses de fonctionnement du gouvernement. Ces dépenses continueront à croître au fur et à mesure que se poursuivront les importants projets de développement qui avaient été reportés à cause des mesures correctives associées au passage à l'an 2000, et que le nouveau projet gouvernement en direct se réalisera.

23.129 Nous avons constaté que les acquisitions récentes faites pour de grands projets de TI respectaient certains éléments essentiels de la nouvelle approche pour les achats et du cadre de gestion de projet. Bien que les nouveaux systèmes ne soient pas encore entièrement mis au point ni opérationnels, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants. Nous avons cependant remarqué une lenteur excessive en ce qui a trait aux activités d'achats.

23.130 La date d'échéance du projet gouvernement en direct est dans moins de trois ans. Si les activités d'achat pour les grands projets continuent à prendre 18 mois ou plus, les ministères utilisateurs et les fournisseurs disposeront de moins de

18 mois pour élaborer et appliquer des solutions TI afin de soutenir le projet. Certains aspects du contrat d'ensemble pour l'an 2000 pourraient s'avérer utiles pour les futures acquisitions de TI, mais il faudra auparavant régler certaines questions pour s'assurer que le mécanisme d'achat établi permettra d'optimiser l'utilisation des ressources.

23.131 Nous avons constaté que plusieurs décisions récentes du Tribunal canadien du commerce extérieur ont eu de profondes répercussions sur les activités d'achat de l'État. Une méthode utilisée de longue date pour l'obtention de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles a été modifiée, puis abandonnée, et une méthode de remplacement est toujours en cours d'élaboration. Il y a aussi un certain nombre de questions en suspens concernant les parcs de logiciels installés dans de nombreux ministères. En outre, les représentants des ministères utilisateurs ont fait remarquer que le gouvernement avait soumis toutes les activités d'achats à un examen minutieux pour éviter tout dépôt éventuel de plaintes devant le Tribunal, ce qui a encore augmenté le temps et les efforts requis pour mener à bien un processus d'achat déjà long et complexe.

23.132 Il est indispensable que ces questions soient réglées le plus rapidement possible afin que les objectifs des marchés publics soient atteints et afin de préparer l'élaboration et la mise en oeuvre des systèmes d'information et de l'infrastructure technologique nécessaires pour assurer la réalisation du projet gouvernement en direct d'ici 2004.



À propos de la vérification

Objectif et étendue

Cette vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure les acquisitions dans le domaine des technologies de l'information (TI) au sein du gouvernement répondent aux objectifs en matière de politiques tout en tenant compte de l'efficacité et de l'économie.

La vérification a porté sur les activités d'achat de grands projets de TI et sur la fourniture courante de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux, commençant par l'étape de la détermination des besoins et se terminant par l'attribution des contrats et les contestations connexes éventuelles. Nous avons exclu les activités telles que l'acceptation de la livraison des biens et des services et l'élaboration et la mise en oeuvre des solutions TI.

Nous avons analysé les dépenses de TI depuis 1995–1996 et interrogé des cadres et des membres du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Tribunal canadien du commerce extérieur et d'un échantillon de ministères et organismes utilisateurs. Nous avons rencontré des représentants du Secrétariat pour discuter du rôle de cet organisme en matière de politique, ainsi que de son initiative pour restructurer les activités d'achat et mieux les adapter aux besoins opérationnels du gouvernement. Nous avons également examiné un certain nombre de cas d'acquisition dans les huit ministères utilisateurs choisis pour notre vérification.

Les ministères et organismes utilisateurs que nous avons choisis représentaient un groupe d'entités où l'importance des dépenses de TI était variable :

- Défense nationale;
- Agence des douanes et du revenu du Canada;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Pêches et Océans;
- Service correctionnel du Canada;
- Greffe de la Cour fédérale du Canada;
- Archives nationales du Canada.

Critères

Les critères généraux suivants ont été utilisés pour la vérification :

- L'acquisition de biens et de services de TI au gouvernement fédéral doit être déterminée par les besoins opérationnels du gouvernement tout en tenant compte de l'efficacité et de l'économie. Ces acquisitions doivent répondre aux autres objectifs de la politique sur les marchés tels que le respect des principes de la concurrence, de l'équité et de la transparence.

- L'acquisition des solutions TI pour les projets importants et complexes doit se faire de façon à optimiser l'utilisation des ressources; pour cela, il faut faire appel à des méthodes d'achat qui intègrent les éléments essentiels de cadres établis tels que les Achats axés sur les résultats et le Cadre amélioré pour la gestion.
- Il faut élaborer et utiliser des méthodes et des outils d'achat pour assurer le meilleur rapport qualité-prix dans l'acquisition courante de micro-ordinateurs, de composants du réseau, de logiciels de série et de services de TI.
- Il faut acquérir des permis d'utilisation de logiciels pour l'ensemble du gouvernement afin de fournir des solutions TI communes au meilleur rapport qualité-prix tout en favorisant la concurrence.
- Le gouvernement doit prendre des initiatives visant à mieux faire connaître les possibilités d'achat de TI ainsi que les mécanismes d'achat disponibles, afin d'assurer le meilleur rapport qualité-prix et de promouvoir l'accessibilité.
- La délégation aux ministères et aux organismes du pouvoir d'acquisition de biens et de services de TI doit être appropriée et étayée à l'aide de documents, et dûment respectée.
- Les biens et les services de TI doivent être acquis conformément aux accords commerciaux, et les contestations doivent être traitées de façon appropriée.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins

Directrice principale : Nancy Cheng

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

Dev Bohara

Alain Soublière

Peter Taylor

June Wylie

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Nancy Cheng.