



# Concours national d'études de cas en administration publique 2024

## **Phénix... Une histoire qui se répète? Reprendre le contrôle des processus d'approvisionnement fédéraux**

Robert P. Shepherd et Kathy Brock



Graduate School of Public Policy



## **Phénix... Une histoire qui se répète?**

### **Reprendre le contrôle des processus d'approvisionnement fédéraux**

#### **AUGMENTATION CONSTANTE DES PROBLÈMES LIÉS À LA PASSATION DE MARCHÉS**

« Il doit y avoir un meilleur moyen », a déploré la présidente du Conseil du Trésor lors de la réunion bihebdomadaire du Conseil en novembre. « Nous investissons des sommes considérables dans des projets à grande échelle d'approvisionnement liés à la technologie de l'information (TI), et nous faisons constamment les manchettes pour des dépassements de coûts ou, pire encore, des manquements quant à la façon dont ces appels d'offres et ces contrats sont évalués et gérés. Pourquoi notre personnel et notre système ne nous permettent-ils pas d'obtenir de meilleurs résultats? ».

Diverses sources ont exercé des pressions croissantes sur le premier ministre et sur le Cabinet pour qu'ils expliquent ce qui semble être une longue série de contrats caractérisés par des dépassements de budget, une mauvaise gestion des entrepreneurs et des manquements à l'éthique, ainsi qu'un malaise général au sein de la fonction publique concernant l'amélioration des règles, des processus et des résultats en matière d'approvisionnement. Récemment, un article du [Globe & Mail](#) révélait que la GRC enquêtait sur des allégations d'inconduite concernant un projet informatique externalisé par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Plusieurs mois auparavant, deux experts en technologie qui effectuaient des travaux pour l'Agence avaient averti des hauts fonctionnaires de pratiques de passation de marchés inappropriées et de relations étroites entre la fonction publique et certaines entreprises privées, notamment de relations inappropriées entre l'ASFC et trois fournisseurs auxquels elle fait régulièrement appel.

La présidente du Conseil du Trésor a également mentionné que le Parlement avait lancé une enquête interne sur ce que le *Globe and Mail* qualifie d'exemple typique de mauvaise gestion et de cafouillage. En effet, l'article brosse un tableau très inquiétant de la mauvaise gestion entourant les contrats de l'application ArriveCAN, ceux-ci ayant été attribués aux entreprises mêmes qui étaient visées par l'enquête de la GRC relativement au projet informatique de l'ASFC. L'article et la vérificatrice générale soulignent que la création de cette application a coûté 54 millions de dollars, dont [11 millions](#) ont été versés à GCStrategies, une entreprise composée de deux directeurs qui n'a guère travaillé sur le projet, mais qui a plutôt sous-traité le travail à d'autres entités sans en informer les autorités contractantes. Les dirigeants ont également exagéré les réalisations antérieures de leur entreprise et, selon les experts cités dans l'article, ce contrat témoigne d'un manque de surveillance de la part de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et de la haute direction, qui n'a pas fait preuve de la diligence nécessaire avant de l'approuver. Les ministres du Conseil du Trésor se demandent pourquoi le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de concevoir, de gérer et d'exécuter ces contrats de manière appropriée.

En outre, plusieurs entités, y compris le Bureau du vérificateur général, examinent activement l'augmentation notable des contrats de services professionnels attribués à diverses sociétés de conseil, y compris ceux attribués à [McKinsey](#), qui ont totalisé 44 millions de dollars de 2018 à 2022, et dont le montant continue d'augmenter. Des contrats similaires, d'une valeur de

172 millions de dollars (2021-2022), ont été octroyés à la firme [Deloitte](#), qui en a obtenu plus de 800 depuis 2017. Pour sa part, Accenture a reçu 225 millions de dollars de 2018 à 2021. Nombre de ces contrats ont fait l'objet de modifications totalisant 163 % d'augmentation des coûts par rapport aux estimations initiales. Pour le ministre, « cette situation est intolérable et ce n'est pas une façon de gérer nos budgets ».

Une autre enquête parlementaire se penche sur des dépassements de coûts importants, à la suite de la publication récente d'un rapport de la vérificatrice générale sur le [Programme de modernisation du versement des prestations](#). Ce programme, dirigé par Emploi et Développement social Canada (EDSC), a pour but de moderniser les systèmes utilisés pour verser aux citoyens les prestations au titre du programme de la Sécurité de la vieillesse (y compris le Supplément de revenu garanti), du Régime de pensions du Canada et du régime d'assurance-emploi. Il s'agit du projet de modernisation le plus important jamais entrepris par le gouvernement fédéral et dont le coût initial était estimé à 1,75 milliard de dollars en 2017. Depuis, les coûts ont augmenté de manière exponentielle et, puisque sa date d'achèvement est prévue pour 2030, le Parlement craint que ces augmentations de coûts ne ressemblent à celles d'autres contrats de grande envergure tels que le [système de paye Phénix](#) qui se sont soldés par des échecs.

Face à une telle presse négative, alors que les partis d'opposition s'interrogent sur la capacité du gouvernement à gérer ses finances, la présidente du Conseil du Trésor a été chargée de trouver des façons de remédier aux nombreuses défaillances du système d'approvisionnement fédéral. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor devra préalablement déterminer si ces défaillances résultent d'une définition inadéquate du champ d'application, d'une mauvaise conception des contrats ou simplement d'une mise en œuvre défaillante. Les problèmes rencontrés par les ministères fédéraux sont-ils liés aux règles, aux systèmes, à une mauvaise gestion ou à des manquements à l'éthique?

Les retombées publiques de ces reportages dans les médias ont atteint un tel niveau que le premier ministre a déclaré très clairement, lors de la réunion des membres de son cabinet en décembre : « Le gouvernement est vivement critiqué dans les médias. Nous donnons l'impression de ne rien pouvoir gérer et d'être entièrement dépendants et à la merci de consultants externes. Nous devons déterminer où se situent les défaillances, et nous devons le faire rapidement. Je vous demande de mettre de l'ordre dans tout cela! »

En vue d'élaborer une stratégie pour résoudre ce problème, la présidente a demandé à ses fonctionnaires de préparer une note d'information sur le modèle de gouvernance du processus d'approvisionnement et décrivant l'ampleur des défis liés aux projets d'approvisionnement actuels ainsi que les moyens potentiels d'améliorer la façon dont les grands projets d'approvisionnement dans le domaine informatique sont encadrés et gérés. Les principaux éléments de cette note d'information sont présentés ci-dessous.

## **OBTENIR LES FAITS**

L'une des principales informations demandées par la présidente du Conseil du Trésor était la valeur totale de tous les contrats d'approvisionnement, par type de contrat, attribués aux plus importants fournisseurs. Fait intéressant à souligner, les dépenses réalisées par les principaux

ministères et organismes fédéraux ont été analysées de façon indépendante par la [School of Public Policy and Administration](#) de l'Université Carleton. L'analyse examine les dépenses au sein de la fonction publique par type de contrat, ainsi que les augmentations totales des dépenses dans le cadre des modifications apportées aux contrats. Cette étude nous apprend que pour le seul exercice de 2021-2022, les principaux ministères et organismes de la fonction publique (à l'exclusion de la Défense nationale, des commissions spéciales et du pouvoir législatif) ont dépensé environ 15,1 milliards de dollars en contrats.

L'étude révèle également que sur les 283 203 contrats attribués depuis le début de l'exercice 2017-2018, 44 897 (16 %) ont fait l'objet d'au moins une modification sous forme d'avenant. Ces avenants ont habituellement pour but de modifier les modalités des contrats, ce qui se traduit souvent par une augmentation du prix initial du contrat. L'augmentation moyenne du prix des 44 497 contrats qui avaient fait l'objet de modifications était de 167 %, ce qui représente une augmentation moyenne totale de 26,4 milliards de dollars par rapport à la valeur initiale de ces contrats.

Le tableau 1 montre les domaines d'attribution des contrats depuis 2018-2019. On constate que les dépenses les plus importantes ont été réalisées pour des projets de technologie de l'information, suivis par les projets d'installations et de construction et les contrats de services professionnels. Il n'est pas surprenant de constater une augmentation des contrats attribués dans le domaine médical d'une année sur l'autre, principalement en raison des programmes mis en place lors de la pandémie de COVID-19.

Tableau 1 : Catégories de dépenses d'approvisionnement (de 2018-2019 à 2021-2022)

Category	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Information technology	\$3,540,833,718.98	\$3,706,786,176.88	\$4,245,762,732.83	\$4,573,339,105.45
Facilities and construction	\$3,936,010,508.58	\$4,037,474,605.51	\$4,359,725,279.57	\$3,660,825,640.73
Professional services	\$2,450,662,177.31	\$1,939,788,037.02	\$2,328,238,437.64	\$2,597,757,527.92
Medical	\$456,651,080.72	\$498,533,357.50	\$3,973,276,754.67	\$2,078,158,336.09
Transportation and logistics	\$1,052,238,219.12	\$1,875,405,276.77	\$899,640,474.46	\$832,173,066.67
Industrial products and services	\$443,066,610.10	\$457,705,887.51	\$651,647,062.77	\$446,166,986.05
Security and protection	\$287,878,948.42	\$262,287,956.72	\$285,845,281.52	\$362,086,183.29
Office management	\$256,650,205.00	\$321,190,010.62	\$329,142,617.95	\$293,236,365.82
Human capital	\$109,432,001.61	\$117,469,942.88	\$120,393,837.68	\$137,578,616.99
(Other)	\$51,486,737.30	\$49,603,312.45	\$58,793,166.10	\$62,684,985.81
Travel	\$56,035,490.39	\$44,790,670.85	\$60,968,948.15	\$39,034,436.66

Le tableau 2 donne un aperçu des ministères et des organismes ayant enregistré les dépenses d'approvisionnement les plus élevées. À nouveau, il n'est pas surprenant de constater que ce sont les ministères disposant des plus importantes immobilisations (à l'exclusion du ministère de la Défense nationale) qui ont dépensé le plus pour maintenir les infrastructures essentielles. Il convient également de noter que si Services publics et Approvisionnement Canada est le ministère qui dépense le plus, il achète également pour le compte d'autres ministères et organismes clés, en

particulier pour des biens fédéraux tels que des bâtiments, des parcs automobiles et des technologies. Sur le site web du projet de recherche, ces tableaux sont interactifs, ce qui signifie qu'il est possible d'accéder à d'autres couches de données en suivant les liens vers chacun des ministères et organismes.

Tableau 2 : Dépenses d'approvisionnement par ministère et organisme (de 2018-2019 à 2021-2022)

Department	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Public Services and Procurement Canada	\$4,076,441,912.97	\$4,123,266,210.51	\$3,842,798,649.88	\$3,736,593,468.92
Shared Services Canada	\$1,740,722,610.07	\$1,803,620,690.98	\$1,918,430,833.19	\$2,097,845,943.38
Public Health Agency of Canada	\$62,736,105.93	\$94,980,340.81	\$3,916,152,937.05	\$2,054,983,989.44
Fisheries and Oceans Canada	\$1,053,937,727.61	\$1,922,254,676.82	\$1,511,852,992.37	\$846,064,509.54
Royal Canadian Mounted Police	\$602,216,596.47	\$540,282,809.52	\$580,997,395.33	\$606,635,413.65
Employment and Social Development Canada	\$634,580,305.40	\$271,401,566.67	\$471,509,360.60	\$589,280,926.26
Correctional Service of Canada	\$517,417,959.72	\$489,295,157.61	\$505,134,853.89	\$483,236,312.27
Immigration, Refugees and Citizenship Canada	\$252,758,361.95	\$303,999,419.38	\$333,591,565.71	\$401,117,470.11
Canada Border Services Agency	\$291,744,822.10	\$362,677,175.12	\$386,138,298.96	\$398,191,463.80
Health Canada	\$173,733,905.20	\$170,989,713.97	\$370,786,456.51	\$341,018,921.17

La présidente a également demandé des informations détaillées sur la nature du régime d'approvisionnement fédéral, ses différents processus, les principaux acteurs qui y participent et les domaines dans lesquels les projets d'approvisionnement ont généralement tendance à échouer. Les ministres du Conseil du Trésor et les hauts fonctionnaires, qui ne connaissaient pas tous les différentes modalités d'approvisionnement au sein du gouvernement, avaient souhaité obtenir ces informations, qui pourraient également être utiles pour répondre aux questions de la présidente et recommander les changements à mettre en œuvre afin d'éviter ces problèmes.

## GOVERNANCE DE L'APPROVISIONNEMENT FÉDÉRAL

La [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#) (entrée en vigueur le 13 mai 2021) est le principal cadre politique régissant l'approvisionnement. Son objectif est « que les approvisionnements en biens, en services et en construction permettent de se procurer les actifs et les services nécessaires pour faciliter l'exécution des programmes et la prestation de services aux Canadiens, tout en assurant l'optimisation des ressources pour l'État ». La partie 3 de la Directive présente les objectifs et les résultats attendus, qui sont les suivants :

- 3.1 L'objectif de la présente directive est que les approvisionnements en biens, en services et en construction permettent de se procurer les actifs et les services nécessaires pour faciliter l'exécution des programmes et la prestation de services aux Canadiens, tout en assurant l'optimisation des ressources pour l'État.
- 3.2 Les résultats attendus de la présente directive sont les suivants :
  - 3.2.1 les approvisionnements sont gérés d'une manière qui permet d'obtenir des résultats opérationnels, et qui témoigne d'une bonne intendance et de l'optimisation des ressources,

conformément aux objectifs socioéconomiques et environnementaux du gouvernement du Canada;

- 3.2.2 les décisions en matière d’approvisionnement sont fondées sur des pratiques de gestion du risque, les renseignements sur le rendement et une évaluation des coûts du cycle de vie complet, dans la mesure du possible;
- 3.2.3 des mécanismes efficaces de gouvernance et de surveillance sont en place pour appuyer la gestion de l’approvisionnement;
- 3.2.4 les possibilités de collaboration sont prises en compte dans les décisions relatives à l’approvisionnement;
- 3.2.5 la capacité de l’effectif à gérer l’approvisionnement est renforcée et maintenue en fonction des besoins organisationnels;
- 3.2.6 les mesures liées à la gestion de l’approvisionnement sont équitables, ouvertes et transparentes, et répondent aux attentes du public en matière de prudence et de probité.

La partie 4 de la Directive définit les responsabilités suivantes :

Cadres supérieurs (gestion de l’approvisionnement au sein des ministères et organismes) :

- Gérer le cadre de gestion de l’approvisionnement ministériel;
- Faciliter la collaboration entre les autorités contractantes et les propriétaires fonctionnels;
- Soutenir l’amélioration des outils et des pratiques d’approvisionnement à l’échelle du gouvernement;
- Veiller à ce que les compétences appropriées en matière d’approvisionnement soient renforcées et maintenues;
- Donner des conseils à l’administrateur général sur la mise en œuvre et le rendement de la fonction de gestion de l’approvisionnement, et sur les plans de gestion de l’approvisionnement.

Propriétaires fonctionnels :

- Mobilisation de l’industrie et analyse du marché;
- Relations employeur-employé;
- Gestion et documentation des contrats;
- Responsabilité et l’indemnisation des entrepreneurs;
- Divulcation d’actes répréhensibles.

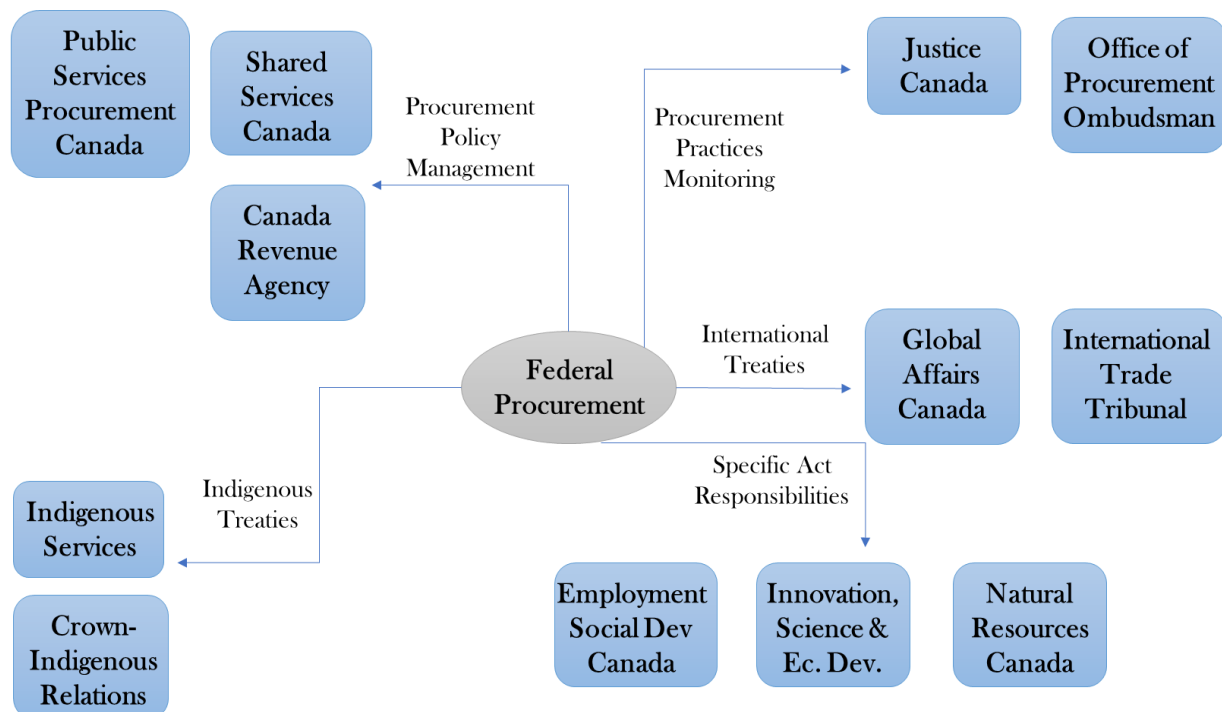
Autorités contractantes au sein des ministères et organismes :

- Mise en place de processus d’approvisionnement éthiques;
- Mobilisation de l’industrie et analyse du marché;
- Appels d’offres et évaluation des soumissions;
- Approbations contractuelles;

- Tenue de dossiers des projets;
- Intérêts financiers de l'État;
- Limite de la responsabilité et de l'indemnisation de l'entrepreneur;
- Langues officielles;
- Gestion des données, établissement de rapports et divulgation;
- Résolution des différends.

Différents ministères sont responsables de la gestion et de la mise en œuvre efficaces de l'approvisionnement fédéral, conformément à la partie 5 de la Directive, comme le montre la figure 1.

Figure 1 : Responsabilités des ministères et organismes en matière d'approvisionnement fédéral



Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) joue un rôle important dans les activités quotidiennes du gouvernement du Canada. Le Ministère est le principal banquier, comptable, acheteur central, spécialiste des questions linguistiques, et gestionnaire de biens immobiliers. Le processus de passation de marchés du gouvernement fédéral mis en œuvre par ses différentes entités est régi par le *Règlement sur les marchés de l'État*. Ce Règlement définit les conditions de conclusion des marchés, les exigences relatives aux appels d'offres et aux garanties contractuelles, ainsi que les conditions des contrats d'approvisionnement.

Le gouvernement fédéral a récemment déployé des efforts considérables pour rationaliser et améliorer son processus d'approvisionnement. En effet, l'initiative [Approvisionnement éclairé](#) a été mise en place dans le but de moderniser et d'améliorer l'efficacité du processus

d'approvisionnement fédéral en s'appuyant sur les pratiques exemplaires de divers secteurs publics dans le monde, y compris l'adoption des technologies numériques, l'amélioration de la transparence et la promotion de la durabilité. L'approche fédérale repose sur quatre principes clés, soit un engagement tôt, une gouvernance efficace, des avis indépendants et des avantages pour les Canadiens.

## **LE PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT FÉDÉRAL**

L'approvisionnement est défini comme étant le processus d'acquisition de biens et de services auprès d'un fournisseur tiers par le biais d'achats directs, de demandes de soumissions par voie concurrentielle ou d'appels d'offres. Ce processus permet de garantir l'intégrité, la qualité et la quantité et des biens ou des services finaux attendus. Au sein du gouvernement fédéral, l'approvisionnement est de plus en plus considéré comme étant un facteur de coût important en vue de soutenir les infrastructures gouvernementales telles que les bâtiments, les routes, les aéroports et autres biens communs utilisés par les travailleurs du secteur public et les citoyens; le matériel de défense tel que les navires de combat et les avions de chasse; les systèmes de technologie de l'information et de gestion; les systèmes de gestion du personnel utilisés pour recruter du personnel temporaire ou spécialisé; les systèmes de versement des prestations; les systèmes de soutien des services médicaux; l'entretien des biens.

Il existe des différences importantes entre l'approvisionnement direct, l'approvisionnement indirect et l'acquisition de services :

- L'approvisionnement direct concerne l'achat d'intrants dont un organisme public a besoin pour produire ses produits finaux, que ce soient les matières premières pour la fabrication ou les matériaux dont les laboratoires ont besoin pour fonctionner (par exemple, les matériaux nécessaires au fonctionnement d'une installation nucléaire).
- L'approvisionnement indirect est utilisé pour les services ou les intrants qui ne sont pas directement utilisés dans la fabrication, mais qui sont essentiels pour les activités courantes (par exemple, les fournitures de bureau, les services de gestion des installations et des déplacements, les services d'entretien, etc.). Ces services ou intrants sont notamment importants pour la gestion d'installations telles que les bases militaires, les tours de bureaux et les laboratoires du gouvernement.
- L'acquisition de services porte sur l'obtention et la gestion de personnel externe et de services de conseil. Il s'agit notamment d'abonnements à des logiciels et de services de soutien aux systèmes (par exemple, soutien au développement de systèmes de bases de données, services de ressources humaines et de paye). Les services obtenus peuvent être des services professionnels de soutien et de conseil en matière de politique, des services d'audit et d'évaluation, des services d'établissement de profils de gestion des risques et divers autres services professionnels tels que la maintenance informatique et d'autres infrastructures numériques, ainsi que des conseils et de l'expertise professionnels fournis à différents ministères et organismes à la suite de processus de passation de marchés concurrentiels et non concurrentiels.



En ce qui concerne les processus d'approvisionnement fédéraux, une attention particulière doit être accordée à la conception de certains processus clés :

- Respect de l'équité et de la compétitivité par le biais de politiques et d'instruments normalisés administrés par le SCT;
- Engagement à faire preuve d'ouverture et de transparence en adoptant des politiques concernant l'identification des besoins et la sélection des entrepreneurs;
- Définition claire des obligations et des responsabilités qui incombent aux autorités contractantes et aux entrepreneurs;
- Description claire, dans des codes de conduite, des comportements professionnels attendus qui sous-tendent la nature de la relation contractuelle;
- Règles d'approvisionnement clairement définies et soumises à l'approbation du Parlement). Tous les règlements du gouvernement fédéral en matière de passation de marchés sont assujettis aux exigences énoncées dans le [Règlement sur les marchés de l'État](#) (enregistrement 1987-06-30).

Le processus d'approvisionnement fédéral comporte trois phases principales pour les projets d'envergure :

1. [Planification](#) : l'acheteur planifie l'approvisionnement, ce qui inclut la rédaction d'une stratégie, l'élaboration de documents d'appel d'offres et la définition de critères de mérite et d'un cadre de contrôle;
2. [Appel d'offres et attribution du contrat](#) : l'appel d'offres est publié, les offres sont recueillies, les propositions sont évaluées et le(s) fournisseur(s) est (sont) sélectionné(s). Le contrat est attribué conformément aux conditions convenues;
3. [Gestion et clôture des contrats](#) : il s'agit de la mise en œuvre des contrats et des dispositions prises par l'autorité contractante pour gérer le(s) contrat(s). Des systèmes de mesure du rendement sont conçus et mis en œuvre, et les paiements sont effectués conformément aux conditions acceptées.

Ces phases comportent les différentes étapes suivantes :

1. Détermination des besoins :
  - Les autorités contractantes définissent leurs besoins précis en matière de biens, de services ou de projets de construction; elles déterminent si l'approvisionnement concerne un achat unique ou répond à un besoin permanent.
2. Planification et élaboration de stratégie :
  - Les autorités contractantes élaborent une stratégie d'approvisionnement, notamment en déterminant la méthode d'approvisionnement (par exemple, appels d'offres concurrentiels, marchés négociés ou offres permanentes).
  - Elles évaluent également le niveau de risque, les conditions du marché et les éventuelles considérations socioéconomiques.

3. Études de marché :
  - Les organisations du secteur public réalisent des études de marché pour cerner des fournisseurs potentiels et comprendre les conditions du marché. Cette étape permet de déterminer si l’approvisionnement permettra de répondre aux besoins cernés et de garantir un marché concurrentiel.
4. Demande de renseignements :
  - Dans certains cas, les entités gouvernementales émettent des demandes de renseignements afin de recueillir des renseignements auprès de fournisseurs potentiels concernant leurs capacités, leur intérêt et leurs solutions potentielles.
5. Demande de qualifications (DDQ) ou demande de propositions (DP) :
  - Un appel d’offres officiel est lancé, sous forme d’une DDQ ou d’une DP décrivant les exigences, les critères d’évaluation et les conditions.
  - Les fournisseurs répondent en présentant leurs qualifications (DDQ) ou des propositions détaillées (DP).
6. Évaluation et sélection :
  - Les comités d’évaluation évaluent les propositions des fournisseurs sur la base de critères prédéterminés. Le processus de sélection prend en compte des facteurs tels que le prix, les capacités techniques, le rendement antérieur et d’autres critères pertinents.
7. Attribution du contrat :
  - Le fournisseur retenu se voit attribuer le contrat, et des négociations peuvent avoir lieu pour finaliser les conditions. Les informations relatives à l’attribution des contrats sont généralement rendues publiques dans un souci de transparence.
8. Gestion des contrats :
  - Le gouvernement contrôle et gère l’exécution des contrats pendant toute leur durée en fonction d’indicateurs et de mesures définis lors de négociations. Il s’agit notamment de s’assurer que le fournisseur respecte les conditions générales, qu’il fournit des produits ou des services de qualité et qu’il règle les problèmes éventuels.
9. Production de rapports et responsabilisation :
  - Les autorités contractantes sont tenues responsables de leurs décisions en matière d’approvisionnement et doivent fournir des rapports sur leurs activités d’approvisionnement.
10. Recours et règlement des différends :
  - Les fournisseurs peuvent contester les décisions d’approvisionnement au moyen de processus d’appel officiels. Des mécanismes de résolution des litiges sont en place pour régler les conflits entre les entités gouvernementales et les fournisseurs.

## **FACTEURS COURAMMENT LIÉS À L'ÉCHEC DES ENTENTES D'APPROVISIONNEMENT**

L'échec des contrats fédéraux est habituellement attribuable à l'une ou à plusieurs des raisons suivantes :

### **1. Exigences mal définies :**

- Les exigences initiales du gouvernement concernant le projet étaient vagues et sujettes à interprétation, ce qui a semé la confusion parmi les soumissionnaires potentiels. Ce manque de clarté a empêché les entrepreneurs de soumettre des propositions précises et concurrentielles.

### **2. Évaluation inadéquate des risques :**

- Le gouvernement n'a pas procédé à une évaluation approfondie des risques liés au projet. Des difficultés imprévues, telles que des complexités techniques ou des modifications de la portée du projet, ont surgi lors de la phase de mise en œuvre, ce qui a entraîné des retards et des dépassements de coûts.

### **3. Attribution de ressources insuffisantes**

- L'allocation trop restrictive de ressources au départ et une attention insuffisante accordée à certains éléments du contrat peuvent nuire aux initiatives d'approvisionnement de grande envergure, en particulier dans le domaine des technologies de l'information, et donner lieu à des problèmes par la suite, lorsqu'un produit est testé en vue de sa mise en œuvre, par exemple.

### **4. Absence de communication efficace :**

- L'inefficacité de la communication entre le gouvernement et l'entrepreneur sélectionné a entraîné des malentendus sur les étapes du projet, les attentes et les résultats attendus. Une communication claire et cohérente est essentielle à la réussite des projets complexes.

### **5. Diligence insuffisante exercée à l'égard de l'entrepreneur ou du fournisseur :**

- Le gouvernement peut ne pas avoir fait preuve d'une diligence suffisante à l'égard de l'entrepreneur sélectionné, ce qui a entraîné des problèmes tels que l'instabilité financière, une expertise inadéquate ou l'échec de plusieurs projets. Il est essentiel de vérifier préalablement et adéquatement les compétences des entrepreneurs afin de s'assurer qu'ils sont en mesure de répondre aux exigences du projet.

### **6. Gestion de projet inadéquate :**

- De mauvaises pratiques de gestion des projets, telles qu'une supervision inadéquate, un manque de suivi des projets et une gestion inefficace du changement, ont contribué aux retards et aux échecs des projets.

## 7. Questions juridiques ou de conformité :

- Des problèmes juridiques ou de conformité, tels que des litiges contractuels, des irrégularités en matière de passation des marchés ou des difficultés réglementaires, peuvent être apparus au cours du projet et avoir contribué à son échec.

### EXEMPLES RÉCENTS DE PROBLÈMES LIÉS À LA PASSATION DE MARCHÉS

Pour répondre à la demande de la présidente, il était nécessaire d'obtenir des informations et des exemples représentatifs de contrats pour lesquels divers problèmes de gestion et d'autres difficultés avaient été constatés. L'un des contrats qui a suscité une profonde anxiété au sein du gouvernement fédéral est le système de paye Phénix, en raison d'une mauvaise gestion interne et d'une gestion inadéquate des fournisseurs. Un deuxième exemple est le programme de Modernisation du versement des prestations, miné par une mauvaise coordination interne et une incohérence dans la gestion des projets d'acquisition des composants dans le cadre de l'initiative globale.

#### Système de paye Phénix

Le système de paye Phénix a été implanté en 2016 dans le but de moderniser le processus de paye désuet du gouvernement fédéral en consolidant les différents systèmes de paye indépendants des ministères et des régions en un processus de paye centralisé pour la quasi-totalité des employés du gouvernement fédéral, le tout regroupé au sein d'une seule unité. Cependant, d'importants problèmes liés à ce système ont conduit à l'une des plus grandes crises de versement des salaires de l'histoire du gouvernement canadien.

Cette initiative avait pour but de mettre en place un système de paye plus efficace et plus rentable pour les fonctionnaires fédéraux. Les activités de planification ont été lancées en 2009 et le système a été mis en place en février 2016, malgré les recommandations de certains hauts fonctionnaires qui estimaient qu'une phase pilote était nécessaire pour tester son efficacité. Le financement approuvé pour remplacer le système a été budgétisé à environ 310 millions de dollars en juillet 2009, et ces coûts ont augmenté en raison d'une mauvaise mise en œuvre. Dans son rapport de mai 2018, le [vérificateur général](#) a confirmé que le nouveau système avait été déployé en juin 2015 malgré l'annulation du projet pilote de mise en œuvre. Après la mise en place du système en 2016, de graves problèmes ont été constatés, y compris la formation inadéquate des employés qui travaillaient désormais à partir du Centre des services de paye nouvellement construit et consolidé, situé à Miramichi, au Nouveau-Brunswick.

En mai 2019, il a été prévu de remplacer le problématique système Phénix par un nouveau système de paye. Trois entreprises étaient en lice, soit Ceridian (basée dans le Minnesota), SAP (multinationale allemande spécialisée dans les logiciels de gestion) et Workday (basée en Californie et spécialisée dans les logiciels et solutions infonuagiques). Ceridian a obtenu le contrat en 2021, pour une valeur totale de 16,9 millions de dollars. Depuis 2019, les coûts liés à la mise à jour de Phénix, à la résolution de divers problèmes du logiciel et à la [stabilisation du système](#) ont grimpé en flèche pour atteindre près de 2,6 milliards de dollars en avril 2022.

Sur le plan de la gestion, les [principales défaillances](#) liées à l'initiative de passation de marchés du système de paye Phénix étaient les suivantes :

- **Problèmes de responsabilisation** : absence d'un cadre systémique et systématique de responsabilisation en matière de gestion et de dépense des fonds publics; manque de transparence de la part du fournisseur dans la gestion du contrat, y compris une culture organisationnelle qui a permis l'engagement de dépenses inutiles; protection inadéquate contre les représailles exercées contre les personnes ayant signalé des actes répréhensibles. IBM était considéré comme étant le seul fournisseur en mesure de mener à bien ce projet en 2011, ce qui a constitué un important problème entraînant des dépassements de coûts de 3 200 % par rapport à la valeur initiale du contrat de 5,7 millions de dollars (qui avait atteint 285 millions de dollars avant la résiliation du d'IBM).
- **Erreurs de paye** : Après le déploiement, de nombreux problèmes liés au système Phénix sont apparus, entraînant des erreurs de paye généralisées. Les employés ont été confrontés à des problèmes tels que des paiements insuffisants, des paiements excédentaires et des retards dans le versement de leur salaire.
- **Tests inadéquats** : Le système n'a pas été testé de manière appropriée avant son lancement en 2016. De nombreux problèmes, notamment liés à la complexité des calculs de paye et à la conversion des données, n'ont été identifiés qu'au moment où les employés ont commencé à utiliser le système.
- **Problèmes de communication** : Un manque de communication efficace a été constaté entre les ministères, l'équipe de projet et les employés touchés par les erreurs de paye. Cette situation a exacerbé les difficultés et a empêché une résolution rapide des problèmes.
- **Contraintes de ressources** : L'échec du système a mis à rude épreuve les ressources du gouvernement, puisqu'il a nécessité du personnel et des ressources financières supplémentaires pour remédier aux écarts généralisés dans le versement des salaires.
- **Complaisance culturelle** : Le rapport de 2018 du vérificateur général a qualifié le contrat d'« échec incompréhensible », révélant de graves problèmes de gestion attribuables aux cadres supérieurs, notamment le fait de ne pas dire la vérité sur les échecs du contrat aux responsables politiques, d'enterrer les problèmes et d'ignorer les conseils des fonctionnaires concernant la mise en œuvre du contrat.
- **Défis liés aux ressources** : L'échec du système a mis à rude épreuve les ressources du gouvernement, puisqu'il a nécessité du personnel et des ressources financières supplémentaires pour remédier aux écarts généralisés dans le versement des salaires, ce qui a eu des répercussions plus vastes sur les activités et les priorités du gouvernement.

### **Programme de modernisation du versement des prestations**

En 2010, le gouvernement fédéral a cerné le besoin de mettre à jour ses systèmes de technologie de l'information pour fournir ses services au public, notamment ses applications (logiciels) et infrastructures informatiques (matériel et centres de données). Certains systèmes dataient du début

des années 1960 et risquaient de tomber en panne, ce qui pourrait perturber le versement des prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV), du Régime de pensions du Canada (RPC) ou de l'assurance-emploi (AE), ou encore les remboursements de l'impôt sur le revenu.

En 2019-2020, on estimait qu'environ 136 milliards de dollars étaient versés chaque année en prestations au titre de l'AE, de la SV et du RPC. De ce montant, 59 milliards de dollars étaient destinés à la SV en vue d'aider 6,7 millions de personnes âgées en 2020-2021. D'ici 2030, cette somme devrait passer à 105 milliards de dollars par année et bénéficier à 9,4 millions de personnes âgées. Au total, les systèmes informatiques fédéraux traitent 170 millions de paiements par année, y compris 8,9 millions de dollars octroyés au titre de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) de 2020 à 2022. La PCU, conçue et mise en place à la hâte, a mis à rude épreuve un système de paiement déjà surchargé.

Au volume de paiements effectués par le gouvernement s'ajoutent les besoins et les attentes des citoyens qui évoluent rapidement et ont été accélérés par la pandémie de COVID-19. Ces paiements doivent être traités de façon plus efficace et, pour ce faire, des options de versement des prestations autres que les chèques papier doivent être mises à disposition. Les systèmes existants ne peuvent traiter les volumes de paiements actuels, ce qui fait augmenter de manière exponentielle les risques de défaillance des systèmes ainsi que les erreurs de paiements au fil du temps. En outre, à mesure que les systèmes vieillissent et que les fonctionnaires plus âgés prennent leur retraite, le nombre de personnes formées à ces systèmes diminue rapidement. Tout aussi important, le fait que ces anciens systèmes ne permettent pas un suivi facile de l'admissibilité aux programmes gouvernementaux entraîne une probabilité accrue de prestations non réclamées par les Canadiens au fil du temps (par exemple, plus de 2,5 milliards de dollars de prestations n'ont pas été réclamés depuis 2015-2016).

Les systèmes informatiques en place au Canada font l'objet d'évaluations à l'échelle fédérale depuis 1999, et les appels à la modernisation de systèmes tels que ceux utilisés pour le paiement des prestations de SV, qui ont plus de 60 ans, ont été ignorés depuis l'audit réalisé en 2015 par le [vérificateur général](#), qui recommandait des investissements importants pour remplacer les anciens systèmes de TI. Le Secrétariat du Conseil du Trésor demande également depuis 2005 d'importants investissements en matériel et en logiciels. Depuis 2011, Services partagés Canada est le principal responsable de la mise à niveau des systèmes et a mis en place en 2018 le Programme de migration de la charge de travail dans le but de faciliter la migration des anciens systèmes vers des plateformes infonuagiques. Le Plan stratégique des opérations numériques de 2021 à 2024 élaboré par le gouvernement fédéral fournit une stratégie détaillée pour remplacer les systèmes vieillissants et s'articule autour de quatre phases ou tranches :

- Phase 1 (2021 à 2024) : jeter les fondements, livrer les avantages initiaux et mettre en place une nouvelle expérience client dans certaines régions sélectionnées;
- Phase 2 (2024 à 2026) : élargir l'expérience modernisée offerte aux clients et aux employés en s'appuyant sur les capacités du système;
- Phase 3 (2026 à 2028) : déployer de nouvelles capacités en fonction des types de prestations finales;
- Phase 4 (2028 à 2030) : réalisation complète des résultats du programme.

Dans son [rapport de 2023](#), la vérificatrice générale a conclu qu'il n'y avait pas eu de stratégie cohérente pour la mise à niveau des systèmes informatiques depuis plus de 24 ans et que le SCT n'avait pas assuré un leadership suffisant pour la modernisation des systèmes. Plus important encore, le BVG a souligné l'absence de surveillance efficace, de la part du SCT, des projets de technologie de l'information à risque élevé entrepris par les ministères et organismes. En mai 2023, le SCT avait assuré une surveillance pour seulement 22 projets de technologie de l'information présentant un risque élevé (coûts prévus d'environ 5,1 milliards de dollars) sur les quelque 2 100 projets en cours (total des coûts prévus d'environ 44 milliards de dollars).

Tout aussi important, le BVG a indiqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne disposait pas de méthode de financement pour répondre aux besoins des ministères et des organismes qui doivent moderniser leurs systèmes vieillissants et pourraient ne pas disposer de fonds suffisants, en particulier les petits ministères qui manquent à la fois de ressources financières et de personnel qualifié pour mettre en œuvre et gérer de tels projets. La plupart des ministères et organismes ont mentionné au BVG que, bien qu'ils aient l'obligation de mettre à jour les systèmes désuets, les mécanismes de financement et le financement mis à leur disposition étaient largement insuffisants. De plus, ils reçoivent un financement pour une année précise même si les projets de modernisation peuvent s'échelonner sur plusieurs années.

## **LE DÉFI**

Le nombre de plaintes concernant la gestion des grands projets informatiques par le gouvernement fédéral a augmenté, tout comme les difficultés associées au processus d'approvisionnement. Certaines [soumissions ont fait l'objet de contestations](#), notamment en raison de problèmes liés à l'évaluation des offres, comme dans le cas de la plainte déposée par CGI contre Postes Canada, ou de questions liées au respect des ententes prévues dans le cadre des offres (p. ex., promesse d'octroi d'une certaine quantité de travail pour une certaine durée). La présidente du Conseil du Trésor a ainsi réalisé, à la lumière de ces insatisfactions accrues, qu'au-delà des problèmes de gestion de certains contrats, des questions fondamentales d'équité se posent quant à la manière dont les contrats sont évalués et gérés dans le cadre du système d'approvisionnement fédéral.

La récente débâcle de l'application ArriveCAN a soulevé des questions non seulement sur la mauvaise gestion du contrat d'approvisionnement, mais également sur l'iniquité créée par le traitement préférentiel accordé à certains fournisseurs par les fonctionnaires qui attribuent ces marchés. Ce cas a été évoqué au Parlement comme étant révélateur d'un « système défaillant », non seulement en raison des dépassements de coûts, mais également des pressions exercées sur le système d'approvisionnement par les reports d'investissements qui auraient permis d'améliorer les capacités au sein de la fonction publique ainsi que la technologie et la gestion des systèmes. La présidente du Conseil du Trésor se demande si les nombreux problèmes évoqués ne sont pas davantage de nature systémique que propres à un projet en particulier. Ces problèmes sont-ils observés dans le cadre des politiques gouvernementales? Sont-ils de nature culturelle? En d'autres termes, certains de ces problèmes peuvent-ils être imputés à un manque de transparence, de contrôle et de diligence raisonnable ou, pire encore, à un malaise général? A-t-on même élaboré un plan en vue de rétablir le système?

La vérificatrice générale constate qu'il ne semble pas y avoir de plan coordonné de manière centrale, sauf à un niveau très général en ce qui a trait à la [transformation numérique](#). Le sous-investissement dans le personnel, les processus et les compétences semble également constituer un problème de taille qui a entraîné un recours accru à des consultants externes pour assurer le fonctionnement du système d'approvisionnement. La présidente du CT est encore plus préoccupée par le fait qu'en dépit des niveaux records de recrutement dans la fonction publique fédérale visant à accroître l'acuité numérique, il ne semble pas y avoir de retour proportionnel sous la forme d'une amélioration des compétences dans le domaine de l'approvisionnement ou dans tout autre domaine.

En résumé, la présidente du Conseil du Trésor fait face à une forte pression de la part du premier ministre et de son cabinet pour trouver une solution à ce problème croissant et multiforme de gestion de l'approvisionnement qui s'est manifesté dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Elle est consciente qu'il n'existe probablement pas de solution unique, mais est disposée à étudier toute idée fournissant des orientations précises sur les mesures à adopter en vue de remédier aux problèmes dans un contexte de faible confiance à l'égard du système. Puisque de façon générale, les dépenses augmentent rapidement dans la plupart des domaines de responsabilité des ministères et organismes pour les grands projets d'acquisition de technologies de l'information, il devient de plus en plus évident que le gouvernement actuel a perdu le contrôle des deniers publics et est incapable de gérer ces coûts.

## **VOTRE TÂCHE**

La présidente du Conseil du Trésor a demandé, au nom des ministres membres du Conseil du Trésor, l'appui de tous les sous-ministres et des chefs de toutes les unités d'approvisionnement des ministères et organismes, y compris Services partagés Canada (SPC) et Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), dans le cadre d'un examen exploratoire de la gestion interne des projets d'approvisionnement à haut risque et à grande échelle.

Cet examen permettra aux ministres membres du Conseil du Trésor de mieux connaître la nature des divers problèmes de gestion interne qui touchent le système d'approvisionnement fédéral du point de vue des ministères et des organismes (à l'exception du pouvoir législatif et de la Défense nationale). Bien que le dossier envoyé aux ministres (le présent document d'étude de cas) donne un premier aperçu des récents échecs de projets mentionnés dans les rapports du Bureau du vérificateur général et ayant fait l'objet d'examen et d'évaluations internes par les ministères, il ne fournit pas d'orientation concernant deux points essentiels sur lesquels devront se pencher les ministres du Conseil du Trésor, à savoir :

1. Comment doit-on définir le travail à effectuer et entreprendre un examen officiel du système d'approvisionnement en vue de mieux comprendre les problèmes de gestion interne auxquels sont confrontés les ministères et les organismes et de mettre en place un processus plus efficace et plus efficient à l'avenir?



2. Quelles mesures peuvent être prises à court terme pour assurer une certaine forme de contrôle et de responsabilisation dans le cadre de projets fédéraux d’approvisionnement de grande envergure et comportant des risques élevés tels que ceux qui ont été montrés du doigt et critiqués dans les médias et qui font actuellement l’objet d’enquêtes parlementaires?

Les ministres du Conseil du Trésor ont donc demandé à tous les ministères et organismes de créer des groupes de travail dans le but d’explorer ces deux points essentiels et de présenter leurs résultats à un comité composé de hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et de représentants des ministères et organismes le 24 février 2024, à une heure qui sera déterminée par le Secrétariat. Chaque équipe travaille de manière indépendante, mais il est attendu que les groupes de travail des ministères et organismes adoptent une perspective pangouvernementale dans leur travail et fournissent une présentation aussi complète que possible, malgré les contraintes de temps imposées par les ministres du Conseil du Trésor. Le comité d’examen interrogera ensuite chaque groupe de travail, qui devra justifier les conseils fournis relativement aux deux points essentiels et préciser la faisabilité des options proposées. Le comité se réunira par la suite pour discuter des idées les plus prometteuses et remettra un rapport aux ministres du Conseil du Trésor à une date ultérieure.

Afin d’orienter davantage les travaux des groupes de travail des ministères et organismes, le comité d’examen a fourni des questions plus précises afin de *guider* les réflexions entourant chacun des deux points essentiels. Les groupes de travail sont invités à répondre à ces questions de la façon qui leur semble appropriée et de formuler des conseils qu’ils jugent pertinents.

Les questions soumises par le comité d’examen sont les suivantes :

1. Comment doit-on définir le travail qui sera effectué dans le cadre d’un examen officiel :
  - a. Quel est l’objectif d’un tel examen? Comment l’examen doit-il être élaboré?
  - b. Quels éléments en particulier devraient être évalués (politiques et directives, systèmes, processus, procédures, compétences et formation), et à quel niveau (hauts fonctionnaires, autorités contractantes, propriétaires fonctionnels/fournisseurs)?
  - c. Qui doit procéder à cet examen au niveau central (s’il y a lieu) et au sein des ministères ou des organismes (s’il y a lieu)?
  - d. Comment devrait-on coordonner cet examen de façon à en assurer la cohérence?
  - e. Quel est le calendrier approprié pour un tel examen, compte tenu des facteurs et pressions externes?
  - f. Quel est le budget prévu pour un tel examen? Qui doit payer pour cet examen?
  - g. Quel plan de communication interne approprié pourrait être utilisé pour appuyer le travail réalisé par les ministères et organismes?
2. Actions à entreprendre à court terme pour assurer le contrôle des projets en cours :
  - a. Quel type de contrôle les hauts fonctionnaires fédéraux peuvent-ils exercer à court terme? À quoi pourrait ressembler la responsabilisation du point de vue des ministres du Conseil du Trésor? Quelle est la durée du court terme?
  - b. Qui serait chargé d’exercer ce contrôle? Responsabilisation?
  - c. Quelles sont les options disponibles pour exercer ce contrôle? Responsabilisation?

- d. À quoi ressemblerait un plan d'exercice du contrôle et de la responsabilisation? Quels sont les objectifs?
- e. Quel budget serait nécessaire pour mettre en œuvre le plan proposé?
- f. À quoi ressemblerait un plan de communication pour les ministères et organismes fédéraux? Pour d'autres parties prenantes?

Le comité a demandé une présentation PowerPoint assez complète ne dépassant pas 15 diapositives (des annexes peuvent être ajoutées). Si vous souhaitez ajouter des notes à chacune des diapositives, vous pouvez également le faire, puisqu'une note partielle sera attribuée à votre présentation. Veuillez noter que le comité d'examen ne s'attend pas à une présentation détaillée puisque cela n'est tout simplement pas possible dans le temps imparti. Toutefois, il souhaite obtenir un plan pratique et clairement défini pour chacun des deux points essentiels.

Le comité dispose d'un très court délai pour soumettre un rapport final à la présidente du Conseil du Trésor; par conséquent, votre présentation doit être soumise au plus tard le vendredi 23 février à 17 h (heure de l'Est) à M. Justin Longo ([justin.longo@uregina.ca](mailto:justin.longo@uregina.ca)), à M<sup>me</sup> Karen Jaster ([karen.jaster@uregina.ca](mailto:karen.jaster@uregina.ca)) et à M<sup>me</sup> Marjorie Murray ([Marjorie.murray@uregina.ca](mailto:Marjorie.murray@uregina.ca)), qui se chargeront de coordonner les présentations. Votre présentation doit être soumise en version PowerPoint et en version Adobe (afin de préserver la mise en forme).