Printemps 2015

Rapports du vérificateur général du Canada

RAPPORT 5

Les investissements dans les technologies de l'information — Agence des services frontaliers du Canada

BVG

Bureau du vérificateur général du Canada

Rapport d'audit de performance

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

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

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

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

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

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

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

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2015.

N° de catalogue FA1-2015/1-5F-PDF
ISBN 978-0-660-23448-9
ISSN 1701-5421

Table des matières

Introduction 1

Information générale 1

Objet de l'audit 2

Constatations, recommandations et réponses 2

La gestion des investissements dans les technologies de l'information 2

L'Agence a conçu un Cadre de gestion du portefeuille de projets solide, mais elle ne l'a pas entièrement mis en œuvre 4

L'Agence a eu de la difficulté à s'assurer que les projets respectaient les exigences organisationnelles et à déterminer les avantages mesurables 12

De l'information incohérente et incomplète sur les projets est communiquée à la haute direction 18

Conclusion 22

À propos de l'audit 24

Tableau des recommandations 27

Introduction

Information générale

Rôle et mandat

5.1 **Agence des services frontaliers du Canada** — L'Agence des services frontaliers du Canada joue un rôle prépondérant pour assurer la sécurité et la prospérité du Canada en gérant l'accès des personnes et des marchandises au pays lorsqu'elles arrivent au Canada ou qu'elles en sortent. Elle met en œuvre plus de 90 lois, règlements et accords internationaux au nom d'autres ministères et organismes, des provinces et des territoires. Pour s'acquitter de ses responsabilités, elle compte sur un effectif d'environ 13 000 employés, notamment des agents en uniforme qui fournissent des services dans près de 1 200 points d'entrée au pays. L'Agence dispose d'un budget de fonctionnement de plus de 1,7 milliard de dollars. Au cours de l'exercice 2013-2014, l'Agence a admis au pays quelque 100 millions de voyageurs, dédouané plus de 14 millions d'expéditions commerciales, effectué plus de 9 000 saisies de drogue et expulsé à l'extérieur du pays près de 14 000 demandeurs d'asile déboutés et autres étrangers en situation irrégulière. Elle a ainsi pu percevoir 26,9 milliards de dollars, ce qui représente environ 10 % des recettes du gouvernement fédéral.

5.2 **Investissements dans les technologies de l'information** — L'Agence compte beaucoup sur les technologies de l'information (TI) pour atteindre ses objectifs stratégiques et remplir sa mission qui est d'assurer la sécurité aux frontières, de fournir les services requis et de réaliser des gains d'efficience. La Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie gère le portefeuille des investissements dans les technologies de l'information de l'Agence afin de fournir des produits et services informatiques qui contribuent à contrôler les frontières du Canada. Les responsabilités de la Direction comprennent la gestion de l'information, l'infrastructure et les solutions de TI, la planification et la gestion du portefeuille, ainsi que les sciences et les services d'ingénierie.

5.3 L'Agence des services frontaliers du Canada, comme tout autre grand ministère ou organisme public fédéral, est tributaire des technologies de l'information pour s'acquitter de ses responsabilités. Or, la demande en services douaniers de l'Agence a augmenté en raison du nombre toujours croissant de personnes et de marchandises qui entrent au Canada chaque année. L'Agence a déclaré qu'elle doit donc assurer, 7 jours par semaine, 24 heures sur 24, des services qui sont fiables, efficients et économiques.

Objet de l'audit

5.4 Cet audit a porté sur les méthodes organisationnelles et de gestion de l'Agence des services frontaliers du Canada. Nous avons ainsi vérifié si ces méthodes lui permettent de faire concorder ses investissements dans les technologies de l'information (TI) avec les objectifs stratégiques de l'organisation et de favoriser leur réalisation. Dans le cadre de l'audit, nous avons consulté les ministères et organismes fédéraux suivants :

- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Agence de la santé publique du Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Environnement Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Santé Canada

5.5 Lors de ces consultations, les ministères et organismes nous ont communiqué des renseignements sur leur collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada, plus particulièrement dans les domaines de la gouvernance, du suivi du rendement des projets et de l'obtention des avantages attendus des projets.

5.6 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 24 à 26), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

La gestion des investissements dans les technologies de l'information

Constatation générale ➔

5.7 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'Agence des services frontaliers du Canada avait été confrontée à des difficultés importantes en ce qui a trait à la gestion de son portefeuille d'investissements dans les technologies de l'information (TI) de manière à pouvoir assurer la mise en œuvre de projets en TI qui respectent les exigences établies et produisent les avantages escomptés. En décembre 2013, l'Agence a instauré le nouveau Cadre de gestion du portefeuille de projets en vue de renforcer la gestion des investissements dans les TI. Nous avons constaté que ce Cadre était exhaustif. Cependant, lors de notre examen de cinq projets par rapport au nouveau Cadre, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas entièrement mis en œuvre le Cadre, ce qui a donné lieu à divers problèmes. L'un des problèmes était que les comités de direction chargés

de superviser le portefeuille des TI ne disposaient pas d'une information complète et exacte pour s'assurer que les projets étaient gérés de manière à respecter chacune des étapes d'approbation, à répondre aux exigences en matière de livraison et à concorder avec les objectifs de l'Agence et à favoriser leur réalisation. Par ailleurs, les projets n'étaient pas souvent assortis d'exigences claires et d'avantages attendus précis et mesurables, ou ils étaient assortis d'avantages attendus qui étaient mal définis. Divers problèmes ont également miné les projets, notamment le dédoublement des efforts et les retards.

5.8 Cette constatation est importante parce que les technologies de l'information jouent un rôle déterminant dans la capacité qu'a l'Agence d'atteindre ses objectifs stratégiques et de remplir son mandat, qui est d'assurer la sécurité aux frontières. Faute d'une information complète et fiable sur les projets, assortie d'exigences opérationnelles claires, l'Agence est très limitée dans la manière dont elle peut gérer avec efficience et efficacité le portefeuille de projets en vue d'obtenir les avantages et les résultats attendus au chapitre de la sécurité, des services et des économies.

Contexte

5.9 L'Agence des services frontaliers du Canada gère un portefeuille de TI qui s'élève à plus d'un milliard de dollars et qui compte principalement deux grands programmes. L'initiative de la Modernisation frontalière, qui vise à moderniser les processus opérationnels et surtout les TI, comprend 8 projets dont le budget est de 733 millions de dollars. Le plan d'action Par-delà la frontière, établi en 2011 par les gouvernements du Canada et des États-Unis, a comme objectif de renforcer la sécurité frontalière tout en accélérant la circulation des personnes, des biens et des services légitimes. L'Agence des services frontaliers du Canada est l'un des nombreux ministères et organismes publics qui s'emploient à mettre en œuvre ce plan qui comprenait 32 initiatives à l'échelle de l'administration publique entre 2011 et 2015. L'Agence a été chargée de diriger 10 de ces initiatives et elle disposait d'un budget de 245 millions de dollars pour les mener à bien.

5.10 En décembre 2013, l'Agence a instauré le Cadre de gestion du portefeuille de projets pour optimiser la gestion de son vaste portefeuille d'investissements dans les TI. Ce cadre avait été mis au point à la suite d'un examen externe. L'Agence a aussi centralisé la gestion de tous ses projets, y compris ceux de TI, au sein de la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie. Le Cadre de gestion du portefeuille de projets décrit les processus et les contrôles utilisés par l'Agence pour gérer les projets au sein de quatre portefeuilles : Voyageurs, Échanges commerciaux, Projets corporatifs et Projets communs. Il met l'accent sur la nécessité d'entreprendre les bons projets au bon moment et d'en assurer le suivi afin d'optimiser la prestation des services et les avantages obtenus au niveau du portefeuille. Le Cadre énonce les éléments

clés suivants qui doivent servir au classement des projets par ordre de priorité : les priorités de l'Agence, le plan d'investissement, le profil de risques et les priorités du gouvernement du Canada.

5.11 L'Agence dispose aussi d'un Cadre de gestion de projet qui a également été mis à jour en décembre 2013. Ce cadre vise à renforcer la gestion de chacun des projets. Tous les projets doivent être conformes à ce nouveau cadre.

L'Agence a conçu un Cadre de gestion du portefeuille de projets solide, mais elle ne l'a pas entièrement mis en œuvre

Ce que nous avons constaté

5.12 Nous avons constaté que l'Agence avait conçu un Cadre de gestion du portefeuille de projets solide, mais qu'elle ne l'avait pas entièrement mis en œuvre. Le Cadre établit une structure de gouvernance qui décrit clairement les responsabilités des comités de direction à l'égard de la gestion des investissements de l'Agence dans les TI, notamment la nécessité de tenir compte d'éléments stratégiques clés, de rapports mensuels sur les projets et des avantages et résultats attendus des projets. Or, nous avons constaté que jusqu'à l'été 2014, les comités de direction chargés de faire le suivi du portefeuille des TI avaient pris des décisions au sujet du portefeuille sans avoir toute l'information nécessaire. Ces comités devaient démontrer en tous points que les exigences et les conditions d'un projet donné étaient respectées à chaque étape de son approbation et que les projets étaient conformes aux objectifs stratégiques de l'Agence et favorisaient leur réalisation.

5.13 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la gouvernance des investissements dans les TI;
- le plan d'investissement et le plan annuel des TI de l'Agence;
- l'architecture d'entreprise;
- le profil de risques du portefeuille des TI.

Importance de cette constatation

5.14 Cette constatation est importante parce que les TI jouent un rôle déterminant dans la capacité qu'a l'Agence d'atteindre ses objectifs stratégiques et de remplir son mandat, qui est d'assurer la sécurité aux frontières, de fournir les services requis et de réaliser des gains d'efficience. Selon la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor, l'Agence doit disposer des systèmes, processus et contrôles appropriés pour gérer les projets, au niveau de l'organisation, de manière à favoriser l'obtention de résultats pour les projets et les programmes tout en ramenant les risques à un niveau acceptable, et ce, à un coût raisonnable.

Recommandation

5.15 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.30.

Analyse pour appuyer la constatation

5.16 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si l'Agence des services frontaliers du Canada disposait des méthodes de gestion pour faire concorder son portefeuille d'investissements dans les TI avec les objectifs stratégiques de l'organisation. Plus particulièrement, nous avons examiné la gouvernance du portefeuille, le plan d'investissement dans les TI et le plan annuel des TI de l'Agence, l'architecture d'entreprise et la gestion des risques liés au portefeuille des TI.

5.17 **La gouvernance des investissements dans les TI** — Il est important qu'un cadre de gestion des portefeuilles soit doté d'une structure de gouvernance, car il s'agit du mécanisme qui permet à l'Agence d'avoir l'assurance que ses portefeuilles de projets concordent avec ses objectifs, que les interdépendances sont gérées et que les exigences des intervenants sont intégrées et coordonnées. Les organes de gouvernance orientent les projets de TI du portefeuille en définissant les priorités, en prenant des décisions, en faisant un suivi du rendement et en assurant la gestion des ressources financières et humaines.

5.18 Au sein de l'Agence, c'est le Comité chargé de la transformation, de l'innovation et du portefeuille de projets qui doit assurer le suivi des portefeuilles et leur mise en concordance avec les priorités de l'Agence. Il doit aussi évaluer les portefeuilles de projets par rapport aux objectifs stratégiques de l'Agence et à ses ressources.

5.19 Nous avons constaté que le Comité chargé de la transformation, de l'innovation et du portefeuille de projets n'avait pas reçu l'information détaillée nécessaire pour s'acquitter pleinement de ses responsabilités. Par exemple, le Comité doit s'assurer que les sous-portefeuilles sont conformes aux objectifs stratégiques de l'Agence. Or, l'information revue par le Comité se limite principalement aux éléments contenus dans les tableaux de bord pour les projets (un outil de gestion des activités présentant l'état d'avancement d'un projet et l'information financière sur chaque sous-portefeuille) et aux renseignements communiqués durant des séances d'information sur des projets donnés. Il n'évalue pas en continu si les sous-portefeuilles concordent avec les objectifs stratégiques et ne dépassent pas les ressources disponibles. Le Comité n'a pas pu démontrer qu'il avait recensé les avantages attendus au niveau des sous-portefeuilles, ni que les projets avaient donné les résultats escomptés.

5.20 L'Agence des services frontaliers du Canada a un cadre de gestion de projet depuis février 2012. Selon ce cadre, les projets doivent satisfaire à certaines conditions préalables avant de pouvoir passer à une étape ultérieure. Nous avons constaté que les cinq projets que nous avons examinés (voir la pièce 5.1) avaient tous été approuvés pour passer à une étape ultérieure même si les conditions préalables n'étaient pas respectées. En décembre 2013, l'Agence a révisé son Cadre de gestion de projet, créé un Cadre de gestion du cycle de vie des services et révisé les responsabilités en matière de gouvernance. Le Comité chargé de la transformation, de l'innovation et du portefeuille de projets s'est vu confier la responsabilité de vérifier que toutes les conditions préalables étaient satisfaites avant que le projet puisse passer à l'étape suivante (voir la pièce 5.2). Pour les cinq projets examinés, nous avons noté que le Comité procédait à un examen critique des projets. Les conditions préalables n'avaient toutefois pas été satisfaites. Il manquait notamment des analyses de rentabilisation, des évaluations des risques, des plans détaillés des projets et des plans décrivant les avantages attendus. Le non-respect des conditions préalables a notamment entraîné des retards dans les projets, un dédoublement des efforts et l'absence d'avantages mesurables. (Voir les paragraphes 5.37 à 5.41.)

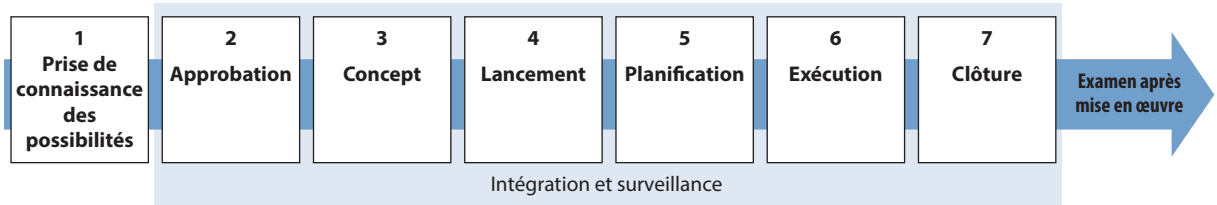
Pièce 5.1 L'audit a porté sur cinq projets de technologies de l'information de l'Agence des services frontaliers du Canada

Nom du projet	Description du projet
Initiative sur les entrées et les sorties	Cette initiative vise à établir un système d'information sur les entrées et les sorties aux points d'entrée terrestres communs entre le Canada et les États-Unis afin que le dossier d'entrée d'un voyageur dans un pays puisse servir de dossier de sortie pour l'autre pays.
Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux	Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux est une application conçue par Citoyenneté et Immigration Canada pour aider l'Agence des services frontaliers du Canada à faire appliquer les lois sur l'immigration et à prendre des décisions fondées sur le renseignement.
Information interactive préalable sur les voyageurs	Cette initiative permettra à l'Agence de vérifier l'information des voyageurs plus tôt dans le processus de voyage. Cette information permettra à l'Agence de déterminer si un passager possède les documents requis avant le départ d'un vol pour le Canada. Cette initiative renforcera le projet Autorisation de voyage électronique de Citoyenneté et Immigration Canada.

Pièce 5.1 L'audit a porté sur cinq projets de technologies de l'information de l'Agence des services frontaliers du Canada (suite)

Nom du projet	Description du projet
Initiative du guichet unique	Cette initiative est menée par l'Agence avec la collaboration de neuf autres ministères fédéraux. Le guichet unique permettra aux négociants de transmettre à l'Agence, par voie électronique, tous les renseignements exigés en matière d'importation. L'Agence transmettra ensuite les renseignements au ministère ou à l'organisme compétent qui est chargé de réglementer les marchandises.
Projet de biométrie pour les résidents temporaires	Ce projet prévoit la collecte d'une photographie numérique et des empreintes digitales des demandeurs d'un visa de résident temporaire dans 29 pays. Citoyenneté et Immigration Canada dirige ce projet et travaille principalement avec l'Agence et la Gendarmerie royale du Canada afin d'améliorer la qualité de l'information et des décisions concernant l'admissibilité des demandeurs.
Source : Descriptions de projets tirées de documents de l'Agence	

Pièce 5.2 Le cycle de vie de la gestion des portefeuilles de l'Agence des services frontaliers du Canada comporte sept étapes



Source : Adaptée de la figure 7 du Cadre de gestion du portefeuille de projets, Agence des services frontaliers du Canada

5.21 **Le plan d'investissement et le plan annuel des TI de l'Agence —** L'Agence des services frontaliers du Canada dispose d'un plan d'investissement. Ce plan permet d'établir les investissements dans les projets, les actifs et les services qui sont acquis pour permettre à l'organisation de s'acquitter de son mandat. Il intègre des éléments du plan annuel des TI de l'Agence. Ce dernier est important parce qu'il définit les ressources humaines, les technologies et les investissements financiers qui sont nécessaires pour aider l'Agence à s'acquitter de son mandat et à obtenir les résultats escomptés. Grâce au plan annuel des TI, l'Agence peut recenser les lacunes dans les ressources et tous les risques qui pourraient menacer l'atteinte de ses objectifs. Par ailleurs, la *Directive sur la gestion des technologies de l'information* du Conseil du Trésor exige l'établissement d'un tel plan.

5.22 Le dernier plan d'investissement de l'Agence a été établi en 2011. Il présente un aperçu des investissements dans les TI requis et décrit 15 projets technologiques, d'une valeur de 742,8 millions de dollars. Au moment où elle a préparé son plan, l'Agence avait déclaré que celui-ci serait mis à jour chaque année et présenté au Conseil du Trésor lorsqu'une modification importante y était apportée. La *Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis* du Conseil du Trésor exige que l'Agence mette à jour son plan d'investissement tous les trois ans ou lorsqu'on y apporte un changement important. Depuis 2011, l'Agence a pris en charge diverses initiatives du plan d'action Par-delà la frontière, ce qui a fait augmenter de manière importante son portefeuille. Celui-ci est passé à 30 projets de TI et s'est vu doté d'un budget approuvé de plus de 1 milliard de dollars. L'Agence n'a pas mis à jour son plan d'investissement pour tenir compte de ce changement important.

5.23 L'Agence a cependant mené certaines activités ponctuelles de planification des investissements dans les TI au cours des douze derniers mois. Voici quelques exemples :

- En avril 2014, l'Agence a élaboré un plan quinquennal d'immobilisations. Ce plan présente le budget ventilé en fonction des engagements du gouvernement et ceux de l'Agence, des projets de renouvellement des actifs et des investissements discrétionnaires. Il a été élaboré en partie pour assurer la gestion des dépenses en immobilisations et remédier au fait que les excédents de capitaux avaient beaucoup augmenté alors que des projets d'infrastructure de TI étaient retardés faute de fonds. L'Agence vient également d'instaurer une méthode pour classer les projets par ordre de priorité selon un certain nombre de facteurs : concordance stratégique, conformité aux priorités du gouvernement du Canada et de l'Agence et avantages attendus. Cette méthode a été appliquée aux projets discrétionnaires.

- En juin 2014, l'Agence a établi un plan annuel des TI pour démontrer la façon dont les TI concordaient avec les objectifs stratégiques de l'organisation. Ce plan décrit les priorités en matière de TI, les initiatives clés, le budget de fonctionnement, les risques liés aux TI et la capacité en matière de ressources humaines. Il présente aussi les résultats d'autres plans et analyses, notamment une analyse indiquant que 42 des 288 applications de TI qui sont utilisées par l'Agence dans le cadre de ses activités doivent être remplacées en raison de leur vieillissement et des prévisions du budget de fonctionnement. Ce plan ne couvre cependant pas les projets de TI de l'Agence.
- Nous avons aussi noté que l'Agence avait préparé un plan intégré des projets de TI à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en août 2014. Ce plan précise que l'Agence doit présenter un aperçu complet du portefeuille de projets axés sur les TI, notamment les engagements, les dépendances, les jalons importants, la capacité et les risques. Le plan comprend 14 des 30 projets actuellement en cours.

5.24 Sans un plan d'investissement à jour, l'Agence aurait du mal à déterminer de manière intégrée l'ensemble des investissements nécessaire pour s'assurer que les investissements dans les TI permettent d'obtenir les résultats attendus des programmes. L'Agence nous a fait savoir qu'elle avait l'intention d'incorporer tous les besoins nécessitant une mise à jour dans le plan d'investissement en mars 2015.

5.25 **L'architecture d'entreprise** — L'architecture d'entreprise est importante, car elle permet d'optimiser la valeur des investissements dans les TI faits par l'Agence en favorisant la réutilisation, la flexibilité des systèmes et l'innovation. Nous avons constaté que même si l'Agence disposait de documents d'architecture pour chaque projet, elle ne disposait pas d'une architecture d'entreprise définitive. L'architecture d'entreprise actuelle de l'Agence ne donne pas d'orientations sur la manière d'établir l'ordre de priorité des projets au sein du portefeuille et de définir leur portée de façon à éviter le chevauchement et à favoriser l'innovation. L'absence d'une architecture d'entreprise pour l'ensemble du portefeuille se traduit par des systèmes informatiques qui se chevauchent et des solutions de rechange temporaires.

Architecture d'entreprise — Schéma directeur et plan de mise en œuvre de la transformation d'une organisation et de la modernisation de ses technologies de l'information. L'architecture d'entreprise définit un ensemble cohérent d'exigences et identifie les services communs sur lesquels les produits livrables des portefeuilles et des projets peuvent être fondés.

5.26 À titre d'exemple de chevauchement, le plan stratégique en matière de technologie pour la technologie de l'information de 2012-2016 de l'Agence indique qu'il faut un système réutilisable de **gestion des données de référence** à l'échelle de l'organisation afin d'uniformiser la création et l'échange de données clés au sein de l'Agence. Nous avons constaté qu'au lieu de mettre sur pied un tel système, l'Agence était en train de créer deux systèmes de gestion des données de référence et prévoyait les fusionner plus tard. Le portefeuille Voyageurs a évalué que son système de gestion des données de référence coûtera 14,3 millions de dollars, et le portefeuille Échanges commerciaux a estimé que son système coûtera 11,7 millions de dollars. L'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir une estimation des économies qu'elle aurait pu réaliser si un seul système de gestion des données de référence avait été mis sur pied. Elle n'a plus été en mesure de nous fournir une estimation du coût de la fusion des deux systèmes. (Le paragraphe 5.37 donne des détails sur le dédoublement des systèmes de gestion des données de référence.)

5.27 En juillet 2012, l'Agence des services frontaliers du Canada a déterminé qu'un service interentreprises permettrait à ses systèmes de TI de communiquer avec les systèmes d'autres organisations tout en minimisant les changements coûteux pour toutes les parties concernées. L'Agence a proposé que ce service soit utilisé pour 11 de ses projets afin de permettre des échanges d'information sécuritaires et optimaux. Un budget de 5,4 millions de dollars a été prévu pour la mise en œuvre de ce projet interentreprises en 3 étapes pendant 5 ans, soit jusqu'à la fin de 2017. En janvier 2014, l'Agence a mis fin au projet après avoir terminé l'étape 1. Nous avons constaté qu'une composante importante servant à relier les 11 projets de l'Agence n'avait pas été créée. L'Agence doit investir dans trois des cinq projets que nous avons examinés, soit l'Initiative du guichet unique, le Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux et l'Initiative sur les entrées et les sorties, afin de trouver des solutions additionnelles pour que le service interentreprises puisse être utilisé dans ces projets.

5.28 **Le profil de risques du portefeuille des TI —** Le profil de risques d'un portefeuille des TI doit tenir compte des risques externes et internes qui pèsent sur le portefeuille. La gestion des risques d'un portefeuille vise à accepter une proportion de risques adéquate par rapport aux avantages attendus afin que l'Agence obtienne un résultat optimal à court, à moyen et à long terme. La gestion des risques est essentielle lorsque diverses composantes prioritaires d'un portefeuille sont interdépendantes,

---

Gestion des données de référence — Un service axé sur les TI servant à intégrer et à transformer des données provenant de diverses sources (internes et externes) dans un format commun qui peut être compris par le personnel et les systèmes de l'Agence des services frontaliers du Canada. Une gestion des données de référence efficace permet d'obtenir des données fiables et exactes et de rationaliser l'échange de données au sein de l'Agence et avec les systèmes de ses partenaires.

lorsque le coût de l'échec d'une composante du portefeuille est élevé ou que les risques liés à une composante du portefeuille augmentent les risques pour une autre composante.

5.29 Nous avons constaté que même si l'Agence des services frontaliers du Canada avait effectué certaines évaluations des risques, elle ne disposait pas d'un profil de risques global pour son portefeuille d'investissements dans les TI, ni pour ses sous-portefeuilles d'investissements, comme le prévoit son Cadre de gestion du portefeuille de projets. Par exemple, en juillet 2012, l'Agence a mené une évaluation des risques pour cerner les risques généraux qui pourraient affecter la mise en œuvre des projets liés au plan d'action Par-delà la frontière qu'elle supervisait. Cette évaluation, cependant, ne visait que les projets du plan d'action, lesquels représentent 61 % du portefeuille des TI de l'Agence. Par ailleurs, l'Agence a élaboré un plan annuel des TI en juin 2014, qui décrit les risques liés aux TI et les stratégies d'atténuation connexes. Enfin, le plan intégré des projets de TI, mis au point en août 2014, recense les risques horizontaux pour l'ensemble des projets. Ces différentes évaluations des risques doivent être prises en compte afin de comprendre leur incidence au niveau du portefeuille et des sous-portefeuilles. Sans un profil de risques des projets de TI au niveau du portefeuille, l'Agence ne peut déterminer le niveau de risques par rapport aux avantages attendus en vue d'obtenir un résultat optimal pour le portefeuille des projets de TI.

5.30 **Recommandation** — L'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que tous les éléments du Cadre de gestion du portefeuille de projets sont mis en œuvre et renforcer la gouvernance de ses investissements dans les TI en :

- mettant à jour son plan d'investissement et son plan annuel des TI et en incorporant tous les projets d'immobilisations importants, sa capacité d'entreprendre des projets et les investissements financiers requis;
- définissant et en achevant son architecture d'entreprise définitive et en l'utilisant pour fournir une orientation sur la manière d'établir l'ordre de priorité des projets et de définir leur portée de façon à éviter le chevauchement;
- élaborant un profil de risques pour le portefeuille des projets de TI, en s'inspirant du profil de risque du portefeuille des TI pour le plan d'action Par-delà la frontière, de manière à comprendre l'incidence des risques sur les portefeuilles des TI.

Réponse de l'Agence *— Recommandation acceptée. L'Agence des services frontaliers du Canada a élaboré et continuera à renforcer la gestion de son portefeuille de projets et mettra à jour son plan d'investissements du printemps 2015, ainsi que son plan annuel des TI de juin 2015.*

L'Agence met à jour son plan d'investissements et son plan annuel des TI dans le cadre de son cycle régulier, et elle compte présenter les documents pour approbation au Conseil du Trésor au cours du printemps 2015. Le plan d'investissements comprend tous les projets d'immobilisations importants devant être réalisés au cours des cinq prochaines années, notamment les investissements financiers requis et une évaluation des capacités visant à confirmer la capacité de l'Agence de mettre en œuvre son portefeuille de projets en respectant pleinement sa structure de gouvernance et ses pratiques de gestion de projets.

L'Agence continuera d'accroître l'étendue et la portée de son architecture d'entreprise définitive. En effet, une directive fonctionnelle traitant de chaque domaine de l'architecture d'entreprise sera mise au point d'ici septembre 2015. Avant même que ne soient publiées les directives définitives, l'Agence a déjà commencé à appliquer, dans le cadre de chaque projet, les normes de l'architecture qui respectent pleinement les directives de Services partagés Canada. Le Cadre de gestion du cycle de vie des services permettra de s'assurer que les directives concernant l'architecture sont respectées dans le cadre de tous les projets au moyen d'examens et d'approbations officiels.

Enfin, l'Agence continuera de mettre à jour le profil des risques liés aux projets Par-delà la frontière et elle donnera un compte rendu des risques pour l'ensemble du portefeuille à la réunion trimestrielle du comité consultatif supérieur des projets Par-delà la frontière.

L'Agence a eu de la difficulté à s'assurer que les projets respectaient les exigences organisationnelles et à déterminer les avantages mesurables

Ce que nous avons constaté

5.31 Pour les projets que nous avons examinés, nous avons constaté que l'Agence avait eu de la difficulté à s'assurer que les projets respectaient les exigences et procuraient les avantages attendus. Les projets de TI de l'Agence étaient assortis d'exigences opérationnelles de haut niveau, mais des exigences correspondantes claires en matière de systèmes de TI n'avaient pas été établies avant le début de l'étape de l'exécution. De plus, le Comité chargé de la transformation, de l'innovation et du portefeuille de projets ne s'était pas toujours assuré que les exigences avaient été respectées avant d'approuver le passage des projets à une étape ultérieure. Enfin, aucun avantage mesurable n'avait été clairement défini pour les projets que nous avons examinés, et pour certains projets, les avantages avaient été mal énoncés.

5.32 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les exigences opérationnelles;
- les résultats et les avantages attendus des projets.

Importance de cette constatation

5.33 Selon le Cadre de gestion de projet de février 2012 de l'Agence, des exigences en matière de systèmes de TI doivent être établies à la fin de l'étape de la planification et avant le début de l'étape de l'exécution de tous les projets de TI. Cette exigence figure encore dans la version révisée du Cadre de gestion de projet (décembre 2013) et dans le nouveau Cadre de gestion du cycle de vie des services. Les exigences en matière de systèmes de TI devraient donc être clairement définies afin que les responsables puissent démontrer que le projet concorde avec l'orientation stratégique, qu'il répond aux besoins opérationnels de l'Agence, et qu'il est doté du budget et des ressources nécessaires. Le fait de définir clairement les exigences en matière de systèmes de TI d'un projet à l'étape de la planification permet aussi au responsable de recenser les avantages mesurables du système proposé et de démontrer que le système a produit les résultats escomptés une fois qu'il a été mis en place.

Recommandation

5.34 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.42.

Analyse pour appuyer la constatation

5.35 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné un échantillon de projets de TI à multiples intervenants dans le but de déterminer si l'Agence avait mis en place des méthodes de gestion des projets de TI et si elle avait démontré l'atteinte des résultats attendus. Nous avons notamment examiné les exigences opérationnelles ainsi que les résultats et les avantages obtenus.

5.36 **Les exigences opérationnelles** — Même si les projets que nous avons examinés étaient assortis d'exigences opérationnelles de haut niveau, nous avons constaté qu'ils n'étaient pas accompagnés d'exigences claires en matière de systèmes de TI avant le début de l'étape de l'exécution. De plus, le Comité chargé de la transformation, de l'innovation et du portefeuille de projets, qui voit à l'approbation des projets avant leur passage à l'étape suivante, ne s'est pas toujours assuré que les exigences du Cadre de gestion de projet et du Cadre de gestion du cycle de vie des services avaient été respectées avant d'approuver les projets.

5.37 Nous avons aussi constaté que l'Agence avait dû surmonter de nombreuses difficultés pendant l'étape de l'exécution de ces projets en raison du manque de clarté des exigences en matière de systèmes de TI :

- **Dédoublement des efforts :** Nous avons constaté que des systèmes semblables de gestion des données de référence avaient été mis au point en parallèle pour l'Initiative sur les entrées et les sorties, le Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux et le projet du Manifeste électronique. Le projet du Manifeste électronique, dont nous avons pris connaissance au cours de l'audit, permettra aux négociants de transmettre par voie

électronique des données sur les expéditions. Récemment, l'Agence a reconnu un dédoublement des efforts et a chargé un groupe de travail de regrouper tous les systèmes de gestion des données de référence des divers projets. (Les incidences financières sont décrites au paragraphe 5.26.)

- **Ventilation des coûts :** Même si les projets donnent une bonne idée des travaux qui ont été reportés, certains des projets que nous avons examinés ne sont pas ventilés par produit livrable précis. L'Agence n'est donc pas en mesure de nous dire quels travaux ont été reportés et à quel coût. Par exemple, pour l'Initiative sur les entrées et les sorties, l'Initiative du guichet unique et le projet Information interactive préalable sur les voyageurs, nous avons constaté que l'Agence avait sollicité plus de fonds que ce qu'elle avait pu utiliser pour un exercice donné et qu'elle prévoyait reporter ces fonds au prochain exercice.
- **Retards des projets :** Nous avons relevé des problèmes qui ont retardé la mise en œuvre du Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux. En septembre 2013, le projet a été entrepris pour remplacer un système vieillissant. Son budget de départ était fixé à 25,4 $ millions de dollars et ce projet devait être terminé en décembre 2014. C'est également à cette date que le soutien du fournisseur devait prendre fin. L'Agence savait qu'elle devait remplacer ce vieux système depuis 2008, lorsque Citoyenneté et Immigration Canada l'en avait avertie.
  En janvier 2014, l'Agence a eu divergence d'opinions avec Citoyenneté et Immigration Canada au sujet de la façon dont une fonctionnalité essentielle du système de remplacement devrait être créée. La résolution du problème a occasionné un retard de 3 mois et forcé l'Agence à prolonger le contrat du fournisseur, ce qui a coûté 2,3 millions de dollars. Par ailleurs, la fonctionnalité qui a finalement été retenue a coûté 1,7 million de dollars de plus que prévu. L'Agence a aussi apporté des précisions à d'autres exigences, qui ont alourdi le budget de 4,9 millions de dollars. Par conséquent, les problèmes relevés dans la gestion des **avis de surveillance** par la fonction d'audit interne de l'Agence et par le Bureau du vérificateur général du Canada dans son rapport de l'automne 2013 sur la prévention de l'entrée illégale au Canada ne pourront être réglés avant la fin du projet. Or, tant que ces problèmes perdureront, il y a un risque que l'information soit incomplète et que l'état de traitement des avis de surveillance ne soit pas connu.

Avis de surveillance — Un message automatisé saisi dans les systèmes informatiques de l'Agence des services frontaliers du Canada à l'intention des agents qui travaillent aux points d'entrée des modes de transport aérien, terrestre et maritime. Un avis de surveillance identifie une personne, une entreprise, un moyen de transport ou des marchandises qui pourraient constituer une menace pour la santé, la sécurité et la sûreté des Canadiens ou pour l'économie ou l'environnement du Canada.

- **Résultats attendus des projets :** Certains projets pourraient ne pas permettre d'obtenir les résultats attendus. C'est le cas notamment de l'initiative Information interactive préalable sur les voyageurs. Ainsi, les résultats attendus et les jalons importants de ce projet, qui a pourtant été lancé en 2012, n'avaient toujours pas été établis conjointement avec le projet Autorisation de voyage électronique de Citoyenneté et Immigration Canada au moment de notre audit. Or, le projet Autorisation de voyage électronique, qui obligerait les citoyens de certains pays à obtenir une autorisation de voyage électronique avant d'entrer au Canada, dépend du succès du projet Information interactive préalable sur les voyageurs pour assurer le respect des autorisations. En ce qui concerne l'Initiative sur les entrées et les sorties, l'Agence a commencé à collaborer avec Citoyenneté et Immigration Canada en octobre 2013 en vue de définir les résultats attendus et les jalons importants du projet. En septembre 2014, ils n'avaient pas encore terminé. Par ailleurs, l'Agence a remplacé une composante clé par une nouvelle solution (gestion des données de référence), ce qui a forcé Citoyenneté et Immigration Canada à revoir les composantes de son système.

5.38 Si les projets cités en exemple ci-dessus avaient été menés dans le respect des exigences du Cadre de gestion de projet et du processus d'approbation avant leur passage à une étape ultérieure, les difficultés décrites précédemment auraient probablement pu être évitées.

5.39 **Les résultats et les avantages attendus des projets —** La *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor exige que l'Agence des services frontaliers du Canada dispose d'un processus pour s'assurer que les **résultats** organisationnels escomptés ont été clairement définis et sont obtenus grâce à une approche structurée, et à une prise de responsabilité et une appropriation définies. Le Cadre de gestion de projet de l'Agence et la directive sur la gestion et la réalisation des **avantages** des projets précisent que les résultats et les avantages connexes d'un projet devraient être décrits et approuvés au cours de l'étape de sa conception, soit au début du processus d'approbation du projet, et devraient également être mesurables.

Résultat — Une conséquence externe associée, en partie, à une organisation, une politique, un programme ou une initiative. Un résultat est la conséquence d'un changement qui découle des extrants d'un projet. Par exemple : accroître la conformité aux lois qui concernent l'Agence des services frontaliers du Canada.

Avantage — Une amélioration mesurable découlant d'un résultat qui est perçu comme un bienfait par un ou plusieurs intervenants. Par exemple : la baisse d'un certain nombre de points du pourcentage des personnes qui entrent illégalement au Canada.

5.40 En ce qui concerne les cinq projets que nous avons examinés, nous avons constaté qu'ils avaient tous été assortis de résultats définis à l'étape de la planification. Cependant, les avantages mesurables n'avaient pas été établis pour quatre d'entre eux. Ces projets en sont maintenant rendus à une étape avancée et leurs responsables s'emploient toujours à définir des avantages précis. Faute d'établir les avantages attendus, l'Agence ne peut pas démontrer que les projets mis en œuvre sont adaptés aux besoins opérationnels de l'Agence et aux résultats attendus. En voici des exemples :

- Les résultats attendus de l'initiative Information interactive préalable sur les voyageurs sont définis dans divers documents. L'initiative est également assortie d'un plan de matérialisation des avantages. Ce plan est toutefois incomplet. En effet, ce dernier précise que les économies prévues et les coûts évités sont inconnus. L'Agence nous a informés que la version définitive du plan, qui devrait être prête en avril 2015, contiendrait une estimation des avantages, notamment des économies prévues. De même, une étude de base devrait être menée avant la date de mise en œuvre prévue en octobre 2015. Le projet est en cours.
- Les résultats liés à la sécurité ont été identifiés dès le lancement de l'Initiative sur les entrées et les sorties. Par la suite, les retombées financières de l'initiative ont été établies provisoirement à mesure que le projet progressait. De plus, l'ébauche d'une stratégie et d'un cadre d'évaluation du rendement a été préparée en juillet 2014. Celle-ci décrivait en détail les principaux résultats attendus et les indicateurs de rendement. Cependant, il n'y a pas de stratégie définitive pour mesurer l'efficacité des résultats du projet, ni de plan de matérialisation des avantages. Le projet est en cours.
- Le Projet de biométrie pour les résidents temporaires est une initiative dirigée par Citoyenneté et Immigration Canada et pour laquelle l'Agence est un partenaire clé. Citoyenneté et Immigration Canada a identifié des résultats mesurables et a confié à l'Agence la responsabilité d'évaluer sept indicateurs dans un délai d'un an après le début de la mise en œuvre complète du projet. Malgré cela, l'Agence n'a toujours pas évalué les résultats, ni établi des valeurs cibles. Par ailleurs, aucun plan de matérialisation des avantages n'a été établi pour ce projet qui a été terminé en juin 2014.
- En novembre 2012, une stratégie et un cadre de gestion du rendement ont été établis pour l'Initiative du guichet unique, lesquels présentent les valeurs de base et les valeurs cibles pour les résultats attendus. De plus, des rapports sur les avantages du projet indiquent que les économies financières prévues seront définies dans l'analyse de rentabilisation des avantages et des gains en efficiences. Cette analyse de rentabilisation doit être présentée au plus tard en mars 2015 et constitue une condition instaurée par le Conseil du Trésor avant l'octroi de fonds supplémentaires. Le projet est en cours.

5.41 Selon une évaluation initiale de l'état de préparation au chapitre des avantages réalisée par l'Agence en août 2014, plus de 50 % des projets du portefeuille étaient dans un « état de préparation faible », c'est-à-dire que peu d'information sur les avantages établis avait été consignée dans les documents initiaux des projets. Cette évaluation avait aussi relevé que pour 27 % des autres projets, l'état de préparation est inconnu, et ce, même si bon nombre de ces projets avaient dépassé l'étape de la planification.

5.42 **Recommandation —** L'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que les exigences des projets sont respectées et que des indicateurs sont définis afin d'évaluer si le projet donne les avantages escomptés.

Réponse de l'Agence *— Recommandation acceptée. Selon le cadre de gestion de la réalisation des avantages de l'Agence des services frontaliers du Canada et le modèle organisationnel de gouvernance du portefeuille de projets, la Direction générale des services intégrés s'assure, depuis janvier 2015, que tous les avantages sont gérés jusqu'à ce qu'ils soient entièrement réalisés. La Direction exerce une fonction de coordination et de surveillance pour tous les intervenants de projets et, à compter de septembre 2015, elle rendra compte de l'état de réalisation des avantages à tous les trimestres au Comité exécutif de l'Agence. Les activités de coordination et de surveillance visent les avantages des projets, les risques pour la réalisation de ces avantages, les plans de réalisation des avantages et les évaluations de l'état des avantages.*

En juin 2015, l'Agence renforcera à nouveau sa gestion des avantages en menant un deuxième examen des avantages et une analyse critique des documents sur les avantages. La fonction d'analyse critique et de surveillance continuera d'être exercée lors de tous les examens des jalons du Cadre de gestion du portefeuille de projets pour assurer une prise de décisions efficace tout au long du cycle de vie du projet.

Le processus de gestion des avantages et son intégration au Cadre de gestion du portefeuille de projets et au modèle organisationnel de gouvernance continueront d'être peaufinés jusqu'en mars 2016. Un rapport pilote, qui sera présenté d'ici le mois de juin 2015, comprendra un ensemble de données de référence pour les indicateurs de performance liés aux avantages.

De l'information incohérente et incomplète sur les projets est communiquée à la haute direction

Ce que nous avons constaté

5.43 Nous avons constaté que l'information sur les projets qui est présentée à la haute direction dans les tableaux de bord mensuels des projets ne concordait pas avec la documentation source sur le projet et était incomplète en ce qui a trait aux coûts, au calendrier et à la portée des projets.

5.44 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les tableaux de bord des projets.

Importance de cette constatation

5.45 Cette constatation est importante parce que la haute direction utilise les tableaux de bord des projets qui lui sont présentés pour décider si un suivi plus rigoureux est nécessaire et si des mesures correctives s'imposent pour s'assurer que les projets respectent les budgets et les calendriers et ne dépassent pas leur portée.

5.46 Les tableaux de bord pour les projets sont des outils de gestion des activités qui illustrent l'état d'un projet ou d'un portefeuille de projets. Ils présentent de l'information clé sur les projets de manière systématique, exacte et concise à l'intention des cadres supérieurs de l'Agence qui jouent un rôle de gouvernance et de surveillance. Comme les tableaux soulignent les secteurs d'un projet qui pourraient nécessiter des mesures correctives, la qualité et l'exactitude des renseignements qu'ils contiennent sont primordiales.

Recommandation

5.47 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.61.

Analyse pour appuyer la constatation

5.48 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné un échantillon de projets de TI à multiples intervenants et vérifié si l'Agence avait adopté des méthodes de gestion du portefeuille des projets de TI, notamment si l'information était communiquée conformément aux cadres et aux directives de l'Agence.

5.49 **Les tableaux de bord des projets** — Pour communiquer l'information sur les projets de TI aux décideurs, l'Agence utilise deux types de tableaux de bord mensuels. Les tableaux de bord, préparés par les gestionnaires de projet, montrent l'état des projets, à savoir s'ils respectent les jalons importants établis, si des changements sont apportés à leur portée, et si le budget est respecté. Le tableau d'entreprise est une consolidation des tableaux de bord et donne au Comité exécutif de l'information clé sur les projets, notamment les dépenses actuelles,

engagées et prévues, le calendrier, la portée, les risques et d'autres éléments. Cette information est essentielle, car elle permet au Comité de comprendre l'état actuel des projets et de régler les problèmes tôt dans le processus. Le tableau d'entreprise est préparé par le Bureau de gestion de projet de l'Agence. Ce Bureau a publié un guide des tableaux de bord de la direction pour aider les gestionnaires de projet à établir les tableaux de bord mensuels sur leurs projets.

5.50 En ce qui concerne les projets que nous avons examinés, nous avons constaté que l'information communiquée dans les tableaux de bord de projet était incohérente et incomplète. Par exemple, les coûts des projets présentés dans les tableaux de bord ne concordent pas avec les données des systèmes financiers. Nous avons constaté que les tableaux de bord des projets contenaient de l'information tirée de différentes sources en plus des rapports des systèmes financiers, notamment des feuilles de calcul informelles de gestion de projet qui servent à communiquer les prévisions des dépenses pour les projets.

5.51 De plus, nous avons constaté la présence d'incohérences dans l'information financière communiquée dans les tableaux de bord de ces projets quand nous les avons comparés à d'autres rapports de l'Agence produits pour la même période. Par exemple, l'information financière figurant dans les tableaux de bord de chacun des projets ne concordait pas avec l'information contenue dans le tableau de bord d'entreprise ou d'autres documents clés sur les TI, comme le plan intégré des projets de TI.

5.52 Nous avons constaté que les gestionnaires de projet avaient la latitude de décider des renseignements à communiquer dans les tableaux de bord, comme les jalons importants et les modifications apportées à la portée, et qu'ils pouvaient donc influencer la description de l'état général du projet. Faute d'information fiable sur les projets permettant d'assurer le suivi du portefeuille, la haute direction ne dispose pas d'une vue d'ensemble fidèle et complète de l'état des projets qui lui permettrait de prendre des décisions éclairées. Les paragraphes 5.53 à 5.56 illustrent les lacunes dans l'information sur l'état des projets relevée dans les tableaux de bord des projets pour une période donnée.

5.53 Lors de notre examen des quatre projets de notre échantillon qui étaient toujours en cours, nous avons examiné l'information financière sur les projets communiquée de juin à octobre 2014 dans les tableaux de bord d'entreprise et les tableaux de bord des projets. Nous avons ensuite comparé cette information aux rapports produits par les systèmes financiers. Nous avons relevé des écarts importants entre l'information présentée dans les tableaux de bord des projets et celle contenue dans les rapports des systèmes financiers pour les quatre projets que nous avons examinés. Même si la Direction générale du contrôle de l'Agence examine d'un œil critique l'information présentée dans les tableaux de bord des projets, aucune analyse mensuelle n'est réalisée pour expliquer les écarts relevés. Ces écarts oscillent entre 6 et 157 % selon la période et

le projet visé. Cette constatation est importante parce que les tableaux de bord de trois de ces projets sont présentés au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour la surveillance continue des projets. Par ailleurs, nous avons comparé l'information présentée dans les tableaux de bord d'entreprise avec celle contenue dans les rapports des systèmes financiers pour la même période et nous avons constaté que les écarts étaient moins nombreux et moins importants. Cependant, l'Agence n'a pas analysé ces écarts.

5.54 Nous avons constaté qu'il y avait des écarts dans l'information sur l'état d'avancement des projets présentée dans les tableaux de bord des projets et celle contenue dans d'autres documents, notamment :

- Il y avait des décalages non expliqués dans les principaux produits livrables décrits pour l'Initiative du guichet unique dans différents documents clés du projet. Lors de notre examen des douze derniers tableaux de bord présentés jusqu'en 2014, nous avons noté que les principaux produits livrables présentés dans le calendrier et le plan du projet différaient.
- Les jalons importants et les produits livrables pour l'Initiative sur les entrées et les sorties ne concordaient pas avec l'information contenue dans les documents clés du projet. Les dates d'achèvement indiquées dans le tableau de bord étaient différentes de celles contenues dans d'autres documents approuvés. Par exemple, le tableau de bord de juillet 2014 indiquait que la date d'échéance de l'étape 3 pour la mise en œuvre de l'échange d'information sur tous les voyageurs terrestres était novembre 2014. Or, selon la charte du projet, la date d'achèvement prévue était juin 2014.

5.55 Nous avons aussi relevé un certain nombre d'écarts dans la portée des projets décrite dans les tableaux de bord des projets et celle présentée dans les principaux documents sur les projets :

- Des changements apportés à l'initiative Information interactive préalable sur les voyageurs n'ont pas été intégrés aux tableaux de bord mensuels. Par exemple, les tableaux de bord du projet pour 2014 ne renferment aucune demande de modification. Or, d'autres documents de projet indiquent que des demandes de modification ont été présentées à la haute direction.
- Des changements apportés à l'Initiative sur les entrées et les sorties ayant un effet sur des composantes clés du projet n'ont pas été communiqués correctement dans le tableau de bord. Diverses demandes de modification ayant une incidence sur la portée du projet n'ont pas été consignées dans les tableaux de bord du projet. De plus, les tableaux de bord ne contenaient pas certains produits livrables importants qui avaient été approuvés dans les documents originaux du projet et qui étaient pourtant présentés dans d'autres documents. Par exemple, la mise en place d'une technologie d'identification par radiofréquence et d'un lecteur de plaques

d'immatriculation dans certains points d'entrée du pays, au coût de près de 20 millions de dollars, n'a pas été communiquée dans les tableaux de bord mensuels du projet.

5.56 Nous avons constaté que l'état du Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux n'avait pas été communiqué avec exactitude et que l'information sur l'état du Projet du système interentreprises, dont nous avons pris connaissance au cours de notre audit, n'était pas complète.

- En juillet 2014, le tableau de bord du Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux indiquait que l'état de certains secteurs était en « jaune », ce qui signifiait qu'il y avait certains problèmes. Or, nous avons déterminé que, selon le guide des tableaux de bord de la direction, ces secteurs auraient dû être en « rouge » pour indiquer qu'il y avait des problèmes graves et que le projet était mal maîtrisé.
- Le Projet du système interentreprises s'est terminé en avril 2014, après avoir franchi la première des trois étapes requises. L'Agence continue cependant de travailler à ce projet sans pour autant faire rapport sur son état d'avancement. Pour ce projet, un budget de 5,4 millions de dollars a été approuvé pour la période de 2012 à 2017 : 3,4 millions de dollars pour la première étape et 2,0 millions de dollars pour les deuxième et troisième étapes. Selon le rapport de clôture du projet, 3,6 millions de dollars auraient été consacrés à la première étape et tous les produits livrables ont été réalisés, même si une composante importante du système n'avait pas été construite.

5.57 Depuis mai 2014, la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie a mis en place un nouveau processus pour surveiller le rendement des projets au moyen d'une technique de rapport appelée la gestion de la valeur acquise pour réduire les écarts dans les tableaux de bord mensuels. Cette technique est utilisée comme un système d'avertissement pour s'assurer que les problèmes liés aux projets sont réglés sans tarder.

5.58 Actuellement, l'information sur 18 des 30 projets de TI est présentée selon cette nouvelle méthode de gestion de la valeur acquise. Cette méthode améliore le suivi du rendement des projets. Nous avons cependant noté certaines incohérences entre l'information contenue dans le rapport de gestion de la valeur acquise et celle présentée dans les tableaux de bord du projet pour l'Initiative sur les entrées et les sorties et pour le Projet de remplacement du Système de soutien des opérations des bureaux locaux.

5.59 Le Bureau de gestion de projet de l'organisation est aussi chargé de coordonner et d'assurer la fonction d'examen critique de tous les projets, y compris les projets de TI. Toutefois, c'est le gestionnaire du projet qui a le pouvoir de prendre une décision sans appel à l'égard de l'information qui est communiquée sur l'état d'avancement du projet. Pour appuyer la fonction d'examen critique du Bureau de gestion de projet de

l'organisation, la Direction générale du contrôle de l'Agence examine aussi l'information financière contenue dans les tableaux de bord mensuels des projets. Cependant, en raison des limites inhérentes au système financier et d'une méthode complexe d'établissement des coûts des projets, des rapprochements manuels détaillés sont nécessaires pour faire en sorte que ces tableaux ne donnent un aperçu exact de la santé financière des projets.

5.60 À notre avis, l'absence de contrôles systématiques sur l'information communiquée au sujet des projets pose plusieurs risques pouvant rendre les rapports sur l'état des projets inefficaces parce que l'information communiquée peut faire l'objet de modifications qui diminuent sa fiabilité.

5.61 **Recommandation** — L'Agence des services frontaliers du Canada devrait établir des procédures et des pratiques claires sur la façon dont l'information inscrite sur le tableau de bord des projets est recueillie, formulée et appliquée afin d'assurer la cohérence et l'exhaustivité des rapports sur l'état des projets qui font partie de son portefeuille de projets de TI.

Réponse de l'Agence *— Recommandation acceptée. L'Agence des services frontaliers du Canada continuera de clarifier ses procédures et pratiques relatives à la collecte, à la validation et à la communication de l'information contenue dans le tableau de bord, afin de veiller à ce qu'il y ait des rapports d'étape uniformes et exhaustifs sur les projets de son portefeuille de projets de TI. Un examen officiel du processus aura lieu d'ici le mois de juin 2015.*

Conclusion

5.62 Nous avons conclu que l'Agence des services frontaliers du Canada avait mis au point les méthodes organisationnelles et de gestion nécessaires pour procéder à des investissements dans les TI au moyen de son Cadre de gestion du portefeuille de projets. Cependant, l'Agence n'a pas mis en œuvre tous les éléments du Cadre pour s'assurer que les investissements dans les TI concordent avec les objectifs stratégiques de l'organisation et favorisent leur réalisation. De même, les comités qui assurent le suivi des portefeuilles n'ont pas pris de mesures pour s'assurer de disposer de toute l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter pleinement de leurs fonctions et responsabilités en veillant à ce que les exigences et les conditions relatives aux projets soient respectées à toutes les étapes de l'approbation des projets.

5.63 Les projets que nous avons examinés révèlent que l'Agence a eu de la difficulté à s'assurer que les projets répondent aux exigences organisationnelles et procurent les avantages escomptés. Au moment de l'audit, l'Agence s'employait encore à définir les exigences pour les projets audités. Nous avons aussi noté que même si le Conseil du Trésor et les divers cadres et directives de l'Agence exigeaient que les avantages des

projets soient clairement définis et mesurables, l'Agence n'avait pas défini d'avantages mesurables permettant de démontrer que les projets mis en œuvre concordaient avec les résultats opérationnels.

5.64 Enfin, nous avons noté que le mécanisme utilisé par l'Agence pour communiquer à la haute direction de l'information sur l'état actuel des projets et régler les problèmes était déficient. L'information communiquée dans les tableaux de bord mensuels était incohérente et incomplète, plusieurs écarts ayant été relevés dans les coûts, les calendriers et la portée des projets.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général a été chargé d'effectuer un examen indépendant des investissements dans les technologies de l'information (TI) de l'Agence des services frontaliers du Canada afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu la confirmation de la direction que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait comme objectif de déterminer si l'Agence des services frontaliers du Canada disposait de méthodes organisationnelles et de gestion lui permettant de faire concorder ses investissements dans les technologies de l'information (TI) avec les objectifs stratégiques de l'organisation et de favoriser leur réalisation.

Une partie de cet objectif consistait à déterminer si l'Agence :

- possédait un cadre de gouvernance et une stratégie de gestion de son portefeuille de projets de TI lui permettant d'atteindre ses objectifs stratégiques et d'obtenir les résultats attendus;
- avait mis en œuvre des méthodes de gestion du portefeuille de projets de TI en mettant l'accent sur les résultats et l'optimisation de la gestion des risques, grâce à l'examen d'un échantillon de projets de TI à multiples intervenants.

Étendue et méthode

L'audit de performance visait à évaluer si l'Agence des services frontaliers du Canada disposait des méthodes de gestion nécessaires pour faire concorder son portefeuille d'investissements dans les TI avec ses objectifs stratégiques. Plus particulièrement, nous avons examiné comment l'Agence arrivait à obtenir des résultats avantageux pour ses investissements dans les TI (par exemple, en s'assurant de mettre l'accent sur les bons projets et en démontrant que les résultats attendus ont été obtenus); comment elle gérait efficacement ses investissements dans les TI (par exemple, les avantages attendus sont obtenus dans un délai raisonnable); et comment elle gérait les risques.

Parmi les 30 projets de TI de l'Agence, nous avons prélevé un échantillon discrétionnaire de 5 projets qui étaient importants pour les activités de l'Agence et dont la mise en œuvre faisait intervenir plusieurs intervenants. Nous avons plus particulièrement examiné les aspects liés à la multiplicité des intervenants et aux avantages des projets afin d'évaluer les éléments qui étaient nécessaires pour assurer la réussite des projets. Nous avons retenu des projets à multiples intervenants, car ils jouent un rôle clé dans la prestation de services publics qui sont efficaces et efficients.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Agence des services frontaliers du Canada disposait de méthodes organisationnelles et de gestion lui permettant de faire concorder ses investissements dans les technologies de l'information (TI) avec les objectifs stratégiques de l'organisation et de favoriser leur réalisation, nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Agence des services frontaliers du Canada a une structure de gouvernance pour gérer son portefeuille d'investissements dans les TI qui lui permet d'obtenir les résultats attendus.	• Agence des services frontaliers du Canada, Cadre de gestion du portefeuille de projets • Conseil du Trésor, *Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis* • Project Management Institute, The Standard for Portfolio Management – Third Edition

L'Agence des services frontaliers du Canada définit une orientation et des stratégies claires pour son portefeuille d'investissements dans les TI qui concordent à ses objectifs stratégiques et de gestion.	• Agence des services frontaliers du Canada, Cadre de gestion du portefeuille de projets
	• Processus habilitants CobiT 5 :
	  • EDM002 Assurer l'optimisation de la valeur
	  • APO05 Gérer le portefeuille
	  • BAI01 Gérer les programmes et les projets

L'Agence des services frontaliers du Canada dispose de systèmes et de méthodes pour assurer la gestion de son portefeuille d'investissements dans les TI qui lui permettent d'atteindre les résultats attendus et d'optimiser la gestion des risques.	• Agence des services frontaliers du Canada, Cadre de gestion du portefeuille de projets
	• Processus habilitants CobiT 5 :
	  • EDM002 Assurer l'optimisation de la valeur
	  • APO05 Gérer le portefeuille
	  • BAI01 Gérer les programmes et les projets

En ce qui concerne les projets à multiples intervenants sélectionnés, l'Agence des services frontaliers du Canada gère les projets de TI de manière à obtenir des résultats dans la prestation de services publics qui sont efficaces et efficients.	• Agence des services frontaliers du Canada, Cadre de gestion du portefeuille de projets • Conseil du Trésor, *Politique sur la gestion des projets*

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de janvier 2012 à octobre 2014. Les travaux d'audit ont été terminés le 13 février 2015.

Équipe d'audit

Vérificatrice générale adjointe : Wendy Loschiuk
Directeur principal : Martin Dompierre
Directeur : Bernard Battistin

Jan-Alexander Denis
Chantal Descarries
Joanna Murphy
William Xu

Tableau des recommandations

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

Recommandation	Réponse
La gestion des investissements dans les technologies de l'information	
5.30 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que tous les éléments du Cadre de gestion du portefeuille de projets sont mis en œuvre et renforcer la gouvernance de ses investissements dans les TI en : • mettant à jour son plan d'investissement et son plan annuel des TI et en incorporant tous les projets d'immobilisations importants, sa capacité d'entreprendre des projets et les investissements financiers requis; • définissant et en achevant son architecture d'entreprise définitive et en l'utilisant pour fournir une orientation sur la manière d'établir l'ordre de priorité des projets et de définir leur portée de façon à éviter le chevauchement; • élaborant un profil de risques pour le portefeuille des projets de TI, en s'inspirant du profil de risque du portefeuille des TI pour le plan d'action Par-delà la frontière, de manière à comprendre l'incidence des risques sur les portefeuilles des TI. **(5.12-5.29)**	**Réponse de l'Agence** — Recommandation acceptée. L'Agence des services frontaliers du Canada a élaboré et continuera à renforcer la gestion de son portefeuille de projets et mettra à jour son plan d'investissements du printemps 2015, ainsi que son plan annuel des TI de juin 2015. L'Agence met à jour son plan d'investissements et son plan annuel des TI dans le cadre de son cycle régulier, et elle compte présenter les documents pour approbation au Conseil du Trésor au cours du printemps 2015. Le plan d'investissements comprend tous les projets d'immobilisations importants devant être réalisés au cours des cinq prochaines années, notamment les investissements financiers requis et une évaluation des capacités visant à confirmer la capacité de l'Agence de mettre en œuvre son portefeuille de projets en respectant pleinement sa structure de gouvernance et ses pratiques de gestion de projets. L'Agence continuera d'accroître l'étendue et la portée de son architecture d'entreprise définitive. En effet, une directive fonctionnelle traitant de chaque domaine de l'architecture d'entreprise sera mise au point d'ici septembre 2015. Avant même que ne soient publiées les directives définitives, l'Agence a déjà commencé à appliquer, dans le cadre de chaque projet, les normes de l'architecture qui respectent pleinement les directives de Services partagés Canada. Le Cadre de gestion du cycle de vie des services permettra de s'assurer que les directives concernant l'architecture sont respectées dans le cadre de tous les projets au moyen d'examens et d'approbations officiels. Enfin, l'Agence continuera de mettre à jour le profil des risques liés aux projets Par-delà la frontière et elle donnera un compte rendu des risques pour l'ensemble du portefeuille à la réunion trimestrielle du comité consultatif supérieur des projets Par-delà la frontière.

Recommandation	Réponse
5.42 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que les exigences des projets sont respectées et que des indicateurs sont définis afin d'évaluer si le projet donne les avantages escomptés. **(5.31-5.41)**	**Réponse de l'Agence** — Recommandation acceptée. Selon le cadre de gestion de la réalisation des avantages de l'Agence des services frontaliers du Canada et le modèle organisationnel de gouvernance du portefeuille de projets, la Direction générale des services intégrés s'assure, depuis janvier 2015, que tous les avantages sont gérés jusqu'à ce qu'ils soient entièrement réalisés. La Direction exerce une fonction de coordination et de surveillance pour tous les intervenants de projets et, à compter de septembre 2015, elle rendra compte de l'état de réalisation des avantages à tous les trimestres au Comité exécutif de l'Agence. Les activités de coordination et de surveillance visent les avantages des projets, les risques pour la réalisation de ces avantages, les plans de réalisation des avantages et les évaluations de l'état des avantages. En juin 2015, l'Agence renforcera à nouveau sa gestion des avantages en menant un deuxième examen des avantages et une analyse critique des documents sur les avantages. La fonction d'analyse critique et de surveillance continuera d'être exercée lors de tous les examens des jalons du Cadre de gestion du portefeuille de projets pour assurer une prise de décisions efficace tout au long du cycle de vie du projet. Le processus de gestion des avantages et son intégration au Cadre de gestion du portefeuille de projets et au modèle organisationnel de gouvernance continueront d'être peaufinés jusqu'en mars 2016. Un rapport pilote, qui sera présenté d'ici le mois de juin 2015, comprendra un ensemble de données de référence pour les indicateurs de performance liés aux avantages.
5.61 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait établir des procédures et des pratiques claires sur la façon dont l'information inscrite sur le tableau de bord des projets est recueillie, formulée et appliquée afin d'assurer la cohérence et l'exhaustivité des rapports sur l'état des projets qui font partie de son portefeuille de projets de TI. **(5.43-5.60)**	**Réponse de l'Agence** — Recommandation acceptée. L'Agence des services frontaliers du Canada continuera de clarifier ses procédures et pratiques relatives à la collecte, à la validation et à la communication de l'information contenue dans le tableau de bord, afin de veiller à ce qu'il y ait des rapports d'étape uniformes et exhaustifs sur les projets de son portefeuille de projets de TI. Un examen officiel du processus aura lieu d'ici le mois de juin 2015.