



SOUS-MINISTRE ADJOINT (SERVICES D'EXAMEN)

Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la Loi sur l'accès à l'information. Information SANS CLASSIFICATION.

Audit de la gestion des projets mineurs des Forces armées canadiennes



Juillet 2024
978-0-660-72350-1
D2-670/2024F-PDF
1259-3-0084 (SMA[Svcs Ex])

Sommaire

- Les projets mineurs sont définis comme des projets d'acquisition ponctuelle d'équipement, de matériel ou de services nouveaux dont la valeur totale, taxes comprises, ne dépasse pas 10 millions de dollars¹.
- La Directive d'approbation des projets (DAP) décrit les mécanismes de gouvernance requis pour les projets mineurs. La mise en œuvre est faite à la discrétion de l'organisation de niveau 1 (N1). Pour les projets mineurs de plus de 1 million de dollars, les N1 doivent demander l'approbation au sous-ministre adjoint (Matériels) [SMA(Mat)] ou au sous-ministre.
- Les N1 sont tenus de présenter chaque année des plans de projets mineurs au Conseil de gestion du programme à titre informatif. Contrairement aux grands projets, les projets mineurs ne sont pas supervisés par le Conseil des capacités de la Défense ou le Comité d'investissement et gestion des ressources.
- Le processus d'approbation est efficace pour la livraison des projets aux utilisateurs finaux, mais il n'est pas efficient en raison des goulots d'étranglement à l'étape d'approbation.
- Chaque N1 a élaboré ses propres directives sur la gouvernance des projets mineurs, ce qui a donné lieu à des incohérences dans l'information pour la prise de décisions, l'établissement des priorités et la gestion des risques.
- Bien qu'elle dépasse la portée du présent audit, la définition des acquisitions d'équipement, de matériel et de services à titre de projets a donné lieu à des pratiques de gestion qui peuvent ne pas correspondre au risque de ces achats. À l'avenir, on tiendra compte des audits prévus portant sur d'autres mécanismes de contrôle pour appuyer ces acquisitions de façon plus efficiente et transparente.

 Principales constatations et risques	 Recommandations
Constatation 1 : Les mécanismes de gouvernance fonctionnent comme prévu au sein des N1, mais il n'y a pas de surveillance ministérielle des projets mineurs. Les exigences en matière de données et les rapports sur les projets mineurs pourraient être améliorés afin de permettre l'établissement de l'ordre de priorité des	Recommandation 1 : Le Vice-Chef d'état-major de la défense (VCEMD) a communiqué les exigences ministérielles en matière de rapports pour les projets mineurs dans la DAP, afin d'assurer l'uniformité des données. Le VCEMD devrait regrouper les données du Système d'information de la gestion des ressources de la défense (SIGRD) sur les

¹ Conformément à la DAP. Consultée en juin 2023.

ressources et des activités d'approvisionnement.	projets mineurs des N1 dans un rapport ministériel. BPR : VCEMD BC : SMA(Mat)
Constatation 2 : Les documents de la DAP et des N1 ne fournissent pas d'orientation claire pour le processus d'approbation des projets mineurs. L'approbation des projets mineurs ne se fait pas de manière efficiente.	Recommandation 2 : Pour accroître la souplesse et l'efficacité des ressources dans les projets mineurs, le SMA(Mat) devrait créer et diffuser des instructions permanentes d'opération et des pratiques exemplaires claires pour l'approbation des projets mineurs. BPR : SMA(Mat)
Constatation 3 : L'Équipe de la Défense a la possibilité d'améliorer la formation et les outils pour appuyer la gestion et la réalisation de projets mineurs.	La réponse de la direction à la recommandation 2 donne suite à cette constatation.

Tableau 1. Principales constatations et risques, ainsi que les recommandations découlant de l'audit.

Contexte

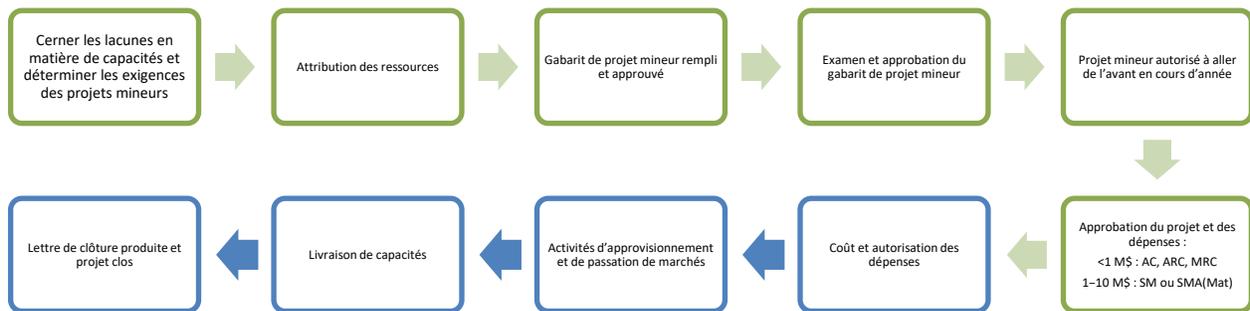
La gestion de projet se définit comme la planification, l'organisation et le contrôle systématiques des ressources pour l'atteinte d'objectifs et de résultats établis. La gestion de projet est essentielle au maintien de la capacité opérationnelle, à la gestion d'équipements vitaux et à l'appui des priorités de la Défense. Les projets mineurs sont définis comme des projets d'acquisition ponctuelle d'équipement, de matériel ou de services nouveaux dont la valeur totale, taxes comprises, ne dépasse pas 10 millions de dollars². Les projets mineurs proviennent généralement de trois sources : les besoins opérationnels, la communauté de soutien aux activités ou la planification fondée sur les capacités. Les projets mineurs sont de faible valeur monétaire, mais ils remplissent une fonction essentielle comme outil adaptable appuyant les besoins et les programmes de l'Équipe de la Défense. Ces projets répondent souvent à des besoins critiques en matière d'équipement ou de sécurité ou à des besoins opérationnels critiques.

La DAP précise l'orientation et les directives ministérielles pour la gestion de projets et de programmes au sein de l'Équipe de la Défense. La DAP comprend un survol des principes, de l'information et des exigences clés en matière de gestion de projets de la Défense, ainsi qu'une section sur les projets mineurs. Celle-ci décrit comment ils doivent être approuvés et contrôlés. La

² Conformément à la DAP. Consulté en juin 2023.

DAP est conforme à la récente Politique du Conseil du Trésor sur la planification et la gestion des investissements ainsi qu'à la Directive sur la gestion de projets et programmes. Chaque N1 peut également établir une gouvernance, une orientation et des directives appropriées qui encadrent le personnel à travers le processus d'approbation des projets mineurs.

Les projets mineurs ne sont pas assujettis au processus d'évaluation de la complexité et des risques des projets, car ils sont considérés comme de faible valeur et à faible risque. Les projets mineurs ne nécessitent pas les mêmes mécanismes de gouvernance ou de surveillance que les grands projets d'immobilisations, comme le Conseil des capacités de la Défense ou le Comité d'investissement et gestion des ressources. Le SMA(Mat) détient le pouvoir délégué d'approuver les dépenses de 1 à 10 millions de dollars pour les projets mineurs, et les Forces armées canadiennes (FAC), soit l'Armée canadienne (AC), l'Aviation royale canadienne (ARC) et la Marine royale canadienne (MRC), approuvent tout projet de moins de 1 million de dollars.



Vert : Tâches du responsable fonctionnel et parrain du projet pendant les phases d'identification, d'analyse des options et de définition (habituellement les FAC).

Bleu : Tâches du responsable de la mise en œuvre du projet (gestionnaire) tout au long des phases de mise en œuvre et de clôture (habituellement le SMA[Mat]).

Figure 1 : Processus d'approbation des projets mineurs, élaboré par l'équipe d'audit et les coordonnateurs des projets mineurs.

Principales constatations et risques

Les mécanismes de gouvernance fonctionnent comme prévu au sein des N1, mais il n'y a pas de surveillance ministérielle des projets mineurs. Les exigences en matière de données et les rapports sur les projets mineurs pourraient être améliorés afin de permettre l'établissement de l'ordre de priorité des ressources et des activités d'approvisionnement.

Une structure de surveillance efficace permet la prise de décision stratégique. Ainsi, les projets mineurs bénéficient d'une visibilité, d'une remise en question et de ressources appropriées pour satisfaire aux nouvelles exigences des FAC. Conformément à la DAP, les N1 doivent établir leurs

propres mécanismes de gouvernance pour les projets mineurs. Un examen de la gouvernance existante a permis de constater que des comités de révision et des séances d'information de la haute direction sont établis au sein de chaque N1 pour appuyer la prise de décision et la gestion des projets mineurs. Ces forums de gouvernance ont lieu régulièrement et la haute direction y participe activement.

Les FAC ont également recours au Conseil de gestion du programme pour des discussions de haut niveau sur la gouvernance. Ces discussions facilitent la mobilisation sur le rendement, les ressources et les risques du projet tout en favorisant la collaboration entre les intervenants du projet. Il n'y a pas de surveillance ou de rapport ministériel en place pour suivre et gérer les projets mineurs à l'échelle de l'Équipe de la Défense. Il en résulte un manque de visibilité et d'accessibilité de l'information pour la prise de décision, y compris la capacité d'établir l'ordre de priorité des efforts d'approvisionnement, lors de la gestion du programme des projets mineurs dans l'ensemble de l'Équipe de la Défense. Les pouvoirs, les responsabilités et les obligations de rendre compte pour les projets mineurs sont clairs, ce qui assure une gestion adéquate des projets tout en favorisant le déroulement du travail et la collaboration.

La production de rapports et le suivi de l'avancement, des risques et des coûts des projets mineurs se font, mais ne sont pas uniformes d'un N1 à l'autre. Il n'y a pas de directives claires sur l'endroit où entrer les données sur les projets mineurs ou sur les renseignements qui doivent être saisis. Par conséquent, les données sont rarement mises à jour et ne sont pas toujours disponibles ou stockées dans le SIGRD, le système d'enregistrement. Au mois de mars 2023, la DAP exigeait que les projets mineurs fassent l'objet d'un suivi dans le SIGRD, sans toutefois donner d'orientation claire sur la façon de le faire. La mise en œuvre de DÉFENSEx³ pourrait régler certains de ces problèmes d'établissement des rapports à l'avenir. Il est possible d'améliorer la qualité des données dans le SIGRD et de clarifier les exigences en matière de rapports jusqu'à ce que des solutions à plus long terme soient mises en œuvre.

³ DÉFENSEx a été lancé en 2019 au sein du Bureau de la transformation numérique et en collaboration avec le dirigeant principal de l'information pour mettre à niveau et moderniser le SIGRD en transformant les processus administratifs, la gestion des données et l'infrastructure des technologies de l'information (TI), bien que la mise en œuvre complète ne soit pas prévue à court terme.

Recommandation 1

Le VCEMD a communiqué les exigences ministérielles en matière de rapports pour les projets mineurs dans la DAP, afin d'assurer l'uniformité des données. Le VCEMD devrait regrouper les données du SIGRD sur les projets mineurs des N1 dans un rapport ministériel.

BPR : VCEMD

BC : SMA(Mat)

Réponse de la direction

Le VCEMD demandera à tous les N1 de saisir dans le SIGRD les données sur les projets mineurs. Le VCEMD établira un rapport de suivi des projets mineurs.

Tableau 2. Recommandation 1, ainsi que la réponse de la direction, les délais et les livrables.

Les documents de la DAP et des N1 ne fournissent pas d'orientation claire pour le processus d'approbation des projets mineurs. L'approbation des projets mineurs ne se fait pas de manière efficace.

La DAP contient des renseignements de base sur le processus d'approbation des projets mineurs, y compris un gabarit à remplir qui permet au SMA(Mat) d'exercer son pouvoir d'approbation. Ces directives sont transactionnelles et décrivent les mesures à prendre pour chaque projet. Des directives supplémentaires de N1 sont nécessaires pour déterminer les instructions permanentes d'opération pour l'établissement de l'ordre de priorité, la surveillance et le financement des projets mineurs. Chaque N1 dispose d'une certaine forme d'orientation et de contrôles clés pour appuyer la réalisation de projets mineurs; toutefois, le respect des principes de la DAP peut ne pas correspondre au niveau de risque inférieur associé aux projets mineurs. Il serait utile pour le personnel des projets mineurs d'avoir des instructions permanentes d'opération sur les exigences changeantes, comme la façon de conduire à bon terme le processus d'approbation et de soutenir l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

Le processus d'approbation des projets mineurs est efficace pour ce qui est de la livraison des projets aux FAC, conformément aux exigences, mais il est possible d'améliorer les gains d'efficacité liés à l'approbation des projets. Par exemple, une faible délégation des pouvoirs aux N1 peut entraîner de longs délais pour l'approbation des projets (voir le schéma de processus à la figure 1, qui illustre la délégation actuelle des pouvoirs). Les lacunes dans la sensibilisation aux processus des projets mineurs peuvent également entraîner des retards dans l'exécution des projets et une utilisation non optimale des ressources.

Les projets mineurs d'acquisition d'équipement des FAC allant de 1 à 10 millions de dollars sont approuvés par le SMA(Mat). Les documents et les exigences du projet sont préparés et déterminés

par les FAC sur une base transactionnelle. Ces documents sont ensuite approuvés par le SMA(Mat), qui fournit également les capacités en question. L'absence d'un processus uniforme dans l'ensemble des N1 a une incidence sur la durée du processus d'approbation. Ces difficultés créent un goulot d'étranglement à l'étape d'approbation, ce qui peut entraîner un retard de plusieurs mois pour les approbations permettant la progression du projet dans un processus qui se veut agile. Il peut alors y avoir des retards dans les projets, des augmentations de coûts, des réductions de portée et d'autres défis dans la réalisation de projets mineurs qui sont essentiels pour répondre aux exigences opérationnelles. La simplification du processus d'approbation au moyen d'instructions permanentes d'opération cohérentes, harmonisées avec les risques, aiderait à réduire les inefficacités.

Recommandation 2

Pour accroître la souplesse et l'efficacité des ressources dans les projets mineurs, le SMA(Mat) devrait créer et diffuser des instructions permanentes d'opération et des pratiques exemplaires claires pour l'approbation des projets mineurs.

BPR : SMA(Mat)

Réponse de la direction

Le SMA(Mat) examinera et mettra à jour l'instruction du Groupe des matériels (IGM) 7-10 en élargissant l'« objectif » du document afin d'inclure tout N1 qui cherche à acquérir un projet d'immobilisations mineur qui ne nécessite pas de documents liés à la TI ou à l'infrastructure, tels que :

- le gabarit de document d'approbation de projet;
- les questionnaires d'examen environnemental;
- les notes d'information;
- la liste de contrôle pour la clôture des projets mineurs.

Le SMA(Mat) inclura également une référence à cette IGM dans son guide de planification fonctionnelle, qui officialisera et communiquera les directives détaillées et les pratiques exemplaires, ce qui pourrait améliorer la collaboration entre le Bureau de première responsabilité (BPR) et les intervenants du Bureau consultatif (BC).

Tableau 3. Recommandation 2, ainsi que la réponse de la direction, les délais et les livrables.

L'Équipe de la Défense a la possibilité d'améliorer la formation et les outils pour appuyer la gestion et la réalisation de projets mineurs.

L'Équipe de la Défense et les N1 n'ont pas les ressources nécessaires pour gérer et répondre à la demande croissante de projets mineurs conformément aux exigences de la DAP. Les projets mineurs sont souvent réalisés à titre de tâches secondaires ou tertiaires, puisqu'aucun budget salarial supplémentaire n'est prévu pour ceux-ci, comme c'est le cas pour les grands projets d'immobilisations. L'effectif subit des pressions en raison de l'exigence de respecter les processus de

la DAP, car un plus grand nombre de projets mineurs sont lancés. Ces difficultés sont atténuées par l'établissement de l'ordre de priorité des ressources et l'augmentation de la charge de travail du personnel actuel. Il est essentiel d'affecter des ressources suffisantes aux projets mineurs pour appuyer la prestation des capacités opérationnelles et réduire au minimum les retards liés aux projets mineurs. L'affectation de ressources aux projets mineurs doit se faire conformément aux exigences du processus et au risque de l'activité. Les équipes de projet compétentes atténuent actuellement les manques de ressources et améliorent l'efficacité des processus.

La formation en gestion de projet à l'échelle du gouvernement et les cours de l'Équipe de la Défense fournissent des connaissances et des conseils aux employés qui gèrent des projets. Cette formation est donnée et gérée par le VCEMD et le SMA(Mat). Elle comprend des cours, des programmes et des séminaires qui donnent une vue d'ensemble détaillée de la gestion de projet, des rôles et responsabilités ou des tâches particulières. La formation offerte est conçue pour les grands projets d'immobilisations et ne s'applique pas toujours aux projets mineurs, car les processus et les exigences peuvent être différents. Dans ces formations, des sections traitent brièvement de projets mineurs, mais elles ne sont pas exhaustives.

Le personnel des projets mineurs reçoit une formation informelle dans le cadre de séminaires de perfectionnement professionnel, de jumelage, d'examen de documents et d'apprentissage en cours d'emploi. La conservation et le transfert des connaissances sont difficiles au sein de l'Équipe de la Défense en raison des priorités changeantes, de la mobilité de l'effectif et de la rotation du personnel dans les rôles de gestion de projet. La gestion des départs et le transfert de connaissances se font souvent de façon informelle. Les lacunes en matière de formation et de ressources pourraient être atténuées par l'élaboration d'instructions permanentes d'opération claires et efficaces pour le personnel, comme le prévoit la recommandation 2.

Conclusion

Les projets mineurs sont un outil clé qui répond aux besoins de faible valeur monétaire. Il est essentiel de trouver un équilibre entre la souplesse de ce processus et le bon niveau de tolérance au risque. La rapidité d'approbation des projets mineurs est cruciale pour en assurer la réalisation. L'augmentation de la demande et du volume pour les projets mineurs des FAC souligne la nécessité d'un processus d'approbation solide et efficient. Une gestion de projet inefficace pourrait miner la capacité des FAC et diminuer la réputation du Canada en tant que chef de file dans la communauté de la Défense.

Les améliorations qui seront apportées aux secteurs problématiques des projets mineurs aideront à accroître l'efficacité des processus. Pour aider à déterminer le cadre de contrôle requis, il faudrait s'assurer que les processus mis en place répondent aux risques critiques des projets mineurs et que ces processus tiennent compte des besoins en information pour la prise de décisions. Cela permettrait l'achèvement des projets mineurs en temps opportun.

Annexe A : Plan d'action de la direction

<p>Recommandation 1 : Le VCEMD a communiqué les exigences ministérielles en matière de rapports pour les projets mineurs dans la DAP, afin d'assurer l'uniformité des données. Le VCEMD devrait regrouper les données du SIGRD sur les projets mineurs des N1 dans un rapport ministériel.</p> <p>BPR : VCEMD BC : SMA(Mat)</p>	<p>PAD 1</p> <p>Le VCEMD demandera à tous les N1 de saisir dans le SIGRD les données sur les projets mineurs. Le VCEMD établira un rapport de suivi des projets mineurs.</p>	
	<p>Livrable</p> <p>1.1 L'orientation des données des projets mineurs a été établie :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientation des projets mineurs, mise à jour du guide et gabarit de présentation dans la DAP; • Directive de mise en œuvre du MDN et des FAC pour l'intégration des projets d'immobilisations mineurs dans le système de projet (SP) du SIGRD; • Directive sur la gestion des données du portefeuille et des projets; • Outils de travail du SP du SIGRD, y compris les flux de travail du processus Qualiware et les exigences minimales intégrées du SP du SIGRD en matière de données. 	<p>Calendrier</p> <p>Décembre 2024</p>
	<p>1.2 Rapport de suivi des projets mineurs créé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité opérationnelle provisoire (IOC), étape 1 – mars 2025 – toutes les données des projets mineurs liés à l'exercice de capacité (CAPEX) de plus de 2,5 millions de dollars sont intégrées au SP du SIGRD et sont prêtes à être utilisées dans les rapports ministériels, en priorité dans le rapport annuel du Conseil du Trésor sur les projets actifs et prévus pour 2025-2026. • IOC, étape 2 – mars 2026 – toutes les données sur les projets mineurs liés à CAPEX de moins de 2,5 millions de dollars sont intégrées au SP du SIGRD et prêtes à être utilisées dans les rapports ministériels. • Capacité opérationnelle finale – après la mise en œuvre du système S/4 Hana au moyen de DefenceX (vers 2030) – toutes les données des projets (3) liés à CAPEX et à l'exercice opérationnel (2) sont intégrées à S/4 Hana et prêtes pour les rapports ministériels. 	<p>IOC :</p> <p>mars 2025</p> <p>Capacité opérationnelle finale :</p> <p>mars 2026</p>

<p>Recommandation 2 : Pour accroître la souplesse et l'efficacité des ressources dans les projets mineurs, le SMA(Mat) devrait créer et diffuser des instructions permanentes d'opération et des pratiques exemplaires claires pour l'approbation des projets mineurs.</p>	<p>PAD 2 Le SMA(Mat) examinera et mettra à jour l'IGM 7-10 en élargissant l' « objectif » du document afin d'inclure tout N1 qui cherche à acquérir un projet d'immobilisations mineur qui ne nécessite pas de documents liés à la TI ou à l'infrastructure, tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le gabarit de document d'approbation de projet; - les questionnaires d'examen environnemental; - les notes d'information; - la liste de contrôle pour la clôture des projets mineurs. <p>Le SMA(Mat) inclura également une référence à cette IGM dans son guide de planification fonctionnelle, qui officialisera et communiquera les directives détaillées et les pratiques exemplaires, ce qui pourrait améliorer la collaboration entre le BPR et les intervenants du BC.</p>	
	<p>Livrable 2.1 Ce PAD sera considéré comme clos une fois que l'IGM 7-10 aura été mise à jour et incluse dans le guide de planification fonctionnelle du SMA(Mat).</p>	<p>Calendrier Août 2024</p>
<p>BPR : SMA(Mat)</p>		

Tableau A.1. Recommandations et plans d'action de la direction.

Annexe B : À propos de l'audit

Cet audit est conforme aux normes d'audit interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Objectif

L'objectif de cet audit était de fournir l'assurance que les activités de gouvernance et de gestion fonctionnent efficacement pour appuyer et assurer la réalisation de projets mineurs.

Portée et approche

Cet audit a porté sur l'examen de la gestion de projets mineurs au sein des N1 suivants : le SMA(Mat), l'AC, l'ARC et la MRC. Il a notamment été question d'examiner la capacité, les processus et les contrôles mis en œuvre pour appuyer la livraison d'équipement dans le cadre des projets mineurs parrainés et mis en œuvre par ces N1.

Sont exclus de la portée du présent audit : les projets de gestion de l'infrastructure et de l'information et les projets des TI; l'approvisionnement et la passation de marchés; le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada; la passation de marchés et les achats de faible valeur; la maintenance de projet; et le soutien en service et l'élimination.

Période visée

L'audit a couvert la période de janvier 2019 à janvier 2023. C'est à cette période que la conclusion de l'audit s'applique. Les travaux en lien avec l'audit ont été réalisés entre novembre 2022 et avril 2023.