

**MÉMOIRE DU
SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA GESTION DE LA MODERNISATION DES SYSTÈMES
INFORMATIQUES DE LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC**

**Octobre 2025
CESIS
500 boulevard René-Lévesque Ouest, 9^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1W7**

Table des matières

1. Présentation du SPGQ.....	4
2. Le mandat de la Commission	4
3. Les membres du SPGQ : gardiens de l'intégrité des services publics	4
4. Analyse préliminaire.....	5
5. Un autre rapport du VGQ : plus ça change, plus c'est pareil.....	6
6. Dépendance du gouvernement à la sous-traitance	10
6.1 Ce que nos membres en TIC constatent sur le terrain	13
6.2 Faire affaire avec des entreprises nationales et internationales.....	16
6.3 Situation des organismes avec peu de moyens.....	16
7. Moderniser la classification des emplois en technologies de l'information.....	17
8. L'embauche de ressources internes.....	18
9. La culture organisationnelle de l'État	19
10. Hypothèses d'explication des déboires de CASA/SAAQclic et solutions envisageables en gestion de projet.....	20
11. D'autres enjeux en TIC sur lesquels le gouvernement devrait se pencher.....	22
11.1 Le projet d'identité numérique nationale.....	22
11.2 La cybersécurité	23
11.3 La localisation des données	24
11.4 L'intelligence artificielle et ses agents.....	25
12. Positionnement et recommandations du SPGQ.....	27
13. Annexe : Florilège de citations du Vérificateur général du Québec concernant la gestion contractuelle en TIC.....	32
13.1 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011.....	32
13.2 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013.....	33
13.3 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016.....	34

13.4 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016.....	38
13.5 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016.....	39
13.6 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017.....	40
13.7 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019.....	41
13.8 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021.....	42
13.9 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021.....	43
13.10 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022.....	45
13.11 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023.....	46

1. Présentation du SPGQ

Le plus grand syndicat de professionnelles et professionnels du Québec

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) est le plus grand syndicat de personnel professionnel du Québec. Créé en 1968, il représente environ 35 000 spécialistes, dont près de 26 000 dans la fonction publique, 6 000 à Revenu Québec et 3 000 répartis dans les secteurs de la santé, de l'enseignement supérieur et au sein de diverses sociétés d'État.

Un large bassin d'expertes et d'experts des services publics

Titulaire d'une formation universitaire ou d'une expérience équivalente, le personnel professionnel du gouvernement du Québec est issu de multiples disciplines telles que : informatique, agronomie, administration, médecine vétérinaire, biologie, géologie, chimie, ingénierie forestière, arpentage, architecture, développement industriel, économie, évaluation, communication, bibliothéconomie, traduction, travail social, droit, orientation, psychologie, sciences de l'éducation, réadaptation, pédagogie, affaires internationales, muséologie, comptabilité, fiscalité, actuariat, etc.

2. Le mandat de la Commission

La Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (CESIS) a reçu le mandat d'identifier les causes et circonstances des problèmes de gestion et de réalisation du programme Carrefour des services d'affaires (CASA/SAAQclic), tel que constatés par la vérificatrice générale du Québec (VGQ). Elle a aussi le mandat d'établir le niveau de connaissance des personnes en autorité au sein de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), de même que dans les ministères concernés, en regard des problèmes de gestion relevés par la VGQ et de leurs conséquences aux diverses étapes de réalisation du programme.

3. Les membres du SPGQ : gardiens de l'intégrité des services publics

La volonté du SPGQ d'intervenir dans le cadre de la CESIS repose en partie sur le fait que ses membres, détenteurs de l'expertise de l'État, sont stratégiquement les mieux placés pour permettre au gouvernement d'accomplir sa mission. Le SPGQ compte, entre autres, plusieurs membres professionnels à la SAAQ, notamment en technologies de l'information et de la communication (TIC).

Ils occupent une position centrale comme véritables gardiens de l'intérêt public et de l'intégrité des services publics. Ils exercent un rôle-conseil auprès des ministères et des organismes du

gouvernement du Québec (M/O). Ils sont fiers d'œuvrer pour le peuple québécois et demandent que leur travail soit reconnu à sa juste valeur.

Les membres du SPGQ ont à cœur les services donnés à la population du Québec. Ils se désolent de voir ce qui se passe dans cette présente enquête.

4. Analyse préliminaire

Le SPGQ est d'avis que la CESIS ne devrait pas s'intéresser uniquement à ce qui s'est passé dans le Programme CASA/SAAQclic. Elle devrait également porter son attention sur l'ensemble de la gestion gouvernementale des contrats de sous-traitance liés à la transformation numérique, aux services numériques, à la protection des données et à la cybersécurité. Ce n'est pas la première fois que le gouvernement est pointé du doigt pour des dérapages financiers ou pour des retards importants dans des projets de transformation numérique.

Déjà en 2019, le SPGQ soulignait que pour les programmes Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR), Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR) et Dossier Santé du Québec (DSQ), les dépassements de coûts étaient de 10 à 15 fois la valeur de la soumission initiale¹.

L'objectif du mémoire présenté par le SPGQ à la Commission est donc de dresser un portrait plus large de la gestion de la transformation numérique gouvernementale et de faire des recommandations pour l'améliorer, surtout dans le contexte où d'autres projets d'envergure sont dans les cartons du gouvernement, notamment celui de l'identité numérique nationale.

Se basant sur l'expertise et l'expérience de ses membres en TIC, le SPGQ a identifié un certain nombre de facteurs clés pour éviter qu'un dérapage comme le projet CASA/SAAQclic ne se reproduise. Le gouvernement doit notamment:

- diminuer sa dépendance à la sous-traitance en TIC comme le VGQ l'a affirmé à maintes reprises;
- moderniser rapidement la classification des emplois en TIC et les conditions de travail pour tenir compte des réalités du marché de l'emploi dans ce secteur afin d'améliorer l'attraction et la rétention du personnel en TIC au gouvernement;
- procéder à l'embauche de ressources internes pour pourvoir les postes vacants le plus rapidement possible, notamment des ressources qui font de la programmation ainsi que de l'analyse et de l'architecture organiques;
- mettre fin à la pratique répandue d'avoir recours aux appels d'offres pour des besoins récurrents parce que l'ajout de ressources en TIC n'obtient pas l'approbation du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT);
- mettre fin à cette culture de gestion où la carrière des gestionnaires prime l'atteinte des objectifs de mission.

¹ Radio-Canada en juillet dernier parlait de plusieurs dépassements de coûts récents. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2180360/bras-de-fer-quebec-projet-informatique-sante-sifarh>

5. Un autre rapport du VGQ : plus ça change, plus c'est pareil

En février 2025, la vérificatrice générale du Québec, M^{me} Guylaine Leclerc, constatait dans le dernier rapport de ses dix ans de service à ce titre, que :

« Depuis son lancement, en 2017, le programme CASA/SAAQclic a connu des retards de livraison et une augmentation des coûts de près de 500 millions de dollars, laquelle n'a pas été clairement communiquée aux décideurs. Cette importante augmentation est principalement due à une sous-évaluation de la complexité de la livraison touchant les fonctionnalités liées aux permis, à l'immatriculation et au contrôle routier, dont le budget a crû de 329 %.

D'autre part, la SAAQ a effectué peu de démarches visant à examiner l'ensemble des solutions informatiques possibles pour la modernisation de ses systèmes informatiques avant de décider d'avoir recours à un Progiciel de gestion intégré (PGI). Qui plus est, l'éditeur de PGI ayant contribué de façon importante à la documentation des besoins de la SAAQ fait partie de l'Alliance qui a ensuite remporté l'appel d'offres pour la réalisation du programme CASA.

De plus, la direction du programme CASA n'a pas effectué les tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique en février 2023. La qualité des tests réalisés, notamment, était insuffisante pour réduire les risques associés au fait de procéder à une seule mise en service pour tous les points de service.

En outre, la mise en service du nouveau système informatique a entraîné des problèmes importants et n'a pas encore engendré les bénéfices attendus. En effet, la prestation de services au comptoir prend plus de temps qu'auparavant et les services en ligne offerts sur la plateforme SAAQclic sont utilisés par moins d'utilisateurs de la route que les anciens services en ligne.

Finalement, dans ses redditions de comptes, notamment celles à l'intention du conseil d'administration de la SAAQ, la direction du programme affirmait que le développement se déroulait comme prévu, alors que des retards s'accumulaient et que des problèmes de qualité étaient perceptibles. De plus, lors de la prise de décision concernant la date de mise en service, la direction du programme CASA n'a pas informé adéquatement le conseil d'administration et le comité de direction de la SAAQ du fait que les tests n'étaient pas terminés et qu'il n'était pas prévu qu'ils le soient avant la mise en service.»²

Ce n'est pas la première fois que des lacunes dans la gestion de projets numériques au gouvernement font l'objet de constats préoccupants et de recommandations de la part de la vérificatrice générale. La vérificatrice générale est une voix qui crie dans le désert.

² Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025, Février 2025. CASA/SAAQclic : coûts, échéanciers et qualité. Audit de performance Société de l'assurance automobile du Québec

Les constats et recommandations contenus dans le rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016 sont très éloquentes. Nous en avons reproduit l'essentiel à la section 13.3 du présent mémoire.

Si on voulait faire une description non-exhaustive des problèmes dans la gestion des contrats en ressources informationnelles constatés par la vérificatrice générale au fil des ans, cela ressemblerait un peu à ceci³:

- Une proportion importante des projets ne respecte pas au moins l'un des paramètres initiaux, soit les coûts, l'échéancier et la portée.
- La gouvernance exercée sur les ressources informationnelles par les organismes centraux comporte de grandes lacunes comme l'absence de vision d'ensemble, d'orientations, de cadres et de normes, la confusion quant aux rôles et aux responsabilités et le manque de soutien des organismes centraux apporté aux entités.
- Les directives ne sont pas respectées et les suivis sont déficients.
- Les dossiers d'affaires sont incomplets.
- On dénombre peu de gestes concrets pour corriger des lacunes déjà relevées. Un défi d'importance consiste toutefois à mettre en place et à rendre fonctionnelles toutes les mesures prévues.
- Les nombreuses lacunes dans la gestion des contrats soulèvent des préoccupations à l'égard du traitement équitable des fournisseurs et de l'utilisation judicieuse des fonds publics.
- L'utilisation du taux journalier comme type de rémunération était généralisée. Les fournisseurs n'ont assumé qu'une faible part des risques associés à l'exécution des contrats.
- La sollicitation des fournisseurs n'a pas permis d'atteindre pleinement l'objectif du libre jeu de la concurrence.
- Les dépassements de coût sont fréquents par rapport aux soumissions.
- Souvent, le fournisseur ayant poursuivi les travaux était celui qui avait obtenu le contrat précédent. À la suite d'un appel d'offres public, le contrat a été accordé au même fournisseur à 18 reprises. Une telle proportion soulève des préoccupations quant au traitement équitable des fournisseurs.
- Dans plusieurs contrats octroyés, il n'y avait qu'une seule offre conforme et acceptable.
- Plusieurs éléments précisés dans le contrat n'ont pas fait l'objet d'un suivi exercé avec rigueur par les entités. Des lacunes ont été recensées notamment à l'égard de l'exécution de travaux non prévus, de la facturation à des taux supérieurs à ceux prévus dans le contrat et du non-respect du personnel désigné.
- Quant à l'utilisation des ressources externes, lorsque l'on compare le gouvernement du Québec avec d'autres administrations, force est de constater qu'il a eu beaucoup plus recours à ces ressources. Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs.

³ Le SPGQ a répertorié dans ce mémoire les constats et recommandations de quelques rapports du Vérificateur général du Québec en annexe.

- L'information sur laquelle s'appuie le sous-ministre ne lui permet pas de jouer son rôle à l'égard de la gestion des contrats. Entre autres, aucune information utile à l'analyse du processus contractuel ou à la mise en évidence de situations problématiques ne lui est communiquée.
- Mode de sollicitation de gré à gré souvent utilisé.
- Des lacunes ont été relevées quant au traitement intègre et équitable des concurrents, à la transparence, à la reddition de comptes et à la bonne utilisation des fonds publics.
- Traitement inadéquat des modifications de contrats. Les autorisations requises ne sont pas demandées et les dépenses supplémentaires ne sont pas présentées.
- Manque de rigueur dans l'autorisation des paiements. Des écarts ont été notés entre ce qui a été payé et les termes prévus dans le contrat. Les montants facturés et les périodes de facturation différaient de ce qui était prévu.
- Lacunes quant à l'information divulguée. Certains M/O ne publient pas toujours dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO) l'information exigée par la réglementation (souvent publiée en retard et contenant des inexactitudes). L'information transmise au SCT est incomplète et inexacte à certains égards.
- Dans des cas de prolongation de contrats, certains M/O n'ont pas effectué une analyse démontrant qu'il était économiquement avantageux de prolonger les contrats.
- La composition des comités de sélection pourrait être améliorée afin d'assurer la neutralité des évaluations.
- Un M/O pouvait modifier des facteurs servant à l'évaluation des soumissions lorsque les enveloppes contenant les informations y afférentes sont ouvertes. Cela ne favorise pas le traitement intègre et équitable des concurrents.
- La structure de fonctionnement à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus.
- Certains M/O ne disposent pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter leurs actions en matière de gestion contractuelle. Ils n'ont donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus. Pourtant, cela permettrait de mieux déterminer les contrôles nécessaires et de ne pas alourdir indûment le processus.
- Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle.
- Les entités procèdent à l'identification des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Cependant, l'application des actions n'est pas encore satisfaisante pour assurer la documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, ce qui ne contribue pas à l'imputabilité des personnes responsables. Quant aux comités de sélection, des efforts sont nécessaires pour que le risque lié à la véracité des informations contenues dans les soumissions soit adéquatement pris en compte.
- Certaines entités ont amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettront un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

- Déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes.
- Déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.
- Déterminer et obtenir des M/O l'information permettant de s'assurer qu'ils gèrent les risques de l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.
- Soumettre un plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information en leur sein, avec des cibles tant pour le nombre de candidats que pour l'expérience recherchée.
- Les entités ont transmis de l'information à la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale (CAP), notamment au sujet des effectifs qui ont été autorisés par le Conseil du trésor au cours des derniers mois. Certaines entités ont expliqué qu'il leur était difficile de donner suite à cette recommandation de la CAP alors que des demandes d'effectifs avaient été adressées au SCT et que les autorisations du Conseil du trésor n'avaient pas été obtenues.
- Selon les dernières estimations d'un M/O, les dépassements de coûts du projet s'élèvent maintenant à 93 % de son budget initial. Le développement du système accuse aussi plus de quatre ans de retard. De plus, certains problèmes actuels risquent de faire en sorte que cette situation s'aggrave d'ici la mise en service du système.
- La planification initiale du projet présentait de sérieuses lacunes qui ont entravé sa réalisation, notamment l'absence d'un échéancier précis et un budget nettement sous-estimé.
- Le processus d'appel d'offres n'a pas permis de s'assurer que la firme de développement retenue répondait à ses besoins.
- Au cours des quatre premières années du projet, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance ne leur permettait pas de bien cerner les enjeux et de prendre des décisions en temps opportun.
- Le projet a très mal démarré. En effet, une planification initiale rudimentaire et un manque de rigueur dans le processus de sélection de l'intégrateur sont les principales raisons pour lesquelles le budget actuel du projet équivaut à plus de cinq fois le budget initial autorisé par le conseil d'administration. Le système a aussi été mis en service avec plus de trois ans de retard.
- Aucun document lié à la planification initiale du projet ne présentait clairement les activités et les ressources nécessaires à sa réalisation, ce qui a mené à sous-estimer grandement la complexité et le coût du projet.
- Le processus de sélection utilisé n'a pas permis de s'assurer que l'intégrateur retenu répondait aux besoins. Cela a mené à la résiliation du contrat après moins d'un an et a entraîné des retards ainsi que des coûts additionnels.
- Au cours des premières années du projet, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance était déficiente.

La liste est donc très longue. On pourrait également dresser la liste des recommandations faites par le VGQ depuis toutes ses années et se demander pourquoi elles ont plus ou moins été appliquées dans l'appareil d'État.

Il est à noter que l'Alliance (SAP, LGS, IBM) dans le projet CASA-SAAQclic était un contrat à partage de risques. En bref, des témoins invités à la Commission ont révélé que LGS a refusé d'assumer sa part de risques et a subtilement menacé la SAAQ de se retirer du projet CASA. La SAAQ ne pouvant pas se passer de l'expertise du fournisseur a fait des avenants de plusieurs centaines de millions de dollars.

6. Dépendance du gouvernement à la sous-traitance

Depuis plus de 20 ans, le VGQ s'inquiète du recours important du gouvernement aux ressources externes et à la sous-traitance en TIC, particulièrement dans les fonctions stratégiques. Pendant cette même période, il s'est aussi penché à plusieurs reprises sur les déficiences de la gestion des contrats de sous-traitance au gouvernement.

En 2011, le VGQ constatait que « plus de dépenses en ressources externes qu'en ressources internes sont faites en ressources informationnelles au Québec et ce dernier repose beaucoup plus que d'autres administrations publiques sur les ressources externes. Faute d'expertise à l'interne, on confie à ces ressources des postes stratégiques. Par ailleurs, des personnes expérimentées quittent la fonction publique et reviennent à titre de consultants, et ce, à des coûts plus élevés pour les entités. »

Dans son rapport de 2018, le VGQ exprimait ses préoccupations à l'égard des fonctions stratégiques confiées à des ressources externes. En fait, les M/O avaient encore recours au secteur privé pour combler des besoins pour des activités de niveau stratégique.

Le recours fréquent aux ressources externes dans le but de combler des besoins pour des activités de nature stratégique expose les entités à des risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle. En effet, les ressources externes sont près des personnes qui prennent les décisions et elles peuvent influencer, notamment les orientations et les décisions stratégiques.

Qui plus est, la présence de ressources externes à des postes stratégiques peut constituer une forme de lobbyisme déguisé qui échappe à tout examen. Cela peut faire en sorte, comme le cas de la SAAQ en est un bon exemple, qu'un projet de refonte basé sur une solution proposée par un fournisseur aille de l'avant, alors que le maintien des systèmes déjà en place aurait mieux comblé les besoins de la clientèle et de l'organisme. Il existe une forme de marketing caché, où des messages forts de prétendue vétusté d'un système et les bienfaits assurés de solutions nouvelles pré-faites, crée de faux besoins. Ces faux besoins sont par la suite à l'origine d'importantes dépenses pour les Québécoises et les Québécois.

Les entités doivent demeurer vigilantes, notamment parce que les défis de recrutement et de rétention du personnel ayant l'expérience et les compétences nécessaires dans ce domaine demeurent encore bien présents.

Malgré le fait que l'ajout d'effectifs supplémentaires ait été autorisé pour diminuer le recours aux ressources externes et reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques, le VGQ plaidait en

faveur que le gouvernement se dote d'un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les M/O détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

Depuis 2015, tous les organismes publics assujettis à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* se sont vus obligés de produire leur portrait de main-d'œuvre en ressources informationnelles chaque année.

Ces portraits recensent les ressources internes et externes ainsi que le nombre de postes vacants dans les organismes publics. Ils sont publiés en mars au moment du discours du budget du ministère des Finances et du dévoilement du budget de dépenses du SCT. Ils sont également disponibles en données ouvertes⁴.

En 2024, les dernières données disponibles indiquent que la proportion de ressources externes est beaucoup plus élevée dans le secteur public, dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique-LFP* (34,2 %), que dans les autres secteurs, dont le personnel n'est pas nommé en vertu de cette loi : sociétés d'État (16,3 %), réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur (3,8 %), et de la santé et des services sociaux (8,3 %). Les écarts salariaux entre les ressources internes LFP et non-LFP de ces différents secteurs ne sont certes pas étrangers à ces constats.

Le SPGQ a dressé récemment un état de la situation de la sous-traitance au gouvernement. Le tableau 1 présente l'évolution, sur une période de trois ans (2019-2020 à 2022-2023), de la valeur des contrats de service de 25 000 \$ et plus dans l'administration gouvernementale. Ces contrats correspondent essentiellement au travail des professionnels du gouvernement.

De 2019-2020 à 2022-2023, la valeur de ces contrats est passée de 2,9 milliards de dollars (G\$) à 5,8 G\$, soit une hausse de 100 %, ce qui est considérable. Pour la même période, la valeur des contrats de service de 25 000 \$ et plus en technologies de l'information est passée de 845 millions de dollars (M\$) à 1,5 G\$, représentant une augmentation très importante de 77,5 %.

Même si les deux univers demeurent difficilement comparables, puisqu'ils comprennent des organismes tant identiques que différents et que les données sur la masse salariale des professionnels uniquement ne sont pas disponibles, il demeure pertinent de mettre en parallèle l'évolution de la masse salariale du personnel de la fonction publique avec celle de la valeur des contrats de service de l'administration gouvernementale. Entre 2019-2020 et 2022-2023, la masse salariale du personnel de la fonction publique (en équivalent temps complet – ETC) est passée de 4,0 G\$ à 4,6 G\$, soit une progression de 15 %.

On constate donc que la croissance des contrats de service est proportionnellement beaucoup plus rapide que celle de la masse salariale du personnel de la fonction publique. Cette donnée doit toutefois être interprétée avec prudence, puisque les deux univers ne sont pas identiques.

⁴ Voir : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/cybersecurite-numerique/publications/portraits-main-oeuvre-recours-consultantes-consultants-affectes-ressources-informationnelles-2024-ministere-cybersecurite-numerique>

Elle donne cependant une indication quant aux priorités gouvernementales en matière de sous-traitance.

Tableau 1 : Valeur et nombre des contrats de 25 000 \$ dans l'administration gouvernementale* à l'exception des secteurs de la santé et des services sociaux et de l'éducation, 2019-2020 à 2022-2023⁵

Année financière	Valeur des contrats de service de 25 000 \$ et plus	Nombre de contrats de service	Nombre de contrats de service en TIC	Valeur des contrats de service en TIC
2019-2020	2,9 G\$	5 625	1 084	845 M\$
2022-2023	5,8 G\$ (+100%)	5 615	1 197	1,5 G\$ (+77%)

* En 2022, l'administration gouvernementale se compose :

- des ministères du gouvernement;
- des organismes budgétaires énumérés à l'annexe 1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001), à l'exception des organismes visés à l'article 6 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*;
- des organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (RLRQ, chapitre F-3.1.1);
- des organismes autres que budgétaires énumérés à l'annexe 2 de la *Loi sur l'administration financière*, à l'exception d'Héma-Québec, ainsi que la Commission de la construction du Québec, le Conseil Cris-Québec sur la foresterie et l'Office franco-québécois pour la jeunesse.

Tableau 2 : masse salariale, ETC, ensemble du personnel de la fonction publique* 2019-2020 à 2022-2023⁶

Année financière	Masse salariale Ensemble de l'effectif	ETC Ensemble du personnel
2019-2020	2,9 G\$	5 625
2022-2023	5,8 G\$ (+100%)	5 615

* Cet univers comprend principalement le personnel des M/O assujettis à la *Loi sur la fonction publique*.

⁵ Source : SCT, Statistique sur les contrats des organismes publics 2019-2020; SCT, Statistique sur les contrats des organismes publics, 2022-2023

⁶ Source : SCT, L'effectif de la fonction publique 2019-2020; SCT, L'effectif de la fonction publique 2022-2023

6.1 Ce que nos membres en TIC constatent sur le terrain

Le SPGQ a sondé ses membres⁷ sur la sous-traitance en 2023. En voici les principales conclusions:

- Le recours aux ressources externes est coûteux;
- Les taux journaliers moyens demandés par les consultants peuvent s'élever à près du double ou plus que celui d'une ressource interne;
- Des étapes névralgiques, qui devraient toujours être réalisées à l'interne pour des raisons d'efficacité et afin d'éviter des conflits d'intérêts selon le VGQ, sont effectuées par des consultants;
- Le transfert d'expertise est souvent inadéquat et même absent, et favorise la dépendance envers les consultants;
- La dépendance envers les consultants est encore bien réelle et fortement présente;
- L'efficacité des travaux réalisés en sous-traitance pose souvent un problème, en comparaison avec ceux réalisés à l'interne;
- Dans plusieurs contextes, les difficultés de recrutement incitent le gouvernement à faire appel à des consultants.

Dans le cas de SAAQclic, le taux horaire facturé par les firmes est passé de 82 \$ à 350 \$ avec l'approbation des gestionnaires du projet, alors que les consultants impliqués n'ont pas touché un sou de plus⁸. Ramené à un taux annuel avec semaine de 35 heures, on parle de 149 240 \$ à 637 000 \$, comparativement à 100 739 \$ au sommet des échelons dans la fonction publique au 1^{er} avril 2025. Avec une prime « expert » de 10 %, un professionnel de l'État peut aller chercher 110 812 \$, alors qu'avec une prime « émérite » de 15 %, on arrive à 115 850 \$. L'écart est énorme.

Les membres en TIC du SPGQ constatent qu'il y a toujours du budget pour les contrats en sous-traitance. Cependant, des employés occasionnels en TIC seront mis à pied alors qu'on peine à pourvoir les postes vacants dans plusieurs secteurs d'expertise.

Des contrats de services externes, habituellement pour des termes de 3 ans, sont renouvelés de gré à gré perpétuellement. Certains de ces contractuels sont présents dans nos milieux de travail depuis plus de 20 ans en passant d'un M/O à l'autre. Récemment, des consultants à la SAAQ sont passés à Santé Québec. On assiste depuis longtemps à la création d'une fonction publique privée parallèle. Des postes stratégiques sont donnés à des consultants.

En mai 2012, la Commission de la fonction publique concluait⁹ :

- « que 23 % des contrats de services professionnels ou de nature technique étaient non conformes, puisqu'ils constituaient en réalité des contrats de travail.

⁷ [Sous-traitance au sein de l'appareil gouvernemental - Rapport sur les résultats du sondage - 2022-2023 - SPGQ](#), avril 2023. À noter que ce rapport avait été cité par la députée de l'opposition officielle, M^{me} Marwah Rizqy, lors de l'étude des crédits 2023-2024 devant la présidente du Conseil du trésor, M^{me} Sonia Lebel.

⁸ <https://www.lapresse.ca/actualites/2025-10-09/fiasco-saaqcllic/des-consultants-n-ont-jamais-encaisse-leur-augmentation-de-salaire.php>

⁹ Commission de la fonction publique, Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail, mai 2012

- De toute évidence, les contrats de services non conformes comportent des indicateurs démontrant l'existence d'un lien de subordination, tels que :
 - le travail dans les locaux gouvernementaux (90 %),
 - un horaire de travail prédéterminé (45 %),
 - des équipements de travail ou des services fournis (84 %),
 - des instructions de travail précises reçues régulièrement sur les modalités d'exécution (58 %),
 - ou une formation interne nécessaire à la réalisation du mandat (19 %).
- Parmi les motifs qui ont conduit à l'octroi de ces contrats, la Commission relève principalement le manque d'expertise (45 %), le surcroît de travail et l'absence d'employés (42 %), le gel d'embauche (26 %), la pénurie de main-d'œuvre (23 %) dans certains secteurs d'activités, particulièrement pour les agents de secrétariat, et la contrainte d'effectifs (19 %).
- Le gel d'embauche qui a touché la fonction publique du 27 octobre 2009 au 31 mars 2010 n'est pas sans conséquence sur la gestion des ressources humaines. En effet, pour les gestionnaires, cette contrainte, combinée au phénomène des départs massifs à la retraite et au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, restreint leur marge de manœuvre pour mener à bien les objectifs qui leur sont assignés. C'est pourquoi certains employés occasionnels, dont on ne pouvait renouveler le contrat, se sont vu accorder des contrats de services « factices » pendant la période de gel et ont été par la suite réembauchés. Cette situation de contournement de la *Loi sur la fonction publique* est d'autant plus préoccupante que le gel d'embauche semble être une pratique qui tend à se répéter et qui couvre souvent une longue période de l'année financière. »

Le gouvernement a annoncé un gel d'embauche et des coupes massives de postes dans la fonction publique¹⁰. Le phénomène des portes tournantes souvent décrié dans le passé est de retour. Un employé du gouvernement est coupé le vendredi et revient le lundi comme consultant pour une entreprise sous-traitante du gouvernement pour faire le même travail.

Le non-respect fréquent des budgets et des échéanciers dans les contrats de sous-traitance en TIC est un irritant et constitue la règle, et non l'exception. Le manque d'imputabilité de la gestion aussi.

Les membres TIC du SPGQ sont préoccupés par les répercussions financières, par la capacité du gouvernement à réaliser ses objectifs et par la dépendance de ce dernier aux firmes privées responsables de la création de systèmes informatiques fermés.

Il est arrivé, par exemple, qu'une entreprise sous contrat avec le gouvernement soit rachetée par une autre. Sans avertissement, les prix ont été ajustés à la hausse pour la poursuite du projet et l'entretien des systèmes. Dans certains cas, ils ont même triplé et le gouvernement n'a eu d'autre choix que de payer parce qu'il ne pouvait pas se permettre de perdre le droit d'utiliser

¹⁰ Encore des suppressions de postes – Le gouvernement veut détruire les services publics, SPGQ, 5 juin 2025 <https://spgq.qc.ca/2025/06/encore-des-suppressions-de-postes-le-gouvernement-veut-detruire-les-services-publics/>

ces systèmes développés à l'externe. La gestion d'un grand nombre de données était en jeu, ce qui crée en quelque sorte une prise d'otage contractuelle.

Dans d'autres cas, une fois l'exécution complétée d'un contrat de mise en place d'un système, la non-disponibilité de certains profils professionnels à l'interne rendait le gouvernement vulnérable à un prestataire de services qui n'exécute pas un contrat selon les clauses du contrat signé. Celui-ci peut imposer ses propres clauses d'avenants, car le gouvernement n'a pas de solution de repli à la non-exécution du contrat.

L'absence d'incitatif à la collaboration et à la mutualisation des outils et de l'expertise entre les organismes publics freine l'efficacité de la réponse interne aux défis engendrés par la transformation numérique.

Le SPGQ est d'avis que le recours aux logiciels libres¹¹, la mutualisation, la gouvernance ouverte et collaborative, l'interopérabilité des systèmes ainsi que la programmation par des ressources internes éviteraient ce genre de situation¹².

Les logiciels libres choisis devront respecter les quatre libertés suivantes:

- La liberté d'exécuter le programme pour tous les usages;
- La liberté d'étudier le fonctionnement du programme et de l'adapter à ses besoins;
- La liberté de redistribuer des copies du programme, ce qui permet autant de donner que de vendre des copies;
- La liberté d'améliorer le programme et de distribuer ces améliorations au public pour que toute la communauté en bénéficie.

Le SPGQ constate que le gouvernement est dépendant des systèmes d'exploitation privés (pour ne pas nommer Microsoft), le rendant vulnérable à des pannes majeures qui affecteraient l'ensemble des activités gouvernementales.

Le SPGQ note qu'actuellement, presque tous les systèmes sont développés par le secteur privé (santé, justice, Sûreté du Québec, etc.).

¹¹ Un logiciel libre est avant tout un logiciel dont l'utilisation, l'adaptation et la distribution sont soumises à des conditions permissives. Techniquement parlant, les logiciels libres ne sont pas différents des autres types de logiciels (logiciels propriétaires). Leur caractère distinctif réside plutôt dans la méthode innovatrice utilisée par leurs auteurs pour gérer la propriété intellectuelle. Voir: [À propos des logiciels libres | Gouvernement du Québec](#)

¹² Voir l'Étude de cas sur l'infrastructure géomatique ouverte (IGO) : Un projet de développement collaboratif au gouvernement du Québec (ÉNA): <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2017/06/031515711>

Le projet Infrastructure géomatique ouverte (IGO) a été l'occasion pour différents organismes publics de travailler ensemble et de mettre en commun leurs ressources afin de développer une solution informatique de portée gouvernementale à partir de logiciels libres.

Voir également le mémoire du Centre de recherche sur la gouvernance présenté à la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 135, Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement:

https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_132459&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikO+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

Il serait plus judicieux de concevoir des systèmes informatiques d'envergure à l'interne (pas seulement des microsystèmes) et/ou de se procurer des logiciels libres et de les adapter à l'interne pour les besoins des M/O, ce qui procurerait une certaine souveraineté numérique.

Les Québécois, notamment les gestionnaires et les politiciens, doivent réapprendre à faire confiance au personnel professionnel et technique de l'État en matière de développement de systèmes informatiques.

6.2 Faire affaire avec des entreprises nationales et internationales

Faire affaire avec des entreprises nationales et internationales pour les projets de transformation numérique apporte son lot de risques et d'inconvénients.

L'absence de la connaissance de la mission des M/O par les consultants nuit au développement d'applications qui répondent à leurs besoins réels.

La Charte de la langue française et le droit de travailler en français ne sont souvent pas respectés dans les rapports des employés québécois francophones avec les firmes externes étrangères.

Une fois que le gouvernement a sous-traité ses données, il est à la merci des fournisseurs et parfois sous la juridiction du pays où les données sont stockées.

Le transfert d'expertise ne se fait pas, même s'il est mentionné dans les contrats. Les entreprises sous-traitantes sont déjà en train de préparer les prochains contrats pour l'entretien des systèmes. Des formations adéquates en continu devraient être privilégiées.

6.3 Situation des organismes avec peu de moyens

La SAAQ n'est pas la seule à éprouver des difficultés dans la gestion de la transformation numérique et des données personnelles.

Des organismes publics gèrent beaucoup de données personnelles avec peu de moyens. Les centres de services scolaires en éducation sont un bel exemple de cela. Ils colligent des données sur les enfants, les parents et parfois même, les grands-parents.

La sous-traitance en TIC prend une part de plus en plus grande du budget des petits organismes publics.

Le MCN veille à la protection des données publiques, assure la cybersécurité et développe des services numériques pour moderniser l'administration et faciliter l'accès aux services. Il soutient l'innovation et la transformation numérique dans l'appareil gouvernemental.

Le MCN devrait mettre sur pied une pratique spécialisée de développement de systèmes informatiques sur mesure pour les petits organismes publics afin que ces derniers, ainsi que les données qu'ils doivent protéger, ne soient vulnérables. Cela permettrait aux Québécois

d'obtenir des services qui respectent les meilleures pratiques en termes d'administration publique, de sécurité et d'utilisation prudente et judicieuse des fonds publics.

7. Moderniser la classification des emplois en technologies de l'information

Le SPGQ est d'avis que le gouvernement du Québec doit moderniser son système de classification des emplois professionnels, notamment en TIC.

Pour le SCT, la classification des emplois est l'ensemble des règles qui régissent le classement des personnes selon une structure d'emplois déterminée. Ces règles se trouvent dans le recueil des politiques de gestion (ex. directives de classification). La structure d'emplois est composée de catégories, de corps d'emplois, de classes d'emplois et de grades. Les classes d'emplois sont fondées sur la similitude des tâches exercées et des exigences (scolarité et expérience). Généralement, chacune des classes d'emplois et chacun des grades correspondent à une échelle de traitement.

Les emplois professionnels sont généralement liés à la conception, au développement et à la mise en œuvre de politiques, de programmes, de directives, de systèmes, d'ententes, de lois ou de règlements. Les connaissances et habiletés minimales requises nécessitent des études de niveau universitaire, selon la définition qu'en donne le SCT. Le SPGQ pense qu'il faudrait à la base sortir les TIC de la classe 108 et donc créer une catégorie pour les analystes de l'informatique et une autre pour les analystes des procédés administratifs. Il faut également distinguer les différents titres d'emploi en TIC pour offrir des conditions de travail et de salaire plus concurrentielles par rapport aux mêmes titres d'emploi dans le secteur privé.

Il existe un écart important en ce qui a trait aux conditions de salaire et de travail en TIC au gouvernement du Québec et celles des secteurs « privé » et « autre public » (administrations fédérale et municipale, entreprises publiques et secteur universitaire).¹³ Cela a pour conséquence que le gouvernement n'arrive pas à doter certaines catégories de poste en TIC, ce qui le rend vulnérable et dépendant à la sous-traitance. Même avec les primes d'emploi de niveau de complexité expert (10%) ou émérite (15%), les salaires ne sont pas concurrentiels au gouvernement du Québec pour rivaliser avec ceux des experts du secteur privé et des gestionnaires. De plus, le nombre de postes primés n'est pas suffisant pour combler les besoins d'expertises spécialisées et stratégiques dans les M/O. Pour plusieurs, opter pour des postes de gestion devient la seule façon de progresser dans l'organisation.

Pour ce qui est des conditions de travail, les consultants externes n'ont pas d'obligation de venir au bureau et peuvent être en télétravail à 100 % alors que ce n'est pas le cas dans le public. Les couvertures d'assurances collectives sont également supérieures dans le secteur privé et leurs coûts sont souvent assumés totalement par l'employeur.

¹³ Catégorisation utilisée dans le rapport Rémunération des salariés – État et évolution comparés de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

Certains emplois sont très prisés par le public et le privé, notamment les développeurs ou codeurs. Le gouvernement peine à les attirer. Dans un exercice de classification, il faudrait créer un titre d'emploi distinct pour cette catégorie d'emploi, ce qui permettrait au gouvernement d'offrir des conditions de salaires et de travail concurrentielles.

L'exigence du baccalauréat au gouvernement est un frein à l'avancement de carrière dans l'organisation. On oppose le mérite et l'expérience aux diplômes. Des personnes sont mises à la porte parce qu'elles n'ont pas de baccalauréat et peuvent être réembauchées en sous-traitance quelques semaines plus tard parce qu'on assiste à un bar ouvert dans les contrats externes au gouvernement.

Nos membres constatent que le gouvernement s'est vidé de ses programmeurs. Les techniciens restent quelques mois pour acquérir de l'expérience et s'en vont au privé.

Le gouvernement doit rapidement mettre en branle un grand chantier de ressources humaines lui permettant de recruter des développeurs et des architectes organiques, et ce, sans égard au diplôme. De nombreux diplômes peuvent mener à une carrière en TIC. On devrait apprécier les candidats selon leurs réalisations et non, selon leurs diplômes uniquement.

L'expertise en TIC évolue constamment. Tout employeur dans ce domaine devrait tenir un inventaire minutieux de l'expertise des gens qui travaillent pour lui pour construire des équipes efficaces et complètes.

Lors du discours du budget 2024-2025 du 12 mars 2024, le SCT annonçait une refonte de la classification des emplois de la fonction publique, l'un des chantiers à réaliser dans le cadre de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2023-2028¹⁴.

Cette démarche visait notamment une simplification afin que la structure de classification soit représentative de la réalité des emplois d'aujourd'hui et qu'elle permette une organisation du travail optimale.

La première phase de ces travaux devait viser quelque 20 000 employés de la fonction publique, soit certains corps d'emplois de la catégorie du personnel de soutien, certains emplois ouvriers et les professionnels en technologies de l'information. Nous attendons toujours le début de ces travaux.

8. L'embauche de ressources internes

Si le gouvernement revoit sa classification des emplois, il deviendra plus concurrentiel par rapport aux autres employeurs en TIC et sera en meilleure posture pour embaucher de nouvelles ressources.

Il pourra alors diminuer substantiellement son nombre de postes vacants qui oscillaient entre 7,8 % et 16,3 % en 2022 en fonction du groupe d'appartenance, soit universitaire dans le premier cas, et santé et services sociaux dans le second¹⁵. Il n'est pas étonnant que le groupe

¹⁴ Budget de dépenses 2024-2025, La gestion des effectifs et des ressources humaines, p. A-21

¹⁵ Budget de dépenses 2024-2025, Plan des investissements et des dépenses en ressources informationnelles 2024-2025, mars 2024, p. 20

universitaire ait un taux de postes vacants plus bas puisqu'il offre de meilleures conditions de salaire et de rémunération globale si l'on se fie aux chiffres publiés chaque année par l'ISQ. Il est à noter que le groupe fonction publique se situait à 12,8 %, soit 1091 postes vacants.

Dans le contexte actuel de réduction du personnel, le gouvernement sera tenté d'éliminer des postes vacants plutôt que de les combler. Ainsi, il ne fera qu'accroître les problèmes de surcharge de travail déjà présents.

Si le gouvernement devient attractif et cesse de recourir à la sous-traitance, les consultants actuellement à l'emploi de firmes privées accepteront des postes au sein du gouvernement. Des équipes internes qualifiées et maîtrisant la mission gouvernementale pourront ainsi s'acquitter avec succès de nouvelles responsabilités dévolues au MCN.

9. La culture organisationnelle de l'État

Le projet CASA/SAAQclic illustre également une problématique de culture organisationnelle.

La culture organisationnelle de l'État devrait accorder une grande importance à l'atteinte des objectifs et au succès, à la franchise, à l'intégrité et à l'égalité quel que soit le rang hiérarchique occupé dans l'organisation. La gouvernance devrait se faire avec une structure aplatée, donc plus horizontale et moins verticale, où le mérite est donné selon la compétence et la connaissance.

Cependant, dans la culture de l'administration publique québécoise actuelle, grimper les échelons de gestion est devenu la priorité. L'administration publique est en effet hautement hiérarchisée. De fortes barrières sont alors dressées entre le haut fonctionnaire et le simple professionnel. Le premier n'adressant qu'en de très rares circonstances la parole au deuxième. Chaque échelon de cette hiérarchie ne s'adresse qu'à celui directement en bas ou en haut, permettant à l'information d'être filtrée, transformée, édulcorée. Ceci explique en grande partie ce qui a déjà été mis au jour par la Commission. Le processus décisionnel et de reddition de comptes est devenu opaque, lourd et très bureaucratique avec les années.

Puisque les gestionnaires sont de plus en plus éloignés de la base professionnelle et technique et ne sont restreints pour leur cueillette d'information qu'à un interlocuteur du palier inférieur, les décisions sont prises sur la base d'information au mieux incomplète, mais le plus souvent erronée ou fautive.

Un second aspect de cette culture organisationnelle est le fait que les gestionnaires s'occupent peu de la gestion. Ils prennent des décisions métiers à la place du personnel professionnel et technique qui détient les connaissances et les compétences. La hiérarchisation fait alors en sorte qu'une décision mal fondée peut alors être imposée aux professionnels et techniciens qui n'ont le choix que d'obtempérer. Cette situation choque, comme on peut le voir avec les réactions suscitées par le projet CASA/SAAQclic. Un gestionnaire devrait gérer les budgets et les échéanciers et faire confiance au personnel professionnel et technique pour les décisions métiers.

Le SPGQ est d'avis que le gouvernement doit prioritairement opérer un changement dans la culture organisationnelle de son administration publique valorisant les décisions métiers de son personnel professionnel et technique, allégeant substantiellement le processus décisionnel et la structure hiérarchique, favorisant la création d'équipes multidisciplinaires interministérielles en TIC formées à la fine pointe des connaissances disponibles dans le secteur, enjoignant les gestionnaires à s'occuper de gestion et en les rendant imputables.

10. Hypothèses d'explication des déboires de CASA/SAAQclic et solutions envisageables en gestion de projet

Gérer un projet d'envergure exige de bien cerner les enjeux, notamment les facteurs de risque et la réponse aux événements ou incidents. On parle d'un triangle d'or quant aux objectifs recherchés dans la gestion de projet : ceux du contenu, des coûts et des délais. Il s'agit donc de livrer un contenu à l'intérieur de coûts et de délais raisonnables.

Une stratégie de réponse aux facteurs de risque¹⁶ consiste à adopter une approche structurée pour gérer les menaces identifiées, qui peut inclure l'évitement, l'atténuation (ou réduction), le transfert, l'acceptation, ou le partage des risques. Pour l'élaborer, on doit d'abord identifier et évaluer les risques, puis déterminer les mesures appropriées en fonction de leur probabilité et de leur impact, tout en tenant compte de la tolérance de l'organisation et en assurant un suivi continu.

Une stratégie de réponse aux événements¹⁷ combinée à l'externalisation implique de déléguer certaines tâches ou fonctions à des prestataires externes pour gérer les urgences ou les événements imprévus, en particulier ceux liés à la cybersécurité ou aux opérations qui demandent des compétences spécifiques. Cette approche permet aux entreprises de réduire les coûts, de bénéficier d'une expertise spécialisée, d'améliorer la qualité et de se concentrer sur leur cœur de métier, même si elle présente des risques et nécessite une gestion rigoureuse des relations avec les prestataires.

Quand on regarde les facteurs de risque d'un projet d'envergure en TIC, on constate que la majorité des effectifs en TIC du gouvernement se consacrent à l'entretien et au bon fonctionnement des systèmes en place. Il y a très peu de ressources à l'interne consacrées au développement de nouveaux systèmes. Il y a également un nombre important de langages de développement informatique existants, ce qui complique énormément la conception de nouveaux logiciels et l'entretien de ceux-ci par la suite. Enfin, plus un projet est complexe, plus on s'expose à un temps de développement élevé.

La stratégie de réponse aux événements était déficiente dans le projet CASA/SAAQclic. Certains de nos membres avaient demandé un délai supplémentaire avant de lancer le produit final en ligne parce que des tests supplémentaires étaient nécessaires et beaucoup d'erreurs n'avaient

¹⁶ Définition trouvée sur Google IA

¹⁷ Définition trouvée sur Google IA

pas encore été corrigées. La catastrophe appréhendée a eu lieu et de multiples bris de service aux citoyennes et citoyens ont été malheureusement constatés.

De plus, il existe plusieurs méthodes de développement et de gestion de projets. On peut privilégier celle appelée « Big Bang » qui consiste à livrer un mégaprojet d'un seul coup (méthode privilégiée dans le projet CASA/SAAQclik). On ferme l'ancien système le vendredi, on effectue la migration vers le nouveau système la fin de semaine et les employés commencent à l'utiliser dès le lundi matin. Cette méthode est plus à même de provoquer des événements imprévus et expose les organisations à un risque accru de bris de service en ligne.

La méthode dite de « développement agile » consiste plutôt à diviser le mégaprojet en micro-projets qui sont livrables petit à petit. On procède par itération. Si on fait une erreur, il est plus facile de la détecter et de la corriger. Une erreur faite dans la phase 1 d'un projet n'est pas répétée dans la phase 2 et ainsi de suite. Cette méthode a l'avantage de permettre une certaine standardisation des projets de développement informatique, en plus de favoriser la production de logiciels à l'interne mieux adaptés aux besoins des ministères et organismes. Elle nécessite moins de ressources humaines en TIC qu'un projet « Big Bang ». Il n'y a pas de fractionnement de contrats pour dissimuler les coûts.

Les tendances actuelles visant un effort de simplification dans le langage informatique se situent dans le développement du « *No-Code/Low-Code* ». Le *No-Code* est constitué de plateformes permettant de créer des applications sans écrire une ligne de codes, via des interfaces visuelles (glisser-déposer, formulaires). En revanche, le *Low-Code* fait appel plutôt à des plateformes qui réduisent la quantité de codes nécessaires en automatisant des parties du développement, mais gardent une option pour du code personnalisé.

Le *No-Code* a l'avantage de la rapidité de développement. Il est économique et nécessite moins de ressources techniques, car il est accessible aux non-codeurs. Le *Low-Code*, quant à lui, permet l'atteinte d'un équilibre entre rapidité et personnalisation, une certaine scalabilité¹⁸ pour des projets élargis et une intégration facilitée avec des systèmes existants.

La plateforme Python présente des avantages que le gouvernement devrait évaluer pour ses futurs projets informatiques. Elle contribuerait à diminuer substantiellement la dépendance du gouvernement à la sous-traitance. Elle est simple, intuitive, lisible et polyvalente (Web, science des données, intelligence artificielle (IA), automatisation). Elle possède plus de 200 000 bibliothèques pour accélérer le développement. Elle permet la compatibilité et la portabilité avec différents systèmes. Il n'y a pas de coût de licence et elle est modifiable et personnalisable. Elle est enseignée dans les universités québécoises. Elle favorise la souveraineté numérique.

Combinée avec la plateforme Odoo, elle fournit un environnement complet, efficace et efficient capable de soutenir l'organisation, tout en simplifiant le langage et en standardisant les procédures de gestion de projets. Ce mariage Python-Odoo intègre les langages traditionnels et plus modernes (*No-Code* et *Low-Code*) et a la capacité de mettre en place des progiciels de

¹⁸ Capacité d'un système à gérer une augmentation du volume d'activité sans compromettre ses performances, sa rentabilité ou ses coûts.

gestion intégrée (*Enterprise Resource Planning – ERP*), de même que de gestion de la relation client (*Client Resource Management – CRM*).

Lors de projets majeurs en TIC où les solutions envisagées sont amenées à perdurer, le gouvernement a intérêt à consulter les universités et les collèges afin de connaître les tendances du marché et l'intérêt des étudiantes et étudiants pour assurer la pérennité des systèmes mis en place.

La SAAQ avait le choix lors du développement des modules dans le projet CASA/SAAQclic de choisir ABAP (le langage propriétaire de SAP dérivé du Cobol et du Pascal) ou Java. Il y a un risque que les nouvelles générations de travailleurs québécois en TIC ne soient pas intéressées à se spécialiser dans le développement d'outils dans un langage propriétaire. Le gouvernement devient ainsi dépendant de ressources externes, particulièrement localisées en Asie. Cette dépendance met à risque nos infrastructures essentielles en TIC dans un contexte de crise économique et de tensions politiques internationales.

11. D'autres enjeux en TIC sur lesquels le gouvernement devrait se pencher

11.1 Le projet d'identité numérique nationale

Le projet de loi n° 82 concernant l'identité numérique nationale et modifiant d'autres dispositions (PL82) est le prochain projet de transformation numérique d'envergure du gouvernement du Québec. Le PL82 est rendu à l'étape de la prise en considération du rapport de commission. La CESIS devrait s'y intéresser.

En janvier dernier, lors de sa présentation aux consultations particulières et auditions publiques de la Commission des finances publiques sur le PL82, le SPGQ a exprimé ses craintes de voir le projet d'identité numérique nationale du gouvernement être victime des mêmes problématiques que CASA/SAAQclic ou d'autres projets de transformation numérique s'il est confié au secteur privé. Les données confiées au privé dans le cadre de ce projet sont très sensibles¹⁹.

Le PL82 définit l'identité numérique comme un ensemble de moyens dont dispose l'État pour permettre à toute personne d'avoir un accès sécurisé aux prestations électroniques de services gouvernementaux ainsi qu'un niveau de confiance élevé lors de ses interactions avec les organismes publics et dans la collectivité, notamment à l'aide d'attestations numériques gouvernementales. L'identité numérique est une source unique pour accéder à tous les services gouvernementaux. S'inscrire à un tel registre demandera plusieurs étapes et demandes d'information.

¹⁹ Des craintes similaires au SPGQ ont été exprimées par d'autres organismes, notamment dans le mémoire de l'Institut de gouvernance numérique, l'Université Laval et l'École de technologie supérieure : https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_207057&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rijj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

Détenir au même endroit une grande quantité de données sur les citoyens est un enjeu de cybersécurité important. Présentement, dans l'infonuagique externe, les données protégées B ne sont pas conservées au même endroit. Elles sont réparties dans plusieurs centres de données pour s'assurer d'une redondance, c'est-à-dire que si un centre devient dysfonctionnel, un autre prend le relai. Les données protégées C sont stockées au Nuage gouvernemental du Québec (NGQ).²⁰

Le PL82 ouvre la porte aux données biométriques (reconnaissance faciale, empreintes digitales, reconnaissance de la voix, etc.). S'il y a vol de ces données, l'impact pourrait être désastreux pour les victimes (fausses accusations criminelles, fraude, etc.). Comment va-t-on pouvoir prouver notre innocence si on est victime d'un vol de données biométriques et que lesdites données sont utilisées pour commettre un crime? Si on est victime d'un crime par l'utilisation de données biométriques d'une autre personne, quels sont nos droits?

Ce qui appartient au corps de la personne et qui sert à l'identifier ne peut être changé comme un identifiant de compte ou un mot de passe. Avec l'IA, par exemple, la voix peut être reproduite facilement. Les médias parlent fréquemment de victimes de fraude liée à l'utilisation de la voix de personnes chères pour soutirer de l'argent.

Le SPGQ est d'avis que le citoyen devrait pouvoir savoir qui a accédé à son dossier et devrait pouvoir le bloquer s'il s'aperçoit qu'une personne non autorisée y a eu accès. Tout comme pour la gestion du dossier de crédit par des entreprises comme Equifax ou TransUnion, le citoyen doit être en mesure de gérer l'accès à son dossier d'identité numérique.

Les experts en TIC membres du SPGQ sont non seulement à même de conseiller le gouvernement dans l'élaboration du projet d'identité numérique nationale, mais devraient en être les maîtres d'œuvre.

Cependant, ils ont été échaudés récemment dans la conduite du projet de SAAQclic. Rappelons que les professionnels avaient demandé aux gestionnaires de retarder le lancement du projet pour faire plus de tests afin de s'assurer du bon fonctionnement du programme. On ne les a pas écoutés et on n'a pas respecté leur expertise.

Devant le peu de cas que les décideurs et gestionnaires du projet CASA/SAAQclic ont fait des recommandations et de l'expertise des membres en TIC du SPGQ, est-ce que le projet d'identité numérique nationale sera un CASA/SAAQclic 2.0?

11.2 La cybersécurité

Le MCN et son ministre, avec le cumul des pouvoirs qu'ils ont déjà et ceux qu'ils acquerront avec le PL82, seront tout-puissants.

Ils devront être très prudents parce que beaucoup d'informations sur les citoyens seront emmagasinées au même endroit, ce qui augmente les risques de cyberattaque et de vol de

²⁰ [Guide accompagnement Modele classification.pdf](#), p.22

données. On recueillera beaucoup plus de données que le nom et le prénom. Il y aura des données biométriques, médicales, fiscales, civiles, sur l'emploi, les revenus, etc.

Les médias sont remplis de nouvelles de cyberattaques et de vols de données impliquant des institutions publiques et des entreprises privées, voire les grandes entreprises offrant des services de sécurité.

Le Service d'authentification gouvernementale (SAG), qui sert actuellement d'instrument pour identifier les citoyens et donner accès à certains services gouvernementaux, est en retard en termes de technologies de cybersécurité. La méthode de double authentification connaît déjà des failles.

La programmation schématisée ou *Low-code* est une programmation nécessitant très peu de codage manuel, rendue possible par des plateformes qui permettent à l'utilisateur d'ajouter des composants d'application par glisser-déposer et de les connecter entre eux afin de générer automatiquement un logiciel d'application mobile ou Web²¹. Quand nous ne codons pas nous-mêmes les systèmes, il y a un problème potentiel de sécurité. Le seul système qui est sûr est celui qui est codé à l'interne par des employés du gouvernement.

Le SPGQ est d'avis que le codage de programmation schématisé ou *Low-code* devrait être sous le contrôle de l'État et ne pas être donné en sous-traitance.

Les membres du SPGQ en TIC constatent qu'il y a une dépendance du gouvernement envers les entreprises de service infonuagique ainsi que celles génératrices de codes, et les agents d'intelligence artificielle (agents IA). Lorsqu'il y a des défaillances des systèmes occasionnant des fuites de données ou des bris de confidentialité, qu'est-ce qu'on fait?

Il faut s'assurer de mettre en place des redondances aux prestations électroniques de services (PES), non seulement pour les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas les utiliser, mais également pour diminuer la vulnérabilité du Québec en cas d'incident. Il faut maintenir les services donnés par de vraies personnes partout au gouvernement. Il s'agit donc de s'assurer de donner le choix aux citoyens d'accéder à des services numériques ou en personne.

Si le gouvernement confie les données confidentielles des citoyens au secteur privé, qu'arrivera-t-il si ces derniers se font voler leur identité numérique à la suite d'un bris de confidentialité ou d'une cyberattaque?

11.3 La localisation des données

Dans tout projet de transformation numérique, la question de la localisation des données est cruciale. Où seront situées les infrastructures de TIC liées aux projets numériques gouvernementaux? Au Québec? Au Canada? Aux États-Unis? En Europe?

Le fait de confier à des entreprises privées internationales autant d'informations sur les citoyennes et citoyens en indispose plusieurs. Cela pose, entre autres, le problème du contrôle des données et de la propriété des renseignements. Si vos données sont hébergées dans un

²¹ Définition du Grand dictionnaire terminologique, Office québécois de la langue française

autre pays avec des lois différentes des vôtres, comment garder le contrôle? Comment s'assurer du traitement sécuritaire de ces données? Comment exiger des employés en TIC étrangers une habilitation de sécurité?

Le problème s'est posé lors de la mise en place de l'infonuagique gouvernementale. Il y a effectivement des données sensibles du gouvernement du Québec qui sont hébergées à l'extérieur du Québec, même si l'essentiel de ces données est censé être hébergé dans le Nuage gouvernemental du Québec (NGQ).

Les entreprises Microsoft Azure et Amazon, qui ont obtenu des contrats externes du gouvernement, ont des infrastructures au Québec pour l'infonuagique. Ce sont donc les lois du Québec qui s'appliquent, en principe. En plus, rien ne garantit que ces sites ne pourraient pas fermer.

De plus, il est triste de constater que le marché offre un avantage aux grandes firmes étrangères au détriment des PME québécoises du secteur. Une politique de souveraineté numérique serait souhaitable.

Aux États-Unis, par exemple, deux lois qui touchent les renseignements personnels ont des portées extraterritoriales. Il s'agit du *Patriot Act* et du *Cloud Act*. Les entreprises américaines sont soumises à ces lois, même à l'extérieur des États-Unis. Ces lois permettent au gouvernement des États-Unis d'exiger d'une entreprise américaine de fournir les données qu'il veut. Le gouvernement du Québec peut-il protéger ses données légalement d'une loi à portée extraterritoriale?

En contexte de guerre commerciale, les membres du SPGQ considèrent qu'il est imprudent de laisser entre les mains d'un gouvernement étranger des données possiblement sensibles sur les citoyens québécois.

Le problème de la gestion des données à l'externe, c'est que toutes les données sont accessibles aux compagnies privées, même si certaines entreprises affirment que l'encryptage « end-to-end » est une barrière suffisante. Elles peuvent carrément les vendre au plus offrant, sans que le gouvernement ou le citoyen ne soit au courant.

Enfin, le SPGQ pense que la PES devrait être localisée entièrement au Québec.

11.4 L'intelligence artificielle et ses agents

Le gouvernement mène actuellement des travaux en parallèle sur l'IA et les technologies émergentes. À terme, certains postes en TIC et ailleurs pourraient disparaître.

Une nouvelle génération d'ordinateurs (ordinateurs quantiques) est en développement. Ces ordinateurs sont beaucoup plus puissants. L'utilisation de technologies émergentes ramène l'enjeu de la sécurité.

De plus en plus de M/O font appel aux agents IA pour prendre des décisions concernant des dossiers de citoyens. Il est essentiel que cela se fasse sous supervision humaine. Les agents IA

doivent être adaptés au contexte linguistique et culturel québécois, et exempts de certains biais liés à la langue anglaise qui est largement utilisée dans les données d'entraînement.

Des équipes entières les utilisent même s'il n'existe pas de critères d'utilisation ou d'encadrement. Ses outils gratuits ou payants sont disponibles un peu pour n'importe qui et n'importe comment. Il est possible de se faire voler des données par les agents IA.

Les personnes n'utilisant pas les agents IA sont jugées plus lentes dans les indicateurs de performance. Les employés sentent donc une pression pour les utiliser.

Les citoyens deviennent identifiables par les agents IA par le fait que plusieurs membres d'une équipe de travail peuvent interroger un agent IA pour différents aspects du dossier d'un citoyen en particulier. Il est ensuite très facile pour l'agent IA de croiser les données personnelles et ainsi, les accumuler, ce qui pourrait permettre d'identifier un citoyen.

Quand on consulte les agents IA, toute l'information fournie dans la demande va dans ce qu'on appelle une « boîte noire ». Des experts ont découvert la capacité de certains programmes d'IA à générer des compétences ou à fournir des réponses de manière inattendue, par exemple le croisement et l'accumulation d'informations. De plus en plus d'entreprises sous-traitantes du gouvernement font appel à des outils d'IA pour rendre leurs services, mais les M/O ne savent pas si cette IA, alias « boîte noire », est unique ou fait appel à d'autres outils genre ChatGPT, Copilot ou autres pour subvenir aux demandes. Ceci pourrait amener des enjeux de bris de confidentialité des données que l'État possède sur les citoyens.

Si l'État utilise les agents IA dans ses services numériques aux citoyens, l'information de la boîte noire doit être ouverte, transparente, explicable et accessible. L'État doit savoir quelles données y sont gardées afin d'éviter que des entreprises les revendent ou que des personnes malintentionnées les utilisent à des fins criminelles.

Les agents IA peuvent aussi être utilisés pour mener des actions nuisant au gouvernement en cas de mauvais encadrement de la gestion des configurations. Des cas de fraude pourraient se multiplier.

L'enjeu de l'expertise interne du gouvernement en intelligence artificielle est également présent. Le fait d'avoir plus de postes d'experts dans ce domaine permettrait au gouvernement de développer ce créneau en adéquation avec ses intérêts. Une culture interne éthique de collaboration et de mutualisation avec des solutions ouvertes et des standards en IA amélioreraient l'acceptabilité de ces technologies par les organismes publics et la population.

12. Positionnement et recommandations du SPGQ

Le gouvernement du Québec peut compter sur la collaboration, la compétence et l'expertise des membres en TIC du SPGQ.

Nos membres sur le terrain constatent quotidiennement que le gouvernement préfère écouter les sirènes du marketing des grandes firmes et passer par-dessus cette expertise interne pour donner des contrats à des ressources externes à des coûts astronomiques et avec des résultats souvent loin d'atteindre les objectifs. Le citoyen contribuable québécois serait gagnant si son gouvernement faisait confiance à ses employés professionnels en TIC.

D'ailleurs, le gouvernement a annoncé avoir économisé 700 M\$²² et réintégrer dans le réseau de la santé plus de 5500 employés en mettant fin au recours aux agences privées de placement de personnel. Le fruit n'est-il pas mûr pour une mesure semblable dans le domaine des TIC?

Pour développer et maintenir l'expertise interne du gouvernement en technologies de l'information, en télécommunications, en infonuagique, en IA et en technologies spécialisées et autres domaines connexes, la mise en place d'un vaste programme de formation continue est le nerf de la guerre.

La mise à jour des connaissances est essentielle. C'est un milieu qui évolue très rapidement et 6 mois y est une éternité. Les gens n'ont malheureusement pas le temps de se former à cause de la lourdeur de leur charge de travail due aux problèmes d'attraction et de rétention du personnel. Le gouvernement ne tient pas compte non plus de ses ressources qui détiennent des maîtrises et des doctorats et qui enseignent dans les cégeps et universités québécoises, dont l'expertise pourrait être mise à profit dans la formation de leurs pairs.

Les entreprises sous-traitantes en TIC investissent énormément en formation continue, ce qui permet à leur main-d'œuvre de rester à jour. Pourquoi le gouvernement ne fait-il pas de même avec ses ressources internes?

C'est en participant à des projets de développement informatique qu'on acquiert également de nouvelles connaissances. Souvent, l'expertise requise est répartie dans de nombreux programmes universitaires ou collégiaux. Seul un groupe de diplômés diversifiés peut mettre ses connaissances en commun et mener à bien le développement d'un système informatique.

Le côté « artisanal » du développement de systèmes fait en sorte que c'est en côtoyant les meilleurs artisans qu'on devient nous-mêmes de meilleurs artisans. La qualité des systèmes est à la hauteur des artisans qui les ont conçus et réalisés.

Pour développer des systèmes, il faut avoir des joueurs étoiles à chaque position clé. Ceux-ci doivent être appuyés par des ressources intermédiaires. Et afin de pérenniser les équipes et de les multiplier, ces ressources doivent former des ressources débutantes.

²² <https://www.journaldemontreal.com/2025/09/15/fin-du-recours-aux-agences-privées--750-m-economises-dans-le-reseau>

Même si les profils professionnels des secteurs public, privé et autre public sont semblables, les professionnels et techniciens en TIC sont mieux payés dans les secteurs « privé » et « autre public » (administrations fédérale et municipale, entreprises d'État, universitaire).

Le SPGQ juge opportun que le gouvernement, notamment le MCN, puisse compter sur ses propres moyens et ses propres ressources en TIC pour constituer des équipes internes TIC à la fine pointe. La mobilité des professionnels et techniciens en TIC entre M/O devrait être possible pour permettre de constituer des équipes à expertise TIC complète et efficace pour créer, gérer et entretenir à l'interne des projets TIC particuliers. Le gouvernement doit assouplir ses façons de faire pour y parvenir et favoriser les projets communs et la mutualisation entre les M/O.

Enfin, le SPGQ n'est pas sans savoir qu'il existe au gouvernement et ailleurs un courant plutôt antisyndical. Le SPGQ croit au service à la population et pense qu'il serait préférable dans nos relations d'adopter une attitude coopérative plutôt que d'affrontement. Cependant, le SPGQ croit qu'un contrat collectif de travail signé pour 5 ans, avec un système de classification des emplois juste et équitable adapté au marché de l'emploi représente une stabilité et une prévisibilité pour l'employeur. Le gouvernement, particulièrement le ministère des Finances et le Conseil du trésor, peut ainsi compter sur des données prévisibles et stables sur la rémunération de ses employés dans sa planification budgétaire. Ce qui n'est vraisemblablement pas le cas lorsqu'il fait affaire avec des entreprises privées en TIC.

Renforcer l'expertise interne du gouvernement par l'embauche de nouvelles ressources, la fidélisation des ressources existantes et la formation continue, de même que par une rémunération globale adaptée au marché serait de toute évidence avantageux pour le gouvernement et les contribuables québécois qui en ont ras-le-bol de voir leurs taxes et impôts dilapidés dans des gaspillages et dépassements de coûts dans la sous-traitance au secteur privé.

L'expérience de SAAQclic et d'autres projets numériques gouvernementaux sous-traités au secteur privé démontre que c'est l'anarchie généralisée et le laxisme total des gestionnaires en ce qui concerne le contrôle des coûts, des salaires, de la qualité et des échéanciers. C'est la conclusion logique lorsqu'il n'y a pas d'imputabilité de la gestion et que tout ce beau monde, politiciens et gestionnaires, se désresponsabilise.

Même si la CESIS n'a que le mandat d'identifier les causes et circonstances des problèmes de gestion et de réalisation du programme CASA/SAAQclic et d'établir le niveau de connaissance des personnes en autorité dans le déroulement du projet, le SPGQ croit qu'il est essentiel de dresser un portrait plus global de la gestion des projets de transformation numérique du gouvernement afin de ne pas répéter les erreurs ou horreurs du passé.

C'est dans cette optique que le SPGQ souhaite partager ses constats et ses recommandations pour les projets présents et futurs de transformation numérique dans le cadre des travaux de la Commission en se basant sur l'expérience et l'expertise de ses membres spécialistes en TIC :

Constat 1: Selon les membres du SPGQ consultés dans un sondage en 2023²³ :

- 1- Le recours aux ressources externes est coûteux;
- 2- Les taux journaliers moyens demandés par les consultants peuvent s'élever à près du double ou plus que ceux d'une ressource interne²⁴;
- 3- Des étapes névralgiques, qui devraient toujours être réalisées à l'interne pour des raisons d'efficacité et éviter des conflits d'intérêts selon le Vérificateur général du Québec (VGQ), sont effectuées par des consultants;
- 4- Le transfert d'expertise est souvent inadéquat et favorise la dépendance envers les consultants;
- 5- La dépendance envers les consultants est encore bien réelle et fortement présente;
- 6- L'efficacité des travaux réalisés en sous-traitance pose souvent un problème, en comparaison avec ceux réalisés à l'interne;
- 7- Dans plusieurs contextes, les difficultés de recrutement incitent le gouvernement à faire appel à des consultants.

Recommandation 1 : Le SPGQ recommande à la Commission de tenir compte dans la rédaction de son rapport des facteurs clés de réussite suivants pour tout projet futur de transformation numérique du gouvernement :

- diminuer la dépendance du gouvernement à la sous-traitance en technologies de l'information et de la communication (TIC) comme le Vérificateur général du Québec l'a affirmé à maintes reprises;
- moderniser rapidement la classification des emplois en TIC et les conditions de travail pour tenir compte des réalités du marché de l'emploi dans ce secteur afin d'améliorer l'attraction et la rétention du personnel en TIC au gouvernement;
- procéder à l'embauche de ressources internes pour combler les postes vacants le plus rapidement possible, notamment des programmeurs, analystes, développeurs et conseillers en architecture;
- mettre en place un vaste programme de formation continue de ses ressources internes;
- mettre fin à la pratique répandue d'aller en appel d'offres pour des besoins récurrents parce que l'ajout de ressources en TIC n'obtient pas l'approbation du Secrétariat du Conseil du trésor;
- orienter sa vision autour de la valorisation des données, de l'innovation, de la mutualisation et de la collaboration ouverte entre les organismes publics québécois;
- privilégier la méthode de gestion de projet de développement agile, qui consiste à diviser un mégaprojet en micro-projets qui sont livrables petit à petit, plutôt que « Big Bang », qui consiste à livrer un mégaprojet d'un seul coup.

²³ [Sous-traitance au sein de l'appareil gouvernemental - Rapport sur les résultats du sondage - 2022-2023 - SPGQ](#), avril 2023. À noter que ce rapport avait été cité par la députée de l'opposition officielle, M^{me} Marwah Rizqy, lors de l'étude des crédits 2023-2024 devant la présidente du Conseil du trésor, M^{me} Sonia Lebel.

²⁴ Dans le cas de SAAQclac, on rapporte que le salaire de certains consultants est passé d'un taux horaire de 82 \$ à 350 \$, avec l'approbation des gestionnaires du projet.

Recommandation 2 : Le SPGQ recommande que la conception et l'entretien de systèmes informatiques autant simples que complexes soient confiés à des ressources internes.

Recommandation 3 : Le SPGQ est d'avis que le gouvernement doit prioritairement opérer un changement dans la culture organisationnelle de son administration publique. Il doit valoriser les décisions métiers de son personnel professionnel et technique, allégeant substantiellement le processus décisionnel et la structure hiérarchique, favorisant la création d'équipes multidisciplinaires interministérielles en TIC formées à la fine pointe des connaissances disponibles dans le secteur, enjoignant les gestionnaires à s'occuper de la gestion et en rendant ces derniers imputables.

Recommandation 4 : Le SPGQ croit que le fruit est mûr pour des mesures de réinternalisation des emplois professionnels et techniques dans le domaine des TIC semblables à ce qui s'est fait avec les agences privées de placement de personnel dans le réseau de la santé et des services sociaux. Le gouvernement a ainsi économisé près de 700 M\$ et réintégré dans son réseau plus de 5500 employés.

Recommandation 5 : Le SPGQ croit qu'il serait judicieux pour la Commission d'établir des règles de conduite réellement appliquées par tous à partir des constats et des recommandations du VGQ au fil des années concernant le maintien de l'expertise interne du gouvernement et de la gestion des contrats de sous-traitance, notamment dans le domaine de la transformation numérique.

Autres enjeux en TIC sur lesquels le gouvernement devrait se pencher :

Recommandation 6 : Le SPGQ recommande au ministère de la Cybersécurité et du Numérique de prioriser dans ses mandats les organismes publics avec peu de moyens pour implanter les meilleures pratiques en matière de sécurité et de gestion de données ainsi que pour proposer une offre de développement de systèmes informatiques. Ainsi, ces organismes pourraient accéder à une qualité de système que leur budget ne leur permet pas, mais que les données qu'ils gèrent exigent.

Recommandation 7 : Le SPGQ s'inquiète de la collecte de données biométriques dans le cadre du projet d'identité numérique nationale. Ce qui appartient au corps de la personne et qui sert à l'identifier ne peut être changé comme un identifiant de compte ou un mot de passe. Le SPGQ recommande au gouvernement de s'en tenir à des données simples d'identité pour l'accès à ses services. Le citoyen devrait pouvoir savoir qui a consulté son dossier. Ainsi, si une personne non-autorisée l'a fait, il pourrait bloquer l'accès à son dossier.

Recommandation 8 : Les membres du SPGQ en TIC constatent qu'il y a une dépendance du gouvernement envers les entreprises de service informatique ainsi que celles génératrices de codes et les agents d'intelligence artificielle. Le SPGQ est d'avis que le codage de programmation schématisé ou *Low-code* devrait être sous le contrôle de l'État et ne pas être donné en sous-traitance pour des raisons de cybersécurité.

Recommandation 9 : Le SPGQ recommande au gouvernement de s'assurer de mettre en place des redondances (services offerts par des employés en quantité suffisante) aux prestations électroniques de services, non seulement pour les personnes qui ne peuvent ou ne veulent les utiliser, mais également pour diminuer la vulnérabilité du Québec en cas d'incidents (pannes, cyberattaques, bris de confidentialité, etc.)

Recommandation 10 : Le SPGQ invite à la prudence dans l'octroi de contrats à des entreprises internationales qui localisent les données du Québec à l'étranger. Cela suscite des problématiques d'habilitation de sécurité pour les employés, de contrôle, de propriété et de traitement sécuritaire des données avec des législations en la matière différentes des nôtres. Certains pays, comme les États-Unis, ont des lois sur les renseignements personnels à portée extraterritoriale. Le SPGQ pense que les prestations électroniques de services devraient rester entièrement sur le territoire du Québec.

Recommandation 11 : Le SPGQ exhorte le gouvernement à mettre en place des critères d'utilisation et d'encadrement dans l'utilisation des agents d'intelligence artificielle qui prévoiront, entre autres, la supervision humaine des décisions prises par lesdits agents dans les dossiers des citoyens.

13. Annexe : Florilège de citations du Vérificateur général du Québec concernant la gestion contractuelle en TIC

Le VGQ s'est prononcé à maintes reprises sur la gestion des projets de transformation numérique. Plusieurs constats et recommandations ont été faits à ces occasions. Si les recommandations du VGQ avaient été suivies, il n'y aurait pas eu de dépassements de coûts importants dans les projets CASA/SAAQclic, mais aussi SAGIR, RENIR et Dossier santé numérique.

13.1 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011²⁵

Faits saillants

« Une proportion importante des projets ne respecte pas un ou plusieurs des paramètres initiaux »

Nous avons réalisé une collecte de données de projets d'un million de dollars et plus, lesquels ont une valeur totale de 3,2 milliards de dollars. L'analyse que nous en avons faite démontre qu'environ deux projets sur trois ne respectent pas au moins l'un des paramètres initiaux, soit les coûts, l'échéancier et la portée. De même, pour plus de 50 p. cent des projets, il n'y a pas de dossier d'affaires. C'est pourtant la première activité à accomplir afin de structurer l'information et d'aider les décideurs à choisir la meilleure solution.

La gouvernance exercée sur les ressources informationnelles (RI) par les organismes centraux comporte de grandes lacunes

L'absence de vision d'ensemble, d'orientations, de cadres et de normes, la confusion quant aux rôles et aux responsabilités, un portrait partiel et peu utilisable des projets d'affaires liés aux RI ainsi que le manque de soutien des organismes centraux apporté aux entités figurent parmi les lacunes constatées en matière de gouvernance centrale.

Il n'existe pas de stratégie à l'égard de la main-d'œuvre tant externe qu'interne en RI.

Plus de dépenses en ressources externes qu'en ressources internes sont faites en RI au Québec et ce dernier repose beaucoup plus que d'autres administrations publiques sur les ressources externes. Faute d'expertise à l'interne, on confie à ces ressources des postes stratégiques. Par ailleurs, des personnes expérimentées quittent la fonction publique et reviennent à titre de consultants, et ce, à des coûts plus élevés pour les entités. Il importe donc que les organismes centraux élaborent une stratégie en la matière, ce qui n'a pas été fait.

La capacité d'analyse et de traitement des organismes centraux est déficiente

Le SCT ne respecte pas la directive dont il est responsable: il accepte des dossiers d'affaires incomplets et recommande quand même au Conseil du trésor d'approuver les projets. De plus, il n'y a pas de processus formel établi pour le suivi des projets. Nous avons noté également que, lorsque le Conseil du trésor demande le suivi d'un projet, le SCT n'y donne pas toujours suite.

²⁵ Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale 2010-2011, Tome II, chapitre 8, pp. 8-3 et 8-4. Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles (RI) et encadrement gouvernemental.
Entités vérifiées : Secrétariat du Conseil du trésor, ministère des Services gouvernementaux

Enfin, le Secrétariat n'a pas impliqué systématiquement le ministère des Services gouvernementaux (MSG) dans le suivi des dossiers, alors que ce dernier possède l'expertise technologique.

On dénombre peu de gestes concrets pour corriger des lacunes déjà relevées

En novembre 2007, le Secrétariat, en collaboration avec le MSG, a déposé au Conseil du trésor un rapport portant sur la gestion de la main-d'œuvre et des projets dans le secteur des RI; ce rapport avait été réalisé conjointement avec la firme PriceWaterhouseCoopers. Plusieurs lacunes ont été soulevées, mais peu d'actions concrètes ont été accomplies à leur égard. Cette inaction administrative des instances centrales a empêché la correction de plusieurs déficiences.

Quatre initiatives gouvernementales ont été entreprises pendant nos travaux

Ces initiatives, dont un projet de loi et une politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI, pourraient corriger des lacunes que nous avons observées dans la présente mission. Un défi d'importance consiste toutefois à mettre en place et à rendre fonctionnelles toutes les mesures prévues. »

13.2 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013²⁶

« Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

Bien que la plupart des dispositions législatives et réglementaires que nous avons examinées soient respectées, les nombreuses lacunes dans la gestion des contrats soulèvent des préoccupations à l'égard du traitement équitable des fournisseurs et de l'utilisation judicieuse des fonds publics. En effet, les lacunes recensées indiquent que différentes étapes de la gestion contractuelle n'ont pas toujours fait l'objet de saines pratiques de gestion.

L'utilisation du taux journalier comme type de rémunération était généralisée pour ce qui est des 38 contrats vérifiés. Bien que la réglementation permette ce type de rémunération, les fournisseurs n'ont assumé qu'une faible part des risques associés à l'exécution des contrats.

La sollicitation des fournisseurs n'a pas permis d'atteindre pleinement l'objectif du libre jeu de la concurrence. Le nombre moyen de soumissions conformes et acceptables qui ont été reçues à la suite d'un appel d'offres public est peu élevé.

Une entité a conclu neuf contrats dont le montant maximal était supérieur à celui proposé par le fournisseur dans sa soumission. Ces contrats ont été signés sur la base du montant estimé par l'entité.

Souvent, le fournisseur ayant poursuivi les travaux était celui qui avait obtenu le contrat précédent. En effet, à la suite d'un appel d'offres public, le contrat a été accordé au même

²⁶ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013
Vérification de l'optimisation des ressources. Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information : Centre de services partagés du Québec, Revenu Québec, Régie des rentes du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, automne 2012, chapitre 5, p. 3.

fournisseur à 18 reprises pour ce qui est des 25 contrats visés. Une telle proportion soulève des préoccupations quant au traitement équitable des fournisseurs, d'autant plus que pour 10 des 18 contrats visés, il y avait une seule offre conforme et acceptable.

Plusieurs éléments précisés dans le contrat n'ont pas fait l'objet d'un suivi exercé avec rigueur par les entités. Des lacunes ont été recensées notamment à l'égard de l'exécution de travaux non prévus, de la facturation à des taux supérieurs à ceux prévus dans le contrat et du non-respect du personnel désigné.

Quant à l'utilisation des ressources externes, lorsque l'on compare le gouvernement du Québec avec d'autres administrations, force est de constater qu'il a eu beaucoup plus recours à ces ressources. Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs. »

13.3 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016²⁷

« 138 Le recours important aux ressources externes est encore présent dans les ministères et les organismes, et ce, de façon récurrente et sur de longues périodes.

139 Étant donné les liens qu'elles entretiennent avec les ministères et les organismes, les ressources externes ont une influence omniprésente dans la grande majorité des entités vérifiées, ce qui peut avoir un effet sur la concurrence et qui expose ces entités aux risques de collusion et de corruption. Dans son récent rapport, le commissaire à la lutte contre la corruption a lui aussi formulé des recommandations portant sur cette importante problématique. (...)

141 Le contenu de ces appels d'offres montre que les ressources externes sont utilisées autant pour combler le manque de ressources à l'interne pour les activités courantes de nature opérationnelle que pour répondre aux besoins liés à une expertise plus spécialisée.

142 Dans les faits, il n'est pas rare que des ressources externes soient présentes dans une entité depuis plusieurs années. Selon l'information obtenue des ministères et organismes vérifiés, 31 personnes de l'externe y travaillaient depuis au moins 10 ans et 36, depuis 5 à 9 ans.

143 Nous observons, tout comme le commissaire à la lutte contre la corruption dans son récent rapport, que les entités vérifiées n'ont pas toutes mis en place les procédures nécessaires pour permettre l'identification des personnes faisant partie des ressources externes. En effet, dans certaines entités, il est toujours difficile de différencier les personnes travaillant à l'interne de celles venant de l'extérieur. Par conséquent, le risque est plus élevé que les ressources externes accèdent à de l'information confidentielle concernant les appels d'offres qui sont en préparation ainsi que les besoins en technologies de l'information de l'organisation.

144 La présence constante des fournisseurs dans les entités rend les ministères et les organismes plus vulnérables à la violation de la confidentialité. Pourtant, cette dernière est

²⁷ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016, Vérification particulière, Contrats en technologies de l'information

essentielle au bon fonctionnement du processus de gestion contractuelle et au traitement intègre et équitable des concurrents. En effet, comme l'accès à l'information n'est pas toujours restreint, les ressources externes représentent un risque constant de fuite de renseignements à propos des appels d'offres en cours.

145 De plus, les entités sont davantage exposées à l'influence des ressources externes qui y travaillent, et cela, à toutes les étapes du processus. Cette influence, qu'elle soit directe ou indirecte, intentionnelle ou non, peut mener à la collusion ou à la corruption. La vulnérabilité des entités est encore plus importante lorsque ce sont des ressources externes qui sont affectées à des tâches stratégiques.

Tâches stratégiques

146 En 2007, une étude produite par une firme à la demande du SCT mentionnait qu'il y avait un recours de plus en plus important au secteur privé pour combler des besoins, plus particulièrement pour des activités de niveau stratégique. D'après cette étude, il y avait un risque que le gouvernement perde la maîtrise d'œuvre de ses projets s'il n'affectait pas davantage d'employés à des fonctions stratégiques.

147 Les ministères et les organismes ont encore recours fréquemment au secteur privé pour combler des besoins pour des activités de niveau stratégique, même si une étude et des rapports sonnent l'alarme depuis plusieurs années sur les risques occasionnés par ce recours.

148 Dans 26 appels d'offres liés aux 27 contrats vérifiés, il y avait une demande de ressources pour la réalisation de tâches qui auraient dû être confiées en exclusivité ou en priorité à l'interne. Deux exemples illustrent la situation :

- Au CSPQ, pendant plus de deux ans, deux postes de conseillers stratégiques organisationnels en matière de gouvernance ont été occupés par des ressources externes. Ces dernières relevaient directement du d'un vice-président en technologies de l'information. Elles étaient responsables, entre autres, de la définition des orientations stratégiques de cette vice-présidence en matière d'offres de services, de l'utilisation optimale des effectifs et de la planification et de la gestion de la capacité organisationnelle.
- À Revenu Québec, les ressources externes demandées dans l'appel d'offres devaient produire tout document stratégique destiné à la direction des projets ou des mandats et à la haute direction, agir à titre de responsable de l'approbation des biens livrables, soutenir la rédaction des dossiers d'affaires ou les rédiger et définir les orientations futures en gestion de projets.

149 Le recours à des ressources externes pour de telles fonctions expose les entités à des risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle. En effet, ces ressources externes sont près de ceux qui prennent les décisions : elles ont accès à de l'information privilégiée leur permettant d'influencer, voire de contrôler, les orientations et les décisions stratégiques, la planification et l'organisation des activités en technologies de l'information. Ce pouvoir d'influence augmente les risques que les décisions soient prises dans l'intérêt des firmes plutôt que dans l'intérêt public. (...)

Recommandations

160 Les recommandations suivantes s'adressent à tous les ministères et organismes vérifiés.

1. Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :
 - repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel;
 - s'assurer qu'au moins une personne qui participe à l'évaluation des besoins et à la préparation de l'appel d'offres n'est pas concernée par la détermination des besoins ni par la gestion du contrat;
 - identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres;
 - documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres et de l'évaluation des soumissions;
 - assurer une « étanchéité » entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres;
 - s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.
2. Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.
3. Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.
4. Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.
5. Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.
6. Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information sur :
 - leur rôle à l'égard du respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*;
 - les comportements à adopter afin d'assurer que les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption sont pris en compte aux différentes étapes du processus.

161 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

7. Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :

- mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel;
 - déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information;
 - mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée;
 - déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes;
 - déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions;
 - s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités;
8. Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :
- l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques;
 - le type de contrats utilisé;
 - les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats.

Annexe 2 Extraits de rapports antérieurs

Nous présentons ci-dessous des extraits de vérifications antérieures qui ont trait aux différents sujets abordés dans le rapport.

En premier lieu, voici des extraits concernant les ressources externes et les postes stratégiques.

	Chapitre 4 – Main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation (décembre 2006)	Chapitre 8 – Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental (mai 2011)	Chapitre 5 – Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information (novembre 2012)
Recours aux ressources externes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [...] il n'y a pas de stratégie gouvernementale par rapport à la sous-traitance [...]. [Paragr. 4.60.] ▪ Les M/O font de plus en plus appel à des équipes de travail venant du secteur privé, qui s'ajoutent à leur effectif spécialisé en matière de RI [ressources informationnelles]. [Paragr. 4.94.] ▪ Il est important de reconnaître que la sous-traitance doit relever d'une stratégie et qu'il ne soit pas d'une simple décision d'achat reposant sur des critères seulement économiques ou financiers. [Paragr. 4.97.] ▪ Ils [les travaux] montrent [...] qu'une stratégie de gestion propre à la main-d'œuvre liée aux RI [ressources informationnelles] s'impose [...]. [Paragr. 4.103.] 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [...] les ressources externes représentent plus de la moitié des dépenses de main-d'œuvre en technologies de l'information dans les ministères et les organismes. [Paragr. 8.44.] ▪ [...], le Québec repose beaucoup plus que d'autres administrations publiques sur des ressources externes. [Paragr. 8.45.] ▪ L'encadrement de toutes ces ressources externes et la nature de leurs services prennent une dimension non seulement financière, mais aussi stratégique compte tenu de leur importance. Il importe donc que les organismes centraux élaborent une stratégie à cet égard. [Paragr. 8.46.] 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [...] pour ce qui est des ministères et organismes publics du gouvernement du Québec, la proportion des dépenses en matière de traitement de l'information consacrées aux ressources externes par rapport à celles consacrées aux deux types de ressources [internes et externes] [...] a plus que doublé depuis 1996-1997, passant de 26 à 55%. [Paragr. 95.] ▪ Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs. [Paragr. 98.] ▪ L'utilisation importante des ressources externes de même que les lacunes relevées précédemment confirment la nécessité de mieux encadrer le recours à ces ressources. [Paragr. 101.] ▪ Il [le SCT] est à mettre au point la stratégie globale en gestion des ressources informationnelles et le cadre de référence sur le recours aux ressources externes. [Paragr. 102.]

13.4 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016²⁸

« Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des contrats présentant des situations à risque effectuée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ).

Information transmise au sous-ministre insuffisante.

L'information sur laquelle s'appuie le sous-ministre ne lui permet pas de jouer son rôle à l'égard de la gestion des contrats. Entre autres, aucune information utile à l'analyse du processus contractuel ou à la mise en évidence de situations problématiques ne lui est communiquée.

Mode de sollicitation de gré à gré souvent utilisé par le ministère

L'évaluation faite pour déterminer si une personne physique exploite une entreprise individuelle manque de rigueur. De plus, contrairement à ce qui est prévu dans sa directive, le ministère a employé le mode de sollicitation de gré à gré pour tous les dossiers de ce type que nous avons vérifiés dont le montant était supérieur au seuil d'appel d'offres sur invitation.

Résultats préoccupants quant au processus d'appel d'offres et à la gestion des contrats dans le domaine des technologies de l'information

Des lacunes ont été relevées quant au traitement intègre et équitable des concurrents, à la transparence, à la reddition de comptes et à la bonne utilisation des fonds publics. Entre autres, environ 3,8 millions de dollars ont été versés au principal fournisseur pour un système informatique abandonné au début de son développement. Cela représente plus de 50% des 7,2 millions affectés à la réalisation complète du projet.

Traitement inadéquat des modifications de contrats

Les modifications de contrats ne sont pas toujours traitées comme l'exige la réglementation, ce qui fait en sorte que les autorisations requises ne sont pas demandées et que les dépenses supplémentaires ne sont pas présentées.

Manque de rigueur dans l'autorisation des paiements

Des écarts ont été notés entre ce qui a été payé et les termes prévus dans le contrat. Les montants facturés et les périodes de facturation différaient de ce qui était prévu.

Lacunes quant à l'information divulguée.

Le ministère ne publie pas toujours dans le système électronique d'appel d'offres l'information exigée par la réglementation. Celle-ci est souvent publiée en retard et contient des inexactitudes. De plus, l'information transmise au Conseil du trésor est incomplète et inexacte à certains égards.»

²⁸ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016, Vérification de l'optimisation des ressources, Printemps 2015, Chapitre 6, p.3.
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation: contrats présentant des situations à risque

13.5 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016²⁹

« Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'acquisition de biens et de services par Loto-Québec.

Loto-Québec s'est dotée d'un encadrement qui favorise une bonne gestion contractuelle, notamment d'une politique claire à cet effet. De plus, pour les dossiers examinés se rapportant à un appel d'offres public, les règles d'adjudication ont été respectées.

La sollicitation des fournisseurs ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif du libre jeu de la concurrence. Le nombre moyen de soumissions jugées conformes et acceptables qui ont été reçues à la suite d'appels d'offres publics est peu élevé, soit 1,9 pour les 13 dossiers examinés.

Pour six des sept dossiers relatifs à la prolongation de contrats examinés, Loto-Québec n'a pas effectué une analyse démontrant qu'il était économiquement avantageux de prolonger les contrats.

La composition des comités de sélection pourrait être améliorée, ce qui permettrait d'assurer la neutralité des évaluations. Les règles de Loto-Québec s'éloignent des saines pratiques de gestion, notamment quant à la présence systématique d'une personne responsable de l'acquisition dans le secteur qui requiert l'achat et à l'évaluation de la qualité des soumissions par le secrétaire.

Loto-Québec n'a pas établi de balises pour guider les agents d'approvisionnement dans la détermination de la proportion à accorder à la qualité dans les évaluations. Pourtant, celle-ci peut avoir une incidence sur le prix qui sera payé et sur le choix du fournisseur.

Loto-Québec peut modifier des facteurs servant à l'évaluation des soumissions lorsque les enveloppes contenant les informations y afférentes sont ouvertes. Cela ne favorise pas le traitement intègre et équitable des concurrents. Nous avons constaté cette situation dans un dossier.

L'information de gestion disponible ne favorise pas la détermination des éléments nécessitant des améliorations et ne permet pas d'évaluer la performance en matière d'acquisition de biens et de services.»

²⁹Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016, Chapitre 2. Société des loteries du Québec : acquisition de biens et de services

13.6 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017³⁰

« Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) et portant sur le premier objectif de l'audit.

Le ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle. Malgré les actions qu'il a mises en œuvre depuis 2009, il fait encore l'objet de critiques en la matière.

La structure de fonctionnement du ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficacité et l'efficacé du processus.

Le ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Il n'a donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus. Pourtant, cela lui permettrait de mieux déterminer les contrôles nécessaires et de ne pas alourdir indûment le processus.

Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le ministère a porté une attention insuffisante à l'efficacité du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.

Le ministère a déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui ont été formulées dans de nombreux rapports ; toutefois, cela n'a pas été effectué de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence des actions.

La haute direction n'a pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. De plus, des ajustements seront nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle. Au cours des cinq dernières années, la fréquence des rencontres a été inférieure à ce qui était demandé. De plus, le comité ne s'est pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne. »

³⁰ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, Hiver 2017, chapitre 5. Audit particulier (partie 1) : ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle

13.7 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019³¹

« Nos travaux ont porté sur l'ensemble des recommandations que nous avons formulées à l'automne 2015 ainsi que sur deux recommandations que la CAP avait adressées aux entités vérifiées en juin 2016.

Conclusion

Les neuf entités ont mis en place des mécanismes et elles ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, les entités doivent poursuivre leurs efforts, car des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions

Les entités procèdent à l'identification des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Cependant, l'application des actions n'est pas encore satisfaisante pour assurer la documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, ce qui ne contribue pas à l'imputabilité des personnes responsables. Quant aux comités de sélection, des efforts sont nécessaires pour que le risque lié à la véracité des informations contenues dans les soumissions soit adéquatement pris en compte.

Contrats à taux journalier

Certaines entités ont amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettront un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

Le SCT a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information. Notamment, il a produit des portraits personnalisés pour des ministères et organismes. Toutefois, les données intégrées à ces portraits ne lui permettent pas encore de s'assurer que les ministères et organismes favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence.

Ressources externes

Les ministères et les organismes ont posé des actions ayant permis d'améliorer la situation à court terme. Notamment, des effectifs ont été autorisés depuis juin 2016 dans le but de reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrions considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de

³¹ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019, Mai 2018. Suivi d'un audit particulier Contrats en technologies de l'information : Centre de services partagés du Québec (CSPQ), Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), ministère de la Justice (MJQ), ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ministère de la Sécurité publique (MSP), ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES), ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), Revenu Québec (RQ), Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

Actions du Secrétariat du Conseil du trésor

Recommandation du Vérificateur général (no 7, volet 2) p. 33

Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :

- déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes ;
 - déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.
- PROGRÈS INSATISFAISANT

Recommandation du Vérificateur général (no 8, volet 2)

Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants:

- l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.
- PROGRÈS INSATISFAISANT

Plan de recrutement

Recommandation de la Commission de l'administration publique (no 5.1)

Que chacune des entités vérifiées lui soumette, dans le plus bref délai possible, un plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information en leur sein, avec des cibles tant pour le nombre de candidats que pour l'expérience recherchée.

CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ

Les entités ont transmis de l'information à la CAP, notamment au sujet des effectifs qui ont été autorisés par le Conseil du trésor au cours des derniers mois. De façon générale, cela a été fait tardivement; certaines entités ont expliqué qu'il leur était difficile de donner suite à cette recommandation de la CAP plus tôt alors que des demandes d'effectifs avaient été adressées au SCT et que les autorisations du Conseil du trésor n'avaient pas été obtenues.

13.8 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021³²

CONSTATS

1 Le contrôle des activités du personnel de la RAMQ et de Retraite Québec ayant des accès informatiques privilégiés est insuffisant par rapport à l'importance de ces accès et aux conséquences possibles d'une mauvaise utilisation de ceux-ci.

³² Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, Juin 2020. Gestion des identités et des accès informatiques. Audit de performance. Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), Retraite Québec, Secrétariat du Conseil du trésor

2 Des contrôles importants liés à la gestion des accès octroyés par la RAMQ et Retraite Québec ne sont pas appliqués de manière suffisamment efficace, soit la désactivation et la révision des accès.

3 Des étapes préalables essentielles à une gestion efficace des accès accordés par la RAMQ et Retraite Québec sont réalisées de manière inadéquate. C'est le cas notamment de la classification de l'information ainsi que de la description des tâches et des accès.

4 L'information dont disposent les responsables de la gouvernance et la haute direction de la RAMQ et de Retraite Québec ne leur permet pas de repérer promptement les incidents en matière de gestion des identités et des accès ni de s'assurer que les correctifs nécessaires sont apportés avec diligence.

5 La surveillance du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des identités et des accès ne lui permet pas de s'assurer que ses orientations et ses directives sont appliquées adéquatement par les entités.

13.9 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021³³

Constat 1 : Plus de 15 ans après le démarrage du projet et malgré des investissements de plus de 350 millions de dollars, le potentiel d'utilisation du RENIR n'est pas encore suffisamment exploité.

17 Le plus grand nombre possible d'intervenants de la sécurité publique et civile devaient être réunis sur un seul réseau de radiocommunication afin de rendre les communications interopérables.

18 Cette situation ne s'est pas produite pour les raisons suivantes :

- Plusieurs organisations considérées comme des utilisateurs potentiels du RENIR n'ont pas adhéré à celui-ci et ont décidé de conserver leur propre réseau de radiocommunication.
- Le développement du RENIR et son déploiement auprès de la clientèle ont été plus longs et plus difficiles que ce qui avait été envisagé. Par conséquent, plusieurs organisations n'ont toujours pas totalement accès au réseau ou y ont eu accès beaucoup plus tard que prévu.
- Des réseaux qui devaient être remplacés sont toujours en service ou ont été abandonnés des années après la mise en service du RENIR. Le gouvernement doit donc continuer à soutenir financièrement ces réseaux, en plus du RENIR.

19 En 2020, force est de constater que le RENIR n'est pas devenu le réseau national de radiocommunication qu'il devait être, comme cela était prévu au début du projet. L'objectif poursuivi par la création du RENIR, soit de permettre une plus grande interopérabilité des communications lors de situations d'urgence, n'est donc pas atteint.

³³ Octobre 2020. Chapitre 5. Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR) : coûts et performance. Audit de performance Centre de services partagés du Québec (CSPQ), ministère de la Sécurité publique (MSP), Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

Constat 2 : Les utilisateurs ont été peu consultés pour le développement du RENIR, ce qui a créé un décalage important entre leurs besoins et les services obtenus.

42 Lorsque le Conseil du trésor a autorisé le développement du RENIR en 2002, sa nécessité n'était pas manifeste parmi les organisations visées. De plus, peu d'analyses avaient été réalisées en ce qui concerne les besoins ou la faisabilité d'implanter un réseau national de radiocommunication pour les organisations travaillant dans le domaine de la sécurité publique et civile au Québec.

43 Par ailleurs, certains choix technologiques ont suscité beaucoup d'insatisfaction auprès des utilisateurs du RENIR. Ces derniers ont été peu impliqués au moment où ces choix ont été faits, ou peu préparés à utiliser les nouveaux équipements lors de leurs interventions. Des améliorations ont toutefois été observées dans la planification du plus récent projet d'amélioration du RENIR, ce qui est de bon augure pour la suite.

Constat 3 : Les sommes additionnelles investies dans le développement du RENIR, combinées au fait que le réseau n'est pas utilisé de manière optimale, exercent une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels.

54 Plus du double des sommes prévues au départ ont été consenties au développement du RENIR. Le budget initial avait été fixé à 143,8 millions de dollars en 2002, alors que c'est plus de 350 millions qui ont été investis dans le RENIR en date du 31 mars 2020.

55 Les sommes investies dans le développement du RENIR exercent une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels puisqu'elles se répercutent sur les coûts d'exploitation. Pour l'année 2019-2020, ces coûts étaient de 85,3 millions de dollars, dont 28,5 millions uniquement pour l'amortissement des investissements et les frais financiers.

56 L'excédent des coûts d'exploitation sur les revenus représentait près de 19 millions de dollars en 2019-2020. Depuis le début de la mise en service du RENIR, le CSPQ enregistre un déficit d'exploitation chaque année, pour un total de 191,2 millions de 2013-2014 à 2019-2020. Le SCT compense une partie des déficits annuellement et aucune solution de financement durable n'a été mise en œuvre.

57 De plus, jusqu'à présent, le diagnostic sur l'évolution de l'état du réseau, qui inclut les sommes qui seront nécessaires à la réalisation de travaux de maintien d'actifs, demeure incomplet.

Constat 4 : La qualité des services offerts aux utilisateurs du RENIR n'a pas atteint le niveau désiré.

70 Un deuxième projet d'amélioration du RENIR est nécessaire afin de corriger les limites en lien avec l'utilisation du réseau et, ainsi, de terminer la migration des policiers de la SQ vers le RENIR.

71 Par ailleurs, de nombreux incidents en lien avec les équipements et les services rendus ont été constatés par les utilisateurs. C'est le cas notamment des interruptions de service considérées comme majeures ou critiques, qui peuvent rendre les communications difficiles ou impossibles. À l'exception de ces interruptions, le réseau est disponible. Toutefois, le CSPQ doit améliorer l'information communiquée aux utilisateurs afin qu'elle reflète davantage la

performance réelle du RENIR. Il doit également s'assurer que sa prestation de services correspond aux attentes des clients en convenant d'ententes de service et en réalisant des sondages.

Constat 5 : Le modèle d'affaires pour l'exploitation du RENIR expose le CSPQ à un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique.

88 Plusieurs décisions prises depuis 2002 ont accru le risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique :

- En 2002, le recours à la technologie P25 a mené le SCT à conclure une entente de gré à gré avec un fournisseur unique pour le développement du RENIR.
- L'entreprise ayant développé le réseau a obtenu plus de 84 % de la valeur des contrats d'achat d'équipements, même si d'autres concurrents pouvaient offrir de tels équipements.
- En 2007, il a été décidé de confier l'exploitation du RENIR au secteur privé. L'entreprise qui l'avait développé a obtenu la grande majorité des contrats offerts pour son exploitation, ce qui a accru la dépendance du CSPQ à l'égard de celle-ci.

89 Le recours à la sous-traitance de façon importante auprès d'un seul fournisseur pour la prestation d'un service offert par un organisme public peut engendrer une perte d'expertise pour le gouvernement et un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique. Par conséquent, il n'est pas certain que l'organisme public obtienne le meilleur prix.

13.10 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022³⁴

Université de Sherbrooke : projet VÉO Portrait de la situation

Selon les dernières estimations de l'Université de Sherbrooke, les dépassements de coûts du projet VÉO s'élèvent maintenant à 31,5 millions de dollars, soit 93 % de son budget initial. Le développement du système accuse aussi plus de quatre ans de retard. De plus, certains problèmes actuels risquent de faire en sorte que cette situation s'aggrave d'ici la mise en service du système prévue pour avril 2023.

Constats

1 La planification initiale du projet VÉO présentait de sérieuses lacunes qui ont entravé sa réalisation, notamment l'absence d'un échéancier précis et un budget nettement sous-estimé.

2 Le processus d'appel d'offres de l'Université de Sherbrooke ne lui a pas permis de s'assurer que la firme de développement retenue répondait à ses besoins.

3 Au cours des quatre premières années du projet VÉO, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance ne leur permettait pas de bien cerner les enjeux et de prendre des décisions en temps opportun. Des améliorations appréciables ont été apportées par la suite, mais certains problèmes demeurent.

³⁴ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022, Juin 2021. Projets en technologies de l'information des universités. Audit de performance ministère de l'Enseignement supérieur, Université de Sherbrooke, Université McGill.

Université McGill : projet Du recrutement à la retraite (R2R) Portrait de la situation

Le projet R2R de l'Université McGill a très mal démarré. En effet, une planification initiale rudimentaire et un manque de rigueur dans le processus de sélection de l'intégrateur sont les principales raisons pour lesquelles le budget actuel du projet, qui est de 46,9 millions de dollars, équivaut à plus de cinq fois le budget initial de 8 millions autorisé par le conseil d'administration en février 2015. Le système a aussi été mis en service avec plus de trois ans de retard. À noter qu'au début de 2018, l'université a entrepris une importante refonte du projet qui a permis de le redresser.

Constats

1 Aucun document lié à la planification initiale du projet R2R ne présentait clairement les activités et les ressources nécessaires à sa réalisation, ce qui a mené l'Université McGill à sous-estimer grandement la complexité et le coût du projet.

2 Le processus de sélection utilisé par l'Université McGill ne lui a pas permis de s'assurer que l'intégrateur retenu répondait à ses besoins. Cela a mené à la résiliation du contrat après moins d'un an et a entraîné des retards ainsi que des coûts additionnels d'environ 4 millions de dollars.

3 Au cours des premières années du projet R2R, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance était déficiente, et bien que des améliorations notables lui aient été apportées par la suite, une partie de cette information demeure perfectible.

Ministère de l'Enseignement supérieur

Constat 1 Le ministère de l'Enseignement supérieur n'a pas encadré adéquatement les projets VÉO et R2R.

13.11 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023³⁵

« Constat 1

Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ) a mis en place des contrôles, cependant, ils sont insuffisants pour favoriser la rotation des fournisseurs et identifier les achats récurrents en vue d'assurer la concurrence et l'obtention de meilleurs prix.

21 Les pratiques actuellement en vigueur à BAnQ ne favorisent pas la rotation des fournisseurs. De plus, BAnQ ne dispose pas d'un processus qui lui permettrait d'identifier les achats récurrents. Ainsi, l'organisme risque de ne pas procéder à un appel d'offres dans des situations où il devrait le faire ou de fractionner involontairement certains contrats qui ne devraient pas l'être.

22 En outre, des attributions de contrats de gré à gré sur la base d'exceptions prévues par la Loi sur les contrats des organismes publics ne sont pas adéquatement consignées.

³⁵ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023, décembre 2022, chapitre 3. Attribution et suivi des contrats à Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Audit de performance

Constat 2

Certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle et des procédures internes ne sont pas respectées par BAnQ.

37 Les documents d'encadrement internes de BAnQ sont cohérents avec le cadre normatif de la gestion contractuelle.

38 Cependant, plusieurs autorisations requises n'ont pas lieu en temps opportun pour les demandes de biens et de services ainsi que pour l'attribution des contrats. Des signatures sont obtenues après le début de la réception des biens ou des services.

39 L'information concernant la présence d'un témoin lors de l'ouverture des soumissions n'est pas consignée et l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services ne se trouve pas au dossier, et ce, malgré les dispositions du cadre normatif à cet égard.

Constat 3

Les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle manquent de précision et des suivis nécessaires ne sont pas effectués.

53 Les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle, outre ceux établis par le cadre normatif, ne sont pas définis dans la politique ou les directives internes de BAnQ. Cela fait notamment en sorte que les déclarations d'intérêts ne sont pas produites comme requis par les codes d'éthique de BAnQ, et que des publications dans le système électronique d'appel d'offres comportent des dates erronées et ne respectent pas des délais prescrits. »

Syndicat
de professionnelles
et professionnels
du gouvernement du Québec

