

**Mémoire présenté à la commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes
informatiques de la Société de l'assurance automobile**

Sylvain Goyette Ph.D., MBA, CPA

Août 2025

À propos de l'auteur

Sylvain Goyette est titulaire d'un baccalauréat en sciences comptables de l'Université du Québec à Montréal ainsi que d'un MBA de l'Université de Sherbrooke. Dans le cadre du programme de doctorat conjoint en administration à l'UQAM, Sylvain Goyette a soutenu, en mai 2012, sa thèse intitulée : « Le processus d'évaluation des dépenses en capital TI ». Il cumule plus de 25 ans d'expérience comme gestionnaire de projets dans le domaine des technologies de l'information. Il est membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec depuis 1998. Il a également participé à plusieurs projets TI comme gestionnaire de projets et auditeur. Ses intérêts de recherche portent sur la gestion de projets TI, la gestion de portefeuilles de projets TI, la comptabilité de projets et l'approvisionnement dans un contexte de projets. Il est professeur à l'UQAM depuis juin 2006.

Intérêt pour la commission

La gestion du cycle de vie des projets/programmes TI, dans les organismes publics, constitue pour moi un domaine d'intérêt depuis plusieurs années. J'ai eu la chance d'accompagner ou d'auditer certaines de ces initiatives pour constater des problématiques systémiques, qui semblent persister dans le temps, peu importe les parties prenantes, la nature du projet ou les méthodologies utilisées. L'objectif de ce mémoire est donc de faire prendre conscience à la commission de ces problèmes et de leurs liens avec ce qu'on a constaté dans la réalisation du programme CASA. Je vais également tenter de fournir certaines pistes de solution, mais des analyses plus approfondies seront nécessaires pour mieux étayer la nature et l'étendue de ces problèmes pour permettre une meilleure généralisation. Ultiment, c'est l'amélioration de la gestion de portefeuille TI de l'ensemble des organismes publics du Québec qui est visée par ce mémoire.

Clarification de concepts

Il est très important, avant la présentation de la démarche, de clarifier certains concepts, car cela permettra aux lecteurs de mieux comprendre l'organisation du contenu de ce rapport. De plus, il existe une confusion terminologique importante dans le domaine des TI par rapport à ces concepts, et je veux éviter des interprétations du contenu de mon document.

Portefeuille, programme et projet TI

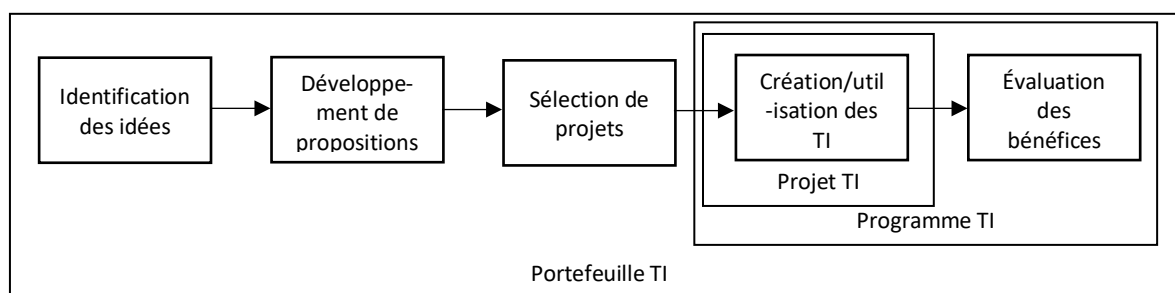
Ces trois notions sont étroitement liées, car elles représentent différents niveaux de gestion des initiatives TI. Donc, faire la distinction entre celles-ci est essentiel pour comprendre ce qui doit être fait à chacun des niveaux. Commençons par la gestion de projets TI.

Projet TI. Selon le PMI (Project Management Institute)¹, un projet est une initiative temporaire visant à créer un produit ou un service. Plus précisément, un projet est une série de tâches, d'activités et de livrables structurés, soigneusement exécutés pour atteindre le résultat souhaité. Donc la gestion de projet repose sur la structuration de ces tâches, activités et livrables pour permettre l'allocation des ressources nécessaires afin d'atteindre le résultat souhaité. Dans ce rapport, la gestion de projet sera divisée en trois phases, soit la planification du projet, le suivi de l'exécution du projet et la clôture du projet. Dans la phase de planification, la structure du projet sera spécifiée avec l'identification des ressources (financières, humaines et matérielles) nécessaires à l'exécution des tâches, activités et livrables. Cette phase doit permettre une estimation de l'envergure, des coûts et des délais pour compléter le projet. Dans la phase de suivi, les éléments de structure du projet seront suivis, pour identifier des écarts et apporter des actions correctives. Enfin, la phase de clôture permettra à la finalité du projet d'être mise en opération, et la mesure de l'atteinte de l'envergure, des coûts et des délais sera établie.

¹ Traduction libre du site <https://www.pmi.org/about/what-is-a-project>

Programme TI. Selon (Weaver 2010), un programme implique la gestion coordonnée de deux ou plusieurs projets pour obtenir des avantages qui ne seraient pas obtenus autrement. On reconnaît donc une valeur dépassant la recherche de l'atteinte d'un résultat spécifique pour mettre l'accent sur la synergie de livrables pour atteindre des bénéfices organisationnels. On peut également conclure que la gestion de programme n'est pas interchangeable avec la gestion de projet, mais plutôt un élément d'organisation complémentaire.

La gestion de portefeuille TI. La gestion de portefeuille TI comprend l'ensemble des activités du cycle de vie de l'ensemble des projets/programmes TI d'une organisation. De manière plus spécifique, le modèle de Goyette et Cassivi (2017) sera utilisé, qui repose sur une approche en cinq phases, soit l'identification des idées, le développement de propositions, la sélection des projets, la création/l'utilisation des artefacts TI et l'évaluation des bénéfices. Encore ici, on peut constater que la gestion de projets et de programmes est intégrée à la gestion de portefeuille, car la gestion de projet fait partie de la phase de création/utilisation et la gestion de programmes couvre la création/utilisation et l'évaluation des bénéfices. On arrive donc à la représentation graphique suivante, qui sera utilisée dans le cadre de ce mémoire :



Démarche proposée

Compte tenu des délais de production attendus pour ce mémoire, j'ai décidé de limiter mon analyse au travail du Vérificateur Général du Québec (VGQ) dans l'audit des projets TI au cours des 5

dernières années. Je vais également émettre des opinions complémentaires à l'analyse, pour tenir compte des informations obtenues dans le cadre de la commission et de ce que j'ai constaté au cours de ma carrière dans le domaine des TI.

Au cours des dernières années, le VGQ a effectué deux audits de performance sur des projets TI soit l'audit de projets en technologie de l'information des universités (juin 2021) et l'audit de CASA/SAAQ clic (février 2025). Dans tous les cas, le VGQ a été interpellé suite à d'importants débordements, tant au niveau des coûts et que des délais.

Dans l'audit de 2021, ce sont deux projets qui ont été audités. Le premier projet est le projet VÉO, sous la responsabilité de l'université de Sherbrooke, qui consiste au remplacement du système de gestion du dossier étudiant par le développement d'un système sur mesure en partenariat avec une firme. Le deuxième est le projet R2R, sous la responsabilité de l'université McGill, qui consiste au remplacement du système de gestion des ressources humaines avec l'acquisition et l'implantation du progiciel de gestion avec l'aide des services d'un intégrateur.

Dans l'audit de 2025, c'est le programme CASA, sous la responsabilité de la SAAQ, qui a été examiné. Ce programme avait comme objectif de remplacer plusieurs secteurs d'activité de la SAAQ à l'aide de trois livraisons. La première livraison couvrait la gestion administrative (finances et ressources humaines) de la SAAQ. Pour la deuxième livraison, c'était la gestion des permis de conduire et des immatriculations, la gestion des activités de contrôle routier Québec et la perception des sommes des organismes publics qui étaient visées. Enfin, la troisième livraison comprenait les activités d'indemnisation du régime d'assurance de la SAAQ. Pour l'ensemble des livraisons, l'acquisition et l'implantation de progiciel de gestion, avec l'aide des services d'un intégrateur ont été choisis.

On peut constater que ces projets diffèrent grandement par leur nature, leur ampleur et les solutions de remplacement choisies. Pourtant, quand on fait une analyse comparative des constats (voir

Annexe 1), on peut voir une répétition des mêmes lacunes. Voici une présentation détaillée de ces éléments.

Analyse des constats

Problème avec la définition de l'envergure, de l'échéancier et des ressources.

Un élément qu'on retrouve dans l'ensemble des initiatives TI, sous différentes appellations, mais avec la même problématique fondamentale. En effet, comment peut-on sérieusement entreprendre un projet TI sans clairement définir son envergure? Ici, le problème est lié au niveau de détail dans la définition des besoins, mais surtout aux considérations d'affaires de la transformation numérique, car la majorité des projets mettent l'accent sur la technologie alors que ce qui est le plus important se trouve au niveau des structures, des processus et des gens.

Avec cette approche, on prend comme hypothèse que la solution technologique répondra à tous les problèmes de l'organisation avec une couverture de l'ensemble de ses besoins, ce qui n'est jamais le cas. On tient également pour acquis que la documentation des besoins d'affaires actuels et futurs prend trop de temps et n'a pas de valeur, car la transformation numérique va tout changer. Ainsi, on tente de définir un itinéraire (plan de transformation numérique) sans connaître le point de départ et la destination, ce qui est très hasardeux. Et cette tendance a été amplifiée dans les dernières années avec l'adoption des méthodologies agiles, qui préconise une réduction de la documentation.

Dans l'ensemble des projets audités par le VGQ, on peut constater des manquements importants à ce niveau, qui semble être l'explication première des dépassements au niveau des budgets et des échéanciers. Ceci n'est pas surprenant, car la logique du Triangle d'or de la gestion de projet (temps, coût, qualité) existe depuis plusieurs dizaines d'années dans la littérature en gestion de projet. Avec cette logique, tout changement d'un des éléments aura un impact sur les autres, donc une mauvaise définition de l'envergure (qualité) aura automatiquement un impact sur le budget et l'échéancier.

En conclusion, une mauvaise analyse des besoins d'affaires d'une initiative TI aura un impact direct sur la définition de l'envergure de la transformation numérique, ainsi que sur la place des solutions technologiques dans cette transformation. Et une mauvaise définition de l'envergure entrainera automatiquement des problèmes au niveau des budgets et des échéanciers.

Analyse des risques déficiente

Même si on retrouve ce constat seulement dans les rapports du VGQ pour le projet VÉO, le constat lié aux manquements dans les tests du programme CASA peut clairement être associé à une mauvaise analyse des risques. En effet, un risque est un événement ou une condition possible dont la concrétisation aurait un effet sur l'envergure, le budget ou l'échéancier (PMBOK 2008). Pour reprendre l'analogie de l'itinéraire, il pourrait exister des éléments (ex. accidents, travaux, etc.), qui auraient un impact sur l'itinéraire pour lequel nous n'avons pas une connaissance précise au début du voyage.

On peut donc comprendre que la gestion des risques est un exercice difficile, qui demande une expertise sur les différentes options technologiques et sur les domaines d'affaires des initiatives TI de l'organisation. L'analyse des risques est également une activité qui doit être faite en continu tout au long des projets. Dans le cas du programme CASA, la décision de la direction et du conseil d'administration d'autoriser la mise en service de la livraison 2 malgré les problèmes liés aux tests démontre une incompréhension des risques importants associés à cette décision. De plus, la gestion des risques nécessite la mise en place de mécanismes de mitigation pour réduire le risque, ce qui ne semble pas avoir été en place lors de la mise en production de la livraison 2.

En conclusion, une mauvaise analyse des risques aura un impact sur l'envergure, le budget et l'échéancier des projets TI. Dans le cadre de ce mémoire, il est cependant impossible d'évaluer si les problèmes d'analyse des risques ont été causés par une insuffisance d'expertise en gestion des risques ou une insuffisance d'effort dans les activités de gestion de projets.

Planification de la gestion du changement inadéquate

L'implantation de systèmes d'information pour des organisations de service exige la mise en place d'une bonne gestion du changement, car le plus grand actif de ces organisations repose sur le savoir-faire de ses employés. Dans les projets VÉO et R2R, le VGQ a constaté une planification déficiente à ce niveau. Le VGQ n'a pas traité de ce sujet dans son audit du programme CASA, mais une rapide revue de presse² montre des lacunes en formation et l'absence de planification liée à la courbe d'apprentissage du nouveau système par les employés et les usagers lors de sa mise en place, qui a nécessité l'ajout de personnel supplémentaire en catastrophe en mars 2023. La gestion du changement a comme principal objectif de gérer l'impact d'un changement majeur dans les organisations sur les différentes parties prenantes, ce qui était clairement le cas du programme CASA.

En conclusion, on ne semblait pas avoir l'expertise pour analyser l'impact de ces transformations numériques et pour mettre en place des mécanismes de gestion appropriés.

Gestion des bénéfices absente ou incomplète

Comme je l'ai mentionné dans la section sur la définition de l'envergure des initiatives TI, on semble souvent perdre de vue que la mise en place de technologies fait partie d'une transformation organisationnelle. Donc, l'implantation d'un système d'information ne fournit aucun bénéfice en soi, car la technologie est un outil d'amélioration des activités des domaines d'affaires de l'organisation. Il est donc essentiel d'identifier ces sources d'amélioration pour évaluer si les bénéfices de la mise en place de la transformation numérique justifient l'investissement. De plus, des indicateurs de réussite doivent être définis lors du développement de la proposition des projets/programmes TI pour établir la réalisation des bénéfices à la fin de la transformation.

Dans le rapport du VGQ de 2021, on peut constater l'absence d'indicateur de réussite pour les projets VÉO et R2R. Malheureusement, le VGQ n'a pas fait la même analyse sur l'évaluation des bénéfices

² <https://www.ledevoir.com/societe/784262/-les-rates-a-la-saaq-etaient-previsibles-dit-le-syndicat>

pour le programme CASA, mais les audiences de la commission ont démontré que l'analyse des bénéfices semblait reposer sur des cibles ambitieuses (audience 26 mai 2025). Cela pourrait expliquer l'impossibilité de mesurer la réalisation des bénéfices financiers nets pour la livraison 2 et le manquement de certains indicateurs opérationnels (ex. temps de service au comptoir, niveau d'utilisation des services en ligne) dans les constats du VGQ.

On peut donc conclure que la gestion des bénéfices n'est pas une pratique bien établie pour ces initiatives, donc la pertinence et la viabilité des projets pourraient être mises en doute.

Analyse inadéquate des options technologiques

Dans les trois initiatives auditées par le VGQ, on retrouve la même idée d'analyse inadéquate des options technologiques. Pour VÉO, l'analyse des critères de différenciation entre le développement sur mesure et l'achat d'un progiciel ne semble pas correspondre avec ce qui est généralement reconnu dans la littérature et dans la pratique. Pour le projet R2R, l'analyse s'est limitée à une brève analyse financière sans autre considération. De plus dans ces deux cas, la finalité était claire et homogène, ce qui n'est pas le cas avec le programme CASA.

En effet, CASA comprend trois livrables distincts, soit une solution pour les activités administratives (livraison 1), une solution pour les activités routières (livraison 2) et une solution pour les activités d'assurance (livraison 3). On se trouve donc avec trois projets ayant des finalités complémentaires, mais différentes. Voilà pourquoi il aurait été pertinent de faire une analyse des options pour chaque projet distinctement au lieu de faire une analyse pour l'ensemble des livraisons. En effet, une analyse des options pour une solution administrative n'aurait sûrement pas obtenu le même résultat qu'une solution opérationnelle de niche comme celle pour les activités routières ou les activités d'assurance.

Pour être plus spécifique au contexte du programme CASA, on retrouve une analyse d'options entre le développement sur mesure et l'achat d'un PGI. Ce qui privilégie le choix d'un PGI est la mise en

place d'une solution éprouvée, reposant sur une expertise obtenue par la gestion d'un bassin important de clients. Ainsi, on peut acheter le savoir-faire et les meilleures pratiques du fournisseur pour un prix inférieur au développement et au maintien de la même solution à l'interne. Bien sûr, la solution générique du fournisseur doit avoir une couverture importante des besoins fonctionnels de l'organisation pour éviter la personnalisation du progiciel, qui serait similaire à du développement sur mesure. Dans les domaines d'affaires de la livraison 1 (comptabilité et RH), il est évident que les fournisseurs de PGI sont en mesure d'avoir une couverture fonctionnelle importante, car ces domaines reposent sur des standards reconnus. La situation est très différente pour les livraisons 2 et 3, car nous nous trouvons en présence de domaines d'affaires reposant sur des activités de niche, avec certaines pratiques spécifiques à la province du Québec. Dans un tel contexte, la démonstration d'une couverture fonctionnelle importante d'un PGI est très difficile pour ne pas dire impossible. Dans ce scénario, nous payons pour une expertise de PGI qui n'existe pas vraiment, tout en payant pour du développement sur mesure (personnalisation). C'est là que le développement sur mesure ou l'obtention de solutions spécialisées devient plus avantageux. C'est pour cela que les processus de sélection doivent toujours comprendre une validation de l'expertise spécifique des fournisseurs, tant au niveau logiciel qu'au niveau des services d'implantation. Malheureusement, ces analyses n'ont pas été faites, ce qui a résulté par un niveau de personnalisation important dans la livraison 2, et je m'attends à un niveau équivalent de personnalisation dans la livraison 3 pour les mêmes raisons.

En conclusion, il était prévisible dès la phase de planification du programme CASA, de savoir que l'utilisation d'un PGI pour les livraisons 2 et 3 entraînerait d'importantes personnalisations, ce qui aurait dû exclure cette option pour ces livraisons. On peut constater le résultat de cette mauvaise décision dans la ventilation de l'estimation des écarts de coûts du programme dans le rapport du VGQ avec presque la totalité des dépassements dans la livraison 2. De plus, on peut s'attendre à une explosion des coûts d'exploitation pour cette même livraison 2, car les personnalisations du PGI sont généralement sous la

responsabilité du client (SAAQ), sauf si des clauses de soutien ont été établies avec SAP, ce qui est peu probable.

Description des besoins trop sommaire dans l'appel d'offres

Ce constat du VGQ n'est pas surprenant, car il est directement lié au problème de définition de l'envergure. En effet, si l'analyse interne des besoins d'affaires n'est pas complète, comment pouvons-nous être en mesure de communiquer ceux-ci aux soumissionnaires du projet? Ceci démontre l'impact d'une mauvaise planification des initiatives TI, car comme je l'ai présenté au début de mon rapport, nous sommes dans un cycle de gestion de portefeuille. On peut donc s'attendre à des réponses incomplètes de la part des soumissionnaires, et donc des amendements futurs aux projets.

Analyse des écarts de prix des soumissions

Pour les projets VÉO et R2R, le VGQ a constaté des écarts de prix importants entre les soumissions, qui n'ont pas été adéquatement analysées, ce qu'on ne retrouve pas avec le programme CASA. Cependant, l'analyse des prix ne devrait pas se limiter uniquement à une comparaison entre les soumissions, il faut aussi regarder le détail des soumissions. Par exemple, est-ce normal (selon le budget initial présent dans le rapport du VGQ) que le budget d'implantation des finances et des ressources humaines (livraison 1) soit plus important que celui des activités routières (livraison 2) et des activités d'assurances (livraison 3) jumelées? Quand on regarde les estimations de coûts de 2020 (dans le rapport du VGQ), on peut clairement constater que ce n'était pas normal, car le cumul des budgets des livraisons 2 et 3 est maintenant plus de quatre fois supérieur à celui de la livraison 1. Cela semble également démontrer un autre impact de la mauvaise définition de l'envergure du programme, car la SAAQ aurait dû avoir une meilleure compréhension de la complexité et de l'ampleur de ses activités pour être à même de faire ces analyses. On peut donc conclure, que l'analyse de prix des soumissions n'a probablement pas été effectuée adéquatement dans le programme CASA.

Manque d'expertise interne en sélection de systèmes d'information complexes

Ce point, clairement énoncé dans les constats du VGQ pour les projets VÉO et R2R, est également présent dans l'audit du programme CASA. Effectivement, la SAAQ a utilisé l'expertise d'un éditeur de PGI pour faire l'analyse de ses besoins et obtenir une recommandation sur la structuration de son programme, qui a été retenu pour la planification et l'organisation du processus d'appel d'offres. Dans tous les audits du VGQ, on peut constater l'incapacité des organisations à mettre en place un processus de sélection adéquat avec ses ressources internes. Ce constat n'est pas surprenant, quand on prend le temps de comprendre la nature du processus de sélection de ce type de système. En effet, l'implantation de systèmes d'information aussi complexes est importante et exceptionnelle pour ces organisations, donc on ne devrait pas être surpris de ne pas trouver d'expertise pour une activité qui arrive tous les 10-15 ans. Cette situation est similaire pour les organisations du secteur privé, mais le cadre réglementaire et les politiques organisationnelles sont plus flexibles que pour les organisations du secteur public, ce qui facilite l'utilisation d'expertise externe pour ces activités.

En conclusion, le manque d'expertise interne a un impact direct sur la qualité du processus de sélection des projets TI et le niveau de dépendance des organisations du secteur public face aux différents fournisseurs de logiciels et de services. De plus, un processus de sélection inadéquat aura un impact important sur les processus de planification et de suivi des projets, car la définition de la portée, des budgets et des échéanciers débute avec le processus de développement de propositions et de sélection des projets TI.

Reddition de comptes et implication des structures de gouvernances

Ce dernier point est également un thème récurrent dans l'ensemble des projets audités par le VGQ. On parle globalement de l'incapacité des responsables de la gestion de projets et de la direction des organisations à fournir une information d'avancement (portée, budget et échéancier) qui reflète la réalité. On pourrait remettre en cause la compétence ou la bonne foi des personnes responsables, mais cela

semble un peu trop facile comme conclusion. En effet, est-ce qu'on peut généraliser que la situation serait présente dans l'ensemble des organisations? Personnellement, je crois qu'il existe plusieurs autres facteurs à considérer.

Information de planification incomplète. Les sections précédentes ont montré plusieurs lacunes ayant un impact sur la qualité de la définition de la portée, du budget et de l'échéancier ainsi que la planification de celles-ci. Dans un tel contexte, comment pouvons-nous espérer un suivi de l'avancement de projets adéquat? Il faut également considérer l'importante quantité de modifications aux contrats, à cause de la mauvaise définition de l'envergure des projets/programmes, qui crée un autre élément de complexité pour un suivi adéquat.

Expertise des conseils d'administration. Le conseil d'administration (CA) a la responsabilité ultime sur la prise de décision de l'organisation dans ces dossiers. Ce groupe est également un important mécanisme de contrôle des activités de la direction pour ces initiatives, pour lesquelles le VGQ a déjà convenu qu'il n'y avait pas d'expertise interne. Donc, dans un contexte d'implantation de systèmes d'information complexes, est-ce que les CA se sont questionnés sur leur capacité/expertise à suivre adéquatement les projets? Si oui, quels mécanismes compensatoires ont été mis en place pour combler leurs lacunes? Malheureusement, le VGQ n'a pas présenté de constats sur ce point, donc des validations supplémentaires seront nécessaires. Il existe cependant des informations importantes présentées dans le cadre de la commission, qui laisse croire que cet exercice n'a pas été fait à la SAAQ. En effet, les témoignages du personnel de vérification interne de l'organisation ont démontré, malgré la faible reddition de comptes de la direction sur l'avancement du programme, que beaucoup d'informations ont été envoyées au CA (par le comité actif-passif et audit), sur la situation problématique du programme CASA. En fait, n'importe quel expert dans le domaine des systèmes d'information aurait dû fortement réagir à l'information présentée par la direction de la vérification interne. Il serait donc pertinent pour la commission d'évaluer la composition des membres du CA avec une expertise en système d'information.

De plus, il serait également pertinent de savoir quelles informations de la vérification interne ont été envoyées au reste du CA, à la suite des présentations au comité actif-passif et audit.

Expertise et organisation des structures gouvernementales responsables des projets TI. Pour les projets VÉO et R2R, le VGQ a constaté le manque d'encadrement du ministère de l'Enseignement supérieur (MES), qui ne semblait pas faire les suivis adéquats dans ses projets TI (VÉO et R2R). On retrouve une situation similaire avec la commission de l'administration publique, qui ne semble pas avoir réagi à l'absence de données sur le programme CASA dans le tableau de bord des projets en ressources informationnelles entre novembre 2020 et mai 2022. Enfin, la couverture médiatique des derniers mois semble montrer une certaine confusion sur ce que le ministère des Transports et de la Mobilité durable et le ministère de la Cybersécurité et du Numérique savaient sur le programme CASA. L'intérêt pour moi ici n'est pas de savoir qui savait quoi, mais plutôt de remettre en question l'expertise et le niveau de coordination de ces parties prenantes dans la gestion du portefeuille de projets TI du gouvernement. Premièrement, je ne comprends pas comment autant de parties prenantes différentes peuvent sérieusement développer une expertise dans un domaine aussi pointu. Deuxièmement, la multiplication des parties prenantes entraîne des problèmes au niveau de la coordination de l'information et de l'identification des rôles et responsabilité de chaque partie. Dans un tel contexte, on peut se questionner sur l'efficacité de ces mécanismes de contrôle.

Conclusions de l'analyse des constats

L'analyse faite dans les sections précédentes permet de regrouper les constats en deux catégories, soit les lacunes liées au manque d'expertise sur l'acquisition et l'implantation des systèmes d'information et les lacunes liées aux manquements dans les contrôles internes. Revenons brièvement sur chaque catégorie.

Manque d'expertise. Dans cette catégorie, on retrouve tous les constats pour lesquels il existe une littérature et des pratiques reconnues dans différents domaines liés aux implantations des systèmes d'information. Dans le cadre de ce mémoire, des lacunes ont été identifiées dans les domaines suivants :

- Définition de l'envergure, de l'échéancier et des ressources
- Analyse des risques déficientes
- Gestion du changement
- Gestion des bénéfices
- Analyse des options technologiques
- Documentation des besoins dans l'appel d'offres
- Analyse des prix dans les soumissions

Tous les éléments ci-dessus sont associés au processus de gestion de portefeuille de projets, pour lequel il existe un référentiel reconnu (e.i. Standard for Portfolio Management du Project Management Institute). On retrouve le même problème avec les aspects technologiques des projets, qui nécessitent des connaissances techniques pour comprendre et choisir les différentes options technologiques à privilégier. Encore ici, il existe une littérature et une abondance d'expertise dans ce domaine. Donc, nous ne sommes pas en présence d'un manque de connaissances disponibles, mais je pense qu'il existe un problème d'accès à l'expertise pour mettre en place ces connaissances. En effet, comme je l'ai mentionné dans mes sections précédentes, la nature exceptionnelle de ces initiatives TI rend l'acquisition de cette expertise à l'interne difficile. De plus, les joueurs externes ayant l'expertise dans ces domaines sont souvent en conflit d'intérêts, car ils ont un intérêt dans les processus d'appel d'offres qui sera le fruit de ces démarches.

Manquements dans les contrôles internes. Dans cette catégorie, on retrouve tous les processus et structures permettant aux initiatives TI d'être gérées de façon efficiente, dans le respect des lois et politiques externes et internes des organisations. Si on exclut les éléments d'expertise de la première catégorie, on retrouve des lacunes dans la reddition de comptes de l'avancement des projets/programmes par la direction des organisations et les déficiences des différentes structures de gouvernance entourant les projets/programmes.

Pour la reddition de comptes des projets/programmes, tout comme pour la gestion de portefeuille, il existe une littérature et des pratiques de gestion pour fournir des informations de qualité sur l'envergure, les échéanciers et les ressources des projets TI. Il existe cependant une certaine confusion entourant l'utilisation des méthodologies agiles, qui rendent la reddition de comptes traditionnelle inefficace. Il faut également tenir compte de l'impact des nombreuses lacunes liées au manque d'expertise de la première catégorie, car une planification inadéquate rend le suivi des projets/programmes très difficile, pour ne pas dire impossible.

Enfin, l'organisation des structures de gouvernance entourant ces initiatives semble problématique par le manque de présence, la lenteur de réaction et la confusion dans la définition des rôles et responsabilités de chacun. On peut certes attribuer une partie du problème à la mauvaise qualité des informations sur l'avancement des projets/programmes, mais ces structures ont également la responsabilité et le pouvoir d'exiger des informations de qualité. On semble oublier que ces structures (CA, ministères, etc.) devraient avoir un pouvoir réel sur les dirigeants des organisations responsables de ces projets/programmes. Pourtant, on dénote très peu de proactivité de ces parties prenantes, ce qui semble dénoter une déficience des structures de gouvernance comme seul mécanisme de contrôle des projets.

Recommandations

Je tiens à mettre en garde les lecteurs sur la teneur de cette section, car celle-ci repose sur une analyse restreinte de projets/programmes TI et mon expertise avec les implantations de système d'information au cours des 25 dernières années. Une analyse plus étoffée devrait être faite avant de prendre des décisions sur ce qui doit être fait. Ce chapitre vise à démontrer que la mauvaise gestion des projets/programmes TI pour les organisations publiques du Québec n'est pas une fatalité, et qu'il existe des solutions pour améliorer la situation.

Manque d'expertise des organisations

Pour répondre au problème de manque d'expertise interne des organisations, il faut retenir que la structure nécessaire à l'obtention de cette expertise ne peut pas être mise en place par chaque organisation, car les efforts et la durée de mise en place ne correspondent pas avec la nature éphémère des initiatives TI. Il est donc nécessaire de penser le problème différemment en se rappelant que toutes les initiatives informatiques du Québec sont subventionnées par le gouvernement, donc le portefeuille de projets/programmes TI est déjà sous sa responsabilité. La mise en place d'une cellule d'expertise interne pourrait donc être pertinente au niveau de la province.

On pourrait penser à un centre de services partagés, comprenant une expertise en gestion de portefeuille TI et des connaissances techniques sur les différentes options technologiques pour permettre une planification optimale des projets/programmes. Il est important de noter qu'on parle ici d'accompagnement, ce qui ne correspond pas à ce qui est fait actuellement par les différents ministères et organismes. Ce groupe doit donc faire partie intégrante de l'organisation des projets/programmes, tout en n'étant pas responsable de l'exécution de l'implantation. Ce groupe ne doit pas être considéré comme une structure de contrôle pour ne pas créer de confusion sur son mandat, car on cherche à fournir un allié pour les organisations. Avec cette approche, on construit une expertise en transformation numérique en apprenant de chaque projet/programme TI fait dans la province. Ceci devrait diminuer la répétition des mêmes erreurs et permettre aux organisations d'avoir accès à une source d'expertise indépendante et fiable. Enfin, ce groupe devrait également avoir un mandat de formation des organisations et de mise en place d'outils de gestion pour les initiatives TI, afin que les organisations mettent toutes leurs énergies sur la compréhension de leurs besoins d'affaires. Il est à noter que la présence de ce groupe devrait être obligatoire pour toutes les initiatives TI, selon des critères à définir, avec une flexibilité dans la nature de leur mandat.

Manque dans les contrôles internes

Comme je l'ai mentionné précédemment, la structure actuelle de contrôle (direction des organisations, CA des organisations, auditeurs, ministères et organismes) est déficiente et confuse. Il semble y avoir beaucoup trop de joueurs et les rôles et responsabilités ne semblent pas bien définis. De plus, toutes ces structures sont régies directement ou indirectement par des nominations politiques. Je propose donc une solution sur deux fronts.

Dans un premier temps, je crois qu'une matrice des parties prenantes impliquées dans le processus de gestion de portefeuille TI doit être établie au niveau provincial, et tous les organismes demandant un financement provincial devraient faire une reddition de comptes selon ce standard. Cette matrice devrait également définir les rôles et responsabilités de chaque partie, selon les différentes étapes du processus de gestion de portefeuille. Une matrice RACI³ serait parfaite pour répondre à ce besoin, en mettant l'accent sur la présence d'un seul approuvateur responsable par étape, car nous devrions souhaiter une imputabilité claire. On pourrait ainsi éviter beaucoup de confusion dans le niveau d'implication de toutes les parties prenantes, tout en évitant de donner un mauvais rôle à une partie prenante. Enfin, un seul organisme dans la structure gouvernementale doit avoir la responsabilité de faire le suivi de l'ensemble du processus.

Dans un deuxième temps, il faut reconnaître que la plupart des parties prenantes impliquées dans le processus de gestion de portefeuille de projets/programmes TI du gouvernement provincial ont manqué à leurs obligations d'une manière ou d'une autre, et cela depuis plus de 20 ans si nous combinons mon analyse à celle de Nathalie Giguère (audience du 13 mai 2025). Il est donc impensable de mettre en place une nouvelle structure de gestion sans mettre en place des mécanismes supplémentaires de

³ La matrice est un outil de gestion de projet qui attribue un rôle à chaque partie prenante dans un projet. Il existe quatre rôles standards, soit, le réalisateur (R), l'approuvateur responsable (A), la partie consultée (C) et la partie informée (I).

contrôle. Ici, ma recommandation serait de mettre en place une structure d'audit permanente et indépendante de la gestion de portefeuille TI du gouvernement. Je crois que le Vérificateur Général du Québec devrait avoir la responsabilité de ce mandat, car c'est l'organisme qui a effectué ce travail sporadiquement au cours des dernières années. Cette structure permettrait de mettre en place une expertise pour planifier des audits en continu selon certains critères de risques, en toute indépendance, en essayant de mettre l'emphase sur des actions préventives et non correctives. De plus, le mandat devra aussi inclure l'audit du processus de gestion de portefeuille TI et du respect des éléments de reddition de comptes des différentes parties prenantes. On retrouve déjà une telle structure pour l'audit des états financiers des sociétés d'État, donc le concept n'est pas nouveau.

En conclusion, le gouvernement devra mettre de réels efforts pour améliorer la gestion des fonds dédiés aux projets/programmes en système d'information, car les problèmes sont systémiques et les impacts financiers et sociétaux de cette mauvaise gestion ne font que croître. En espérant que ce document permettra d'aider à l'amélioration de la situation.

References

Weaver, P. (2010). Understanding Programs and Projects—Oh, There's a Difference! Paper presented at PMI® Global Congress 2010—Asia Pacific, Melbourne, Victoria, Australia. Newtown Square, PA: Project Management Institute. <https://www.pmi.org/learning/library/understanding-difference-programs-versus-projects-6896>

Annexe 1

Analyse des constats du VGQ pour les projets/programmes VÉO, R2R et CASA

VÉO	R2R	CASA
Développement de proposition		
Définition limitée des activités (envergure)	Définition incomplète des activités	Définition des processus de la livraison 2 après la signature du contrat.
Définition limitée de l'échéancier	Définition incomplète de l'échéancier	
Définition limitée des ressources (humaines, matérielles, financières)	Définition incomplète des ressources (humaines, matérielles, financières)	Définition incomplète des ressources (humaines, matérielles, financières)
Analyse des risques déficiente		
Planification de la gestion du changement générique	Élaboration tardive du plan de gestion du changement	
Indicateurs de réussite absents	Indicateurs de réussite absents	
Analyse inadéquate des options (PGI vs développement)	Analyse inadéquate des options	Peu de démarches pour examiner les solutions informatiques possibles
Appel d'offres/sélection et planification		
Descriptif des travaux trop sommaires pour l'appel d'offres		Peu de documentation et temps d'analyse limité pour permettre aux fournisseurs de répondre aux 5 scénarios d'affaires du processus de sélection
Analyses des écarts de prix des soumissions absentes	Analyses des écarts de prix des soumissions absentes	
Manque d'expertise interne en sélection de systèmes d'information complexes	Manque d'expertise interne en sélection de systèmes d'information complexes	Utilisation d'un éditeur externe, présent dans l'appel d'offres, pour l'évaluation des besoins
Aucune vérification de la réalisation de projets similaires au domaine d'activité de l'organisation	Mauvaise évaluation de la compétence de l'intégrateur dans le domaine d'activité de l'organisation	Peu ou pas de vérification de la réalisation de projets similaires aux domaines d'activité de l'organisation
Suivi du projet		
Présentation de l'avancement pas représentative de la réalité (échéancier, budget, envergure)	Présentation de l'avancement pas représentative de la réalité	Transmission incomplète ne donnant pas un portrait juste de la situation
Problèmes liés à la renégociation du contrat (réduction de l'envergure)	Problèmes liés à la résiliation et la négociation d'un nouveau contrat (réduction d'envergure et contrat gré à gré)	Problèmes liés à la replanification de 2020 (avenant partiel et contrat de gré à gré).

		Lacunes dans les tests de système
Clôture du projet (ou phase du projet)		
		Impossibilité d'évaluer les bénéfices financiers nets (aucun suivi des coûts d'exploitation)
		Service au comptoir plus long et réduction du niveau d'utilisation des services en ligne
		Lacunes dans les systèmes opérationnels (impact sur les états financiers)