

Mémoire présenté à la

**Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation
des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile**

Pierre-André Hudon, Ph. D.

Professeur agrégé, département de management, Université Laval

26 septembre 2025

Introduction

À la suite de votre invitation, je soumetts respectueusement mes observations et recommandations à la Commission.

Je suis professeur de gouvernance et de gestion de projets à l'Université Laval, spécialisé dans les grands projets publics. Je m'adresse donc à vous en tant que spécialiste de la gouvernance des projets publics, et non comme expert technique des technologies de l'information (TI).

Beaucoup de travaux universitaires ont déjà documenté les facteurs de succès et d'échec des projets informatiques dans le secteur public, ainsi que les bonnes pratiques de gestion à privilégier. La littérature scientifique étant très riche à cet égard, je ne doute pas que la Commission saura en tirer profit.

Mon intention est plutôt de soumettre deux propositions qui ont été peu discutées jusqu'à maintenant, mais qui me semblent fondamentales pour améliorer la gouvernance des projets TI au sein du gouvernement du Québec :

1. Créer une unité spécialisée en TI visant à renforcer la capacité publique d'analyse des besoins, du suivi du marché des fournisseurs, de planification, d'approvisionnement et de gestion contractuelle;
2. Améliorer l'infrastructure de données et d'intelligence d'affaires pour le suivi et l'évaluation des projets publics et des contrats de sous-traitance sur lesquels ils reposent.

1. Créer une unité spécialisée en TI

C'est un lieu commun : les projets informatiques sont stratégiques et fondamentaux pour permettre à l'État de réaliser sa mission. Ils ont également la particularité d'être souvent de grande ampleur, d'être complexes et de reposer sur une forte délégation au secteur privé. Cela signifie que leur réalisation repose largement sur le travail de sous-traitants. Or, de nombreux ministères et organismes ne possèdent pas l'expertise interne nécessaire pour définir adéquatement leurs besoins, élaborer des devis, négocier, encadrer et suivre les contrats avec rigueur, ou même pour faire contrepoids aux grandes firmes privées de services conseils en TI.

Pour appuyer la réalisation de ces projets stratégiques, il serait souhaitable que l'État se dote d'une unité spécialisée en TI, dont la mission serait d'épauler les ministères et organismes dans la

réalisation de leurs projets, de même que dans la préparation et la gestion de leurs appels d'offres et dans le suivi des contrats. Cette unité devrait être capable de suivre de près l'évolution du marché et de connaître l'offre des fournisseurs, de traduire des besoins techniques variés en devis clairs, précis et flexibles et, surtout, de produire des estimations de coûts indépendantes et crédibles afin de servir de base de comparaison pour évaluer les soumissions et effectuer le suivi budgétaire des projets. Cela permettrait de réduire la dépendance aux firmes privées pour la production des analyses de besoin et la rédaction des documents d'appel d'offres, surtout dans un contexte où, [comme l'a bien montré la Commission](#), ce sont ces mêmes firmes qui soumissionnent ensuite pour se voir octroyer le contrat.

Des modèles existent déjà au Québec. Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG), la Société québécoise des infrastructures (SQI) et, dans une certaine mesure, Mobilité Infra Québec (MIQ) démontrent la pertinence de créer des expertises publiques centralisées et spécialisées. Mais il me semble que ce genre d'expertise de pointe, doublée d'un mandat explicite de conseil et de soutien aux ministères et organismes, et combinée à des ressources reflétant l'importance stratégique des projets de transformation numérique dans le fonctionnement de l'État, manque toujours dans le domaine des TI.

Le ministère de la Cybersécurité et du Numérique pourrait jouer un rôle pivot en la matière, mais son mandat devrait être rendu plus explicite et soutenu par des ressources accrues. Autrement, on pourrait réfléchir à la création d'une sorte de *Société québécoise des technologies de l'information*, basée sur le modèle de la SQI.

2. Améliorer l'infrastructure de données et d'intelligence d'affaires sur les contrats publics

Un deuxième levier majeur de l'amélioration de la gouvernance des projets TI, lesquels reposent souvent sur les contrats de sous-traitance, réside dans la capacité de l'État à collecter, structurer et analyser les données relatives aux projets publics, et en particulier au contenu détaillé des soumissions et des contrats.

Aujourd'hui, les [données ouvertes du SEAO](#) fournissent déjà des informations précieuses sur les appels d'offres lancés par les gouvernements, sur les soumissions reçues et sur les soumissionnaires retenus, mais ces données demeurent parcellaires et insuffisantes pour mener des analyses robustes.

Dans un projet de recherche réalisé récemment pour le compte du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD), un collègue et moi-même avons tenté d'exploiter ces données pour expliquer les variations de coûts dans les projets de transport et pour, éventuellement, prédire la surchauffe du marché. Le constat principal a été que les données disponibles sont intéressantes, mais trop fragmentaires pour être exploitées pleinement. Par exemple, dans l'état actuel de la base de données, il est à peu près impossible de connaître les prix unitaires (qu'il s'agisse des taux horaires, des coûts des équipements ou des matériaux) et les quantités utilisés pour les calculs des coûts totaux, ou même de savoir si les augmentations des coûts des projets sont liées à l'inflation des prix ou à l'augmentation de la taille des projets.

Concrètement, il faudrait une infrastructure de données d'affaires plus raffinée, qui donne plus de détails sur le *contenu* des soumissions, qu'elles soient retenues ou non, de même que sur celui des contrats et des avenants. Idéalement, les informations concernant la portée du projet – soit ce qui est inclus ou non dans l'évaluation –, le moment de l'estimation, les coûts unitaires et les quantités devraient être rendues publiques. Ceci permettrait de suivre l'évolution des prix à long terme et d'analyser les écarts avec les estimations internes.

En effet, seule une comparaison systématique entre le détail des estimations et des coûts réels permet de détecter d'éventuelles anomalies, comme des taux horaires excessifs exigés par certains sous-traitants, des coûts moyens par unité manifestement hors normes, des volumes d'heures disproportionnés pour des tâches simples, des prix démesurés pour certains équipements ou matériaux, des « extras » douteux, etc.

Je suis tout à fait conscient de la sensibilité de certaines informations, notamment en ce qui concerne les estimations internes, qui doivent demeurer confidentielles afin d'éviter de « dévoiler son jeu » avant le lancement d'un appel d'offres, ou le détail des soumissions, qui doivent préserver le secret commercial légitime des fournisseurs. Il n'en demeure pas moins que ces données pourraient être structurées de façon à permettre une comparaison éclairée entre les dépenses autorisées, les estimations internes, les prix des soumissions et les coûts réels incluant les avenants, quitte à ne pas dévoiler publiquement certaines informations sensibles.

Sans ces données détaillées, ventilées par catégories de coûts, l'imputabilité en cas de problème devient difficile à établir et la capacité d'apprentissage institutionnel est limitée.

Conclusion

L'État québécois, mais on pourrait faire le même constat dans à peu près tous les pays développés, *fait faire* bien plus qu'il ne *fait* dans bien des domaines, dont celui des TI. Cela veut dire que sa fonction d'approvisionnement, qui inclut, en plus de l'achat de services TI à proprement parler, l'analyse des besoins, l'analyse du marché des fournisseurs, la « traduction » des besoins en appel d'offres, la gestion des soumissions, les choix des sous-traitants, la négociation et le suivi des contrats, devient absolument fondamentale dans l'accomplissement de sa mission.

Les propositions que j'ai faites dans ce texte ont justement comme objectif d'améliorer la capacité de l'appareil étatique à bien gérer ses projets TI. En créant une unité spécialisée venant épauler les ministères et organismes dans leurs projets de transformation numérique, le gouvernement se trouverait plus à même de faire contrepoids aux grandes firmes de services conseils, souvent plus aguerries que lui dans la gestion de tels projets. Et en améliorant les outils et les pratiques d'intelligence d'affaires et la disponibilité des données concernant le détail des soumissions et des contrats, il pourrait également être mieux à même d'analyser les anomalies et de prédire les problèmes, d'agir de façon proactive face aux fluctuations du marché des fournisseurs et de favoriser la reddition de compte, l'imputabilité et l'apprentissage institutionnel.