

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome II

CHAPITRE 8

Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental

Entités vérifiées :

- Secrétariat du Conseil du trésor
- ministère des Services gouvernementaux

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Mise en contexte	8.1
Objectif et portée de notre vérification	8.7
Résultats de notre vérification	8.12
Collecte du Vérificateur général portant sur les projets d'affaires faisant appel aux ressources informationnelles	8.13
Analyses de projets d'affaires liés aux ressources informationnelles	8.18
Gouvernance centrale	8.23
Rôles et responsabilités	8.26
Vision d'ensemble	8.34
Soutien offert par les organismes centraux	8.40
Stratégie quant à l'utilisation de l'expertise interne et externe	8.44
Gestion administrative	8.52
Application de directives ou de règles existantes	8.53
Capacité d'analyse et de traitement des organismes centraux	8.63
Suivi des projets par les organismes centraux	8.67
Gestes concrets pour corriger les lacunes déjà relevées	8.71
Initiatives gouvernementales depuis avril 2010	8.77

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Rôles et responsabilités des entités vérifiées

Annexe 3 – Principaux facteurs de succès d'un projet d'affaires lié aux ressources informationnelles

Annexe 4 – Principales caractéristiques des projets examinés

Les commentaires des entités vérifiées apparaissent au paragraphe 8.90.

Abréviations et sigles

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux	LAP	<i>Loi sur l'administration publique</i>
CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	MJQ	Ministère de la Justice du Québec
CISP	Centre interministériel de services partagés	MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
CSPQ	Centre de services partagés du Québec	MSG	Ministère des Services gouvernementaux
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	MSP	Ministère de la Sécurité publique
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
DPI	Dirigeant principal de l'information	PGI	Plan global d'investissement
DSQ	Dossier de santé du Québec	RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
GIREs	Gestion intégrée des ressources	RI	Ressources informationnelles
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec	RQAP	Régime québécois d'assurance parentale
		SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
		SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
		SIJ	Système intégré d'information de justice

Objectif des travaux

Notre vérification visait à nous assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et le ministère des Services gouvernementaux (MSG) disposent d'une information leur assurant que les projets d'affaires en matière de ressources informationnelles (RI) des entités qu'ils doivent suivre à cet égard sont gérés de façon économique, efficace et efficiente et qu'ils apportent aux entités un encadrement ainsi qu'un soutien appropriés.

Nous avons réalisé une collecte de données auprès de plus de 250 entités du gouvernement du Québec, y compris celles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, pour recenser les projets d'affaires liés aux RI de un million de dollars et plus. Notre taux de réponse a été de 96 p. cent. Nous avons procédé à la vérification de plusieurs des renseignements fournis par les entités pour en confirmer la fiabilité et, en l'occurrence, la qualité de leurs réponses.

Par l'intermédiaire d'analyses de projets dans le domaine, nous avons également cherché à savoir si les facteurs de succès étaient présents ou absents.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du SCT. Celles-ci sont présentées intégralement au verso de cette page. Le Secrétariat et le ministère ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits au paragraphe 8.90. Nous tenons à souligner que le Secrétariat a adhéré à toutes les recommandations.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Faits saillants

Une proportion importante des projets ne respectent pas un ou plusieurs des paramètres initiaux. Nous avons réalisé une collecte de données de projets de 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 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. Enfin, le Secrétariat n'a pas impliqué systématiquement le 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.

Recommandations

Nous avons recommandé au Secrétariat:

- de corriger les lacunes soulevées en matière de gouvernance centrale, de stratégie d'utilisation de l'expertise interne et externe ainsi que de gestion administrative, lacunes qui figurent dans le tableau 11 du rapport (8.89);
- d'accomplir les actions requises afin de prendre en compte les enjeux à l'égard des délais d'approbation des projets d'affaires faisant appel aux ressources informationnelles et les enjeux concernant sa capacité organisationnelle et celle des ministères à la tête des réseaux, notamment en envisageant que la sélection des projets à approuver soit basée sur une approche selon les risques (8.89).

Mise en contexte

- 8.1** Chaque année, de nombreux projets d'affaires liés aux ressources informationnelles sont réalisés au gouvernement du Québec. Certains d'entre eux ont connu des difficultés importantes. Sans être exhaustifs, nous pouvons mentionner les projets suivants (tableau 1).

Équipe :

Carole Bédard
Directrice de vérification
Pierre Beaudoin
Souheil Hassine
Nathalie Lavoie
Serge Nkuindja
Katherine Roy

Tableau 1

Exemples de projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et connaissant ou ayant connu des difficultés

Nom du projet	Entité responsable	Coûts initiaux (en millions de dollars)	Paramètres révisés	État en décembre 2010
Gestion intégrée des ressources (GIRES)	SCT	83	Coûts, échéancier et portée	Suspendu et remplacé par un autre projet (SAGIR)
Dossier de santé du Québec (DSQ)	MSSS	563	Échéancier et portée	En cours de réalisation
Modernisation des services	CSST	147	n.d.	Suspendu et remplacé par un autre projet
Système de gestion intégrée d'information	Curateur public du Québec	18	Coûts, échéancier et portée	Suspendu, réaligné et en cours de réalisation
Plan global d'investissement (PGI)	CARRA	87	Coûts et échéancier	Terminé
Système intégré d'information de justice (SIJ)	MJQ	197	Coûts, échéancier et portée	Réaligné et en cours de réalisation
CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	MJQ	Ministère de la Justice du Québec	
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux	
		SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources	

- 8.2** Les entités devraient être les premières concernées par la réussite des projets qu'elles entreprennent. Dans certains cas, les causes des difficultés connues dans ces projets peuvent être spécifiques de l'entité elle-même. Par exemple, l'évaluation des besoins peut ne pas avoir été réalisée adéquatement par l'entité. Il se peut aussi que les causes des difficultés soient communes à plusieurs de ces projets. Par exemple, la gouvernance exercée par les organismes centraux que sont le SCT et le MSG, que nous appelons dans ce rapport gouvernance centrale, peut être déficiente.

- 8.3** Jusqu'en 2010, l'évolution de la gouvernance centrale en matière de RI a connu quelques tournants, dont la création du MSG, du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) et des centres interministériels de services partagés (CISP) ainsi que la nomination d'un dirigeant principal de l'information (DPI). La structure actuelle de gestion des RI dans l'administration publique¹ au Québec est décentralisée et principalement axée sur l'autonomie des ministères et des organismes. Cette structure fait en sorte que chaque entité établit ses objectifs prioritaires concernant les RI. D'ailleurs, il existe un leadership fort chez certaines de ces entités qui ont des infrastructures technologiques développées et d'avant-garde pour soutenir des opérations à grand volume. Revenu Québec ainsi que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), avant le transfert de ses ressources au CSPQ, en sont des exemples.

1. L'administration publique fait référence à l'ensemble des ministères, des organismes ainsi que des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

8.4 Le tableau 2 dresse l'historique de l'évolution de la gouvernance centrale en matière de RI au Québec et des événements qui l'ont influencée.

Tableau 2

Évolution de la gouvernance centrale des ressources informationnelles et événements l'ayant influencée

Année	Événement
1976	Création du Bureau central de l'informatique
1979	Création du Comité des responsables de l'informatique du secteur public, devenu en 2006 le Forum des gestionnaires en technologies de l'information (FGTI)
1995	Création du Serveur informatique gouvernemental
1998	Politique québécoise de l'autoroute de l'information
2001	- Création du Comité stratégique des ressources informationnelles <i>Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information</i>
2002	- Cadre de gestion des ressources informationnelles - Table de concertation interministérielle
2003	- Nomination d'un nouveau secrétaire associé à l'infrastructure gouvernementale et aux ressources informationnelles, également DPI au sein du SCT - Architecture d'entreprise gouvernementale
2004	Plan de modernisation 2004-2007
2005	- Rapport du Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien aux ministères et organismes (rapport Trudeau-Lortie) - Création du MSG et transfert à ce ministère des ressources humaines en RI du SCT - Création du CSPQ et transfert des infrastructures et des ressources humaines en RI du SCT - Création de Services Québec
2006	<i>Directive sur la gestion des ressources informationnelles</i> - Création de deux CISP – Revenu Québec et MESS –, lesquels offrent des services complémentaires à ceux du CSPQ - Création du Bureau des grands projets (à l'intérieur du CSPQ)
2007	- Nomination d'un nouveau DPI qui relève du MSG - Mise en place de l'équipe du DPI - Rapport d'étude sur la planification de la main-d'œuvre dans le secteur des RI produit par le SCT, le MSG et PriceWaterhouseCoopers
2008	- Regroupement au CSPQ de l'effectif (550) et des infrastructures en technologies du CISP du MESS - Création de la vice-présidence aux technologies de l'information au CSPQ, responsable de la gestion des technologies de l'information en matière de services partagés - Création par le DPI de différentes tables regroupant des dirigeants informatiques des organismes publics - Création du Centre de leadership et de développement des compétences au CSPQ
2009	Création par le DPI de la Table des conseillers en architecture d'entreprise
2010	- Révision de la <i>Directive sur la gestion des ressources informationnelles</i> - Rapports sur l'application des lois relatives au CSPQ et à Services Québec - Nomination d'un nouveau DPI au MSG - Dépôt du projet de loi n° 130 portant notamment sur l'abolition du MSG - Dépôt du projet de loi n° 133, soit celui sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement - Dépôt de la politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics

- 8.5** Selon les données compilées par le SCT à l'été 2008, la valeur estimée pour 2008-2009 du portefeuille global des projets de développement, c'est-à-dire les projets en parachèvement et les nouvelles initiatives des ministères et des organismes [...], était de près de 2,5 milliards de dollars. Par ailleurs, pour l'année 2009-2010, les dépenses ont été estimées à 2,6 milliards de dollars, dont près de 40 p. cent étaient pour la réalisation de projets. Quant aux deux ministères à la tête des réseaux, le MSSS a évalué que plus de 1,5 p. cent de son budget (27 milliards en 2009-2010) a été consacré aux RI et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) n'a réalisé aucune collecte de données quant aux sommes qui lui ont été allouées.

Rôles et responsabilités

- 8.6** Le SCT et le MSG jouent un rôle important au niveau de la gouvernance centrale des RI dans l'administration gouvernementale. Les ministères et les organismes ont pour leur part la responsabilité de la gestion des RI qui leur sont propres. L'annexe 2 présente les principaux rôles et responsabilités dévolus aux différents acteurs en la matière.

Objectif et portée de notre vérification

- 8.7** Cette vérification porte sur le cadre gouvernemental des projets d'affaires liés aux RI et des sommes qui y sont affectées au gouvernement du Québec. Nous avons vérifié les interventions du SCT et du MSG et nos travaux se sont déroulés de juin 2009 à avril 2011. La période de vérification s'est étendue sur trois ans, soit du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2010. Toutefois, certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de vérification et les critères d'évaluation sont présentés à l'annexe 1.
- 8.8** Nos travaux visaient à vérifier que le SCT et le MSG disposent d'une information leur assurant que les projets d'affaires en matière de RI des entités qu'ils doivent suivre à cet égard sont gérés de façon économique, efficace et efficiente et que ceux-ci apportent aux entités un encadrement ainsi qu'un soutien appropriés.
- 8.9** Nous avons également réalisé une collecte de données auprès de plus de 250 entités du gouvernement du Québec, y compris celles des réseaux, pour recenser les projets d'affaires liés aux RI de un million de dollars et plus. En ce qui a trait au réseau de la santé et des services sociaux, l'information a été demandée aux agences pour les établissements de leur région. Relativement au réseau de l'éducation, les cégeps, les commissions scolaires ainsi que le réseau de l'Université du Québec ont été mis à contribution. Notre taux de réponse a été de 96 p. cent. Nous avons procédé à la vérification de plusieurs des renseignements fournis par les entités pour en confirmer la fiabilité et, en l'occurrence, la qualité de leurs réponses.
- Notre collecte de données: un taux de réponse de 96 p. cent.**
- 8.10** Au moyen d'analyses de projets dans le domaine, nous avons également cherché à connaître la présence ou l'absence de facteurs de succès.

- 8.11** Enfin, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires expérimentés en technologies de l'information ainsi qu'avec des gestionnaires de projet, qu'ils travaillent pour le gouvernement ou dans le secteur privé, ainsi qu'avec des firmes offrant des biens et des services en matière de RI au gouvernement.

Résultats de notre vérification

- 8.12** Nous présentons les résultats de notre vérification pour la période allant du 1^{er} avril 2007 jusqu'au 31 mars 2010. Puis, dans la dernière section de notre rapport, nous analysons les diverses initiatives gouvernementales mises en œuvre depuis avril 2010.

Collecte du Vérificateur général portant sur les projets d'affaires faisant appel aux ressources informationnelles

- 8.13** L'objectif de notre collecte de données était de produire un portrait d'ensemble de la situation des projets d'affaires faisant appel aux RI et de l'analyser quant au nombre et à l'envergure de ces derniers, au respect de leurs paramètres initiaux que sont les coûts, l'échéancier et la portée, ainsi qu'au type de projet (développement ou entretien).
- 8.14** Le tableau 3 présente le sommaire des données recueillies dans notre collecte d'information auprès des entités par rapport à leurs projets d'affaires liés aux RI. Nous avons pris en compte les projets de un million de dollars et plus de l'année financière 2008-2009 des ministères, des organismes et des entités des réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation, projets qui étaient en cours à un moment de l'exercice.
- 8.15** D'abord, en ce qui concerne la nature des projets, 52 p. cent avaient trait au développement d'une nouvelle solution alors que 48 p. cent visaient l'amélioration d'une solution existante ou d'une infrastructure technologique. L'ensemble de ces projets s'élevait à 3,2 milliards de dollars pour 2008-2009. Ces données sont difficilement comparables avec les sommes établies par le SCT pour la même année (soit 2,5 milliards de dollars). Les données du SCT font référence à des projets planifiés et en cours de développement et excluent notamment les projets de certains organismes ainsi que les projets des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. L'importance de cette somme met en évidence la nécessité d'une saine gestion des projets et des ressources en matière de RI.

Importance d'une saine gestion : des projets de 3,2 milliards de dollars en 2008-2009.

Tableau 3
**Projets d'affaires faisant appel aux ressources informationnelles
de un million de dollars et plus en cours en 2008-2009**

	Ministères	Organismes	Réseau de la santé et des services sociaux	Réseau de l'éducation	Total
Nombre de projets	103	98	50	18	269
Coûts initiaux des projets (en millions de dollars)	1 434	1 447	203	74	3 158
Pourcentage des projets en cours au 31 mars 2009	75	72	88	61	75

8.16 Le tableau 4, pour sa part, nous montre qu'une grande proportion des projets ne respectent pas un ou plusieurs des paramètres initiaux, soit les coûts, l'échéancier ou la portée (contenu et utilisateurs visés)², déterminés lors du lancement du projet. Pour établir cette proportion, nous avons tenu compte uniquement des projets pour lesquels le pourcentage d'avancement était de 50 p. cent ou plus au moment où ces entités nous ont transmis des informations. Il importe de souligner que le respect des paramètres de départ en matière de coûts, de portée et d'échéancier est important, mais le succès d'un projet dépend avant tout du fait qu'il permet d'atteindre les objectifs d'affaires.

Tableau 4
Ensemble des projets ne respectant pas au moins l'un des paramètres initiaux*

	Projets terminés	Projets en cours et avancés	Total
Nombre			
Non-respect	33	110	143
Nombre total	56	159	215
Pourcentage	59	69	67
Montant (en millions de dollars)			
Non-respect	153,6	1 544,2	1 697,8
Montant total	550,5	1 793,6	2 344,1
Pourcentage	28**	86	72

* Ce sont les projets pour lesquels il y a dépassement de coûts, report d'échéancier ou diminution de portée.

** Si l'on exclut un projet de 317 millions de dollars pour lequel on a respecté les paramètres, le pourcentage s'élève à 66 p. cent et le pourcentage total passerait de 72 à 84 p. cent.

8.17 Comme on le voit dans ce tableau, environ deux projets sur trois ne respectent pas au moins l'un des paramètres initiaux. Un ou plusieurs paramètres peuvent être touchés par ce non-respect. Par exemple, on peut respecter les coûts, mais avoir réduit la portée du projet ou en reporter les échéances. Soulignons par ailleurs qu'un non-respect de l'échéancier de quelques mois ou un dépassement de coûts de quelques milliers de dollars d'un projet ne signifie pas pour autant que ce dernier est un échec. Le tableau 5 présente 10 exemples de projets de notre collecte pour lesquels au moins l'un des paramètres initiaux n'a pas été respecté.

**Deux projets sur trois: non-respect
d'au moins un des paramètres initiaux.**

2. La portée se définit par le bassin d'utilisateurs et les composantes prévus. Le bassin d'utilisateurs fait référence aux personnes qui font usage de la solution. La notion de composantes peut renvoyer par exemple aux fonctionnalités ou aux options d'un système.

Tableau 5

Exemples de projets de la collecte pour lesquels au moins l'un des paramètres initiaux n'a pas été respecté

Caractéristiques du projet				Paramètres		
Entité	Coûts initiaux (en millions de dollars)	Échéancier initial (début et fin)*	Coûts (en millions de dollars)**	Délais (en mois)**	Portée	
Projets en cours et avancés						
Projet 1	Ministère	2,9	2003-2005	↑ 1,0	↑ 40	Respectée
Projet 2	Ministère	7,4	2007-2008	Respectés	↑ 24	Moins de composantes
Projet 3	Ministère	1,6	2006-2008	↑ 0,7	↑ 24	Respectée
Projet 4	Ministère	8,8	2007-2009	↑ 2,0	↑ 7	Respectée
Projet 5	Organisme	1,0	2007-2009	↑ 2,2	↑ 24	Moins de composantes et moins d'utilisateurs
Projets terminés						
Projet 6	Organisme	22,1	2004-2006	↑ 5,3	↑ 27	Moins de composantes
Projet 7	Ministère	8,7	2006-2007	↑ 2,6	↑ 12	Respectée
Projet 8	Ministère	2,9	2003-2007	↑ 0,2	↑ 12	Moins de composantes
Projet 9	Ministère	4,2	2005-2007	Respectés	↑ 20	Respectée
Projet 10	Organisme	2,0	2007-2008	↑ 0,2	↑ 3	Respectée

* Tous les projets étaient en cours en 2008-2009.

** La flèche (↑) indique une augmentation.

Analyses de projets d'affaires liés aux ressources informationnelles

- 8.18** Comme nous l'avons mentionné précédemment, les difficultés rencontrées dans la réalisation d'un projet en matière de RI peuvent être propres au projet lui-même ou communes à plusieurs projets. Les difficultés spécifiques du projet peuvent être minimisées par une gestion appropriée de celui-ci. La littérature sur la gestion de projets liés aux RI mentionne plusieurs facteurs de succès pour une saine gestion de tels projets. On peut notamment mentionner les raisons suivantes : l'expérience de l'entité dans la réalisation de projets, l'engagement et le leadership de la haute direction, le découpage du projet en différentes étapes et une gestion adéquate des risques. L'annexe 3 présente une synthèse des principaux facteurs de succès déterminés dans diverses études récentes sur le sujet.

- 8.19** Dans le cadre de cette mission, nous avons examiné sept projets d'envergure différente dont les caractéristiques sont présentées à l'annexe 4. Ces projets sont soit terminés, soit en cours, soit réenlignés et repris. Nous avons sélectionné certains des facteurs de succès reconnus dans le domaine de la gestion des projets touchant les RI et nous avons évalué, pour chacun des sept projets, la présence ou l'absence de ces facteurs (voir tableau 6 plus bas).
- 8.20** Selon notre évaluation, deux projets sont des succès, alors que deux autres ont connu ou connaissent des difficultés. Enfin, trois projets se sont soldés par un échec, dont deux ont été réenlignés par la suite.
- 8.21** Voici ce qui ressort de notre analyse de ces sept projets :
- Les projets pour lesquels un grand nombre de facteurs de succès ont été mis en place se sont mieux déroulés que les autres, et les paramètres initiaux ont été respectés de façon satisfaisante. C'est le cas des projets Registre foncier du Québec en ligne et Régime québécois d'assurance parentale (RQAP).
 - Certains facteurs de succès, tels que l'« Implication et adhésion des utilisateurs finaux dans le projet » et la « Maîtrise d'œuvre assurée par des spécialistes d'affaires (et non uniquement des technologues) », sont généralement présents systématiquement.
 - Un facteur de succès, soit le « Projet composé de sous-projets créant des actifs informationnels autonomes », est absent systématiquement lorsque les entités entreprennent leur projet, ce qui nous indique qu'elles n'ont pas le réflexe d'en tenir compte.
 - Les facteurs de succès « Projet initial réaliste en fonction de l'expérience de l'entité et des partenaires impliqués » et « Compétences stratégiques à l'interne pour assurer la maîtrise d'œuvre du projet » étaient absents au départ dans cinq des sept projets analysés. Ils font référence à la maturité et à la capacité d'un organisme de mener à terme un projet.
- 8.22** Quelles sont les raisons expliquant l'absence d'un facteur de succès dans la gestion de projets? En particulier, les facteurs de succès « Projet initial réaliste en fonction de l'expérience de l'entité et des partenaires impliqués » et « Compétences stratégiques à l'interne pour assurer la maîtrise d'œuvre du projet » interpellent-ils les organismes centraux en matière de gouvernance centrale des RI dans l'administration publique? Les sections suivantes s'intéressent donc aux causes communes des difficultés rencontrées dans les projets d'affaires liés aux RI dans l'administration publique au Québec.
- Sur les sept projets, deux sont des succès, deux ont connu des difficultés et trois se sont soldés par un échec.**
- La présence ou l'absence de certains facteurs de succès interpelle les organismes centraux en matière de gouvernance.**

Tableau 6
Présence de facteurs de succès

	Registre foncier du Québec en ligne (MRNF)	ROAP (MESS)	PGI (CARRA)	DSQ (MSSS, ASSS de Montréal, CHQ, INSPQ, RAMQ)	GIRES – SAGIR 1 ^{er} et 2 ^e volets (SCT, CSPO)	SILJ (MJO, MSP, DPCP)	Système de gestion intégrée d'information (Curateur public du Québec)
Maîtrise d'œuvre assurée par des spécialistes d'affaires (et non uniquement des technologues)	■	■	■	□	□	■	Avant: □ Après: ■
Projet initial réaliste en fonction de l'expérience de l'entité et des partenaires impliqués	■	■	□	□	GIRES: □ SAGIR 1: □ SAGIR 2: ■	□	Avant: □ Après: ■
Implication et adhésion des utilisateurs finaux dans le projet	■	■	■	■	■	Avant: □ Après (2 ^e révision): ■	■
Engagement et leadership de la haute direction et implication active et continue d'un haut gestionnaire	■	■	■	□	■	Avant: □ Après (2 ^e révision): ■	■
Compétences stratégiques à l'interne pour assurer la maîtrise d'œuvre du projet	■	■	□	□	□	Avant: □ Après (2 ^e révision): ■	Avant: □ Après: ■
Projet composé de sous-projets créant des actifs informationnels autonomes	□	□	□	□	GIRES: □ SAGIR 1-2: ■	Avant: □ Après (2 ^e révision): ■	Avant: □ Après: ■
Diagnostic en cours de projet par un intervenant externe du projet (vérification interne, MSG, autres)	□	■ Vérification interne – firme externe	■ [*] Firme externe	□ [*]	□ [*]	■ [*] Vérification interne – MSG	■ Vérification interne – MSG – comité externe
Saines pratiques en place en matière de suivi, de gestion des risques et de gestion du changement	■	■	■	■	GIRES: □ SAGIR 1-2: ■	Avant: □ Après (2 ^e révision): ■	Avant: □ Après: ■
Évaluation du projet par le Vérificateur général	Succès	Succès	Difficultés pendant et après le projet	Échec	GIRES: échec SAGIR 1: succès Après: projets réalignés avec plusieurs facteurs de succès maintenant mis en place	Avant: difficultés majeures	Avant: échec

* Le Vérificateur général a réalisé par le passé des vérifications de l'optimisation des ressources à l'égard de ces projets.

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux	INSPQ	Institut national de santé publique du Québec	MSP	Ministère de la Sécurité publique
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales				

Gouvernance centrale

- 8.23** La gouvernance détermine l'alignement stratégique de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles sur les orientations de l'État. Elle touche à la fois à des questions relatives au leadership, à la structure quant à l'autorité, au cadre opérationnel, aux principes et aux normes qui déterminent l'encadrement des RI et aux processus de décision.
- 8.24** Le SCT a été l'unique organisme central d'importance dans la gouvernance des RI jusqu'en février 2005. Dès lors, des responsabilités assumées par le SCT ont été transférées à un nouveau ministère, soit le MSG, comme cela a été présenté dans le tableau 2, lorsque la direction du SCT spécialisée en RI a joint ce nouveau ministère. Ainsi, même si le SCT a conservé le rôle de conseiller en la matière auprès du gouvernement, rôle qui lui avait été confié par la *Loi sur l'administration publique* (LAP), il n'avait plus cette expertise à l'interne. Il devenait alors important que le MSG assume pleinement non seulement un rôle de soutien au SCT, mais aussi un rôle de leadership en matière de gouvernance centrale ayant trait aux RI.
- 8.25** En fait, le modèle du SCT sans expertise interne et s'appuyant sur le MSG n'a pas fonctionné. Cette structure a affaibli la gouvernance centrale, a amené une confusion à l'égard des rôles et des responsabilités de ces entités et a résulté en une absence d'un réel leadership. Les sections suivantes appuient nos constatations.

Un modèle non fonctionnel : le Secrétariat sans expertise interne en ressources informationnelles.

Rôles et responsabilités

- 8.26** La documentation gouvernementale accorde des responsabilités – parfois distinctes, parfois communes – au SCT et au MSG à l'égard des RI. Un tel partage des rôles et des responsabilités est difficile à interpréter, ce qui crée de la confusion, comme l'ont soulevé plusieurs intervenants.
- 8.27** En cette matière, l'exemple le plus éloquent est celui relié à la détermination des orientations :
- Le Conseil du trésor, soutenu par le SCT, a la responsabilité de déterminer des orientations pour les ministères et les organismes portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des RI.
 - Le MSG a la responsabilité, notamment, de développer une vision gouvernementale et des orientations stratégiques pour guider les choix technologiques des ministères et des organismes.
- 8.28** À la suite de la mise en place d'une telle structure de gouvernance et de la répartition des rôles et des responsabilités, il est difficile de comprendre les distinctions entre les rôles du SCT et ceux du MSG et de déterminer le type d'orientations dont chacun a la responsabilité et à qui les ministères et les organismes doivent se référer. De plus, quelles orientations doivent primer, celles du MSG ou celles du SCT, si l'un et l'autre en déterminent dans le même domaine? Enfin, comment le SCT peut-il toujours élaborer des orientations en matière de gestion des RI puisque son expertise dans ce domaine a été transférée au MSG? Dans ce contexte, la coordination entre ces deux entités devient essentielle mais, comme nous le décrivons plus loin, cela n'est pas toujours le cas.

Création du poste de dirigeant principal de l'information : du Secrétariat du Conseil du trésor au ministère des Services gouvernementaux

- 8.29** Cette confusion des rôles et des responsabilités se traduit aussi dans la compréhension de la fonction de DPI et du leadership qu'il peut exercer. La création d'un poste de DPI vise notamment à mettre en place une approche gouvernementale coordonnée afin de réduire les chevauchements, de faire les bons investissements, de favoriser le partage des infrastructures, des ressources et des expériences, et ce, dans un contexte où la disponibilité des ressources humaines et financières est limitée. L'examen des pratiques de gouvernance dans d'autres administrations publiques démontre clairement qu'il est important que le DPI dispose de capacités réelles pour remplir son rôle de leader dans la gouvernance des RI.
- 8.30** En 2003, le SCT a créé en son sein la fonction de DPI, mais n'a toutefois pas défini de responsabilités distinctes pour la personne qui occupait le poste, soit le secrétaire associé à l'infrastructure gouvernementale et aux ressources informationnelles, ni ne lui a accordé de ressources additionnelles.
- 8.31** Ensuite, le transfert de l'expertise en RI du SCT au MSG en 2005 n'a pas donné lieu à la nomination simultanée dans ce ministère d'un DPI disposant d'une capacité adéquate pour remplir son rôle de soutien au SCT et de leader dans la transformation organisationnelle en matière de RI.
- 8.32** Ce n'est qu'en 2007 que le Conseil des ministres a nommé un nouveau DPI au sein du MSG. Toutefois, il a été difficile pour celui-ci d'influencer réellement la gestion des RI et d'exercer le leadership requis dans toute l'administration gouvernementale, compte tenu de la confusion des rôles et des responsabilités entre le SCT et le MSG ainsi que du contexte d'autonomie des ministères et des organismes dans la gestion des RI.
- 8.33** Le leadership se définit comme la capacité à rassembler une équipe ou une collectivité autour d'une vision commune. Le travail de DPI en est certainement un de leadership en grande partie. Plus précisément, le DPI doit être reconnu par ses pairs et sa crédibilité doit être renforcée par des initiatives de transformation qu'il a réussies. Il doit aussi disposer d'un pouvoir d'influence significatif. Le tableau 7 compare le DPI du Québec à celui d'autres administrations. Il ressort de cette comparaison que le DPI du Québec peut difficilement jouer son rôle de leader à l'égard des entités disposant d'unités de RI d'importance quand son pouvoir d'intervention ne consiste qu'à faire des observations au SCT. La structure hiérarchique mise en place au Canada et en Ontario et le pouvoir d'intervention accordé aux DPI leur permettent d'asseoir leur autorité de façon plus marquée.

Difficultés pour le dirigeant principal de l'information : influencer la gestion et exercer le leadership requis.

Tableau 7
Dirigeant principal de l'information

	Autorité de laquelle relève le DPI	Interventions lors de l'approbation des projets d'affaires liés aux RI
Québec	MSG	Observations faites au SCT pour les projets de plus de un million de dollars
Canada	SCT	Recommandations formulées au SCT pour les projets dépassant les seuils d'approbation fixés aux entités (variable selon la maturité de l'entité)
Ontario	Conseil des ministres	• 10 M\$ et plus : recommandations par le comité et approbation par le Conseil du trésor et le Conseil des ministres • De 1 à 10 M\$: approbation par le comité d'approbation des projets en technologies de l'information, présidé par un représentant de l'équipe du DPI principal • Moins de 1 M\$: ministères et agences

Vision d'ensemble

8.34 Les organismes centraux ont la responsabilité d'avoir une vision d'ensemble claire de la gestion des RI dans toute l'administration gouvernementale³, de la diffuser et de la mettre en application, et ce, en collaboration avec toutes les entités gouvernementales. Une vision d'ensemble claire implique d'abord une connaissance adéquate des besoins, des ressources financières et humaines actuellement engagées dans le domaine des RI, puis la mise en place d'un cadre opérationnel lié aux RI qui s'arrime à des orientations gouvernementales précises et complètes pouvant porter notamment sur les éléments suivants :

- la stratégie en matière de choix technologiques et d'investissements ;
- le soutien en matière de gestion de projets dans le domaine des RI ;
- la stratégie quant à l'utilisation des ressources internes et externes.

8.35 À notre avis, une telle vision d'ensemble n'existe pas actuellement. Le MSG a certes accompli certaines actions pour renforcer la compétence des personnes occupant des postes stratégiques comme nous le mentionnons plus loin. Toutefois, les organismes centraux n'ont pas élaboré d'orientations précises ni complètes quant aux éléments mentionnés précédemment. En conséquence, chaque entité définit ses propres priorités en matière de RI, dispose d'une grande marge de manœuvre dans ses choix technologiques et dans ses choix se rapportant à l'utilisation de ressources internes et externes et ne peut compter sur un soutien adéquat d'une instance centrale.

Absence de vision d'ensemble sur la gestion des ressources informationnelles.

8.36 Les organismes centraux ont un portrait⁴ partiel et peu utilisable des activités relatives aux RI dans l'administration gouvernementale, étant donné que leurs outils de collecte présentent des déficiences. De plus, les collectes d'information qu'ils ont réalisées afin d'obtenir un portrait d'ensemble des RI et des projets dans ce domaine sont incomplètes, car elles excluent les données de certains organismes, dont la CARRA et les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. D'ailleurs, comme il a été mentionné précédemment, il n'y a aucune collecte de données sur les RI dans le réseau de

3. L'administration gouvernementale fait référence aux ministères et organismes assujettis au chapitre VI de la LAP.
4. Seuls les ministères et organismes visés par le chapitre VI de la LAP peuvent faire l'objet d'une collecte par les organismes centraux.

l'éducation et ce n'est qu'en 2008, soit deux ans après le lancement du grand projet d'informatisation qu'est le DSQ, que l'on a réalisé une collecte d'information sur les RI dans les entités du réseau de la santé et des services sociaux. En outre, les données recueillies par le SCT et le MSG ne permettent pas de cibler les projets risqués ou les projets stratégiques ni de soutenir l'optimisation par la réutilisation ou le partage d'applications existantes.

- 8.37** Par ailleurs, en 2003, une architecture d'entreprise a été publiée par le gouvernement, mais cet effort a été insuffisant, comme nous le mentionnions dans un précédent rapport⁵. De fait, l'architecture d'entreprise gouvernementale doit être vue comme un plan d'urbanisation d'une ville. Elle se compose d'un ensemble de données hautement stratégiques, ce qui inclut les éléments suivants : l'environnement et les enjeux, la stratégie d'évolution, les architectures courante et visée pour chaque domaine d'affaires, le processus de transition, les standards retenus. Dans un contexte où la technologie est présente dans toutes les entités gouvernementales et qu'elle évolue rapidement, cette architecture prend toute son importance. Qui plus est, sa mise à jour régulière est aussi importante que son développement initial.
- 8.38** Pourtant, encore aujourd'hui, des éléments de base de cette architecture sont manquants. De plus, les organismes centraux ne disposent pas d'un plan de pilotage découlant de l'architecture d'entreprise gouvernementale pour encadrer les choix technologiques des entités et faciliter la consolidation et l'optimisation des infrastructures technologiques. Ainsi, des choix technologiques différents se font dans plusieurs secteurs, dont les logiciels de gestion documentaire, les applications de courrier électronique, les services Web et les installations réseau.
- 8.39** À titre d'exemple, la stratégie de consolidation adoptée en Ontario vise à mettre en place une infrastructure technologique commune, ce qui fait que les réseaux, les systèmes et les processus qui y sont liés doivent être compatibles et uniformes dans tous les ministères et organismes. De même, un découpage de la fonction publique dans cette province en différents domaines d'affaires permet de conserver une certaine flexibilité et une proximité avec le milieu d'affaires, et de faciliter la coordination sur le plan sectoriel tout en assurant une bonne représentativité sur le plan central.

Soutien offert par les organismes centraux

- 8.40** Les organismes centraux n'ont pas réussi à mettre en place des mécanismes efficaces de soutien aux entités non pourvues d'une expertise suffisante à l'égard des RI. En matière de soutien, l'implantation des centres de services partagés (CSPQ et CISP), qui avaient été mis en place initialement pour favoriser notamment des économies d'échelle et des gains de productivité, n'a pas donné les résultats prévus. À ce titre, mentionnons qu'il n'y a plus d'offre de services des deux centres interministériels de services partagés. Le transfert des ressources en RI de l'un de ces centres au CSPQ n'a pas donné les résultats attendus. En fait, un rapport de Raymond Chabot Grant Thornton sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, présenté en septembre 2010, établit les constats suivants :

Absence de mécanismes efficaces pour soutenir les entités non pourvues d'une expertise suffisante.

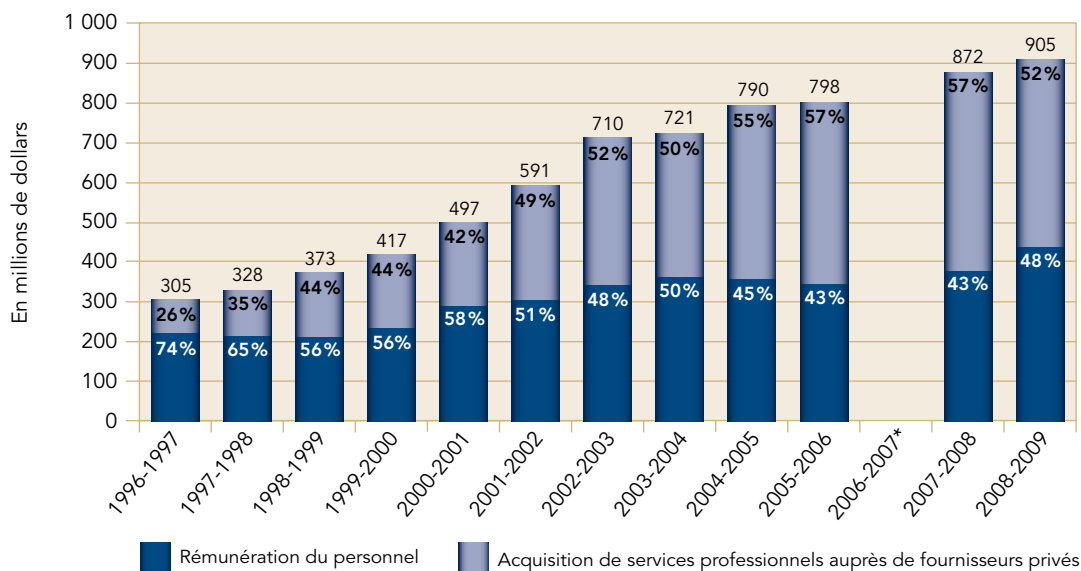
5. « Prestation de services du gouvernement en ligne », *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, tome II, chap. 3.

- Le CSPQ n'a pas contribué de façon significative à la réduction des coûts liés aux technologies de l'information au gouvernement du Québec. Les coûts affectés aux technologies de l'information des partenaires d'affaires du CSPQ n'ont pas significativement baissé et, quoique les solutions soient jugées de qualité et très sécuritaires et que l'expertise soit reconnue, la clientèle n'est pas satisfaite des délais ni des coûts des services.
 - Certaines conditions ont eu un impact significatif sur la réussite de l'implantation du CSPQ, dont les suivantes : la stratégie d'adhésion volontaire des partenaires, la difficulté d'arrimer les rôles de plusieurs organisations gouvernementales impliquées dans la gouvernance des technologies de l'information, un cadre gouvernemental de gouvernance déficient.
 - La gestion des RI demeure principalement une fonction décentralisée : chacun des ministères et organismes se dote d'une expertise, d'infrastructures et de systèmes. Le faible taux d'adhésion des ministères et organismes à l'offre de la vice-présidence aux technologies de l'information du CSPQ fait en sorte que les économies que le gouvernement pouvait espérer ne se sont pas concrétisées.
- 8.41** Pour sa part, le MSG ne met pas à la disposition des entités gouvernementales d'outils ni d'experts pour aider les gestionnaires ou encore les chargés de projet à jouer pleinement leurs rôles. Par exemple, il ne diffuse pas d'information sur les saines pratiques de gestion de projets, d'évaluation des étapes de projet et de développement de systèmes.
- 8.42** À titre d'exemple, au gouvernement fédéral, des outils permettent de soutenir les organismes publics fédéraux dans l'amélioration de la gestion et de la supervision des projets liés aux RI, parmi lesquels on trouve les suivants :
- Un site Web rassemblant outils et directives est mis à la disposition des entités fédérales.
 - Un tableau de bord générique proposé aux dirigeants d'organismes ou aux cadres supérieurs leur permet d'avoir un aperçu de l'état général d'un projet lié aux RI et de poser les bonnes questions au responsable de ce projet. On y trouve notamment diverses questions portant sur l'état du projet, les paramètres initiaux, réels et à venir en matière de coûts, d'échéances et de portée, les risques, leur probabilité et leur impact s'ils se réalisent, et le roulement du personnel.
- 8.43** Enfin, comme nous l'avons observé dans la section portant sur les analyses de projets, les raisons de la présence de facteurs de succès ou de leur absence mériteraient une analyse approfondie par les organismes centraux. Une telle analyse n'a pas été réalisée ou, à tout le moins, elle n'a pas été documentée ni partagée avec l'ensemble des entités, ce qui pourrait pourtant réduire la probabilité de revivre les mêmes difficultés dans des projets relatifs aux RI.

Stratégie quant à l'utilisation de l'expertise interne et externe

- 8.44** Nous présentons dans le graphique 1 l'évolution des dépenses liées aux ressources internes et aux ressources externes dans le domaine informatique jusqu'en 2008-2009. Ces données excluent les dépenses des entités des réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation. Comme on peut le constater, les ressources externes représentent plus de la moitié des dépenses de main-d'œuvre en technologies de l'information dans les ministères et les organismes⁶.

6. Les dépenses incluent celles des organismes budgétaires et non budgétaires. Pour l'année 2007-2008, les dépenses afférentes à la main-d'œuvre de la CSST sont toutefois exclues des données du SCT. Pour les années 2004-2005 et 2005-2006, les données du MSG sont globales. Il n'est donc pas possible de dire si les données de la CSST ou d'autres organismes sont exclues ou non de celles du MSG.

Graphique 1**Dépenses afférentes à la main-d'œuvre en informatique des ministères et organismes**

- 8.45** La firme de recherche spécialisée en technologies de l'information, Gartner, a publié des données obtenues lors d'un sondage qu'elle a réalisé sur les dépenses en la matière. Selon ces données, de 2004 à 2008, le pourcentage des dépenses en RI liées à des ressources externes s'est maintenu de 8 à 24 p. cent pour les gouvernements de niveau provincial et les États dans le monde. En 2008-2009, comme on le voit dans le graphique 1, ce pourcentage était de 52 p. cent dans la fonction publique québécoise. Ainsi, le Québec repose beaucoup plus que d'autres administrations publiques sur des ressources externes.
- Pourcentage des dépenses liées à des ressources externes: 52 p. cent.**
- 8.46** 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. À notre connaissance, cette stratégie n'existe pas. Chaque entité développe sa propre stratégie d'utilisation des ressources internes et externes en tenant compte de ses besoins et de sa capacité à attirer et à retenir les ressources humaines spécialisées dans ce domaine.
- 8.47** Selon les saines pratiques et les résultats d'une vérification que nous avons réalisée en 2005-2006, la conception et la maîtrise d'œuvre des projets liés aux RI doivent généralement être confiées à des ressources internes puisqu'elles disposent d'une meilleure connaissance du domaine d'affaires de l'organisation. De plus, des fonctions stratégiques en technologies de l'information telles que l'architecture d'affaires devraient être prioritairement remplies par des ressources internes. À l'inverse, les activités ayant peu d'incidences organisationnelles et dans lesquelles les emplois sont de nature surtout technique peuvent être confiées plus facilement à des tiers.

- 8.48** Les résultats de notre vérification montrent cependant des situations préoccupantes quant à la maîtrise d'activités stratégiques en RI par certaines entités gouvernementales. Parmi celles-ci, mentionnons les suivantes :
- L'équipe d'architecture d'un ministère d'importance se compose de 15 ressources externes et de 3 personnes à l'interne.
 - Selon l'information recueillie dans notre collecte, parmi 21 ministères et organismes de grande taille, 12 ont répondu qu'ils recouraient à des ressources externes pour la rédaction des appels d'offres, dont 10 pour des raisons de manque d'expertise ou d'expérience. Par exemple, dans un ministère, on y a eu recours pour les travaux technologiques à documenter et, dans un organisme, pour la rédaction des besoins.
 - Le recours aux ressources externes est de plus en plus fréquent pour pourvoir des postes stratégiques vacants, ce qui augmente le risque de perte de maîtrise d'œuvre des projets.
- 8.49** En plus des dimensions technologiques, le développement d'une stratégie quant au choix de ressources internes et externes a aussi une dimension financière et une de gestion de ressources humaines. Par exemple :
- Des postes permanents en RI sont actuellement pourvus par des ressources externes. Le taux d'une ressource à l'interne varie environ de 215 à 475 dollars par jour, comparativement à une ressource externe dont le taux se situe régulièrement entre 400 et 950 dollars.
 - Des personnes expérimentées de la fonction publique devancent leur retraite de quelques années, vont travailler dans des firmes de services-conseils et reviennent au gouvernement pour faire des mandats à des coûts plus élevés pour l'entité. Nous avons relevé une vingtaine de cas parmi lesquels quelques personnes sont retournées dans la même entité pour effectuer les mêmes tâches.
- 8.50** Il est important de souligner cependant que le MSG a accompli en 2008 des actions concrètes pour renforcer la compétence des personnes occupant des postes stratégiques en RI :
- réalisation d'analyses sur certains de ces emplois, dont le chargé de projet et l'architecte, afin de dresser un profil des compétences et d'évaluer la situation actuelle et les écarts ;
 - élaboration d'un plan de formation pour les postes jugés stratégiques en RI ;
 - offre de séances de formation depuis 2009 par le Centre de leadership et de développement des compétences du CSPQ pour ces postes.
- 8.51** Bref, puisqu'ils n'ont pas de vision d'ensemble ni de stratégie à l'égard de la main-d'œuvre et qu'ils n'offrent pas de soutien adéquat, le SCT et le MSG ne peuvent assurer une gouvernance centrale adéquate quant à la gestion économique, efficiente et efficace des RI dans toute l'administration gouvernementale.
- Situations préoccupantes quant à la maîtrise d'activités stratégiques.**

Gestion administrative

- 8.52** Les paragraphes suivants montrent que, même si des directives sont en place, elles ne sont pas toujours appliquées avec rigueur. Nous avons également constaté que la capacité d'analyse et de traitement du SCT aux fins de la recommandation des projets doit être améliorée. En ce qui a trait au suivi des projets approuvés, à défaut d'un processus formalisé, le SCT devrait s'assurer qu'il donne suite à ce que le Conseil du trésor lui prescrit. Enfin, la correction d'importantes lacunes organisationnelles connues depuis 2007 n'a pas été priorisée. Devant ces manquements, certaines dimensions de la gestion administrative à l'égard des RI nous apparaissent déficientes et entravent l'application des directives, voire de saines pratiques de gestion.

Application de directives ou de règles existantes

- 8.53** Le respect des paramètres de départ en matière de coûts, de portée et d'échéancier est important, mais le succès d'un projet dépend avant tout du fait qu'il permet d'atteindre les objectifs d'affaires. C'est pourquoi un dossier d'affaires complet est un incontournable pour que l'on soit en mesure de conclure quant à la contribution d'un projet aux objectifs d'affaires.
- 8.54** Selon les saines pratiques de gestion, la constitution d'un dossier d'affaires est la première activité à accomplir pour un projet et permet de structurer l'information afin d'aider les décideurs à choisir la meilleure solution. Dès la fin de cette étape, on a une bonne idée des paramètres d'un projet⁷.
- 8.55** Dès la mise en vigueur en 2006 de la directive sur la gestion des RI, le Conseil du trésor a exigé que chaque projet soumis à son approbation⁸ soit accompagné d'un dossier d'affaires. Le SCT a précisé les éléments à inclure dans celui-ci. D'ailleurs, le SCT fournissait déjà, depuis septembre 2002, un exemple de dossier d'affaires incluant les éléments demandés, ce qui constitue une bonne pratique.

7. Les paramètres initiaux viennent se préciser lors de l'étape dite d'« architecture ». C'est sur la base de ceux-ci que devraient être calculés les écarts quant aux coûts, à la durée et à la portée d'un projet.

8. Tout projet de développement lié aux RI doit faire l'objet d'une autorisation par le Conseil du trésor à moins que le coût estimé du projet soit inférieur à un million de dollars et que ce projet ne demande pas les travaux suivants : certains types de travaux en télécommunication, des travaux liés au développement d'un site Internet pour les citoyens et les entreprises, des travaux nécessitant l'ajout d'effectifs, ou le recours à un fournisseur externe pour des services de traitement et d'hébergement.

- 8.56** Dans le cadre de notre collecte de données, nous avons demandé aux entités gouvernementales de nous fournir le dossier d'affaires de leurs projets. Nous avons analysé les dossiers reçus et constaté une disparité significative de leur contenu, certaines entités confondant même le dossier d'affaires avec un manuel d'organisation de projet⁹. Contrairement aux collectes effectuées par le SCT et le MSG, la nôtre ne s'est pas limitée aux ministères et organismes visés par le chapitre VI de la LAP; en effet, elle a inclus notamment les entités des réseaux.
- 8.57** Pour notre analyse, nous avons évalué la présence des cinq éléments suivants, retenus parmi les saines pratiques et exigés selon les directives du Conseil du trésor, dans les dossiers d'affaires transmis par les entités :
- description et justification des besoins ;
 - solutions possibles ;
 - présentation détaillée de la meilleure solution ;
 - bénéfices prévus ;
 - risques associés au projet.
- 8.58** Le tableau 8 montre qu'une grande majorité des projets de notre collecte, autant en nombre qu'en valeur, ne sont pas soutenus par un dossier d'affaires contenant les éléments mentionnés ci-dessus. Mentionnons les exemples suivants :
- Seulement 11 p. cent des projets, soit 29 projets sur 269, ont un dossier d'affaires contenant l'ensemble des éléments exigés selon les saines pratiques et les exigences du SCT.
 - Pour plus de 50 p. cent des projets, soit 151 des 269 projets, dont la valeur est de 786 millions de dollars, les dossiers d'affaires sont absents.
 - Pour plusieurs projets, d'une valeur totale de 2 milliards de dollars, les dossiers d'affaires sont insatisfaisants et ne contiennent pas d'analyse de risques dans 67 p. cent des cas.
- Pas de dossier d'affaires adéquat pour plus de 50 p. cent des projets.**

9. Ce type de manuel détermine essentiellement, une fois la solution choisie et le projet à l'étape du démarrage, la structure du projet et les responsabilités des acteurs. Il ne s'agit donc pas du dossier d'affaires.

Tableau 8
Dossiers d'affaires pour les projets de notre collecte*

	Ministères		Organismes		Réseau de l'éducation		Réseau de la santé et des services sociaux		Total	
	Nombre	Valeur (M\$)	Nombre	Valeur (M\$)	Nombre	Valeur (M\$)	Nombre	Valeur (M\$)	Nombre	Valeur (M\$)
Projets totaux	103	1 433,7	98	1 446,9	18	74,5	50	203,2	269	3 158,3
Dossier d'affaires satisfaisant	19	106,1	10	182,2	–	–	–	–	29	288,3
Sans dossier d'affaires	58	283,4	52	365,7	9	17,9	32	119,4	151	786,4
Dossier d'affaires insatisfaisant (au moins un des cinq critères n'est pas rempli)	26	1 044,2	36	899,0	9	56,6	18	83,8	89	2 083,6
Ventilation des critères insatisfaisants**										
Absence de justification du projet	–	–	2	3,3	–	–	2	5,3	4	8,6
Autres solutions possibles non analysées	24	1 001,1	27	704,9	4	34,2	18	83,7	73	1 823,9
Description de la solution retenue absente	8	274,5	10	376,8	4	28,3	13	68,1	35	747,7
Analyse de risques absente	19	979,6	23	796,5	8	49,7	10	26,1	60	1 851,9
Bénéfices non évalués	15	307,5	27	596,2	8	55,5	15	78,9	65	1 038,1

* Pour 113 projets, les entités ont indiqué avoir un dossier d'affaires, mais le dossier reçu était insatisfaisant ou aucun dossier ne nous a été transmis. Pour plus de 50 p. cent de ces projets, dont la valeur totale s'élève à plus de un milliard de dollars, nous avons redemandé l'information. L'évaluation de la conformité du dossier d'affaires est demeurée la même, car l'information additionnelle fournie par ces entités n'était pas satisfaisante.

** Un même projet peut présenter plus d'un critère insatisfaisant.

8.59 Ces résultats nous invitent à nous interroger sur la suffisance et la qualité des paramètres présentés à la haute direction de l'entité et les bases sur lesquelles les projets ont été estimés et approuvés par celle-ci, qu'ils soient soumis ou non à l'approbation du Conseil du trésor. Bien que la préparation d'un dossier d'affaires n'offre pas l'assurance du succès d'un projet, ne pas avoir un dossier complet est sans aucun doute une raison importante expliquant le fait que les paramètres initiaux ne sont pas respectés pour une grande proportion des projets. Les entités devraient être les premières concernées par la réussite des projets qu'elles entreprennent et, en conséquence, ont la responsabilité d'accorder une grande importance à la préparation des dossiers d'affaires.

8.60 Nous avons par ailleurs pris connaissance de 11 dossiers d'affaires, représentant 259 millions de dollars, sur les 50 qui ont été soumis au SCT depuis la mise en vigueur en 2006 de la directive sur la gestion des RI jusqu'au 31 mars 2010, laquelle exige la présence d'un dossier d'affaires. Le choix des dossiers a été fait en fonction de notre période de vérification et de la valeur des projets, puisque nous voulions avoir des projets de différentes strates. Tout comme pour les données obtenues lors de notre collecte, il n'y a pas d'uniformité en ce qui a trait au contenu des dossiers d'affaires préparés par les ministères et organismes. Des éléments pourtant exigés dans la directive sont absents ou insatisfaisants, tels que

l'analyse de risques ou l'analyse d'autres solutions possibles, ce qui fait en sorte que plus de la moitié des 11 dossiers d'affaires que nous avons analysés sont insatisfaisants. Ces dossiers ont quand même été soumis par le SCT à l'approbation du Conseil du trésor (tableau 9), approbation qui a été obtenue.

Tableau 9

Résultats de l'analyse de 11 dossiers d'affaires soumis au Secrétariat du Conseil du trésor

Dossier d'affaires		Évaluation du dossier d'affaires par le Vérificateur général
Projets inférieurs à 10 millions de dollars		
Projet A	• Éléments absents – analyse des autres solutions possibles – analyse de risques • Élément insatisfaisant – bénéfices espérés	☐
Projet B	• Conforme	☒
Projet C	• Éléments absents – analyse des autres solutions possibles – justification de la solution optimale retenue – analyse de risques	☐
Projet D	• Conforme	☒
Projet E	• Conforme	☒
Projet F	• Élément absent – analyse des autres solutions possibles	☐
Projets de 10 à 25 millions de dollars		
Projet G	• Conforme	☒
Projet H	• Conforme	☒
Projets de plus de 25 millions de dollars		
Projet I	• Élément insatisfaisant – analyse des autres solutions possibles • Élément absent – analyse de risques	☐
Projet J	• Éléments insatisfaisants – analyse des autres solutions possibles – analyse de risques	☐
Projet K	• Élément absent – analyse des autres solutions possibles	☐

■ Satisfaisant □ Insatisfaisant

8.61 L'approbation du Conseil du trésor est parfois assortie de diverses demandes à l'égard de l'entité. Par exemple, dans un dossier, le Conseil a donné son approbation en février 2007 à un projet composé de sept étapes devant se réaliser au cours de l'année 2007, bien que le dossier d'affaires ne contienne pas d'analyse de risques ni d'analyse présentant d'autres solutions possibles. Dans sa décision, le Conseil demandait à l'entité concernée de transmettre au SCT avant le début de la deuxième étape une analyse des risques et les mesures qui avaient été mises en place pour les atténuer. Or, le dossier ne fait état

d'aucun échange entre le SCT et l'entité au cours des deux années qui ont suivi l'approbation du projet. L'analyse de risques a finalement été produite par l'entité seulement en juillet 2009.

- 8.62** Enfin, le SCT a indiqué que des échanges verbaux et l'envoi de courriels ont parfois lieu avec les entités concernées lorsque des éléments du dossier d'affaires sont absents. Toutefois, ces échanges ne sont pas consignés dans les dossiers. En outre, pour tous les dossiers examinés, la décision d'approuver le projet n'a jamais été liée à la production d'un élément absent du dossier d'affaires remis au SCT.

Capacité d'analyse et de traitement des organismes centraux

- 8.63** À compter de 2002, le SCT devait proposer au Conseil du trésor les projets de nature stratégique en matière de RI à des fins d'approbation et, si le Conseil le demandait, effectuer un suivi. C'est d'ailleurs cette année-là qu'il diffusa aux ministères et organismes un guide sur ce que doit contenir, selon les saines pratiques, un dossier d'affaires.
- 8.64** En 2006, le gouvernement est venu préciser par la mise en place d'une directive que tous les projets de développement en RI de un million de dollars et plus des ministères et organismes visés par le chapitre VI de la LAP, sans égard au fait que les projets soient ou non stratégiques, devaient être soumis au SCT pour qu'il les analyse et qu'il recommande au Conseil du trésor de les approuver. Le SCT était le responsable de la mise en application de cette directive. Il était également précisé dans celle-ci que le MSG, étant donné son expertise technologique, devait donner son avis au SCT pour éclairer la décision du Conseil du trésor. Le Secrétariat avait le loisir de prendre cet avis en considération lorsqu'il déposait sa proposition à ce dernier. Le MSG disposait d'une grille étayée d'évaluation des projets lui permettant de donner son avis au SCT, ce qui n'était pas le cas de ce dernier.
- 8.65** Dans la documentation des 11 projets d'affaires que nous avons analysés et que le SCT a soumis à l'approbation du Conseil du trésor, nous avons noté les lacunes suivantes quant à la capacité d'analyse et de traitement des dossiers :
- Le SCT ne respecte pas sa propre directive, car il accepte des dossiers d'affaires incomplets (par exemple, absence d'analyse de risques dans des dossiers d'affaires qui lui sont soumis). En conséquence, des dossiers ne contenant pas certains éléments importants et prescrits sont quand même soumis au Conseil du trésor, avec la mention d'approuver le projet.
 - Même si le SCT est conseiller du Conseil du trésor pour l'analyse et le traitement des dossiers déposés par les ministères et organismes, sa capacité de réaliser une telle analyse n'est pas démontrée, étant donné qu'il n'a pas élaboré de grille d'analyse d'évaluation de projets.
- 8.66** Dans ce contexte, la coordination entre le SCT et le MSG est importante puisque ce dernier a établi une grille qui concerne un ensemble de critères touchant divers volets du projet (contexte, besoins d'affaires, solutions d'affaires, coûts, échéancier, bénéfices, etc.). Toutefois, l'absence de prise en compte par le SCT de certains avis pertinents formulés par le MSG fait que nous nous interrogeons sur l'efficacité de cette coordination. Par exemple :

Avis pertinents du MSG non retenus par le Secrétariat.

- Pour un projet de plus de 25 millions de dollars ayant connu des ratés importants et étant stratégique et risqué, le MSG avait proposé que l'entité fasse un suivi serré des risques. Cette observation n'a pas été retenue par le SCT qui a plutôt recommandé qu'un rapport d'avancement semestriel soit produit, comprenant notamment un plan de gestion des risques s'il y a modification à la planification initiale. Toutefois, malgré les difficultés rencontrées par l'entité dans ce projet, aucun rapport d'avancement n'a été produit jusqu'à ce qu'elle informe le SCT un an plus tard de ces difficultés.
- Un avis du MSG de s'assurer que les fournisseurs d'un projet de plus de 25 millions de dollars respectent des standards techniques diffusés par ce ministère n'a pas été retenu par le SCT pour un autre dossier.

Suivi des projets par les organismes centraux

- 8.67** Des lacunes ont été observées à l'égard du suivi réalisé par le SCT. Selon les saines pratiques, le SCT et le MSG devraient être en mesure de repérer à partir d'une liste de critères ou d'éléments à vérifier si le projet se déroule bien et si l'information permet de conclure qu'il devrait se poursuivre dans le futur. Toutefois, il n'existe pas de processus de suivi formel ni de balises pour recenser les projets d'affaires liés aux RI qui pourraient être touchés. Lorsqu'un suivi est exigé par le Conseil du trésor, le SCT demande un rapport à l'entité qui se limite à quelques éléments (coûts, degré d'avancement) sans spécifier le détail des informations à obtenir pour procéder à une analyse adéquate.
- 8.68** Nous avons noté également que le SCT ne recommande pas systématiquement au Conseil du trésor que soit effectué un suivi de projet lors de l'approbation des projets. Lorsque le Conseil demande le suivi d'un projet, le SCT n'y donne pas toujours suite. Par exemple, dans un des 11 dossiers vérifiés, nous avons constaté qu'aucun suivi ni rappel à l'entité n'a été fait par le SCT pour un projet d'envergure, alors que le Conseil du trésor demandait à l'entité des rapports semestriels. Près d'un an après l'approbation du projet par le Conseil du trésor, une lettre informait le Secrétariat que le projet éprouvait de grandes difficultés.
- 8.69** Le MSG n'est pas impliqué de façon systématique dans le suivi de certains projets approuvés. Rappelons que l'expertise en RI se trouve dans ce ministère depuis son transfert en 2005 et non au SCT. Dans 11 dossiers vérifiés, nous avons constaté que le MSG n'a pas été impliqué en ce qui a trait au suivi. Pourtant, dans 3 de ces dossiers, le Conseil du trésor avait demandé à l'entité concernée par le projet qu'un rapport de suivi soit transmis au MSG.
- 8.70** Enfin, les projets stratégiques ne sont pas systématiquement suivis par le SCT ou le MSG. À titre d'exemple, mentionnons le DSQ, l'un des plus grands chantiers en RI du gouvernement du Québec.

Suivi des projets approuvés: parfois absent, alors qu'il est exigé par le Conseil du trésor.

Gestes concrets pour corriger les lacunes déjà relevées

- 8.71** En 2006, le Conseil du trésor a mandaté son secrétariat pour la réalisation, en collaboration avec le MSG et le CSPQ, d'une étude sur la gestion de la main-d'œuvre et des projets dans le secteur des RI. L'objectif était de développer un modèle organisationnel qui permettrait d'optimiser la gestion de ce secteur.

- 8.72** Soulignons que cette étude visait notamment à donner suite à une recommandation que nous avons formulée dans notre rapport de 2005-2006 sur la main-d'œuvre liée aux RI. D'ailleurs, le MSG indiquait dans son rapport annuel de gestion de 2006-2007 que cette étude constituait justement une action entreprise pour donner suite à l'une des recommandations de notre rapport.
- 8.73** Comme il est indiqué dans le rapport annuel de la présidente du Conseil du trésor de 2007-2008, le Secrétariat, en collaboration avec le MSG, a déposé au Conseil du trésor un rapport réalisé conjointement avec la firme PriceWaterhouseCoopers. Le rapport date de novembre 2007. Celui-ci fait état de nombreuses lacunes reliées à la gouvernance et à la capacité organisationnelle dans ce domaine.
- 8.74** Le tableau 10 présente certaines des lacunes soulevées par l'étude du SCT. Plusieurs d'entre elles sont toujours présentes aujourd'hui selon nos travaux de vérification; d'ailleurs, nous l'avons démontré dans les sections précédentes.

Tableau 10

Constats figurant dans le rapport déposé au Conseil du trésor en 2007 sur la planification de la main-d'œuvre dans le secteur des ressources informationnelles

Vision d'ensemble
Gouvernance centrale liée aux RI : manque de précision de la vision et des moyens de la réaliser
Leadership
- Déficiences sur les plans du leadership et de la gouvernance centrale, cette dernière étant essentielle aux activités de normalisation et de consolidation - Confusion au chapitre du partage des rôles et des responsabilités
Structure de gouvernance et processus décisionnel
- DPI non reconnu officiellement et disposant de pouvoirs limités - Cadre de référence déficient : absence d'architecture d'entreprise, d'orientations en matière de choix technologiques et de principes directeurs ayant trait à la réutilisation ou à l'utilisation de progiciels - Infrastructures propres à chaque ministère, ce qui entraîne une grande hétérogénéité technologique.
Expertise interne et externe nécessaire à la réalisation de projets
- Rareté des ressources compétentes à l'interne pour la réalisation de projets (par exemple gestion de projets et architecture) - Préoccupations des organismes publics à l'égard du renforcement des compétences des ressources internes - Difficultés dans les projets des secteurs d'affaires n'ayant pas les effectifs suffisants ou encore ne possédant pas les compétences requises pour réviser les processus - Difficulté à affecter davantage d'employés de la fonction publique à des fonctions stratégiques et à garder la maîtrise d'œuvre des projets - Aucune différenciation quant aux divers emplois en RI, qui sont de nature bien différente (par exemple analyste vs architecte) - Recours de plus en plus important au secteur privé : - variant de 15 à 47 p. cent selon les organismes publics ; - utilisé pour combler des besoins, plus particulièrement dans des activités de niveau stratégique (par exemple conseil stratégique, architecture, gestion de projets) - Risque que le gouvernement perde la maîtrise d'œuvre de ses projets s'il n'affecte pas davantage ses employés à des fonctions stratégiques (conseil stratégique, gestion de projets, architecture d'affaires, etc.) - Hausse inévitable du recours à des ressources externes si la situation demeure la même : sans consolidation technologique, avec maintien du niveau d'investissements et orientation en matière de réduction de la taille de l'État (le taux de ressources externes en développement pourrait atteindre 77 p. cent en 2013-2014)

- 8.75** Dans l'étude réalisée par le SCT, on mentionne qu'il est urgent d'agir si le gouvernement souhaite atteindre ses objectifs de modernisation. D'ailleurs, 18 recommandations ont été formulées. Il y était également indiqué que ces recommandations pouvaient être mises en œuvre sur une période de 2 ans.
- 8.76** En fait, peu d'actions concrètes ont été entreprises à la suite de cette étude. Le Conseil du trésor avait confié au MSG le mandat de produire, en collaboration avec le Secrétariat, un plan d'action visant à donner suite aux recommandations. Le ministère a réalisé un plan d'action pour répondre aux lacunes qui ont été soulevées dans l'étude, mais les actions envisagées sont, à notre avis, insuffisantes pour mettre adéquatement en œuvre les recommandations. Par exemple, il était recommandé de procéder à des regroupements par domaine d'affaires, mais l'action proposée a été seulement de constituer une table réunissant les ministères et organismes ayant des projets majeurs. De plus, même si d'autres actions envisagées étaient adéquates, peu de gestes concrets ont été faits depuis. Par exemple, il était recommandé de mettre en place un cadre décisionnel pour l'organisation des choix technologiques et un autre pour la gestion des grands projets, mais ces cadres n'ont pas été élaborés. On peut ainsi dire que l'inaction administrative des instances centrales a empêché la correction de plusieurs lacunes relevées dès 2007 dans la gestion des RI.
- Peu d'actions concrètes pour combler les lacunes soulevées dans l'étude.**

Initiatives gouvernementales depuis avril 2010

- 8.77** Quatre initiatives gouvernementales ont été entreprises pendant la réalisation de nos travaux de vérification. Ces initiatives sont les suivantes :
- mise à jour en avril 2010 de la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles*;
 - dépôt en octobre 2010 du projet de loi n° 130¹⁰ visant notamment à abolir le MSG et confiant ses responsabilités au président du Conseil du trésor;
 - dépôt en décembre 2010 du projet de loi n° 133, lequel porte sur la gouvernance et la gestion des RI des organismes publics et des entreprises du gouvernement;
 - publication d'une politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI des organismes publics et des entreprises du gouvernement en décembre 2010.
- 8.78** Selon les autorités gouvernementales, toutes ces initiatives ont pour objectif d'améliorer la gestion des RI à l'échelle de l'administration publique, notamment la planification, le suivi et la reddition de comptes relativement à l'ensemble des sommes consacrées dans ce domaine. En avril 2011, les deux projets de loi en étaient au processus d'adoption.

10. Il s'agit de la *Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*.

Directive sur la gestion des ressources informationnelles

- 8.79** La *Directive sur la gestion des ressources informationnelles* de 2006, principale directive en la matière, a été modifiée le 1^{er} avril 2010. Elle avait remplacé le *Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique* de 2002, qui précisait les mécanismes de gouvernance visant l'utilisation optimale des RI.
- 8.80** En matière d'approbation et de suivi de projets, la directive de 2010 apporte les modifications suivantes :
- l'abolition des exceptions contenues dans la directive de 2006, ce qui fait en sorte que tous les projets de un million de dollars et plus des entités qui y sont assujetties devront obtenir l'approbation du Conseil du trésor, que ce soit des projets d'amélioration et de maintien d'actifs ou des projets d'infrastructures technologiques ;
 - le niveau de détail de l'information à fournir au SCT pour tenir compte de l'importance financière du projet soumis à l'approbation du Conseil du trésor ;
 - l'approbation en deux temps des projets de 5 millions de dollars et plus, d'abord pour l'élaboration de la solution d'affaires détaillée, puis pour la réalisation du projet ;
 - sur la recommandation du MSG, la détermination par le Conseil du trésor de la fréquence et des modalités de la reddition de comptes demandée pour certains projets autorisés ;
 - l'ajout des observations et des recommandations du MSG pour chaque demande d'approbation adressée au Conseil du trésor concernant un projet d'affaires lié aux RI.
- 8.81** Dorénavant, tous les projets à approuver, qu'ils soient de nouveaux projets ou des mises à jour d'infrastructures technologiques, sont traités de la même façon : on ne distingue pas ceux qui sont stratégiques ou risqués. Ainsi, un projet de changement d'infrastructures technologiques, donc d'amélioration technique (par exemple, changement de version), est considéré au même niveau qu'un projet de développement de système visant à améliorer les façons de faire (par exemple, système de traitement des dossiers des citoyens).
- On approuve tous les projets sans distinguer ceux qui sont stratégiques ou risqués.**
- 8.82** La directive introduit également les changements suivants :
- le dépôt obligatoire au SCT et au MSG par les entités assujetties d'un plan triennal des projets et des activités en matière de RI, qui inclut de l'information quantitative sur les ressources humaines dans ce domaine ;
 - la préparation par les entités assujetties d'une programmation annuelle qui doit être soumise à l'autorisation du Conseil du trésor ;
 - une nouvelle reddition de comptes des ministères et organismes dans leur rapport annuel de gestion (bilan annuel des réalisations en RI et bénéfices enregistrés).
- 8.83** Dans la directive de 2010, le rôle du MSG en est un de soutien technique au SCT et non pas un de leadership en matière de gouvernance centrale ayant trait aux RI. Enfin, un site Web rassemblant des outils est mis à la disposition des entités pour satisfaire aux exigences de cette directive.

Projet de loi n° 130 visant notamment à abolir le ministère des Services gouvernementaux

- 8.84** Un projet de loi déposé en octobre 2010 prévoit l'abolition du MSG. Les responsabilités qui en relèvent seraient confiées au président du Conseil du trésor. Ainsi, un seul organisme serait responsable de la gouvernance des RI au niveau central.

Projet de loi n° 133 et politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles

- 8.85** En décembre 2010, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi sur la gouvernance et la gestion des RI des organismes publics et des entreprises du gouvernement. Ce projet a pour objectif d'établir un cadre en la matière et modifierait des lois, dont celle sur l'administration publique. Au même moment, le gouvernement a rendu publique une politique-cadre sur ce sujet. Enfin, le plan d'action pour donner suite aux recommandations formulées dans l'étude de 2007 sur la planification de la main-d'œuvre en matière de RI a été mis à jour en mars 2011, principalement pour tenir compte du dépôt du projet de loi et de la publication de la politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI.
- 8.86** Les principaux éléments contenus dans ce projet de loi sont les suivants :
- la nomination d'un DPI au sein du SCT ainsi que la désignation de dirigeants des réseaux et sectoriels de l'information ;
 - l'assujettissement aux éléments de la politique-cadre des organismes autres que budgétaires, des organismes désignés par le gouvernement ainsi que des entités du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux ;
 - l'obligation par les organismes publics¹¹ de faire approuver leur programmation annuelle de l'utilisation des sommes en RI et de faire autoriser leurs projets liés aux RI par, selon le cas, le gouvernement, le Conseil du trésor, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministre de la Santé et des Services sociaux, le conseil d'administration de l'organisme public ou, à défaut d'un tel conseil, le plus haut dirigeant de l'organisme ;
 - l'adoption, par les entreprises du gouvernement, d'une politique qui tient compte notamment des objectifs énoncés dans la loi.

Analyse des initiatives gouvernementales

- 8.87** Sans vouloir prendre position concernant l'adoption ou non de ces projets de loi par l'Assemblée nationale, nous sommes d'avis que ces initiatives gouvernementales pourraient corriger des lacunes que nous avons observées lors de la présente mission. Le tableau 11 fait le lien entre un certain nombre de lacunes soulevées lors de nos travaux et les mesures prévues dans les initiatives gouvernementales.

Les initiatives gouvernementales pourraient compenser les lacunes observées.

11. Dans le cadre de ce projet de loi, sont des organismes publics notamment :

- les ministères du gouvernement ;
- les organismes budgétaires ;
- les organismes autres que budgétaires énumérés, dont la Caisse de dépôt et placement du Québec, la CARRA, la CSST, la Régie des rentes du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec dans l'exercice de ses fonctions fiduciaires ;
- les commissions scolaires ;
- les ASSS et les établissements publics visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ;
- les autres organismes désignés par le gouvernement.

Tableau 11

Lacunes et initiatives gouvernementales touchant la gouvernance centrale des ressources informationnelles

Lacunes soulevées dans nos travaux		Mesures prévues dans les initiatives gouvernementales
Gouvernance centrale		
• Confusion à l'égard des rôles et responsabilités du SCT et du MSG • Déficiences quant au leadership central, dont celui exercé par le DPI • Absence de vision d'ensemble • Portrait d'ensemble partiel réalisé par les organismes centraux et peu utilisable pour identifier notamment les projets risqués et stratégiques • Absence d'une architecture d'entreprise adéquate, d'orientations, de principes directeurs, de cadres et de normes en matière d'investissements en RI • Économies non réalisées pour ce qui est des services partagés • Manque de soutien pour favoriser l'optimisation par la réutilisation ou le partage d'applications existantes • Pas ou peu de soutien donné aux entités par les organismes centraux • Utilisation par le SCT de dossiers d'affaires jugés insatisfaisants pour des projets soumis à l'approbation du Conseil du trésor • Le SCT ne recommande pas systématiquement au Conseil du trésor que soit effectué un suivi de projet lors de l'approbation de projets • Le SCT ne donne pas toujours suite aux demandes de suivi de projet du Conseil du trésor • Absence au SCT d'une grille d'analyse pour l'approbation ou le suivi des projets		• Abolition du MSG et transfert de son personnel et de ses responsabilités au SCT • Responsabilités confiées au DPI principal : encadrer la gouvernance et la gestion des RI au moyen notamment d'orientations et d'objectifs • Nomination d'un DPI pour chacun des réseaux ainsi que de DPI sectoriels pour veiller à l'application des règles de gouvernance et de gestion en RI par les organismes de leur secteur respectif • Politique de gouvernance et de gestion des RI à mettre en place par les entreprises du gouvernement • Collecte de données réalisée auprès des ministères et des organismes ainsi que des entités des réseaux par l'intermédiaire d'un plan triennal exigé des organismes publics • Production annuelle par le DPI principal d'une analyse des résultats et des bénéfices obtenus et formulation de recommandations au Conseil du trésor quant à la gestion des RI par les organismes publics • Actualisation de l'architecture d'entreprise gouvernementale et mise en place de mécanismes d'interopérabilité • Recherche de situations de partage, de mise en commun, d'intégration et de réutilisation • Approbation de la programmation annuelle des entités de l'utilisation des sommes en RI et de leurs projets liés aux RI par, selon le cas, le gouvernement, le Conseil du trésor, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministre de la Santé et des Services sociaux, le conseil d'administration de l'organisme public ou, à défaut d'un tel conseil, par le plus haut dirigeant de l'organisme • Suivi des projets par les DPI sur la base de certains critères, dont les risques associés au projet, et bilan obligatoire à la fin de chaque projet • Production par les organismes publics d'un état de situation pour chaque projet pour alimenter un tableau de bord gouvernemental • Diffusion par le DPI principal des différentes informations de gestion collectées et des pratiques exemplaires • Reddition de comptes de chaque organisme public (incluant les réseaux), dans son rapport d'activité sur : – les sommes et les efforts requis consacrés aux RI – leur impact sur la gestion, les résultats et les bénéfices obtenus
D Modifications à la directive sur la gestion des RI	L Projet de loi n° 130 ou n° 133	P Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI

Tableau 11

Lacunes et initiatives gouvernementales touchant la gouvernance centrale des ressources informationnelles (suite)

Lacunes soulevées dans nos travaux		Mesures prévues dans les initiatives gouvernementales
Stratégie quant à l'utilisation de l'expertise interne et externe		
• Absence d'une stratégie de main-d'œuvre incluant les ressources externes, chaque entité développant sa propre stratégie • Activités stratégiques en RI confiées à des ressources externes • Recours de plus en plus fréquent aux ressources externes excédant significativement ce qui s'observe ailleurs dans le monde	• Utilisation des données des plans triennaux sur les ressources humaines aux fins d'étude des besoins à satisfaire en la matière • Mise en œuvre d'une stratégie de développement de la main-d'œuvre en RI (DPI, SCT et CSPQ) incluant notamment : – identification des postes stratégiques à risque et priorisation des actions à mettre en place – élaboration de programmes de formation, développement de bassins de main-d'œuvre et détermination de mécanismes, dont le partage de ressources expertes – promotion des emplois en RI au sein du gouvernement • Détermination par le DPI principal des mandats et des responsabilités devant être assumés à l'interne ainsi que de ceux confiés à des ressources externes • Désignation d'un responsable de la gestion du recours aux ressources externes dans chaque entité • Production par le DPI principal d'une synthèse sur l'état de la gestion du recours aux ressources externes, y compris ses observations et ses recommandations • Obligation d'énoncer pour chaque projet une stratégie d'affectation des ressources humaines	P P P P P P P
Gestion administrative		
• Peu d'actions déterminées et elles sont insuffisantes pour pallier les lacunes soulevées en 2007 dans l'étude sur la planification de la main-d'œuvre en RI	• Nouvelle directive sur la gestion des RI en avril 2010 • Dépôt en décembre 2010 d'un projet de loi sur la gouvernance et la gestion des RI des organismes publics et des entreprises du gouvernement • Publication en décembre 2010 d'une politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI des organismes publics et des entreprises du gouvernement	D L P

D Modifications à la directive sur la gestion des RI L Projet de loi n° 130 ou n° 133 P Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI

8.88 Un défi d'importance qu'amènent la modification à la directive, les projets de loi et la politique-cadre consiste à mettre en place et à rendre fonctionnelles toutes les mesures qui y sont prévues. L'ajout de nombreuses tâches supplémentaires, tant pour le DPI principal, les DPI des réseaux que pour les entités assujetties, ne sera pas sans impact sur les ressources en place. Plus particulièrement, nous relevons les enjeux suivants :

Enjeux : capacité organisationnelle, délais d'approbation.

- Des enjeux significatifs se posent quant à la capacité organisationnelle du SCT, des ministères à la tête des réseaux et de l'ensemble de l'administration publique, compte tenu de la production des nombreux biens livrables requis et de la réalisation des activités préalables et connexes. De plus, il sera difficile de réunir au SCT de l'expertise dans tous les domaines d'activité du gouvernement ainsi que de l'expertise technologique pour porter un regard critique sur l'ensemble des projets qui sont soumis. D'ailleurs, nos travaux ont déjà recensé des lacunes relatives à la capacité du SCT à analyser et à traiter les dossiers qui lui sont soumis à des fins d'approbation par le Conseil du trésor. Dans ce contexte, la préservation de la crédibilité du DPI gouvernemental représente un enjeu majeur dans la mise en œuvre de cette politique.
- Les délais d'approbation par les diverses instances peuvent s'allonger, compte tenu de l'ensemble des projets à analyser à des fins d'approbation et de suivi. De plus, d'autres tâches sont assignées au SCT. Il y a un risque de créer un goulot d'étranglement pouvant retarder indûment la réalisation d'un projet et le respect des paramètres quant aux coûts et à l'échéancier.

8.89 Nous avons recommandé au Secrétariat :

- de corriger les lacunes soulevées en matière de gouvernance centrale, de stratégie d'utilisation de l'expertise interne et externe ainsi que de gestion administrative, lacunes qui figurent dans le tableau 11 du rapport ;
- d'accomplir les actions requises afin de prendre en compte les enjeux à l'égard des délais d'approbation des projets d'affaires faisant appel aux ressources informationnelles et les enjeux concernant sa capacité organisationnelle et celle des ministères à la tête des réseaux, notamment en envisageant que la sélection des projets à approuver soit basée sur une approche selon les risques.

8.90 Commentaires du Secrétariat et du ministère

« Le ministère des Services gouvernementaux a déposé, en 2010, trois documents qui visent à corriger les lacunes soulevées dans le présent rapport.

« Le premier document est la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles* de mars 2010, laquelle vise les organismes soumis à la *Loi sur l'administration publique*. Cette directive permet notamment d'avoir plus d'information quant à l'utilisation des ressources informationnelles et leurs bénéfices et aux activités réellement planifiées par les ministères et les organismes lorsque les budgets sont octroyés ; d'introduire des suivis plus systématiques des projets ; et d'assurer une plus grande coordination et cohérence gouvernementales afin d'assurer une meilleure optimisation des investissements.

« Cette directive prévoit entre autres le dépôt d'un plan triennal de gestion des ressources informationnelles par les ministères et les organismes ; l'approbation par le Conseil du trésor ou par les conseils d'administration des organismes autres que budgétaires, d'une programmation annuelle des activités et des projets ; la production par les ministères et les organismes d'un bilan des réalisations en ressources informationnelles dans leur rapport annuel de gestion ; l'autorisation des projets en fonction des coûts de ces derniers ; la mise en place d'un mécanisme de suivi des projets au plan gouvernemental ; et la réalisation d'un bilan de fin de projet.

« Dès l'entrée en vigueur de la directive, des gabarits et des guides ont été rendus disponibles aux ministères et aux organismes, en priorisant, notamment le dossier d'affaires, le dossier de présentation stratégique et le plan triennal. Soulignons qu'en cours d'exercice, les outils et les gabarits ont même été bonifiés afin de les améliorer encore davantage, en vue d'une meilleure analyse. Des séances d'information se sont tenues afin d'informer les ministères et les organismes de leurs nouvelles obligations au regard de la directive.

« Pour sa part, le plan triennal, prévu à la directive, permet de connaître les projets et les activités en ressources informationnelles ; de déceler des situations de partage et de mise en commun ; d'identifier les emplois stratégiques en ressources informationnelles et de connaître l'utilisation de certaines technologies. Le ministère des Services gouvernementaux a lancé la collecte pour l'inventaire des actifs en ressources informationnelles. Cet inventaire permettra de connaître les actifs en ressources informationnelles, dont notamment les systèmes et les infrastructures.

« Le second document déposé est le *Projet de loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

« Ce projet de loi prévoit :

- établir de nouvelles règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles en remplacement de dispositions de la *Loi sur l'administration publique* et de la *Loi sur le ministère des Services gouvernementaux* ;
- déterminer le champ d'application de ces règles, soit tous les ministères et pratiquement tous les organismes, tant budgétaires qu'autres que budgétaires, ainsi que les organismes du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux ; les entreprises du gouvernement seront également soumises à des obligations ;
- préciser les outils de gestion et prévoir des dispositions relatives aux conditions et aux modalités d'approbation et d'autorisation, de suivi et de reddition de comptes ;
- attribuer les pouvoirs requis et préciser les rôles et les responsabilités en matière de ressources informationnelles, notamment en créant les fonctions de dirigeant principal de l'information gouvernementale, de dirigeant sectoriel de l'information pour les ministères et les organismes et de dirigeant réseau de l'information pour les deux réseaux.

« Soulignons que le dirigeant principal de l'information aura, notamment fonction de conseiller le Conseil du trésor en matière de ressources informationnelles; de mettre en œuvre les politiques, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution; de diffuser des pratiques exemplaires et de mettre à jour l'architecture gouvernementale en sécurité de l'information et des actifs informationnels de même qu'en gestion de l'information; de définir des règles inhérentes à la sécurité de l'information; et d'exercer toute autre fonction qui pourrait lui être attribuée par le président du Conseil du trésor ou le gouvernement.

« Les dirigeants sectoriels et réseaux de l'information devront, notamment veiller à l'application des règles de gouvernance pour l'organisme ou les organismes de leur secteur.

« Le troisième document ayant été rendu public en décembre 2010 est la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*. La politique-cadre énonce clairement les orientations du gouvernement en matière de ressources informationnelles et la stratégie qu'il compte prendre pour instaurer une gouvernance et une gestion des ressources informationnelles davantage intégrées et concertées. L'importance de disposer d'un portrait complet des investissements est à la base même de cette politique-cadre. Ce portrait permet, notamment de s'assurer de l'appropriation de la vision pour tous les projets et activités. Il permet aussi de s'assurer du respect des principes et de l'architecture et de l'application des meilleures pratiques de gestion de projet.

« En outre, elle propose d'enrichir et de renforcer les éléments actuellement en place dans la Directive sur la gestion des ressources informationnelles, soit les modalités de planification, de programmation, d'autorisation de projets, de suivi et de reddition de comptes.

« Avec son champ d'application élargi, la politique-cadre interpelle tous les ministères et les organismes, qu'ils soient budgétaires ou autres que budgétaires, ainsi qu'aux organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

« De plus, pour assurer une saine gestion des ressources informationnelles, la politique-cadre prévoit que chaque organisme composant l'administration publique devra :

- **Concevoir un plan triennal plus exhaustif des projets et des activités en ressources informationnelles.** Le plan triennal a pour finalité d'obtenir un portrait consolidé complet des projets et des actifs; d'identifier les possibilités de partage et de mise en commun; de prioriser les projets d'investissement; de réaliser un plan triennal consolidé de l'ensemble de la dépense; et d'évaluer l'apport des ressources internes et externes. L'analyse du plan triennal permettra de s'assurer de la conformité avec la vision, les principes et les objectifs stratégiques en ressources informationnelles; des opportunités de mise en commun; du respect des principes d'architecture, de sécurité et de standards; du profil et des besoins en ressources internes et externes; de l'allocation des sommes par poste budgétaire (entretien, évolution, développement).
- **Produire et faire approuver une programmation annuelle selon les modalités prescrites au projet de loi.** Cette programmation annuelle a pour finalité de connaître l'utilisation prévue des sommes consacrées pour une année et de confirmer les projets nouveaux, en cours ou terminés. L'analyse de la programmation annuelle permettra de s'assurer de la conformité avec le plan triennal; de la conformité avec la *Directive de gestion des ressources informationnelles*, notamment au regard des paramètres d'autorisation; du rythme et de la répartition des dépenses; de la prise en compte des avis du dirigeant principal de l'information.

- **Faire autoriser ses projets selon les modalités prescrites au projet de loi.** Cette autorisation de projet a pour finalité d'améliorer la prestation de services à la clientèle, de réaliser une transformation organisationnelle à valeur ajoutée, d'assurer une cohérence d'action et une garantie de résultats. L'analyse de l'autorisation de projet permettra de s'assurer de la pertinence du projet, notamment au regard du respect et de la réponse au besoin d'affaires; de la conformité du projet avec la vision, les principes et les objectifs stratégiques, notamment par le dossier de présentation stratégique; de l'intégration des principes d'architecture, notamment par le dossier d'affaires initial et le dossier d'affaires final; de la bonne gestion de projet et l'application des meilleures pratiques; de l'expertise et du savoir-faire, notamment par la stratégie contractuelle; si le projet doit être confié à un tiers.
- **Effectuer des suivis de projet.** Ce suivi a pour finalité d'avoir un tableau de bord consolidé sur l'état de santé des projets; d'identifier les projets à risques; de mettre en place des solutions ou des plans de redressement. L'analyse des suivis de projet permettra de s'assurer de l'intégrité de la teneur de l'autorisation; du respect du budget et des délais; du respect des avis du dirigeant principal de l'information, du dirigeant sectoriel de l'information ou du dirigeant réseau de l'information, selon le cas; du plan de gestion des risques; de la production, de l'analyse et de l'interprétation d'indicateurs.
- **Effectuer des bilans de fin projet.** Ces bilans ont pour finalité d'obtenir un tableau de bord consolidé sur les résultats et la mutualisation des bonnes pratiques. L'analyse des bilans de fin de projet permettra de s'assurer, notamment de la valeur générée; de la satisfaction des parties prenantes; de la détermination de bonnes pratiques, selon les cas à succès.
- **Produire un bilan annuel des réalisations en ressources informationnelles, le tout intégré dans son rapport annuel de gestion ou rapport d'activité.** Ce bilan a pour finalité d'avoir un résultat consolidé des réalisations annuelles; de connaître les bénéfices réalisés et la valeur générée; d'obtenir un tableau de bord; et de déterminer des pistes d'amélioration. L'analyse du bilan annuel permettra de s'assurer du respect de la programmation annuelle et du plan triennal; de l'analyse et de la catégorisation des écarts; du respect des recommandations du dirigeant principal de l'information; du respect des cinq grandes orientations de la politique-cadre; du respect de l'application des directives et des standards.

« Ces outils, de même que les dispositions prévues au projet de loi, viendront répondre de façon concrète et satisfaisante aux lacunes soulevées par le Vérificateur général en matière de gouvernance centrale, d'utilisation de l'expertise interne et externe ainsi que de gestion administrative.

« Le ministère des Services gouvernementaux a réalisé une analyse de la capacité organisationnelle qui sera nécessaire pour l'application du projet de loi et de la politique-cadre. Cette analyse identifie, pour chacune des grandes activités à réaliser, les efforts à mettre en place sur la base d'une évaluation volumétrique.

« De plus, le projet de loi prévoit la désignation de dirigeants sectoriels de l'information et de réseaux de l'information, qui seront responsables d'appliquer la loi dans leur organisation. Ces derniers devront s'assurer de l'adhésion et du respect des recommandations du dirigeant principal de l'information au sein de leur organisation. Ainsi, les informations transmises seront de qualité accrue, réduisant par le fait même la tâche du dirigeant principal de l'information.

« Également, de par les outils et les gabarits qui seront fournis, l'information qui proviendra des ministères et des organismes assujettis sera normalisée, ce qui devrait faciliter la tâche du dirigeant principal de l'information. Le dirigeant principal de l'information fournira aussi aux ministères et aux organismes assujettis un encadrement au regard notamment de l'architecture d'entreprise, de la sécurité de l'information, de la stratégie globale en ressources informationnelles et du plan de main-d'œuvre. En travaillant de concert avec les dirigeants sectoriels de l'information et réseaux de l'information, cet encadrement devrait faciliter la tâche du dirigeant principal de l'information.

« Par ailleurs, au regard de l'approbation requise pour les projets, le dépôt des plans triennaux et des programmations annuelles permettra au dirigeant principal de l'information de recommander, dès lors, l'approbation des projets considérés comme incontournables dans la mesure des règles prescrites. Ceci aura pour conséquence d'alléger le nombre de projets à autoriser par la suite, puisque seuls ceux comportant des enjeux ou des risques feront l'objet d'une autorisation plus précise. Il en est de même au niveau de la reddition de comptes et des suivis de projet du dirigeant principal de l'information, pour lesquels les processus envisagés permettront d'identifier les projets à risque grâce à des paramètres bien définis.

« En outre, le ministère des Services gouvernementaux est à finaliser les travaux qui lui permettront de fournir aux ministères et aux organismes assujettis les outils essentiels à l'application de la loi et de la politique-cadre, et d'assumer pleinement le rôle qui lui sera confié par la loi. À cet effet, de par la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles* de 2010, le ministère des Services gouvernementaux a déjà eu à développer un ensemble d'outils et de gabarits. Ceux-ci constituent la base de l'application de la politique-cadre et du projet de loi.

« Ainsi, tout est mis en œuvre pour que dès l'entrée en vigueur de loi, les ministères et les organismes assujettis puissent disposer des outils nécessaires leur permettant de réaliser, notamment :

- leur programmation annuelle ;
- leur planification triennale ;
- le suivi de leurs projets ;
- l'autorisation de leurs projets ;
- leur bilan de fin de projet ;
- et leur bilan annuel. »

8.91 Nous tenons à signaler que le Secrétariat a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement nos conclusions et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation proviennent, avec les adaptations requises, de différentes sources. Nous nous sommes inspirés, entre autres, de certaines lois du gouvernement du Québec, principalement la *LAP*, ainsi que du *Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique*. Nous avons également emprunté des éléments à la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles* élaborée par le SCT, aux travaux du General Accountability Office des États-Unis, à des études de Gartner, à des pratiques de l'Office of Management and Budget aux États-Unis ainsi qu'à des vérifications que nous avons effectuées dans les années passées.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le SCT et le MSG, pour les ministères et organismes assujettis à la *Loi sur l'administration publique*, disposent d'une information les assurant que les projets en matière de RI sont gérés de façon économique, efficace et efficiente et qu'ils apportent à ceux-ci un encadrement ainsi qu'un soutien appropriés.

Critères d'évaluation

- Le SCT et le MSG :
 - définissent clairement leurs rôles et responsabilités et coordonnent leurs efforts en matière de suivi et de soutien;
 - déterminent l'information qui leur est nécessaire pour remplir leurs rôles et responsabilités et la recueillent avec diligence auprès des entités concernées;
 - analysent l'information recueillie et orientent leurs actions par rapport aux constats qui s'en dégagent.
- Le SCT et le MSG portent à l'attention de l'Assemblée nationale un portrait d'ensemble des projets en matière de RI des entités concernées. Ce portrait porte minimalement sur :
 - l'utilisation des ressources informationnelles et les bénéfices qui en découlent;
 - les projets stratégiques ou risqués.
- Le SCT et le MSG offrent un soutien approprié aux entités concernées, notamment en favorisant :
 - le partage des bonnes pratiques;
 - la mise en commun et la réutilisation des RI.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités des entités vérifiées

Conseil du trésor et SCT	Le Conseil du trésor conseille le gouvernement en matière de gestion des technologies de la fonction publique québécoise. Le SCT soutient les activités du Conseil et assiste le président du Conseil dans l'exercice de ses fonctions. - En vertu de la LAP ou de ses directives, le Conseil du trésor : - est chargé de soumettre au gouvernement, chaque année financière, un projet de budget de dépenses, incluant les investissements, et peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, du droit d'engager tout crédit ou partie de crédit; - peut déterminer des orientations pour les ministères et organismes portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des RI; - peut, lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental, adopter une directive sur la gestion des ressources, notamment celles informationnelles, pour les ministères et organismes de l'administration gouvernementale; - planifie, suit et détermine les dépenses et les investissements et autorise certains projets de développement liés aux RI; - peut prévoir des mesures pour assurer la cohérence gouvernementale en matière de RI et pour permettre la mise en commun d'infrastructures ou de services et en déterminer les modalités de gestion. - En vertu de la LAP ou de ses directives, le SCT : - soutient les activités du Conseil et assiste le président du Conseil dans l'exercice de ses fonctions; - planifie, suit et détermine les dépenses et les investissements en RI.
MSG	Le ministre des Services gouvernementaux met en place une gouvernance commune des RI. Le DPI du MSG veille aux intérêts de l'État à l'égard des RI. - En vertu de la <i>Loi sur le ministère des Services gouvernementaux</i>, le ministre : - élabore et propose au Conseil du trésor une stratégie globale de gestion ainsi que des politiques, des cadres de gestion, des standards, des systèmes et des investissements en vue d'une utilisation optimale des technologies de l'information et des communications et de la sécurité de l'information; - coordonne la mise en œuvre et assure le suivi des politiques et des orientations gouvernementales en matière de RI et s'assure de la cohérence des dépenses à cet égard; - peut obtenir des ministères et organismes les renseignements nécessaires à l'élaboration des orientations et des politiques et à leur suivi; - donne son avis au Conseil du trésor sur toute question relative aux RI; - vise une utilisation optimale des possibilités des technologies de l'information et des communications dans la prestation des services tout en se préoccupant du choix des citoyens quant au mode de livraison des services; il soutient des façons de faire qui permettent la livraison de ces services efficacement et au meilleur coût. - Selon le rapport annuel du MSG, le DPI : - élabore une vision gouvernementale et des orientations stratégiques pour guider les choix et les investissements technologiques des ministères et organismes; - assure la cohérence, l'efficacité et l'efficience des actions de l'administration publique; - conseille les ministères et organismes.
Ministères et organismes	En vertu de la LAP* ou de ses directives touchant les RI, ceux-ci gèrent les RI de façon à en utiliser les possibilités de façon optimale, à favoriser la concertation entre les entités ainsi que le partage de leur expertise et de leurs ressources, à en assurer la cohérence au niveau gouvernemental et à permettre la mise en commun d'infrastructures ou de services, selon les modalités déterminées par le Conseil du trésor.

* Plusieurs entités non budgétaires, comme la CSST, Hydro-Québec ou la CARRA, ne sont pas assujetties au chapitre VI de la LAP, soit celui portant sur la gestion des RI.

Annexe 3 – Principaux facteurs de succès d'un projet d'affaires lié aux ressources informationnelles

Australian National Audit Office (« Planning and Approving Projects – an Executive perspective », <i>Better Practice Guide</i> , June 2010)	• Les objectifs de chaque projet sont alignés sur les objectifs du gouvernement et ses politiques. • Les gestionnaires de l'organisation possèdent les compétences appropriées pour approuver les projets et pour assurer le leadership et l'encadrement de l'équipe. • Les modalités de bonne gouvernance sont en place. • Les exigences législatives et gouvernementales sont satisfaites. Ces exigences sont reliées à la gestion des approvisionnements, à l'éthique, à l'honnêteté. • Les responsabilités sont claires quant à la reddition de comptes du projet.
Gartner	• Périimètre de projet clair et réaliste • Sélection de la bonne firme d'intégrateurs • Création et communication d'attentes réalistes concernant les résultats du projet • Communications fréquentes avec les utilisateurs d'affaires et les promoteurs du projet • Implication des utilisateurs finaux dans le projet • Engagement des promoteurs de la haute direction • Combinaison de compétences nécessaires présentes dans l'équipe des RI internes • Gouvernance pour établir les priorités et personnaliser • Gestion de changement et formation
Gouvernement de l'Ontario (<i>Rapport du Groupe d'étude spécial de l'Ontario sur la gestion des grands projets en information et en technologie de l'information</i> , juillet 2005)	• Renforcer la gouvernance des grandes transformations opérationnelles (principale recommandation) • Tenir responsables de leurs engagements les cadres supérieurs, ce qui exige un soutien solide à l'échelon ministériel et une direction de projets à celui du sous-ministre • Suivre un processus permettant l'évaluation rapide des progrès, du délai d'exécution et du profil de risques des projets en cours • Faire de la gestion de projets une compétence essentielle dans la fonction publique • Examiner les niveaux de rémunération pour aider à attirer et à retenir les employés talentueux • Investir un pourcentage plus élevé du budget dans la planification initiale afin d'assurer des plans d'affaires et des projets plus robustes
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (Cadre amélioré de gestion de projets)	• Projets qui soutiennent manifestement les orientations et les priorités ministérielles • Participation des clients à toutes les phases des projets grâce à des partenariats efficaces • Cadre de gestion mariant harmonieusement les exigences gouvernementales et les besoins d'autonomie des ministères • Structure de régie explicite • Bassin de gestionnaires de projet formés pour appliquer le cadre amélioré ainsi que les méthodes et les outils communs s'y rattachant • Discipline uniforme de gestion de projets • Équipes qui possèdent les compétences voulues pour mener à bien les projets qui leur sont confiés • Mécanismes efficaces permettant de surveiller l'avancement des travaux et de contrôler le rendement réel des projets • Projets structurés de manière à garantir l'identification et la gestion des risques • Pratiques et méthodes exemplaires • Culture encourageant l'apprentissage continu, permettant aux ministères d'échanger connaissances et expériences
Standish Group (CHAOS Success Factors)	• Bonne connaissance des affaires par l'implication des utilisateurs qui connaissent bien leur domaine et ont des capacités en matière de communication pour bien les exprimer aux technologues • Implication active d'un haut gestionnaire • Objectifs d'affaires clairs pour le projet • Recherche de valeur ajoutée dans chacune des fonctionnalités à construire, étant donné que 50 p. cent des fonctionnalités développées ne sont pas utilisées • Systèmes conçus en plusieurs petites étapes ou en étapes itératives, en plusieurs livraisons, évitant ainsi les grands projets, la perte d'expertise, etc. • Bons outils mais également ressources qualifiées

Annexe 4 – Principales caractéristiques des projets examinés

Entité	Description sommaire	Principaux enjeux	Coûts initiaux (en millions de dollars)	Dépenses (en millions de dollars)	Calendrier	État
Registre foncier du Québec en ligne	MRNF (au départ, MJQ) Informatisation de la publicité foncière permettant la mise en ligne de services liés à la consultation du Registre foncier et à la transmission électronique des documents aux fins d'inscription des droits fonciers	• Répartition des utilisateurs sur l'ensemble du territoire provincial • Transport et numérisation de documents irremplaçables à gérer avec rigueur et célérité • Projet d'envergure bouleversant les méthodes de travail de la Direction générale du Registre foncier et de ses clients	• Projet initial: 90 • Projet révisé: 92	90,5	De 1996 à 2003	En exploitation
Régime québécois d'assurance parentale	MESS Projet prioritaire au gouvernement pour la mise en place de la Loi sur l'assurance parentale visant à permettre aux parents de recevoir une prestation financière lors d'un congé parental (maternité, paternité ou adoption): • Accent sur les services en ligne • Clauses coercitives particulières avec le fournisseur	• Négociations avec le gouvernement fédéral, ce qui a reporté la date de début de la réalisation du projet • Entente signée en mars 2005 avec date de mise en production immuable le 1^{er} janvier 2006 • Arrimage nécessaire aux systèmes du MESS et de nombreux partenaires • Nouvelles façons de faire, nouvelle équipe d'agents à former et nouvelle technologie	26,7	22,7	2005-2006	En exploitation
Dossier de santé du Québec	MSSS, ASSS de Montréal, CHQ, INSPO, RAMQ Projet visant la mise en place de la technologie destinée à assurer la circulation de certains renseignements cliniques sur l'ensemble du territoire québécois, et ce, de manière sécuritaire • Financement du fédéral pour plus de la moitié du coût du projet, selon des jalons et des biens livrables précis • Gouvernance initiale du projet par des ressources externes	• Projet ambitieux composé de plusieurs grands sous-projets, avec des fournisseurs et des partenaires multiples, le plus gros projet mené par le MSSS • Adhésion des clientèles dans un contexte peu informatisé – réseau avec trois paliers de gouvernance et des partenaires privés • Projets locaux comparables en cours dans le réseau (dossier patient électronique) • Sécurité des données utilisées dans les dossiers électroniques des patients	563	308 (décembre 2010)	• Projet initial: de 2006 à 2010 • Projet révisé: de 2006 à n.d. • Projet révisé: de 2006 à 2015	En cours de réalisation

Annexe 4 – Principales caractéristiques des projets examinés (suite)

	Entité	Description sommaire	Principaux enjeux	Coûts initiaux (en millions de dollars)	Dépenses (en millions de dollars)	Calendrier	État
Plan global d'investissement	CARRA	Refonte des systèmes désuets en une seule base de données et des logiciels intégrés, afin d'améliorer la prestation des services (maintien des activités courantes pendant le projet)	- Deux grands risques identifiés dès le départ et concrétisés : - modifications législatives aux régimes en cours de projet - besoin de ressources internes additionnelles spécialisées en développement - Le plus gros projet mené par la CARRA : nouvelles façons de faire, nouvelle technologie et inexpérience en gestion de grands projets de développement	- Projet initial: 87,1 - Projet révisé: 108,1	108	- Projet initial: de 2005 à 2009 - Projet révisé: de 2005 à 2010	En exploitation
De GIREs à SAGIR Volet 1 – Gestion budgétaire et comptable Volet 2 – Ressources humaines, sauf dotation et paie	SCT, CSPQ	Projet visant à moderniser les systèmes de gestion des ressources de l'Administration - Arrêt du projet GIREs, à la suite d'une décision du gouvernement - Chaque volet de SAGIR (7) doit faire l'objet d'une autorisation du Conseil des ministres	- Le plus gros projet d'envergure gouvernementale avec des partenaires multiples - Remplacement de nombreux systèmes par une solution commune, avec incidence sur les pratiques d'affaires - Capacité de l'équipe à exploiter la solution et à développer les autres volets parallèlement (2^e volet)	- GIREs (excluant les dépenses des ministères et organismes) : - projet initial: 83 - projet révisé: 400 - SAGIR (incluant les dépenses des ministères et organismes) : 1^{er} volet: 317,2 2^e volet: 112,4	- GIREs: 94,5 (perte) - SAGIR : 1^{er} volet: 298 2^e volet: 44	- GIREs: de 1998 à 2003 - SAGIR : 1^{er} volet: de 2005 à 2008 2^e volet: projet initial de 2007 à 2010 - projet révisé de 2007 à 2012	Réévalué 1^{er} volet: en exploitation 2^e volet: en cours de réalisation

Annexe 4 – Principales caractéristiques des projets examinés (suite)

Entité	Description sommaire	Principaux enjeux	Coûts initiaux (en millions de dollars)	Dépenses (en millions de dollars)	Calendrier	État
Système intégré d'information de justice	Mise en place d'un système intégré d'information de justice afin d'accroître la sécurité du public en rendant accessible rapidement aux intervenants de l'information complète et à jour sur des individus, d'assurer la cohérence des actions par une vue globale du dossier et d'administrer à moindres coûts	• Cohésion et engagement requis de plusieurs partenaires • Système ambitieux dans un contexte de rareté des ressources • Évolution de la technologie et des ressources en place, étant donné que le projet perdure depuis 10 ans et qu'il a été relancé sur de nouvelles bases à 2 reprises	• Projet initial: 197 • Projet révisé – 1^{re} révision : 80,9 – 2^e révision : 105	• 42,7 (mars 2010)	• Projet initial: de 1999 à 2006 • Projet révisé: – 1^{re} révision: de 1999 à 2011 – 2^e révision: de 1999 à 2013	En cours de réalisation
Système de gestion intégrée d'information	Curateur public du Québec Modernisation du système de mission, au cœur des activités (maintien des opérations courantes pendant le projet)	• Pas d'expertise en gestion de projets de cette envergure • Objectif de récupération des investissements effectués lors des premiers travaux avec le progiciel • Moderniser les systèmes en place avec des outils durables, évolutifs et connus du marché	• Projet initial: 17,8 • Projet révisé: 39,6	• Projet initial: 3,6 (perte) • Projet révisé: 23,2	• Projet initial: de 2002 à 2006 • Projet révisé: de 2002 à 2013	Réévalué et en cours de réalisation