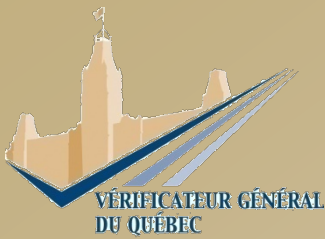


*« Projets d'affaires  
liés aux ressources informationnelles  
et encadrement gouvernemental »*

*Dîner-conférence du Réseau Action TI*

*28 septembre 2011*

*Par M. Renaud Lachance  
Vérificateur général du Québec*



# *Rapports de vérification traitant des RI publiés depuis 2004*

---

- Dossier Santé Québec (Mai 2011, mai 2010, mai 2009 et mars 2008)
- Projets d'affaires liés aux RI et encadrement gouvernemental (Mai 2011)
- SAGIR (Mai 2010, décembre 2006, décembre 2005 et décembre 2004)
- SIIJ – Ministère de la Justice (Novembre 2009)
- Progiciel de gestion intégrée de la CARRA (Mars 2009)
- Aide financière aux études - MELS (Novembre 2007)
- Main-d'œuvre liée aux RI : disponibilité et affectation (Décembre 2006)
- Prestation de services en ligne (Décembre 2005)

# *Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental*

## Entités vérifiées

Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

Ministère des Services gouvernementaux (MSG)

## Mise en contexte

- Certains projets d'affaires liés aux ressources informationnelles (RI) au gouvernement du Québec (communément appelés projets informatiques) ont connu des difficultés importantes :

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	

## *Notre vérification*

---

- Réaliser une collecte de données sur les projets et les contrats en RI pour en établir un portrait pour toute l'administration publique
- Analyser 7 projets pour déterminer la présence de facteurs de succès ou les causes communes de leurs difficultés
- Gouvernance centrale : vérifier que le SCT et le MSG
  - disposent d'une information leur assurant que les projets d'affaires en matière de RI sont gérés de façon économique, efficace et efficiente
  - apportent aux entités un encadrement ainsi qu'un soutien appropriés

## *Résultats de notre vérification*

## *Notre collecte de données*

- Auprès de 250 entités, taux de réponse : 96 %
- Projet :
  - égal ou supérieur à 1 million de dollars
  - en cours, terminé ou débuté dans l'année financière 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

## *Notre collecte de données (suite)*

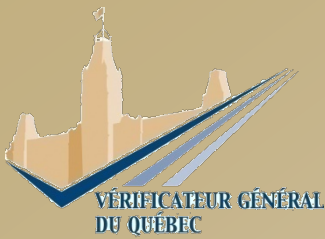
### *– Sujets couverts dans notre questionnaire*

---

- Description et planification initiale de tous les projets ayant eu cours en 2008-2009

#### Projet :

- Développement d’une nouvelle solution ou amélioration d’une solution existante ou infrastructure technologique
  - Existence d’un dossier d’affaires pour le projet
- 
- État d’avancement du projet
    - Respect des paramètres initiaux (budget, échéancier, portée)



## *Notre collecte de données (suite)*

### *– Sujets couverts dans notre questionnaire*

---

- Contrats du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2009
  - Catégories, valeur et changement depuis la signature
  - Mode d’acquisition (gré à gré ou appel d’offres sur invitation ou public)
  - Nombre de soumissions conformes reçues et jugées acceptables après évaluation de leur qualité

## Notre collecte de données (suite)

- D
 2/3 des projets (en nombre et en valeur) ne respectent pas au moins l'un des paramètres initiaux  
 (soit dépassement de coûts, soit report d'échéancier, soit diminution de portée)

**Tableau 4**

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

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

## *Notre collecte de données (suite)*

---

- Exemples de projets pour lesquels au moins l'un des paramètres initiaux n'a pas été respecté.  
(Voir diapositive suivante)

## Notre collecte de données (suite)

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	
<b>Projets en cours et avancés</b>						
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
<b>Projets terminés</b>						
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.

## *Notre collecte de données (suite)*

---

- Deux remarques importantes :
  - Le non-respect d'un ou de plusieurs paramètres initiaux ne signifie pas automatiquement que le projet est un échec.
  - Le succès d'un projet dépend avant tout du fait qu'il permet d'atteindre les objectifs d'affaires.

# *Analyse de sept projets*

---

## Notre démarche

- 1<sup>er</sup> Identification des facteurs de succès d'un projet en RI  
(Gartner et autres sources)
- 2<sup>e</sup> Vérification de la présence de facteurs de succès pour sept projets
  1. Maîtrise d'œuvre assurée par des spécialistes d'affaires
  2. Projet initial réaliste en fonction de l'expérience de l'entité et des partenaires impliqués
  3. Implication et adhésion des utilisateurs finaux dans le projet

## *Analyse de sept projets (suite)*

---

- Facteurs de succès (suite)
  4. Engagement et leadership de la haute direction
  5. Compétences stratégiques à l'interne pour assurer la maîtrise d'œuvre du projet
  6. Projet composé de sous-projets créant des actifs informationnels autonomes
  7. Diagnostic en cours de projet par un intervenant externe
  8. Saines pratiques en place en matière de suivi, de gestion des risques et de changement

## *Analyse de sept projets (suite)*

Projets	Entité	Évaluation du projet
Registre foncier	MRNF	Succès
RQAP	MESS	Succès
PGI	CARRA	Difficultés pendant et après le projet
DSQ	MSSS	Échec
GIRES-SAGIR*	SCT-CSPQ	GIRES: Échec SAGIR 1: Succès
SIJ*	MJQ-MSP-DPCP	Avant : Difficultés majeures
Système de gestion intégrée d'information*	Curateur public	Avant : Échec

\* Projets réalignés et plusieurs facteurs de succès maintenant mis en place

## *Analyse de sept projets (suite)*

---

### Notre analyse :

- Certains facteurs de succès sont généralement présents :
  - Implication et adhésion des utilisateurs finaux
  - Maîtrise d'œuvre assurée par des spécialistes d'affaires
- D'autres facteurs sont absents dans la plupart des projets :
  - Projet composé de sous-projets créant des actifs informationnels autonomes
  - Projet initial réaliste en fonction de l'expérience de l'entité
  - Compétences stratégiques à l'interne pour assurer la maîtrise d'œuvre
- L'absence de certains facteurs de succès interpelle les organismes centraux pour leur gouvernance des RI.

# *Gouvernance centrale*

- Le SCT est responsable de la gouvernance centrale des RI dans l'administration publique.
- Gouvernance :
  - alignement stratégique de la gestion des ressources sur les orientations de l'État
  - concerne le leadership, la structure quant à l'autorité, les principes et les normes associés au cadre opérationnel applicable aux RI
- En 2005, la direction en RI du SCT a été transférée au MSG nouvellement créé.
- Le modèle d'un SCT sans expertise interne en RI et s'appuyant sur le MSG n'a pas fonctionné.



## *Gouvernance centrale (suite)*

---

- D** ■ Partage des rôles et responsabilités entre le SCT et le MSG difficile à interpréter ce qui crée de la confusion :
  - P** – SCT doit déterminer des orientations *vs* MSG doit développer une vision gouvernementale et des orientations stratégiques
- D** ■ Coordination entre eux essentielle, ce qui n'a pas toujours été le cas  
(voir plus loin la section « **Gestion administrative** »)

## *Gouvernance centrale (suite)*

### ▪ Dirigeant principal de l'information (DPI) :




- Rôle d'un DPI : mettre en place une approche gouvernementale coordonnée en RI
- En 2003, SCT crée la fonction de DPI sans définir de responsabilités distinctes et précises pour ce poste ni ajouter des ressources
- En 2005, transfert de l'expertise en RI du SCT au MSG sans nomination d'un DPI au MSG
- Nomination d'un DPI au MSG qu'en 2007
- Le DPI n'a pu influencer réellement la gestion des RI ni exercer le leadership requis compte tenu :
  - Confusion des rôles et responsabilités entre le SCT et le MSG
  - Pouvoir d'intervention limité à des observations au SCT



## *Gouvernance centrale (suite)*

---

### ■ Absence de vision d'ensemble

-  – Pas d'architecture d'entreprise adéquate, d'orientations, de principes directeurs, de cadres et de normes en matière d'investissements en RI
-  – Portrait partiel des activités en RI détenu par les organismes centraux
-  – Portrait ne permet pas de cibler les projets risqués ou stratégiques ni de soutenir l'optimisation par la réutilisation ou le partage

## *Gouvernance centrale (suite)*

---

- D** ■ Peu de soutien offert par les organismes centraux notamment aux entités non pourvues d'une expertise suffisante
  - P** – 2 tentatives qui n'ont pas fonctionné :
    - Centre des services partagés du Québec (CSPQ) – voir diapositive suivante
    - Centre interministériel de services partagés (CISP) – n'existe plus
  
- D** ■ Le MSG ne met pas à la disposition des entités gouvernementales d'outils ou d'experts pour aider les gestionnaires ou encore les chargés de projet à jouer pleinement leurs rôles.

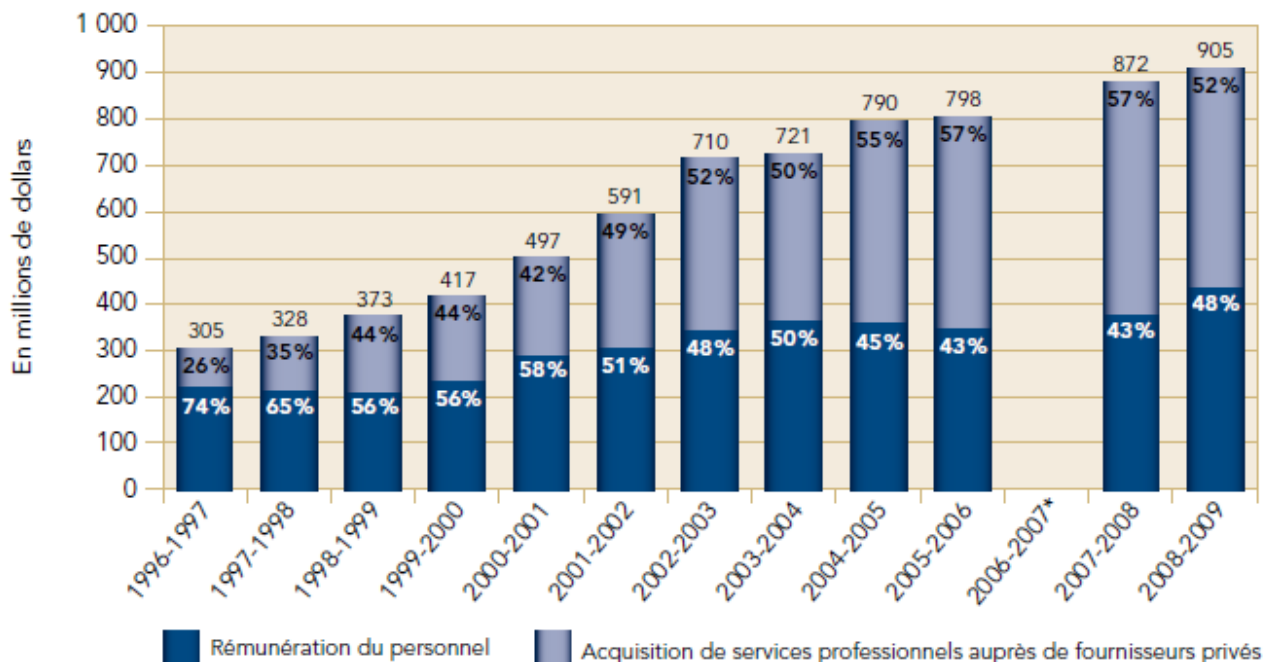
## Constats du rapport de RCGT sur le CSPQ en 2010

1. Le CSPQ n'a pas contribué de façon significative à la réduction des coûts liés aux TI au gouvernement du Québec
2. Les conditions suivantes ont influencé le succès de l'implantation du CSPQ
  - La stratégie d'adhésion volontaire des partenaires
  - La difficulté d'arrimer les rôles de plusieurs organisations impliquées dans la gouvernance des TI
3. La gestion des RI demeure principalement une fonction décentralisée : chacun des M/O se dote de sa propre expertise, infrastructure et systèmes.

## Utilisation de l'expertise interne et externe

### Expertise externe supérieure à 50 % depuis 2002-2003

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



\* Pour 2006-2007, les données des organismes centraux sont incomplètes.

## *Utilisation de l'expertise interne et externe (suite)*

### ■ Utilisation de l'expertise interne et externe en 2008-2009

- 52 % des dépenses de main-d'œuvre (470 M\$) étaient pour des ressources externes, notamment :



- pour combler des postes stratégiques, gestionnaires de projets et architectes
- pour combler des besoins de personnel permanent: taux moyen d'une ressource interne varie de 215 à 475 \$ par jour, comparativement à 400 et 950 \$ pour une ressource externe
- pour la rédaction des appels d'offres
- pour remplacer une personne partie à la retraite, parfois par elle-même comme consultant



- Selon une firme de recherche spécialisée en RI, la proportion d'expertise externe varie de 8 à 24 % pour d'autres administrations publiques.



- L'équipe d'architecture d'un ministère d'importance se compose de 15 ressources externes et de 3 internes.



- Aucune stratégie de main-d'œuvre interne et externe n'a été élaborée par le SCT.

# *Gestion administrative*

## ■ Dossier d'affaires :

- Depuis 2006, le Conseil du trésor exige que chaque projet soumis à son approbation soit accompagné d'un dossier d'affaires avec un contenu prescrit pour permettre son analyse.



- Dans notre collecte, une grande majorité des projets ne sont pas soutenus par un dossier d'affaires ou ce dossier est insatisfaisant.



Dossier d'affaires satisfaisants : 11 % des projets (29 sur 269)

Dossier d'affaires insatisfaisants : 33 % des projets (89 sur 269)

Aucun dossier d'affaires : 56 % des projets (151 sur 269)

## *Gestion administrative (suite)*



- Le SCT n'applique pas adéquatement sa directive quant aux exigences de contenu des dossiers d'affaires pour obtenir l'approbation du Conseil du trésor (CT).

- Analyse de 11 projets d'affaires soumis au SCT et approuvés par le CT – valeur de 259 M\$



- Six dossiers d'affaires sont insatisfaisants, dont 3 projets de plus de 25 M\$.
- Le SCT soumet des dossiers à l'approbation du CT même si des éléments prescrits sont absents ou insatisfaisants (ex : analyse de risques absente ou insatisfaisante pour 4 projets).
- La décision d'approuver du CT n'a jamais été conditionnelle à la production d'un document qui ne figurait pas dans le dossier d'affaires.

## *Gestion administrative (suite)*

### **D** ■ Capacité d'analyse et de traitement du SCT et coordination avec le MSG déficientes

**P** – Le SCT n'a pas de grille d'analyse d'évaluation de projets, donc importance d'une coordination avec le MSG puisque ce dernier a développé une telle grille.

**P** – Certaines observations pertinentes formulées par le MSG pour l'approbation sont non prises en compte par le SCT.

**P** – Le suivi des projets par le SCT est non systématique, même s'il est demandé par le Conseil du trésor.

**P** – L'implication du MSG est non systématique dans le suivi, même si elle est demandée par le Conseil du trésor.

## *Étude réalisée en 2007 par le SCT et le MSG*

- Étude qui donnait suite à une recommandation que nous avons formulée dans notre rapport de 2005-2006 sur la main-d'œuvre liée aux RI
- Plusieurs lacunes identifiées dans l'étude sur la gouvernance et la capacité organisationnelle dans ce domaine
- Urgent d'agir selon les auteurs : près d'une vingtaine de recommandations pouvant être mises en application sur 2 ans
- Plusieurs lacunes pourtant toujours présentes aujourd'hui selon notre vérification
- Peu de gestes concrets posés depuis 2007 ce qui a empêché la correction de plusieurs lacunes



## *Quatre initiatives gouvernementales entreprises pendant la réalisation de nos travaux*

---

1. Avril 2010 : Mise à jour de la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles*
2. Octobre 2010 : Dépôt du projet de loi n° 130 visant notamment à abolir le MSG et confiant ses responsabilités au président du Conseil du trésor
3. Décembre 2010 : Dépôt du projet de loi n° 133 sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement
4. Décembre 2010 : Publication d'une nouvelle politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des RI des organismes publics et des entreprises du gouvernement

## *Quatre initiatives gouvernementales (suite)*

- Plusieurs actions prévues pourraient corriger les lacunes recensées



- Gouvernance : encadrement et clarification des rôles et responsabilités
- Portrait d'ensemble : cumul des informations incluant celles des réseaux
- Ressources : stratégie éventuelle à l'égard du développement de la main-d'œuvre en RI et détermination des mandats devant être assumés par l'externe

- Mise en place des mesures prévues et les rendre fonctionnelles : deux enjeux

- Capacité organisationnelle pour l'ensemble de l'administration publique : livrables à réaliser, expertise d'affaires et technologique requise à un seul endroit, enjeu quant à la crédibilité du DPI
- Goulot d'étranglement possible au SCT pouvant retarder indûment la réalisation des projets et le respect de leur paramètres

# Conclusion

- De grandes lacunes quant à la gouvernance centrale liée aux RI : confusion dans les rôles et responsabilités des organismes centraux, absence de vision d'ensemble, peu de soutien offert par ces organismes
- Absence de stratégie à l'égard de la main-d'œuvre en RI, tant externe qu'interne, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et de recours important aux ressources externes
- Non-respect par le SCT de certains aspects de ses directives pour l'approbation et le suivi des projets
- Depuis l'étude du SCT, du MSG et de PriceWaterhouseCoopers en 2007 : peu d'actions accomplies, comme nos travaux l'ont démontré
- Initiatives gouvernementales pour corriger les lacunes : défi de mettre en place et de rendre fonctionnelles l'ensemble des mesures qui y sont prévues