

Commission des finances publiques

Projet de loi n^o 133
Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources
informationnelles des organismes publics et des entreprises
du gouvernement

mémoire présenté
par le



*Regroupement des partenaires du gouvernement
en technologie de l'information*

Québec, le 4 avril 2011

Préambule

Le *Regroupement des partenaires du gouvernement du Québec en technologie de l'information* (RPGTI - www.rpgti.org.) représente quatorze des plus importantes entreprises œuvrant dans le secteur des technologies de l'information et faisant affaire avec le gouvernement du Québec. Les activités de ces entreprises couvrent tous les volets des technologies de l'information et des télécommunications, incluant les services conseils et professionnels, les logiciels, et le matériel. Depuis la Révolution tranquille, ces entreprises ont très étroitement accompagné le gouvernement québécois en matière de développement et de modernisation de l'État québécois.

Plusieurs de ces entreprises sont impliquées dans le développement et la mise en marché de produits matériels et logiciels et ont établi des réseaux de partenaires à valeur ajoutée qui complètent les offres commerciales de ces grandes sociétés.

Quant aux services conseils et professionnels en technologie de l'information, les expertises des entreprises membres couvrent tout aussi bien les technologies patrimoniales que les technologies de pointe et émergentes.

En regard du projet de loi no 133 et du projet de « Politique-cadre portant sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement », le RPGTI est heureux d'apporter une contribution aux travaux de la Commission des finances publiques en partageant avec ses membres les observations et réflexions du Regroupement contenues dans ce mémoire.

Observations générales

1. L'atteinte du premier objectif du projet de loi visant à « instaurer une gouvernance intégrée et concertée, fondée sur la préoccupation d'assurer des services de qualité aux citoyens et aux entreprises » nécessite des transformations organisationnelles qui marqueront l'évolution des façons de faire de l'État en facilitant et en simplifiant la relation entre le gouvernement et les divers intervenants avec lesquels il est en relation (ex : citoyens, entreprises, associations, syndicats, etc.). Or, la nécessaire transformation organisationnelle est de la responsabilité ultime des *hauts*

dirigeants des organismes. Cette responsabilité ne pourra être assumée avec succès que si les dirigeants des organismes sont appuyés solidement par les responsables des technologies de l'information.

2. Le projet de loi no 133 ainsi que la Politique-cadre associée portent sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement. Or, dans les faits, la gouvernance, notamment en ce qui a trait aux projets de transformation organisationnelle, ne peut se faire isolément de la gouvernance « Affaires ». Il nous apparaît nécessaire que des considérations à cet égard soient ajoutées dans le projet de loi et dans la politique-cadre.
3. Les dossiers en ressources informationnelles peuvent être regroupés en trois groupes bien distincts, à savoir : a. l'exploitation, b. l'entretien et l'évolution des systèmes et c. le développement de nouveaux systèmes. Chacun possède des caractéristiques qui lui sont propres :
 - a. le volet exploitation est de la responsabilité du secteur TI;
 - b. l'entretien et l'évolution est également de responsabilité TI tout en étant très influencé par les changements légaux et réglementaires;
 - c. les projets de développement sont généralement conçus pour répondre à des besoins d'affaires.

Ainsi, il nous apparaît nécessaire que les politiques et les mécanismes d'autorisation et de suivi soient modulés en fonction du groupe auquel appartient un dossier à traiter, en tenant notamment compte des buts poursuivis par les investissements. L'emphase initiale de la mise en œuvre de la politique-cadre devrait porter sur les dossiers de nouveaux développements.

4. Une emphase importante semble être mise sur le coût de certaines composantes, particulièrement sur les logiciels. L'expérience montre que pour les projets de transformation organisationnelle, le logiciel représente généralement une portion relativement faible des coûts totaux de réalisation.
5. Le projet de politique-cadre aborde le sujet de l'environnement bureaucratique avec discernement; nous partageons les préoccupations gouvernementales relativement à une éventuelle migration vers le logiciel

libre en raison de l'importance des impacts et des enjeux de tels projets.

Plusieurs juridictions à travers le monde ont abordé ce virage il y a plusieurs années en espérant obtenir des gains rapides autant sur le plan financier que sur ceux de la productivité et de l'autonomie technologique; cependant, dans plusieurs cas, des constats assez lourds ont été formulés en cours de projet. À titre d'exemple, la ville de Munich (14,000 postes de travail) a dû réviser complètement les objectifs et la portée de la migration vers le logiciel libre après 8 ans de travail et des conclusions décevantes. Un autre exemple est le Ministère des Affaires étrangères d'Allemagne qui a annoncé au mois de février 2011 l'abandon du logiciel-libre sur le poste de travail pour cause de « coûts importants d'intégration, de développement et de formation ».

Nous incitons donc le Gouvernement à la plus grande prudence dans la façon d'évaluer les coûts et tous les impacts tant à l'interne du gouvernement qu'au niveau des échanges avec les intervenants externes du gouvernement.

6. La réalisation de composantes réutilisables commande une gouvernance particulière considérant les besoins spécifiques d'un tel projet et les impacts potentiellement significatifs sur l'échéancier de réalisation du premier projet utilisateur d'une composante réutilisable. Est-ce que les processus mis en place seront suffisamment flexibles et rapides pour permettre aux hauts dirigeants d'organismes d'enclencher sans délais indus leurs projets de transformation organisationnelle, et ainsi maximiser les bénéfices d'affaires qu'ils ont identifiés. Dit autrement, est-ce que les contrôles auront pour effet de favoriser des économies dans la réalisation technique au détriment des bénéfices d'affaires?
7. Le recours aux firmes en TI est souvent caractérisé par l'achat de services en mode per diem. Or, la contribution des firmes en TI pourrait être rehaussée en leur confiant davantage de responsabilités et en les mesurant sur les résultats atteints, non sur les efforts fournis. À cet égard, il est pertinent de signaler que le Secrétariat du Conseil du trésor recourt à ce type d'appel d'offres pour la solution SEAO (Système électronique d'appel d'offres).
8. La méthode de développement « Agile » est indépendante de l'utilisation de logiciels libres. Ce type d'approche de développement, tout comme

l'utilisation de composantes TI provenant de logiciels libres ou autres, est déjà largement présente dans les organismes gouvernementaux et pratiquée par les grandes sociétés de services professionnels.

9. La réalisation de grands projets impliquant une transformation organisationnelle nécessite de relever plusieurs défis dont :
 - a. la maîtrise des domaines d'affaires par les intervenants clés;
 - b. l'implication de gestionnaires rompus à la planification et à la conduite de ce type de projets;
 - c. la limitation des changements de personnel de direction du secteur Affaires de l'organisme en cours de réalisation du projet;
 - d. l'encadrement des intervenants, tant du secteur « Affaires » que de celui des « Ressources informationnelles ».

10. Dans la politique-cadre, les mécanismes annoncés d'autorisation des projets de cinq millions de dollars et plus ont pour objectif une marge d'erreur, en regard du coût, d'au plus 10% au terme de l'actualisation du dossier d'affaires initial. Or, l'expérience tend à démontrer qu'un tel niveau de précision des coûts est atteignable, non pas à l'étape du dossier d'affaires, mais au terme de l'élaboration de l'architecture détaillée de la solution, impliquant qu'une part non-négligeable des coûts de réalisation totaux d'un projet de transformation organisationnelle a été alors encourue.

Suggestions globales

Le RPGTI propose:

1. Que soit mise en place une gouvernance assumée par la haute direction d'un organisme et sa direction des technologies, avec l'appui du DPI, prioritairement pour les projets de développement;
2. Que soient modulées les règles de gouvernance en ressources informationnelles en fonction du type du projet, i.e. exploitation, entretien et évolution, ou projet de développement;
3. Que soit mise en place une table de révision de projets pour favoriser le partage des leçons apprises, la bonification des solutions envisagées,

l'accélération de la formation de ressources de haut niveau et la réutilisation de composantes. Cette table pourrait être très utile lors de la définition d'un projet, lors du démarrage d'un projet et en cours de réalisation d'un projet.

4. Que le recours à l'entreprise privée permette de capitaliser au maximum sur le potentiel du large bassin de ressources qualifiées disponibles, lequel regorge de personnes ayant une bonne maîtrise du domaine d'affaires gouvernemental.

Suggestions spécifiques à l'égard du projet de Politique-cadre

1. La *pertinence des investissements* envisagés devrait être établie en fonction des besoins et des priorités des secteurs « Affaires » des organismes visés;
2. Les *mécanismes d'autorisation des projets* devraient être calibrés en fonction de la performance passée des organisations au niveau de la réalisation de projets en TI ainsi que des impératifs motivant les projets considérés, par exemple la mise en œuvre d'une loi ou d'exigences réglementaires. Par ailleurs, dans le cas de projets de transformation organisationnelle, l'un des éléments importants à considérer devrait être la capacité de l'organisation à réaliser de tels projets
3. L'analyse financière des scénarios de réalisation d'un projet d'investissement devrait prendre en considération *l'ensemble des coûts*, incluant les coûts initiaux de mise en place et ceux récurrents pour toute la durée de vie de la solution, incluant tous les éléments pertinents relatifs tant aux utilisateurs qu'aux ressources informationnelles;
4. Les *bilans de projet* devraient être faits avec la participation des firmes impliquées et couvrir *la portée, l'échéancier, les coûts et la qualité*. À cet égard, les bilans devraient permettre d'identifier clairement les leçons apprises en vue de favoriser l'utilisation maximale des bonnes façons de faire et favoriser l'amélioration constante des performances;
5. Renforcer le recours aux *meilleures pratiques* selon la nature des chantiers, i.e. exploitation, entretien et évolution des systèmes, projets de développement. À l'égard des projets de développement, il est souhaitable de planifier des livraisons et des durées de réalisation qui

- maximisent les chances de succès;
6. Mettre en place une table d'échanges Gouvernement – entreprises en TI;
 7. Avoir recours au secteur privé par le biais d'exigences orientées sur les résultats à livrer plutôt que sur les moyens.

Conclusion

Il apparaît souhaitable d'amender le projet de loi no 133 ainsi que la Politique-cadre associée portant sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement afin que la gouvernance des projets de transformation organisationnelle incombe clairement aux hauts dirigeants des organismes.

Nous proposons aussi que la politique-cadre soit modifiée afin de prévoir une calibration des mesures en fonction des types d'investissement, soit l'exploitation, l'entretien et l'évolution des systèmes ainsi que le développement de nouveaux systèmes.

Le RPGTI remercie les membres de la Commission des finances publiques de son invitation à soumettre ses opinions et suggestions en regard du projet de loi 133.