

IDÉES POUR TRANSFORMER LE PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Claude Lorange, Associé principal, Lorange Leclair & Compagnie inc.

1. SOMMAIRE

Nous avons démontré qu'un processus d'appel d'offres en technologies de l'information rigoureux et bien structuré constitue un levier déterminant pour livrer les projets conformément à l'échéancier, au budget et au périmètre définis dès le départ.

Notre entreprise a développé, au fil des années, un créneau d'expertise distinctif en technologies de l'information. Nous nous spécialisons dans la structuration de projets complexes en technologie de l'information, la conception et la conduite de processus d'appels d'offres visant à identifier la solution et le partenaire les plus appropriés, ainsi que dans l'accompagnement des organisations lors de la mise en œuvre.

Depuis près de vingt ans, notre cabinet de consultation soutient des organisations québécoises de premier plan, issues des secteurs manufacturier, du commerce de détail, des services financiers, du divertissement ainsi que du parapublic (provincial et fédéral), dont les opérations s'étendent à l'échelle internationale. Ces organisations partagent un même enjeu : la nécessité d'entreprendre des transformations technologiques majeures afin de soutenir l'évolution de leur modèle d'affaires.

Nous avons ainsi développé un processus structuré d'appel d'offres, raffiné et optimisé au fil du temps grâce à de nombreuses rétroactions découlant de l'analyse de la performance globale de chaque appel d'offres et des projets subséquents.

À notre avis, un appel d'offres bien conçu, transparent, équitable et rigoureux, ne constitue pas uniquement un exercice d'acquisition. Il s'agit d'un cadre stratégique au sein duquel se définissent les décisions fondamentales du projet, notamment le périmètre, l'architecture, la stratégie d'exécution, les besoins d'intégration, le budget, la gouvernance, la gestion des risques, l'échéancier et les modalités de livraison. En contexte gouvernemental, où l'intérêt public, la reddition de comptes et la saine gestion des fonds publics sont primordiaux, ce cadre doit être à la fois robuste, flexible et adapté à la complexité des projets TI.

Nous avons démontré à chaque projet que chaque dollar investi à l'étape de préparation réduit de façon majeure les risques de dépassement des coûts et de calendrier.

Le présent texte propose des pistes d'amélioration au processus d'appel d'offres en technologies de l'information du gouvernement du Québec, en s'appuyant sur des principes directeurs inspirés de notre méthodologie et des pratiques reconnues ailleurs au Canada.

2. CONSTATS SUR LA RÉALITÉ ACTUELLE AU QUÉBEC

L'analyse des pratiques actuelles et des résultats obtenus par les projets TI majeurs au gouvernement du Québec en cours fait ressortir plusieurs défis récurrents :

- **Rigidité excessive** : un cadre trop prescriptif limite l'innovation et empêche les ajustements nécessaires en cours de route. Il devient, par exemple, difficile de tester une solution par le biais d'une preuve de concept avant de s'engager dans un projet à grande échelle.
- **Communication insuffisante avec les fournisseurs** : des échanges limités à la phase de consultation et peu de mécanismes de clarification conduisent souvent à des offres inadéquates ou mal alignées.
- **Préparation incomplète** : les besoins d'affaires, l'architecture cible, la gouvernance, les risques et les interdépendances sont trop souvent mal définis ou insuffisamment documentés.
- **Perte de contrôle des projets lors de l'exécution** : la majorité des projets se retrouvent avec des dépassements de coûts, de calendrier et de portée, qui après analyse, auraient pu être évités avec une meilleure préparation.
- **Contrat mal adapté** : les contrats mis en place ne sont pas adaptés aux besoins tel que l'agilité en exécution, l'innovation, l'intelligence artificielle et le contrôle des projets en exécution.
- **Compétences internes insuffisantes** conduisant à une asymétrie dans le rapport de force entre le fournisseur et le client et ce, au grand désavantage du client.

Ces lacunes se traduisent par des projets mal cadrés, des dérives de périmètre, des dépassements de coûts, une perte de contrôle et, dans certains cas, des échecs majeurs.

3. PRINCIPES DIRECTEURS

Tout processus d'appel d'offres, qu'il soit mené par une entreprise privée ou une organisation publique, devrait respecter les principes directeurs suivants :

- **Clarté** des étapes, des règles, des critères d'évaluation, des attentes et des livrables ;
 - **Équité** envers l'ensemble des participants, qui doivent être soumis aux mêmes conditions et exigences ;
 - **Transparence** dans la conduite du processus, tout en respectant la confidentialité des informations ;
 - **Rigueur** dans l'exécution ;
 - **Intégrité** maintenue en tout temps.
-

4. POINTS DISTINCTIFS DE NOTRE PROCESSUS

Sans reprendre l'ensemble des étapes d'un processus d'appel d'offres classique, que le lecteur est présumé connaître, nous souhaitons en souligner certaines caractéristiques distinctives.

L'appel d'offres comme fondement contractuel

L'appel d'offres constitue un véritable contrat. Il formalise les besoins, les exigences fonctionnelles et non fonctionnelles, l'architecture cible, les modalités de livraison, les responsabilités respectives des parties, les dépendances, ainsi que les exigences contractuelles et commerciales. Toute faiblesse ou ambiguïté dans son contenu se répercutera inévitablement sur l'exécution du projet.

Une phase initiale axée sur la stratégie

Nous mettons énormément d'emphase sur la première étape de notre processus, que nous désignons comme la phase de *stratégie*. C'est lors de cette phase que plusieurs décisions stratégiques doivent être prises. Cette phase permet également de mobiliser les équipes et de créer cet esprit d'équipe nécessaire afin de réussir des projets complexes. Cette phase couvre notamment les activités suivantes :

- Définir en détail la portée du projet (incluant les exigences, l'architecture générale, les points d'intégration) ;

- Identifier des solutions susceptibles de répondre aux besoins ;
- Mettre en place un processus de préqualification des fournisseurs de solution et/ou de service ;
- Préparer un document de breffage à l'intention des fournisseurs potentiels ;
- Rencontrer les fournisseurs offrant les solutions ciblées afin d'évaluer leurs capacités, leur compréhension du dossier et leur intérêt ;
- Obtenir des fournisseurs une réponse par écrit au document de breffage ;
- Élaborer une stratégie préliminaire de mise en œuvre (approche, architecture, budget, échéancier, ressources, risques et contraintes) ;
- Définir la stratégie de préparation et d'exécution de l'appel d'offres, incluant périmètre, calendrier, ressources humaines et matérielles, budget, gouvernance et plan de communication.

Une communication continue et structurée

La communication avec les participants, à l'aide de rencontres et de documents officiels, est maintenue de façon constante à chaque étape du processus. Elle vise à :

- Répéter les messages clés, les attentes et les instructions ;
- Comprendre les préoccupations des fournisseurs et y répondre de manière structurée ;
- Réduire au minimum les zones d'ambiguité afin d'éviter les surprises.

À cet égard, les exigences de l'appel d'offres et les réponses attendues doivent être suffisamment détaillées pour éviter toute incompréhension, tant du côté du donneur d'ouvrage que des participants.

Enfin, l'équipe responsable de l'appel d'offres doit être composée de ressources parmi les plus compétentes de l'organisation. La solidité de l'expertise interne constitue la première ligne de défense face à des fournisseurs dont le métier principal consiste précisément à répondre à des appels d'offres.

5. LEÇONS TIRÉES DES MEILLEURES PRATIQUES AU CANADA

L'examen des pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral et de divers organismes publics canadiens met en lumière plusieurs approches susceptibles d'inspirer le Québec.

L'approche « Best Value »

La sélection d'un fournisseur ne repose plus uniquement sur le plus bas prix ou sur un compromis entre coût et pointage technique. L'approche *Best Value* intègre désormais le coût total du cycle de vie (développement, exploitation, maintenance et évolutivité) ainsi que des critères non financiers tels que l'expertise, la méthodologie, la gestion des risques, la capacité d'innovation et l'alignement avec les objectifs d'affaires.

Intégrité, équité et transparence

Les guides fédéraux d'approvisionnement insistent sur la responsabilité de préserver l'intégrité du processus, de définir clairement le besoin, d'adopter une stratégie appropriée et de respecter l'ensemble des exigences légales, réglementaires et contractuelles. Cela implique un cadre d'évaluation clair, des mécanismes de reddition de comptes et la capacité de suspendre ou d'ajuster le processus en cas de non-conformité.

Recours à des stratégies d'approvisionnement flexibles

Dans des contextes marqués par l'innovation ou l'incertitude, des approches plus souples, telles que les demandes de propositions avec négociation ou les projets pilotes, permettent de réduire les risques, de clarifier les besoins et d'éviter des engagements prématurés.

6. PROPOSITION D'AMÉLIORATION POUR LE QUÉBEC

Sur la base de ces constats, plusieurs mesures concrètes peuvent être envisagées afin de moderniser le processus d'appel d'offres en TI.

Améliorer l'étape de préparation et de stratégie

C'est lors de la stratégie que se définissent les décisions fondamentales du projet, notamment le périmètre, l'architecture, la stratégie d'exécution, les besoins d'intégration, le budget, la gouvernance, la gestion des risques, l'échéancier et les modalités de livraison. En contexte gouvernemental, où l'intérêt public, la reddition de comptes et la saine gestion des fonds publics sont primordiaux, ce cadre doit être à la fois robuste, flexible et adapté à la complexité des projets TI.

Approvisionnement séquentiel

Mettre en œuvre un modèle fondé sur une preuve de concept initiale, assortie de livrables clairs et mesurables, puis élargir le périmètre du contrat en fonction des résultats obtenus.

Évaluation axée sur la valeur

Intégrer et pondérer des critères tels que l’expertise, la gouvernance proposée, la gestion des risques, l’innovation et le contrôle de la portée et des coûts du cycle de vie, afin de privilégier des solutions durables et de qualité.

Gouvernance contractuelle renforcée

Mettre en place des comités stratégiques, définir clairement les rôles et responsabilités, instaurer des mécanismes d’escalade et assurer une reddition de comptes structurée.

Gestion de la performance des fournisseurs

Inclure des clauses de performance, utiliser des outils de suivi continus et réaliser des audits post-projet afin de capitaliser sur les leçons apprises.

Consultation structurée en amont

Organiser des séances d’information, des rencontres de clarification et, lorsque pertinent, recourir à des demandes d’intérêt ou à des DP avec négociation.

Vision d’approvisionnement à long terme

Intégrer dès la planification les considérations liées à l’architecture cible, à l’interopérabilité, à la sécurité, à la maintenabilité et à l’évolutivité.

7. CONCLUSION

La transformation numérique des organisations publiques québécoises nécessite un processus d’appel d’offres en technologies de l’information modernisé, structuré et aligné sur les meilleures pratiques en vigueur ailleurs au Canada. Il ne s’agit pas de simples ajustements administratifs, mais bien d’un virage stratégique essentiel pour assurer la réussite, la durabilité, la valeur publique des projets TI et leur exécution dans les temps et les budgets prévus tout en respectant la portée.