

Mémoire

Consultations publiques

Réflexions du Conseil canadien des marchés publics

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

Québec 

30 SEPTEMBRE, 2025

Préparé par : François Émond, Directeur général



CPPC CCMP

Canadian Public Procurement Council
Conseil Canadien des Marchés Publics

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF.....	3
MISE EN CONTEXTE	3
Quelques mots sur notre organisme	3
Contribution dans le cadre de vos travaux.....	4
CONSTATS SYSTÉMIQUES.....	5
Difficultés avec les projets informatiques gouvernementaux	5
Défis structurels et gouvernance	6
CONSTATS GÉNÉRAUX	6
Préambule.....	6
La méconnaissance du cadre législatif	7
La définition des besoins.....	7
La connaissance du marché et l'équité entre les soumissionnaires	9
L'ingérence dans le processus.....	10
La gestion contractuelle.....	11
1. Rôle de l'équipe des approvisionnements dans la gestion contractuelle	12
2. La définition des besoins et son effet sur la gestion contractuelle	12
3. Lacunes quant aux règles et procédures en gestion contractuelle.....	13
La position de la fonction approvisionnement dans l'organisation.....	14
RECOMMANDATIONS.....	15
Renforcement de la fonction approvisionnement au sein des organismes publics.....	15
Renforcer le rôle du professionnel en approvisionnement	16
Professionaliser la fonction approvisionnement.....	17
1. Formation adaptée au secteur public	17
2. Désignation professionnelle en approvisionnement spécifique au secteur public	19
Formation des parties prenantes	20
1. Formation des décideurs.....	20
2. Formation des clients/partenaires internes	20
Favoriser une culture de responsabilisation et d'imputabilité	21
Conclusion	22
RÉFÉRENCES ET SOURCES CONSULTÉES.....	23

Sources sur la Commission Gallant et le fiasco SAAQclic.....	23
Sources officielles et institutionnelles	24
Sources françaises - Facteurs d'échec des projets informatiques publics	24
Sources internationales - Analyses systémiques.....	25
Sources sur le concept "Pot Committed" et l'escalade d'engagement	26
Sources psychologiques - Escalade d'engagement	26
Sources complémentaires - Gestion de projet	27

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce mémoire concernant votre Commission d'enquête portant sur le projet SAAQclic expose divers dysfonctionnements plus spécifiquement dans les pratiques d'approvisionnement. Il présente aussi des recommandations qui visent à renforcer la fonction d'approvisionnement au sein des organismes publics, et ce, afin d'optimiser l'utilisation des fonds publics. Le projet SAAQclic, marqué par des dépassements de coûts et une gouvernance inadéquate, est pris en exemple pour illustrer certaines lacunes structurelles.

La majorité des recommandations qui sont exposées convergent autour d'un thème commun soit le renforcement de la fonction approvisionnement au sein des organismes publics. Ce renforcement ne passe pas forcément par un renforcement du cadre législatif, mais davantage par le développement professionnel à plusieurs niveaux. Le renforcement de la culture de transparence et la responsabilisation des gestionnaires sont essentiels pour corriger les dérives constatées.

Ce mémoire s'inscrit finalement dans une démarche où notre organisation souhaite contribuer à vos réflexions dans le cadre de vos travaux. La perspective que nous souhaitons mettre en valeur est liée à une vision à long terme que nous prônons soit celle d'élever une profession qui, nous croyons, peut être génératrice de valeur dans les organismes publics.

MISE EN CONTEXTE

Quelques mots sur notre organisme

Le *Conseil canadien des marchés publics (CCMP)* a été mis sur pied en septembre 1999 dans le but de devenir la principale ressource en matière de marchés publics au Canada. Ses origines premières proviennent du Gouvernement du Québec qui a originalement fondé et soutenu financièrement cet organisme pendant plusieurs années. Cet organisme à but non lucratif est maintenant autonome et se veut être le principal porte-parole des professionnels des marchés publics au Canada. Ses membres sont des organismes appartenant à divers paliers de gouvernement qu'ils soient municipal, provincial, territorial, ou des Sociétés d'État. Ils proviennent aussi du secteur de l'éducation et des soins de santé. Le *Conseil canadien des marchés publics* a pour mission de soutenir la communauté des marchés publics partout au Canada en promouvant le dialogue, en facilitant l'échange d'information, en formulant des réponses adaptées aux questions courantes et en fournissant l'expertise nécessaire à la résolution des problèmes communs. Notre organisme compte près d'une centaine de membres qui sont des organismes publics provenant de ces divers secteurs.

Tous les professionnels en marchés publics œuvrant au sein de nos organismes membres ont ainsi accès aux bénéfices liés à l'adhésion. Ils forment une communauté d'un peu plus de 1000 professionnels répartis un peu partout au Canada qui ont à cœur l'application des meilleures pratiques en approvisionnement dans un contexte public où la contribution à vouloir toujours mieux servir le citoyen est toujours un objectif de premier plan. Les défis auxquels font face nos membres sont nombreux et importants, mais nous constatons surtout que ceux-ci sont très souvent communs et comportent beaucoup de similarités, et ce, peu importe la province ou le secteur d'activité dans lequel nos membres évoluent.

Notre organisation rayonne aussi à l'international et détient des ententes de partenariat avec d'autres associations professionnelles dont la mission est similaire. Ce rayonnement nous permet ainsi de demeurer à l'affût des meilleures pratiques à l'extérieur du Canada tout en nous permettant de partager avec les nôtres à l'international.

Le CCMP est gouverné par un conseil d'administration constitué de neuf administrateurs qui sont pour la majorité des professionnels et/ou gestionnaires en approvisionnement dans le secteur public et qui représentent des organismes membres. L'organisation est aussi gérée au quotidien par une équipe de quatre employés à temps plein et une ressource externe à temps partiel. Cette équipe compte dans ses rangs des ressources qui ont déjà exercé des fonctions de gestionnaires en approvisionnement dans le secteur public au Québec notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et le secteur municipal. L'équipe travaille continuellement à mieux soutenir la communauté des marchés publics partout au pays en offrant aux membres une valeur ajoutée accrue leur permettant de toujours mieux performer dans leurs fonctions. Son Directeur général est aussi coauteur de deux ouvrages sur les meilleures stratégies en matière de contrats publics.

Contribution dans le cadre de vos travaux

Ce mémoire s'inscrit dans une démarche visant à amener une perspective professionnelle fondée sur notre expertise et celle de nos membres et partenaires en approvisionnement public. Les constats que nous soulèverons ainsi que les perspectives d'améliorations que nous suggérerons feront des liens avec ce que nous considérons être les meilleures pratiques, mais aussi avec la vision que nous avons quant aux rôles et responsabilités d'une fonction approvisionnement et qui sont associés au processus de mise en concurrence, d'octroi et de gestion des contrats publics.

Le nombre de témoins consultés, le nombre de pages de documents déposés et analysés, mais surtout l'ampleur des révélations qui ont été faites dans le cadre de cette commission d'enquête témoignent bien de la complexité des problèmes identifiés. Nous tenterons toutefois de faire ressortir certains éléments qui sont, selon nous, fondamentaux dans l'ensemble du processus associé à l'octroi et la gestion d'un contrat public et qui auraient contribué à réduire les risques associés à plusieurs manquements soulevés dans le cadre des travaux de la commission.

Nous avons confiance que nos réflexions alimenteront celles de votre équipe notamment en ce qui a trait aux pistes d'améliorations visant à éviter qu'une telle situation se reproduise dans le futur. Nous croyons aussi que cette démarche s'inscrit aussi, pour nous, dans une volonté de professionnaliser davantage la fonction approvisionnement au sein des organismes publics. Il s'agit d'une vision que nous tentons de rendre concrète depuis plusieurs années et qui s'inscrit dans une démarche à long terme.

CONSTATS SYSTÉMIQUES

Difficultés avec les projets informatiques gouvernementaux

Le fiasco SAAQclic s'inscrit dans une problématique plus large d'échecs récurrents des projets informatiques gouvernementaux. L'analyse comparative révèle des schémas similaires dans d'autres juridictions. En effet, on se souviendra du projet Phénix du gouvernement fédéral canadien dont les dépassements de coûts ont été importants. On se souviendra davantage, par contre, des conséquences importantes sur les employés de la fonction publique fédérale. À plus petite échelle, toujours au niveau fédéral, le déploiement de l'application ArriveCan a entraîné des dépassements de coûts importants. Budgétée à 80 000\$ originalement, la facture finale a avoisiné les 60 millions de dollars. Le rapport de la vérificatrice générale met en lumière les nombreux contrats confiés à des ressources contractuelles externes et pour lesquelles il a été difficile d'exercer un certain contrôle. Le système NHS au Royaume-Uni et eHealth Ontario sont d'autres exemples de projets informatiques importants ayant connu des difficultés.

Ces échecs partagent des caractéristiques communes soit notamment des projets trop ambitieux, une sous-estimation de la complexité, de l'optimisme irréaliste sur les délais, et la négligence des besoins utilisateurs. La pression politique contribue aussi de façon générale à surévaluer les bénéfices associés à ces projets au détriment d'une analyse approfondie des risques et des coûts y étant associés. Les statistiques internationales sont alarmantes. En effet, seulement 6,4% des projets informatiques fédéraux de plus de 10 millions de dollars sont couronnés de succès, selon le Standish Group, une firme conseil établie dans le secteur des technologies de l'information.

L'analyse comparative internationale révèle que les échecs de projets informatiques gouvernementaux présentent des facteurs récurrents indépendamment du contexte national. Les processus d'approvisionnement excessivement complexes découragent les fournisseurs qualifiés et favorisent paradoxalement les grands intégrateurs capables de naviguer dans la bureaucratie.

Le concept de "pot committed", emprunté de l'anglais et associé au poker, explique pourquoi certaines organisations persistent dans des projets défaillants. Elles s'attachent aux

montants déjà investis massivement et se sentent obligées de continuer malgré les signaux d'échec évidents et les risques pour leur organisation. Cette escalade d'engagement transforme les projets en "monstres" qui consomment des ressources sans produire de valeur, mais que personne n'ose arrêter.

Défis structurels et gouvernance

Les fonctions d'approvisionnement de l'appareil public doivent composer avec des défis structurels importants qui peuvent mener à des zones grises de responsabilité. Pensons à la dispersion de l'autorité d'acquisition entre diverses organisations et unités administratives, les délégations de pouvoirs, et le désalignement entre les responsables de la gestion contractuelle et les équipes d'exécution. Ces défis structurels deviennent des risques où les dérives peuvent s'installer et prospérer, et où personne ne devient responsable et encore moins imputable. Les projets à haute valeur politique peuvent aussi inciter les dirigeants à prendre des décisions à l'égard des processus d'approvisionnement qui devraient plutôt relever de la fonction approvisionnement.

La culture organisationnelle peut aussi favoriser la sous-déclaration des problèmes par crainte de répercussions hiérarchiques. Cette tendance à véhiculer uniquement les "bonnes nouvelles" empêche la détection précoce des difficultés et retarde les mesures correctives nécessaires.

Le syndrome de la pensée de groupe (groupthink) où le désir d'harmonie et de conformité au sein d'un groupe prime sur la pensée critique peut aussi mener à des décisions irrationnelles ou dysfonctionnelles diluant encore une fois la responsabilité et l'imputabilité.

CONSTATS GÉNÉRAUX

Préambule

Les constats qui suivent sont présentés à partir de certains faits mis en lumière dans le cadre des travaux de la commission ainsi qu'à partir d'une revue que nous avons faite de certains documents rendus publics. Il est important de comprendre que notre regard de la situation est plus spécifiquement associé à notre profession ou notre secteur d'activité soit l'approvisionnement dans le secteur public ou les marchés publics. Bien que chaque projet puisse demander une expertise particulière, les éléments que nous avons soulevés s'appliquent à l'ensemble des secteurs d'activités. Nous croyons que les constats que nous poserons peuvent s'appliquer aux projets TI, mais aussi à d'autres secteurs d'activités puisqu'une saine gestion des processus d'approvisionnement ne dépend pas de la nature de l'acquisition même si chaque utilisateur prétend habituellement le contraire.

La méconnaissance du cadre législatif

Les contrats publics au niveau provincial sont régis par la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP). Bien que des professionnels en approvisionnement doivent connaître cette loi, il n'est probablement pas attendu que quiconque dans une organisation qui est impliquée dans un processus d'acquisition ne connaisse de façon aussi détaillée le contenu d'une telle loi. La méconnaissance de la loi et l'impression erronée de connaître les façons de faire peuvent ainsi conduire à sous-estimer la portée de certaines actions qui peuvent être posées dans un processus de mise en concurrence ou de gestion d'un contrat public une fois celui-ci octroyé. Elle peut aussi conduire à des décisions prises par des dirigeants qui compromettent l'intégrité des processus d'appel d'offres et exposent les organisations à des risques juridiques et financiers considérables.

La définition des besoins

La définition des besoins est une étape cruciale dans la réussite d'un projet de cette envergure. Les zones grises à cette étape deviennent de façon quasi systématique des opportunités pour les fournisseurs externes de présenter des factures pour des coûts supplémentaires associés à ces zones grises. Il devient difficile pour l'organisation de négocier avec le fournisseur dans de telles circonstances. Les risques organisationnels quant au contrôle des coûts deviennent par conséquent importants.

La responsabilité de la définition des besoins au moment de préparer un processus de mise en concurrence revient de façon générale au client interne notamment en ce qui a trait plus précisément aux spécifications techniques. Les professionnels de l'approvisionnement doivent quant à eux avoir l'opportunité d'accompagner leurs clients internes dans cette définition des besoins. L'objectif de cet accompagnement est d'assurer à l'organisation une définition des besoins claire, complète, objective et dénuée d'une orientation tendancieuse vers un fournisseur en particulier. L'absence de rigueur à cette étape risque d'entraîner la définition d'une solution au détriment d'une définition du besoin. On n'est alors plus dans le domaine de l'innovation, de l'ouverture des marchés et de la mise en concurrence, mais dans celui de l'octroi d'un contrat pour la solution préférée. Cependant, les professionnels de l'approvisionnement évoluent parfois dans un environnement organisationnel où différentes directions contribuent à l'élaboration des spécifications techniques, créant parfois des défis d'harmonisation entre l'expertise sectorielle et les exigences d'équité et de transparence des processus d'acquisition. Cette complémentarité souhaitée, mais souvent perfectible entre l'expertise technique des directions opérationnelles et les responsabilités d'approvisionnement révèle des opportunités d'amélioration dans la coordination des processus de définition des besoins. La nécessité de concilier les spécifications techniques proposées par les directions utilisatrices avec les principes d'approvisionnement public souligne l'importance de développer des mécanismes de collaboration qui préservent à la fois la pertinence technique des solutions et l'intégrité des processus d'acquisition.

Les dépassements de coûts dans le cadre du projet SAAQclic ainsi que les témoignages entendus démontrent qu'il y a eu des manquements dans la définition des besoins. Ceux-ci peuvent être vus sous deux perspectives. Premièrement, le fait de s'être mal positionné à savoir si une solution native pouvait convenir aux besoins et était disponible sur le marché. En deuxième lieu et dans l'éventualité où la solution personnalisée devait être préconisée, il devient primordial de bien définir les besoins en termes de fonctionnalités afin de permettre aux soumissionnaires de déposer des offres qui répondront aux besoins exprimés. Dans le cas actuel, on peut supposer que c'est la deuxième approche qui a dû être privilégiée, mais qu'il y a eu des lacunes importantes dans la définition des besoins des usagers menant à l'élaboration des fonctionnalités souhaitées. En fait certains témoignages ont même révélé que le système choisi n'en était pas un qui était conçu à la base pour offrir des services en ligne à une clientèle externe, qui dans ce cas-ci, correspond aux usagers de la route au Québec. Ceci démontre clairement la nécessité de développer des fonctionnalités personnalisées.

En dernier lieu, il est important de souligner que la mauvaise définition des besoins a non seulement mené à des dépassements de coûts importants, mais qu'elle a pu nuire aussi à la saine concurrence lors du processus de mise en concurrence. Le fait d'évaluer les offres reçues en fonction de besoins mal définis biaise aussi en quelque sorte cette évaluation. Des besoins mieux définis par écrit contribuent à permettre à l'ensemble des soumissionnaires de, premièrement, soumettre des offres de façon équitable comparable entre elles, mais aussi de s'assurer qu'une fois le contrat octroyé, il n'y aura pas de préjudice créé auprès des autres soumissionnaires. En effet, lors de modifications et d'ajouts au contrat octroyé, un soumissionnaire n'ayant pas obtenu le contrat pourrait se sentir lésé de ne pas avoir eu l'opportunité de considérer les besoins supplémentaires exprimés dans les modifications et ajouts au contrat octroyé qui doivent, à la base être accessoires dans leur nature et dans leurs coûts. Dans le cas présent, on peut aussi se questionner sur les biais dans la définition des besoins puisque selon certains témoignages, on a insisté, à cette étape, sur le fait que SAP devait absolument être un fournisseur qui soit en mesure de présenter une offre.

La pratique dans le milieu préconisera une approche structurée où le professionnel en approvisionnement assumera la responsabilité ultime de la validation des devis. Cette responsabilité implique une validation obligatoire de tous les critères techniques avant publication et la mise en place de mécanismes de protection professionnelle pour résister aux pressions inappropriées.

Un dernier élément de réflexion en lien avec la définition des besoins a trait au fait de considérer les systèmes informatiques comme une finalité plutôt que comme des outils. Cette confusion conceptuelle a orienté les décisions en termes de besoins vers la sophistication technique au détriment de l'efficacité opérationnelle et des besoins réels des utilisateurs finaux. L'obsession technologique a fait perdre de vue les objectifs

organisationnels initiaux, conduisant à des choix inadéquats qui ont pu contribuer à l'échec du projet et à l'insatisfaction des parties prenantes.

La connaissance du marché et l'équité entre les soumissionnaires

Le marché peut souvent venir baliser les besoins dans le cas de projets TI. Bien qu'on puisse souvent dire que n'importe quelle fonctionnalité puisse être développée en TI, il n'en demeure pas moins que la complexité associée au développement peut amener des dérapages importants au niveau des coûts et des échéanciers des projets. Il devient donc important pour une organisation qui souhaite remplacer un logiciel ou une infrastructure TI de bien connaître le marché non seulement en termes de bassin de fournisseurs potentiels, mais aussi en ce qui a trait à la capacité de ceux-ci de fournir une solution qui pourrait ou non répondre aux besoins.

Une mauvaise évaluation des capacités du marché peut venir affecter la définition des besoins et conduire à des exigences et spécifications en ce qui a trait aux fonctionnalités qui ne reflètent pas les capacités des soumissionnaires. On constatera ainsi pendant le processus de mise en concurrence que de nombreuses questions seront soulevées par les soumissionnaires potentiels menant à un déséquilibre potentiel quant à l'équité et la transparence du processus.

En poursuivant sur la notion d'équité entre les soumissionnaires, cet élément en est un qui est fondamental pour les professionnels en approvisionnement tout comme il devrait l'être pour toute entité publique qui sollicite des marchés externes afin d'octroyer des contrats financés à partir de fonds publics. Le cadre législatif, les politiques d'approvisionnement et/ou les règlements sur la gestion contractuelle des organismes publics sont rédigés et pensés afin de préserver l'équité entre les soumissionnaires dans un processus de mise en concurrence. L'équité vise à s'assurer que l'ensemble des soumissionnaires ont une chance égale de présenter une soumission comparable à l'ensemble de leurs concurrents. Les conditions gagnantes pour y arriver sont notamment de s'assurer que les soumissionnaires potentiels ont accès à la même information quant à la définition des besoins les amenant à avoir une compréhension commune de celui-ci afin de présenter leur soumission. L'équité entre les soumissionnaires est perturbée lorsqu'un soumissionnaire détient des informations supplémentaires par rapport à ses concurrents. Bien que le secteur public soit habituellement bien éduqué quant aux pratiques à privilégier pendant le processus de mise en concurrence afin d'assurer une transmission uniforme des informations supplémentaires sous forme d'addenda à l'ensemble des soumissionnaires, il peut en être tout autrement en ce qui a trait aux informations que peuvent détenir certains soumissionnaires avant même que le processus d'acquisition soit débuté.

Dans le cadre du projet SAAQclic, certains témoignages ont démontré qu'une ou des entreprises faisant partie du consortium ayant obtenu des contrats dans le cadre de ce projet avaient participé notamment à des activités de formation offertes à des employés de la

SAAQ. Ces organisations se retrouvaient donc en position favorable au moment de débiter le processus de mise en concurrence puisqu'elles connaissaient mieux que les autres les processus d'affaires de l'organisation. Leur compréhension des besoins s'en retrouve ainsi améliorée aussi. Ce genre de situation est donc à proscrire et c'est pourquoi il est de pratique usuelle de ne pas permettre à un soumissionnaire potentiel qui a été impliqué dans des projets antérieurs de présenter une soumission dans le cadre d'un projet où il détiendrait des informations supplémentaires l'avantageant dans sa compréhension du besoin.

Dans le cas présent, SAP qui faisait partie de l'alliance ayant obtenu le fameux contrat de 458 millions avait déjà eu des discussions avec la SAAQ et même donné de la formation à ses employés. En appliquant les règles, SAP aurait donc dû être exclu du processus de mise en concurrence. Certains témoignages ont toutefois démontré que la situation avait été soulevée, mais qu'il fallait « trouver une manière » d'inclure SAP dans le processus de mise en concurrence.

Ce constat remet donc en question l'équité entre les soumissionnaires. On peut toutefois se demander si les gestionnaires ayant pris la décision de permettre à SAP de faire partie de l'alliance qui allait déposer une offre mesureraient bien l'impact de leur décision. La pratique démontre que parfois, les gestionnaires et fonctionnaires, qui ne sont pas des professionnels en approvisionnement, ne mesurent pas bien l'ampleur des risques associés à ce genre de décision. Dans le cas présent, on se retrouve aussi avec un marché de fournisseurs potentiels assez restreints vu l'ampleur et la complexité du projet. Le fait d'exclure SAP serait venu le restreindre davantage.

Le constat général associé au fait que l'équité entre les soumissionnaires ait été perturbée mène à croire que les gestionnaires en place ont mal mesuré l'impact de leurs décisions. On peut se demander s'ils ont reçu des conseils de la part de professionnels en approvisionnement, et si oui, dans quelle mesure ils les ont pris en considération.

L'ingérence dans le processus

Un processus de mise en concurrence est habituellement encadré par une personne qui est neutre et n'a pas d'intérêt à proprement parler par rapport au marché et la finalité du processus. On cherche donc ici à éviter toute forme d'ingérence qui pourrait perturber le processus ainsi que l'équité entre les soumissionnaires. Il est donc courant de voir qu'un répondant unique est nommé au moment de lancer un processus de mise en concurrence. Celui-ci valide en amont les exigences techniques auxquelles il ajoutera celles qui sont administratives. Il s'assure que le marché sera en mesure de répondre à ces exigences. Il valide que l'ensemble des soumissionnaires seront admissibles en fonction, entre autres, des éléments présentés dans la section précédente. Il recueille les questions des soumissionnaires en s'assurant d'obtenir les réponses à celles-ci tout en jugeant si elles sont d'intérêt général pour l'ensemble des soumissionnaires. Il gère finalement le processus

d'évaluation des soumissions notamment en ce qui a trait à l'évaluation qualitative via un comité de sélection ainsi que la conformité administrative.

Les étapes énoncées précédemment doivent être suivies avec rigueur et le répondant unique se retrouve à être le gardien de ce processus. L'ingérence dans l'une ou l'autre de ces étapes par quiconque est à proscrire afin d'assurer l'intégrité de celui-ci. Les témoignages démontrent qu'il y a pu y avoir une forme d'ingérence dans le processus. Les gestionnaires l'ont probablement fait en sous-estimant encore une fois les impacts et les risques pour leur organisation. Comme il l'a été mentionné dans la section précédente le fait de vouloir « trouver une manière » que SAP puisse déposer une offre représente une forme claire d'ingérence visant à permettre à un soumissionnaire qui aurait à la base peut être dû être exclu ou déclaré non admissible de pouvoir déposer une offre.

Une autre partie de témoignage fait référence au fait qu'un gestionnaire de haut niveau ait eu accès aux soumissions alors qu'elles lui étaient interdites. Cette forme d'ingérence témoigne d'un manque de rigueur évident quant au fait de préserver l'intégrité du processus. Des échanges, par écrit, d'informations jugées confidentielles quant aux soumissions reçues démontrent aussi le manque de considération évident quant au respect des règles de confidentialités associées à des soumissions déposées et l'ensemble du processus d'évaluation qui découle de la réception des soumissions. Nous pouvons nous questionner sur le pouvoir qu'avait à ce moment la fonction approvisionnement dans l'organisation par rapport à celui de certains gestionnaires de haut niveau. Il est regrettable de constater cet état des choses, dans ce contexte, sachant très bien que dans d'autres organisations où une fonction d'approvisionnement y est mieux établie avec les pouvoirs qui en découlent, ce genre de situation n'aurait tout simplement pas été permis.

La gestion contractuelle

Le processus qui mène à l'octroi d'un contrat signifie habituellement que le projet pour lequel un contrat a été octroyé peut débuter. Il doit aussi signifier, surtout dans le cas de projets majeurs, la mise en place de mécanismes de gouvernance de projet, mais plus spécifiquement aussi de gestion contractuelle. Ces mécanismes visent à assurer que les termes et conditions prévus au contrat sont respectés par les deux parties et visent à encadrer les dépassements potentiels de coûts. Cette gestion contractuelle se doit d'être gérée par une fonction qui est neutre par rapport à l'exécution du projet et qui a l'expertise afin d'interpréter le contenu du contrat. Elle se doit aussi d'être impartiale au moment de négocier toute modification au contrat, et ce dans les meilleurs intérêts de l'organisation. Il est important ici d'éviter tout biais qui pourrait être causé par exemple par une volonté première d'assurer la bonne marche du projet et son exécution en respect des échéanciers.

Dans plusieurs organisations ce sont les professionnels en approvisionnements qui sont les gardiens de la gestion contractuelle et qui sont en soutien à leurs clients internes. Les politiques internes balisent aussi les processus d'approbation des dépassements de coûts en fonction non seulement des montants, mais aussi en regard du maintien de la nature du

contrat. En effet un des principes fondamentaux en gestion contractuelle est que toute modification à un contrat se doit d'être accessoire et ne pas en changer la nature.

Nous souhaitons donc émettre quelques réflexions qui ont contribué à la dérive en regard de la gestion contractuelle dans le cadre de ce projet.

1. Rôle de l'équipe des approvisionnements dans la gestion contractuelle

Les témoignages présentés dans le cadre de la commission semblent démontrer que la fonction approvisionnement au sein de la SAAQ n'était fort probablement pas le gardien de la gestion contractuelle. Il est difficile de cibler ou son rôle ou son mandat s'arrête dans les procédures et façons de faire actuelles. Certaines autres fonctions ont pu exercer des fonctions de vérifications ou d'audits internes comme certains témoignages l'ont démontré. Il ne semblait toutefois pas y avoir de fonction d'approvisionnement responsable de la gestion contractuelle pour l'ensemble des contrats associés à ce projet. Bien qu'elle doive jouer un rôle de gardien et d'accompagnement dans la gestion contractuelle, elle n'est pas nécessairement responsable de tous les dysfonctionnements observés. L'échec met toutefois en lumière l'importance cruciale que ce rôle soit clairement défini et pleinement soutenu par la direction pour éviter de telles dérives.

2. La définition des besoins et son effet sur la gestion contractuelle

L'échec contractuel trouve une de ses racines principales dans la définition déficiente des besoins énoncés lors de la mise en concurrence. Bien que nous ayons traité de cet aspect de façon distincte, nous devons reprendre ce point plus spécifiquement dans le cadre de la gestion contractuelle. En effet, un besoin mal défini laisse place à interprétation quant aux exigences techniques énoncées, car elles ne correspondront probablement pas précisément aux fonctionnalités attendues. Des manquements parfois importants quant à certaines exigences découlant de besoins mal définis pourront entraîner des conséquences encore plus coûteuses qui entraîneront le développement de nouvelles fonctionnalités à fort coût vu la volonté de les intégrer sans changer les échéanciers. Le fait de privilégier une solution préconçue ou native qui ne correspondra pas aux besoins contribuera à rendre plus difficile la gestion contractuelle entraînant aussi des efforts de développement de fonctionnalités personnalisées.

La personnalisation excessive dans les projets TI d'envergure est un risque réel pour les organisations puisqu'elle crée des risques techniques importants, allonge les délais et peut faire exploser les coûts. Elle peut également créer une dépendance critique envers le fournisseur principal, compromettant la capacité de l'organisme à rectifier le tir ou à changer de fournisseur lorsque les défaillances surviennent. Ces éléments rassemblés deviennent des conditions propices à voir apparaître des demandes de changements, des avis de modification et/ou des avenants aux documents contractuels. Ceux-ci doivent être documentés, mais surtout faire l'objet de discussions et négociations entre les deux parties créant parfois des tensions inutiles. Celles-ci auraient pu être évitées si la démarche de

définition des besoins avait été réalisée de façon plus rigoureuse et détaillée. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce projet a clairement connu des lacunes au niveau de la définition des besoins entraînant des conséquences importantes en gestion contractuelle.

3. Lacunes quant aux règles et procédures en gestion contractuelle

Les modifications aux contrats en cours d'exécution sont courantes dans les organismes publics. Il serait utopique de penser qu'elles sont l'exception plutôt que la norme et qu'un organisme public ne devrait pas, par conséquent, se doter de règles et procédures pour encadrer les modifications aux contrats. Celles-ci vont notamment baliser deux aspects principaux soit dans un premier temps la nature de la modification et le fait qu'elle soit en premier lieu avec la nature même du contrat octroyé. On souhaite ainsi que cette modification soit accessoire et ne change pas non plus la nature même du contrat. Le deuxième aspect que l'on cherche à baliser a trait à l'approbation de la dépense associée à cette modification. En effet, les ajouts entraînent bien évidemment des dépenses supplémentaires pour l'organisme public et celles-ci doivent être faites en conformité avec les délégations de dépenser en vigueur. Ces règles et procédures balisent habituellement le montant de la dépense associée à l'ajout, mais aussi le montant cumulatif associé à l'ensemble des modifications qui ont été ajoutées depuis le début de l'exécution du contrat. Dans le cas présent, les règles et procédures visant à encadrer les dépassements de coûts sont probablement existantes au sein de l'organisation, mais leur application a clairement fait défaut puisque c'est en respectant celles-ci de façon rigoureuse que les voyants jaunes et rouges auraient dû s'allumer pour reprendre les termes utilisés dans certains témoignages. De façon plus concrète, nous avons entendu lors de témoignages qu'une augmentation de taux horaire passant d'un peu plus de 80\$ l'heure à 350\$ l'heure avait été autorisée. Des règles et procédures suivies à la lettre, notamment, quant aux délégations de dépenser dans ce cas précis, auraient dû soulever des questionnements beaucoup plus importants.

Les règles et procédures en gestion contractuelle dans d'autres secteurs de l'appareil public font en sorte qu'une telle perte de contrôle au niveau des dépassements de coûts n'aurait pu être envisageable sans que les personnes en autorité ne puissent soulever des questions ou mettre en place des mécanismes de contrôle supplémentaires visant à minimiser les dépassements de coûts.

Nous pensons, à titre de référence, au secteur municipal où la très grande majorité des villes et municipalités ont en place des politiques d'approvisionnement, des règlements sur la gestion contractuelle ainsi que des règlements sur la délégation de dépenser. Certains de ces documents ont été créés et/ou modifiés au sortir de la Commission Charbonneau. Plusieurs perçoivent qu'il est complexe de naviguer dans ces règles et procédures, mais au final elles servent en quelque sorte de garde-fou afin d'éviter des dérives notamment au niveau des dépassements de coûts comme on a pu en voir dans le cadre du projet SAAQclit. Reprenons l'exemple de la modification importante du taux horaire comme mentionné ci-

haut qui n'aurait définitivement pas été approuvée sans des questionnements importants de la part de gestionnaires à très haut niveau voire des élus de plusieurs grandes villes du Québec où les règles et procédures pour faire autoriser des dépassements de coûts sont très bien encadrées.

La position de la fonction approvisionnement dans l'organisation

L'organigramme de la SAAQ comporte une Direction générale des ressources matérielles et immobilières et contractuelles. On peut se questionner sur le rôle de cette direction puisqu'elle fait référence aux ressources matérielles et immobilières. Une fonction approvisionnement est toutefois beaucoup plus large que la gestion des ressources matérielles. Elle doit inclure les acquisitions de matériel, mais aussi de services. On peut ainsi se questionner sur le rôle de cette fonction telle qu'elle apparaît dans l'organigramme actuel de la SAAQ. Son positionnement dans l'organigramme est toutefois cohérent avec ce qu'on peut retrouver ailleurs puisqu'elle relève de la Vice-présidence aux finances et à l'administration. Toujours en lien avec le rôle qu'elle joue dans l'organisation, elle se doit d'être la gardienne du processus d'acquisition tout en accompagnant ses clients internes.

Un des plus grands défis auquel font face les fonctions d'approvisionnement en général, tant dans le secteur public que privé, est d'élever celle-ci en la faisant passer d'une fonction tactique à une fonction stratégique créatrice de valeur. Cette transition demande toutefois beaucoup de temps et d'effort, mais aussi un soutien accru de la haute direction de l'organisation voire de son conseil d'administration. Son rôle et ses responsabilités doivent aussi être communiqués clairement à l'ensemble de l'organisation. On peut donc se questionner à savoir où se situe celle de la SAAQ dans cette échelle de maturité. L'ingérence dans le processus d'acquisition, la gestion contractuelle déficiente et les dépassements de coûts importants sans mécanismes de contrôle permettant de les anticiper nous portent à croire que cette direction rencontre des défis importants dans cette transition vers une fonction stratégique créatrice de valeur.

Les fonctions d'approvisionnement plus stratégiques vont notamment accompagner leurs clients internes de façon différente dans le cadre de projets d'envergure notamment en assignant un seul professionnel en approvisionnement qui sera responsable de traiter tous les dossiers d'acquisition associés à ce projet d'envergure. La ressource aura ainsi une vue d'ensemble des dossiers d'acquisition et pourra adapter ses stratégies en conséquence avec son client créant ainsi des conditions plus propices au succès. L'analyse des appels d'offres rendus disponibles dans le cadre de la commission démontrent que les répondants uniques aux appels d'offres ne sont pas les mêmes professionnels d'un appel d'offres à l'autre ce qui laisse croire qu'il n'y avait pas nécessairement de professionnel en approvisionnement d'assigné à l'ensemble du projet. Ce constat peut être associé à un contexte que nous ne connaissons pas en détail notamment un manque de ressources, une nécessité de traiter les dossiers d'acquisition rapidement ou une répartition du travail qui ne permet pas d'assigner tous les dossiers associés à un projet. Nous croyons, toutefois, que cet état des choses n'a

pas contribué à permettre à cette fonction de prendre une place stratégique dans le cadre de ce projet.

RECOMMANDATIONS

Nos recommandations visent à réduire les risques de voir un tel scénario se reproduire. Bien qu'il soit difficile de créer des conditions éliminant les risques, il n'en demeure pas moins que des choses concrètes peuvent être faites pour à tout le moins les réduire. Les règles et procédures supplémentaires peuvent aussi réduire considérablement les risques, mais elles ajoutent en contrepartie une lourdeur administrative parfois importante qui nuit à l'agilité et l'innovation. Il est donc important de trouver le juste équilibre à ce niveau. Nos recommandations principales pourront être regroupées autour d'un thème central soit le rôle accru de la fonction approvisionnement dans les organismes publics.

Renforcement de la fonction approvisionnement au sein des organismes publics

D'abord, une fonction approvisionnement solide contribue à l'utilisation judicieuse des fonds publics. Les dépenses des organismes gouvernementaux atteignent des milliards de dollars chaque année et les processus d'acquisition constituent une part significative de ces budgets. En professionnalisant et en centralisant davantage les pratiques d'approvisionnement, il devient possible d'obtenir bien évidemment des économies d'échelle, de mieux négocier avec les fournisseurs et de s'assurer que chaque dollar investi maximise la valeur pour la collectivité. Rappelons que le premier ministre François Legault a conclu son témoignage en indiquant que, selon lui, trois éléments avaient conduit au dérapage du projet. Un des trois éléments était que les contrats avaient été mal négociés. Une fonction d'approvisionnement qui assume pleinement son rôle dans l'organisation aurait pu assigner des ressources qualifiées pour négocier, non seulement les contrats dans le respect du cadre législatif, mais aurait pu aussi négocier les avenants et modifications en cours de projet.

L'approvisionnement public devient ensuite un outil de transparence et d'intégrité. Dans un contexte où la confiance des citoyens envers les institutions doit constamment être entretenue, des pratiques d'achat rigoureuses et encadrées réduisent les risques de favoritisme, de gaspillage ou de corruption. Le renforcement de la fonction approvisionnement permet d'instaurer des processus clairs, traçables et conformes aux normes, ce qui accroît la crédibilité des organismes publics et favorise une saine reddition de comptes. Elle devient aussi une fonction neutre dans le processus d'acquisition et de gestion contractuelle, ce qui contribue à pouvoir démontrer l'intégrité des processus.

Les enjeux actuels de rareté de main-d'œuvre, de perturbations des chaînes d'approvisionnement et de transformation numérique font que les organismes publics

doivent s'adapter constamment à ces changements dans l'environnement externe. Une fonction approvisionnement aidera l'organisation à s'adapter rapidement. Les professionnels en approvisionnement ont des compétences spécialisées et doivent faire de la veille stratégique sur une base constante. Ils pourront ainsi accompagner leurs clients et partenaires internes en conseillant ceux-ci tout en ayant recours à des stratégies adaptées au moment de solliciter les marchés et de transiger avec les fournisseurs externes. Renforcer le rôle de la fonction approvisionnement favorise ainsi une approche collaborative entre les parties prenantes du processus d'acquisition.

En somme, considérer l'approvisionnement comme une fonction stratégique plutôt qu'opérationnelle permet aux organismes publics québécois à mieux servir la population. Qu'il s'agisse d'optimiser les ressources, de renforcer la confiance des citoyens, de stimuler l'innovation ou de contribuer au développement durable, les retombées d'une telle approche sont considérables. Le renforcement de cette fonction n'est pas seulement souhaitable, il est aussi essentiel pour réduire les risques de dérive constatés dans le cadre du projet SAAQclic.

Renforcer le rôle du professionnel en approvisionnement

La démarche de renforcement de la fonction approvisionnement au sein des organismes publics suppose aussi que les professionnels en approvisionnement œuvrant au sein de cette fonction occupent un rôle de premier plan dans cette évolution. Le rôle doit devenir plus stratégique et ne plus être perçu comme en étant un qui se résume à traiter une demande d'acquisition et le processus qui s'ensuit en appliquant des règles et procédures établies sans réflexion sur la meilleure stratégie à adopter. Renforcer la place du professionnel en approvisionnement et valoriser ses compétences sont essentiels pour assurer une gestion optimale des ressources publiques, tout en favorisant la transparence, l'efficacité et la conformité réglementaire.

Il se doit de jouer, d'abord, un rôle déterminant dans l'accompagnement des unités administratives dès la phase de définition des besoins. Trop souvent perçue comme une étape purement technique, cette phase conditionne pourtant la pertinence et la réussite de l'ensemble du processus d'acquisition. Grâce à son expertise, le professionnel en approvisionnement est en mesure de clarifier les objectifs, d'identifier les contraintes et de proposer des solutions adaptées qui tiennent compte des réalités du marché et des règles en vigueur.

Bien que son rôle, en ce qui a trait à l'ensemble du processus d'appel d'offres, soit habituellement bien connu, il doit quand même évoluer afin de ne plus être perçu comme en étant un qui n'est qu'administratif. La perception doit évoluer vers un rôle qui renforce et assure la rigueur et la transparence des démarches, de la préparation des documents contractuels à l'analyse des soumissions, en passant par la publication des appels d'offres et la communication avec les fournisseurs. Il doit devenir un expert dans la maîtrise des cadres légaux et réglementaires et voir comment il peut manœuvrer à l'intérieur de ceux-ci

afin de garantir non seulement la conformité des procédures, mais aussi la compétitivité et l'équité dans l'octroi des contrats publics.

Les rôles plus traditionnels au sein des organismes supposent que celui du professionnel en approvisionnement s'arrête une fois le contrat adjudgé. Il doit évoluer et devenir aussi un conseiller en gestion contractuelle auprès de quiconque doit gérer l'exécution de contrats avec des fournisseurs. Il doit aussi accompagner les gestionnaires et les décideurs surtout lorsque l'exécution fait défaut et que des décisions plus importantes doivent être prises afin de minimiser les risques pour l'organisation. Il doit aussi accompagner dans la renégociation des ententes. Cette vision globale permet d'optimiser les relations avec les fournisseurs, de réduire les risques et de maximiser la valeur obtenue pour chaque dollar investi.

En somme, renforcer le rôle de l'approvisionneur dans les organismes publics contribuera à assurer une meilleure gouvernance des fonds publics tout en reconnaissant que son expertise contribue directement à la qualité des services offerts aux citoyens.

Professionnaliser la fonction approvisionnement

Bien que nous jugions important de donner un rôle plus important à la fonction et aux professionnels qui y œuvrent, nous ne pouvons ignorer le fait qu'il y ait un besoin important de développement des connaissances, mais surtout des compétences. Dans l'optique où la fonction actuelle est plus tactique, on se doit d'outiller les professionnels afin qu'ils acquièrent des connaissances supplémentaires et développent de nouvelles compétences leur permettant d'assumer un rôle plus stratégique dans le processus d'acquisition et de gestion contractuelle. Nous croyons que cette démarche de professionnalisation doit se faire, dans un premier temps, par la mise en œuvre d'un programme de formation adapté au secteur public et qui permettra de rejoindre un bassin de professionnels œuvrant dans tous les secteurs de la fonction publique au Québec. Cette formation pourra permettre, par la suite, aux professionnels d'obtenir une certification professionnelle en approvisionnement et qui est spécifique au secteur public.

1. Formation adaptée au secteur public

Il existe présentement plusieurs types de formations qui permettent surtout le développement des connaissances. Ces formations sont dispensées par diverses entités dont certaines sont plus sectorielles. L'Extranet des marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor contient plusieurs formations qui permettent le développement de certaines connaissances. D'autres entités, comme la COMAQ (Corporation des Officiers municipaux agréés du Québec), offrent aussi une *Attestation en gestion contractuelle municipale*. Cette offre est toutefois réservée davantage au secteur municipal.

Nous croyons que la démarche de professionnalisation doit être plus large et favoriser le développement des connaissances et des compétences pour l'ensemble de la profession tous secteurs confondus (municipal, provincial/territorial, éducation, santé, sociétés d'État, fédéral). Cette démarche doit être prise en charge par une institution d'enseignement

supérieur et devrait s'adresser dans un premier temps à une clientèle qui exerce déjà des fonctions en approvisionnement dans le secteur public. L'offre pourrait ensuite être bonifiée et adaptée afin de permettre à des parties prenantes qui sont impliquées dans des processus d'attribution et de gestion des contrats publics de pouvoir suivre un programme leur permettant de mettre en œuvre de saines pratiques de gestion des contrats publics tout en minimisant les risques pour leur organisation. Une dernière étape viserait à développer un parcours de formation permettant de former la relève. Ce parcours pourrait s'insérer dans un parcours de premier cycle en administration. Cette dernière étape en est une qui pourra se concrétiser à plus long terme puisque nous croyons que le besoin actuel en développement des connaissances et ces compétences sont plus criantes pour les professionnels exerçant déjà des fonctions au sein des organismes publics.

L'élaboration d'un tel programme de formation doit s'inspirer d'une réflexion préalable quant aux champs de compétences qui doivent être maîtrisés pour exercer dans la profession. Notre organisation est présentement impliquée dans un programme pancanadien de développement d'un référentiel de connaissances et de compétences qui deviendra par la suite une norme reconnue partout au Canada et dans tous les secteurs d'activité. Ce programme est chapeauté par l'Office des normes générales du Canada et regroupe une trentaine d'experts du domaine qui ont identifié à ce jour six champs de compétences. Nous ne pouvons présenter les résultats, puisqu'à ce jour, le travail du comité est toujours en cours de développement, mais nous souhaitons quand même présenter cette démarche puisqu'elle s'inscrit dans nos réflexions quant aux étapes nécessaires à une démarche de professionnalisation.

Une fois le référentiel de compétence établi, il deviendra plus facile pour une institution d'enseignement supérieur de se l'approprier et de baser le développement de son programme de formation sur celui-ci. Le développement devra aussi prendre en considération la réalité actuelle de la profession et une bonne compréhension de la vision qu'ont les professionnels et gestionnaires du domaine quant à la finalité d'un tel programme. Comme cette démarche de professionnalisation est un besoin important dans notre secteur d'activité, notre organisation s'est associée avec l'École nationale d'administration publique (ENAP) afin de développer un microprogramme de formation spécifique pour l'approvisionnement dans le secteur public au Québec. Ce partenariat récent s'inscrit donc dans une volonté commune de professionnaliser ce secteur d'activité. Le projet en est à ses débuts où nous sommes présentement à l'étape de la cueillette d'informations associées aux besoins de développement.

Nous croyons ainsi qu'une offre de formation structurée s'adressant à l'ensemble de la profession contribuera à professionnaliser la fonction d'approvisionnement. Cette démarche permettra ainsi aux professionnels du milieu de mieux assumer leur rôle au sein de leur organisation.

2. Désignation professionnelle en approvisionnement spécifique au secteur public

Plusieurs professions offrent des désignations professionnelles ou programmes de certifications qui réglementent de différentes manières les façons de faire, mais qui supposent aussi un programme de formation rigoureux pour les obtenir. Nous croyons donc qu'en plus du développement d'un programme de formation, la mise en place d'une désignation ou certification professionnelle en approvisionnement public permettra de compléter la démarche de professionnalisation. Il y a déjà une certification reconnue au niveau canadien en approvisionnement et celle-ci peut être obtenue après un programme rigoureux de formation et d'évaluation des connaissances et mène au titre de Professionnel en gestion de la chaîne d'approvisionnement (P.G.C.A). La réalité des marchés publics est toutefois différente et dans une perspective où nous croyons que les professionnels en approvisionnement peuvent apporter une valeur ajoutée et contribuer au succès du processus complet de mise en concurrence, d'octroi de contrat et de suivi en gestion contractuelle, nous croyons qu'une désignation professionnelle adaptée aux marchés publics doit être mise en place. Les professionnels en approvisionnement du domaine public ailleurs en Amérique du Nord ont accès à un programme de formation menant à une certification professionnelle spécialisée en approvisionnement dans un contexte de marchés public ou gouvernemental. L'organisme américain qui chapeaute ce programme est la Universal Public Procurement Certification Council (UPPCC) (www.uppcc.org). Cet organisme gère et encadre deux programmes de certification professionnelle soit le Certified Professional Public Buyer (CPPB) et le Certified Public Procurement Officer (CPPO). La première offre un programme de certification pour les professionnels en approvisionnement du domaine public et le deuxième offre un programme de certification pour les gestionnaires dans ce même champ d'expertise. Le processus de certification est rigoureux et suppose une préparation importante surtout par l'acquisition de connaissances et le développement de compétences et est complété par un examen de certification qui, lorsque réussi, conduira à l'une des deux désignations professionnelles. Celles-ci ne sont pas données de façon perpétuelle et doivent être mises à niveau périodiquement par la démonstration du maintien de certaines connaissances obtenues par de la formation continue.

Ces deux programmes de certification sont aussi disponibles au Canada, mais dans la langue anglaise. Comme ces deux programmes de certification étaient originalement destinés au marché américain, un travail important a été fait par le UPPCC afin de rendre disponibles ses deux programmes au Canada. En effet, l'ensemble de la terminologie a été revue et adaptée afin qu'elle reflète celle utilisée aussi au Canada anglais. Ce travail d'arrimage a aussi permis de constater que la réalité de la profession est la même partout en Amérique du Nord.

Bien que plus connu au niveau du Canada anglais, il demeure que la pertinence d'une désignation professionnelle en approvisionnement dans un contexte public ou gouvernemental est selon nous un élément important à mettre en valeur. Dans la poursuite

de notre réflexion, nous croyons que l'obtention d'une désignation professionnelle spécifique n'est qu'une suite logique des choses. Il faut donc voir comment nous pourrions rendre un programme similaire disponible ici dans un contexte linguistique différent. Nous notons d'ailleurs une ouverture certaine de nos partenaires à cet égard. Il est évident, selon nous, que la poursuite d'une telle initiative contribuera à l'objectif de professionnalisation et au fait de permettre à la fonction approvisionnement d'occuper un rôle plus stratégique dans l'organisation.

Formation des parties prenantes

Le développement des compétences et connaissances des professionnels contribuera à professionnaliser cette fonction. Nous croyons toutefois que la création de conditions gagnantes permettant de minimiser les risques pour les organismes publics dans leurs processus de mise en concurrence, d'octroi de contrats et de gestion contractuelle ne doit pas seulement reposer sur cette démarche de professionnalisation. Nous croyons que les autres parties prenantes dans l'organisation qui prennent part à ces processus doivent aussi acquérir certaines connaissances qui sont davantage liées aux fondements derrière ces processus et leurs liens avec leur secteur d'activité. Ils doivent aussi être en mesure d'avoir une vision d'ensemble quant à ces processus et les risques y étant associés pour l'ensemble de l'organisation.

1. Formation des décideurs

Tout organisme public est gouverné par une instance décisionnelle dont la responsabilité ultime de l'organisation lui incombe. Dans le cas de la Société de l'assurance automobile du Québec, c'est le conseil d'administration qui est responsable de sa gouvernance. Pour d'autres organismes publics comme les villes et municipalités, ce sont des élus qui ont cette responsabilité. Nous croyons qu'il serait pertinent que ces décideurs puissent recevoir une formation obligatoire sur la gestion de contrats publics. Sans aller trop en détail, cette formation devrait présenter le cadre législatif, un survol des politiques et règlements propres à l'organisation en termes d'acquisition, de gestion contractuelle et de délégation de dépenser tout en mettant l'emphase sur la responsabilité qui incombe à ces décideurs en lien avec ces éléments. Les risques organisationnels pourraient aussi être identifiés et mis en lumière à partir de cas concrets provenant de la jurisprudence, par exemple, ou de cas vécus par d'autres organismes qui ont été réglés à l'amiable sans aller devant les tribunaux. Bien que cette formation obligatoire puisse être dispensée par l'organisation elle-même, une partie de celle-ci pourrait aussi être dispensée par une institution d'enseignement externe. Notre démarche de professionnalisation de la fonction approvisionnement et la formation qui en découlera pourrait, par exemple, comporter un tronc spécialisé et dédié aux décideurs responsables et imputables de la gouvernance d'organismes publics.

2. Formation des clients/partenaires internes

La formation des clients internes qui ont des besoins en acquisition et qui doivent, par conséquent, prendre part à des processus de mise en concurrence, d'octroi de contrats et

de gestion contractuelle, doivent aussi acquérir certaines connaissances afin d'améliorer leur contribution à toutes les étapes de ces processus tout en minimisant les risques pour leur organisation. Un peu comme celle dédiée aux décideurs, celle-ci devrait porter sur les fondements associés à ces processus, mais aussi sur les rôles et responsabilités à chacune des étapes de ceux-ci. On retrouve trop souvent des zones grises quant à la compréhension des rôles et responsabilités entraînant ainsi des incompréhensions quant à l'imputabilité associée aux rôles de chaque partie dans ces processus.

À cet égard, nous notons qu'il s'agit d'une pratique contribuant à l'excellence dans la profession en Amérique du Nord. En fait, notre organisation est le partenaire canadien du prix « Achievement of Excellence in Procurement » (www.npi-aep.org), un prix qui reconnaît les organismes publics qui mettent en œuvre les meilleures pratiques dans le domaine de l'approvisionnement. Un des critères permettant à un organisme public d'obtenir des points pour cette distinction correspond au fait que l'organisme public donne de la formation à ses clients et partenaires internes sur l'approvisionnement. Ceci témoigne de l'importance qui est accordée à cette pratique et en quoi elle contribue à l'excellence dans la profession.

Favoriser une culture de responsabilisation et d'imputabilité

Cette recommandation se veut plus générale et a davantage trait à la culture organisationnelle. Les différents témoignages présentés dans le cadre de cette commission ont mis en lumière des lacunes qui sont davantage organisationnelles qu'individuelles. Le fait que les témoins ne se sentaient pas nécessairement responsables ou imputables de la dérive associée au projet qui prenait de l'ampleur ne relève pas nécessairement d'eux personnellement. Elle relève probablement davantage d'une culture organisationnelle où la responsabilité et l'imputabilité ne sont pas des éléments qui sont mis en avant-plan. Ce constat pourrait malheureusement être le même dans plusieurs autres organismes publics. Développer une culture organisationnelle qui valorise la transparence et la remontée d'information avec des mécanismes de protection pour les employés qui signalent des problèmes et des conséquences claires pour les gestionnaires qui ignorent les avertissements ou induisent en erreur les autorités n'est pas une chose simple à changer. Elle représente un défi colossal, mais nous croyons que la SAAQ doit utiliser cette commission pour entreprendre ce virage culturel au sein de son organisation. Il en ressortira des pratiques de gestion plus saine, des mécanismes de gouvernance accrus et une confiance améliorée des élus et de la population en général envers cette organisation.

Les moyens pour y arriver sont nombreux et plusieurs chemins différents existent, mais ce changement doit débuter par une introspection importante à plus haut niveau. Il sera par la suite à propos d'inculquer de nouvelles valeurs partout dans l'organisation qui mettront en avant-plan l'imputabilité des actions, la transparence dans les façons de faire et l'intégrité. La promotion d'une culture organisationnelle forte peut faire une différence importante dans la façon dont une organisation est gouvernée, mais surtout dans la façon dont elle se gouverne elle-même.

Conclusion

Nous souhaitons en conclusion souligner l'importance de transformer les leçons tirées de cet échec en catalyseur d'amélioration pour le système d'approvisionnement, non seulement de cette organisation, mais aussi celui de l'ensemble des organismes publics québécois. Chaque organisme public devrait d'ailleurs se faire sa propre introspection et se demander si elle est à risque qu'une telle dérive puisse se produire au sein de son organisation, tout projet majeur quel qu'en soit sa nature.

Le projet démontre la nécessité d'un renforcement substantiel de la fonction approvisionnement dans les organisations et des processus d'acquisition et de gestion contractuelle qui en découlent. La continuité vers un système d'approvisionnement plus performant repose sur une transparence accrue, une équité rigoureuse et une concurrence saine. Ces principes doivent converger pour maximiser la valeur des deniers publics. La transformation positive implique également une refonte culturelle, valorisant l'approvisionnement comme une fonction stratégique au sein des organismes publics. Cela nécessite notamment l'intégration des professionnels en approvisionnement dans les comités de direction des projets majeurs et une évaluation stricte des gestionnaires sur leur respect des processus. Pour ce faire, les projets technologiques doivent bénéficier d'une gouvernance spécialisée claire, avec des comités multidisciplinaires et des processus de vérification rigoureux pour prévenir les dérives. Ainsi, renforcer le système procure une base solide pour l'avenir des services publics au Québec, en garantissant des services de qualité répondant aux besoins des citoyens.

Nous espérons enfin que nos réflexions contribueront à vos propres réflexions dans le cadre de vos travaux menant à l'élaboration de votre rapport final. Nous avons confiance que cette Commission d'enquête fera non seulement la lumière sur les ratées associées à ce projet, mais qu'elle élaborera des recommandations pertinentes qui permettront aux organismes publics de s'améliorer tout en ayant des moyens concrets pour minimiser leurs risques organisationnels, plus spécifiquement en ce qui a trait aux contrats publics.

RÉFÉRENCES ET SOURCES CONSULTÉES

Sources sur la Commission Gallant et le fiasco SAAQcllic

Radio-Canada

- Fiasco SAAQcllic : ce qu'il faut retenir de la commission Gallant jusqu'ici. Radio-Canada, 21 juin 2025. <https://ici.radio-canada.ca/info/long-format/2174234/fiasco-saaqcllic-bilan-commission><https://ici.radio-canada.ca/info/long-format/2174234/fiasco-saaqcllic-bilan-commission-gallant>
- Fiasco SAAQcllic : « Nous retournerons toutes les pierres », promet le juge Gallant. Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2159598/commission-gallant-allocution-ouverture>
- La commission Gallant sur le fiasco SAAQcllic officiellement prolongée. Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2171431/commission-gallant-saaqcllic-prolongation>

La Presse

- Commission Gallant | Le « fiasco SAAQcllic » coûtera bien 500 millions de plus que prévu. La Presse, 28 avril 2025. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2025-04-28/commission-gallant/le-fiasco-saaqcllic-couter-a-bien-500-millions-de-plus-que-prevu.php>
- Commission Gallant | Des tractations en haut lieu exposées. La Presse, 26 mai 2025. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2025-05-26/commission-gallant/des-tractations-en-haut-lieu-exposees.php>
- Fiasco SAAQcllic | La commission Gallant en voie d'être prolongée. La Presse, 5 juin 2025. <https://www.lapresse.ca/actualites/2025-06-05/fiasco-saaqcllic/la-commission-gallant-en-voie-d-etre-prolongee.php>
- Commission Gallant | La SAAQ veut « redorer son blason » après le fiasco SAAQcllic. La Presse, 30 avril 2025. <https://www.lapresse.ca/actualites/2025-04-30/commission-gallant/la-saaq-veut-redorer-son-blason-apres-le-fiasco-saaqcllic.php>
- Fiasco SAAQcllic | La cochonnerie à un milliard. La Presse, 31 mai 2025.
-

Craintes d'un "SAAQclic 2.0" à Montréal. La Presse.

<https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2025-06-20/remplacement-de-la-carte-opus/des-craintes-d-un-saaqclic-2-0-a-montreal.php>

CBC News

- What we've learned from the SAAQclic inquiry. CBC News.
<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/public-inquiry-saaq-1.7543376>
- SAAQclic a total failure. CBC News.
<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/saaqclic-over-budget-1.7463880>
- Premier orders independent inquiry. CBC News.
<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-independent-investigation-saaqclic-1.7472722>

Autres médias

- Fiasco SAAQclic: cinq révélations étonnantes à la commission Gallant. TVA Nouvelles.
- Commission Gallant: les dépassements de coûts de SAAQclic, «un petit détail» possiblement oublié. Le Devoir.
- Fiasco SAAQclic: la commission Gallant prolongée jusqu'au 15 décembre. La Tribune, 12 juin 2025.
- Fiasco SAAQclic: c'est gênant. Le Nouvelliste, 7 juin 2025.

Sources officielles et institutionnelles

- Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ (CESIS). Site officiel : <https://cesis.gouv.qc.ca/>
- Système SIFARH - Santé Québec. Tableau de bord projets RI. <https://www.tableaubordprojetsri.gouv.qc.ca/tableau-de-bord/projet/59362252>
- Commission Gallant — Wikipédia.

Sources françaises - Facteurs d'échec des projets informatiques publics

- CAIA. Les difficultés des grands projets informatiques. <https://www.caia.net/revue-auteurshttps://www.caia.net/revue-auteurs-rubriques-numeros/article/les-difficultes->

[des-grands-projets-informatiques/1072rubriques-numeros/article/les-difficultes-des-grands-projets-informatiques/1072](#)

- La Revue du Digital. Les 3 raisons d'échec des projets informatiques du secteur public. <https://www.larevuedudigital.com/les-3-raisons-dechec-des-projets-informatiques-du-secteur><https://www.larevuedudigital.com/les-3-raisons-dechec-des-projets-informatiques-du-secteur-public/public/>
- Orsys. Gestion de projet dans le secteur public. <https://orsys-lemag.com/gestion-de-projet><https://orsys-lemag.com/gestion-de-projet-secteur-public/secteur-public/>
- Amexio Group. Dix problèmes fréquents dans les projets d'expérience digitale. <https://www.amexiogroup.com/fr/2023/08/25/dix-problemes-frequents-dans-les-projets><https://www.amexiogroup.com/fr/2023/08/25/dix-problemes-frequents-dans-les-projets-dexperience-digitale-et-comment-les-eviter/dexperience-digitale-et-comment-les-eviter/>
- Sénat français. La conduite des grands projets numériques de l'État (Rapport Husson). https://www.senat.fr/rap/r20-047/r20-047_mono.html

Sources internationales - Analyses systémiques

- Intact Tech. Why So Many Government IT Projects Really Fail. <https://intacttech.com/2024/05/28/why-so-many-government-it-really-projects-fail/>
- Research Money Inc. Why federal IT projects are doomed to failure. <https://researchmoneyinc.com/article/why-federal-government-it-projects-are-doomed-to-failure>
- Brookings Institution. Doomed: Challenges and solutions to government IT projects. <https://www.brookings.edu/articles/doomed-challenges-and-solutions-to-government-it-projects/>
- ObjectStyle. 7 reasons behind costliest government IT failures. <https://www.objectstyle.com/blog/7-reasons-behind-costliest-government-project-failures>
- Belfer Center. Government tech projects fail by default. <https://www.belfercenter.org/publication/government-tech-projects-fail-default-it-doesnt-have-be-way><https://www.belfercenter.org/publication/government-tech-projects-fail-default-it-doesnt-have-be-way>
- Institute Project Management. Causes of Project Failure in Government Sector. <https://instituteprojectmanagement.com/blog/addressing-the-causes-of-project-failure-in-the-government-sector-and-strategies-for-success/government-sector-and-strategies-for-success/>

- GovTech. Why do many big IT projects fail in government?
<https://www.govtech.com/blogs/lohrmann-on-cybersecurity/why-do-many-big-it-projects-fail-in-government.html>
- Wikipedia. List of failed and overbudget custom software projects.
https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_failed_and_overbudget_custom_software_projects

Sources sur le concept "Pot Committed" et l'escalade d'engagement

- PokerNews. Pot Committed. <https://www.pokernews.com/pokerterms/pot-committed.htm>
- The Daily Economy. Intellectuals, Politicians, and Pot Commitment.
<https://thedailyeconomy.org/article/intellectuals-politicians-and-pot-commitment/>
- Splice Today. Good Money after Bad: Pot Commitment and Democratic Party.
<https://www.splicetoday.com/politics-and-media/good-money-after-bad-pot-commitment-and-the-democratic-party>
- AVC. MBA Mondays Reblog: Sunk Costs. <https://avc.com/2015/02/mba-mondays-reblog-sunk-costs/>
- Stonemaier Games. Overcoming the Sunk Cost Fallacy.
<https://stonemaiergames.com/overcoming-the-sunk-cost-fallacy-ks-lesson-268/>

Sources psychologiques - Escalade d'engagement

- Wikipedia. Escalation of commitment.
https://en.wikipedia.org/wiki/Escalation_of_commitment
- Scribbr. Difference between sunk cost fallacy and escalation.
<https://www.scribbr.com/frequently-asked-questions/difference-between-sunk-cost-fallacy-and-escalation-of-commitment/>
- PMC. When Action-Inaction Framing Leads to Higher Escalation.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5904751/>
- ScienceDirect. Escalating commitment to a failing course of action.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292121001562>

- The Decision Lab. Commitment Bias (Escalation of commitment).
<https://thedecisionlab.com/biases/commitment-bias>
- Behavioral Economics. Sunk cost fallacy.
<https://www.behavioraleconomics.com/resources/mini-encyclopedia-of-be/sunk-cost-fallacy/>

Sources complémentaires - Gestion de projet

- Gavin Adams. Holding On Too Long? 7 Signs Sunk Costs Are Hurting Leadership.
<https://gavinadams.com/holding-on-too-long-7-signs-sunk-costs-are-hurting-your-leadership/>
- Zen Investor. The Sunk Cost Fallacy: What it is and how to avoid it.
<https://www.zeninvestor.org/the-sunk-cost-fallacy-what-it-is-and-how-to-avoid-it/>
- Corporate Visions. Escalation of Commitment in Sales.
<https://corporatevisions.com/blog/escalation-of-commitment-in-sales/>
- English Language Stack Exchange. What does mean "pot committed"?
<https://english.stackexchange.com/questions/150831/what-does-mean-pot-committed>

Cette synthèse est basée sur une recherche documentaire effectuée en juillet 2025 couvrant les principaux développements de l'affaire SAAQclic et de la commission Gallant depuis son ouverture en avril 2025. L'analyse comparative internationale s'appuie sur des sources académiques et professionnelles reconnues dans le domaine de la gestion de projet et de l'approvisionnement public.