

27\_X-2128

UNE PUBLICATION DU COLLECTIF :



# PROGRAMME CASA

## Analyse des causes probantes d'un échec de transformation numérique.

*L'implantation du projet SAAQclic, visant une transformation numérique majeure des services de la Société de l'assurance automobile du Québec, a rencontré des difficultés significatives.*

*Cette analyse se penche sur les causes probantes de cet échec, en examinant les facteurs organisationnels, techniques et de gestion qui ont contribué aux dysfonctionnements observés.*

*L'identification précise de ces causes est essentielle pour tirer des leçons et éviter de futurs écueils dans des projets de cette envergure.*

Par : Dave St-Pierre et Salomon Gagné

[dave@stpgp.ca](mailto:dave@stpgp.ca) / [sgagne@finarchglobal.com](mailto:sgagne@finarchglobal.com)

## Table des matières

Sommaire :.....	2
Introduction .....	3
La Gouvernance .....	5
Analyse des parties prenantes :.....	6
Identification des différents comités de gestion requis:.....	7
Mise en place du modèle de prise de décision.....	8
Élaboration des tableaux de bord et rapports de gestion requis par niveaux.....	8
Approvisionnement :.....	10
L'appropriation des requis d'affaire : .....	10
Le choix de la solution et des partenaires : .....	11
Conclusion : .....	13
Qualité.....	13
1. Les tests n'ont pas été complétés avant la mise en service .....	14
2. La qualité des tests insuffisante .....	14
3. Corrections non faites avant la mise en service .....	16
4. Utilisation de données fictives.....	16
Processus décisionnel .....	17
1. L'approbation de la mise en service hâtive.....	18
2. La gestion du budget.....	19
3. La gestion du scope.....	19
ANNEXE .....	23

## Sommaire :

La publication du rapport de la VGQ concernant l'échec du programme CASA, qui inclut la mise en ligne de la plateforme SAAQclic, nous a incités à examiner en détail chaque point, dans le but d'identifier des solutions possibles à ce type de situation, qui arrive malheureusement trop fréquemment.

Ce document analyse les erreurs et propose des solutions pour améliorer la gestion de projets numériques. Il aborde trois axes principaux :

### *1) L'analyse des causes probables de l'échec*

**Enjeux de gouvernance** : Revue des causes liées aux lacunes d'encadrement pouvant justifier les retards et la mauvaise qualité des livrables constatée.

**Responsabilité ministérielle** : Évaluation des problèmes de communication ayant pu justifier que l'information n'ait pas été correctement communiquée aux dirigeants et aux ministres responsables.

**Appropriation des besoins d'affaires** : Identification des risques associés à déléguer l'identification des besoins d'affaires à une tierce partie.

### *2) Recensement des bonnes pratiques applicables de gouvernance de programme*

**Analyse des parties prenantes** : Nécessité d'identifier rapidement les personnes impliquées et leur rôle spécifique.

**Tableaux de bord et rapports de gestion** : Nécessité de présenter des informations claires et constantes.

**Comités de gestion** : Méthodes pour gérer la logistique des réunions de suivi.

**Modèle de prise de décision** : Établir un processus décisionnel clair pour impliquer les personnes adéquates et optimiser les communications.

### *3) Enjeux de gestion de la qualité*

**Tests non complétés** : Les tests nécessaires n'ont pas été réalisés en temps opportun.

**Qualité des tests** : Les tests effectués étaient de mauvaise qualité.

### *4) Gestion des approvisionnements*

**Contournement des contrôles** : Enjeux relatifs au contournement des mécanismes pour optimiser les échéanciers.

**Choix de la solution** : Risques associés au choix d'une solution spécifique, sans examen suffisant des alternatives possibles.

## Introduction

À la suite de la publication du rapport de la vérificatrice générale portant sur l'audit du projet de développement de la plateforme SAAQclic, plusieurs ont exprimé leur préoccupation face à la réaction des ministres. Ces derniers ont tenté de nier leur responsabilité en affirmant avoir été induits en erreur par des informations incorrectes concernant le statut et l'état d'avancement du projet.

Peu étaient convaincus de ces propos et demandaient leur démission, invoquant la responsabilité ministérielle. En effet, la coutume héritée de notre système parlementaire britannique suggère les membres de l'exécutif doivent répondre des fautes commises par leurs fonctionnaires, qui œuvrent dans leur ministère respectif.

Toutefois, le statut d'agence gouvernementale de la SAAQ complique légèrement l'application de ce principe, qui s'applique davantage aux ministères traditionnels. En effet, la SAAQ se rapporte d'abord à son conseil d'administration, qui exerce un pouvoir décisionnel sur les orientations et actions de la SAAQ, *afin que celle-ci s'acquitte de ses obligations et atteigne le niveau de performance attendu*<sup>1</sup>.

Soulignons par ailleurs, que le départ d'un ministre, bien que cela puisse permettre le maintien du lien de confiance unissant le gouvernement à la population, ne constitue pas une solution durable à un tel problème.

En tant que praticien de la gestion de projet, nous nous sommes davantage intéressés aux causes managériales, c'est-à-dire liées à la gestion de l'initiative, afin de comprendre les causes de cet échec. Pour ce faire, nous avons examiné attentivement le rapport afin d'identifier les facteurs qui ont pu expliquer un tel résultat.

Selon nous, la démission d'un ministre, bien que nécessaire pour respecter les conventions constitutionnelles et maintenir la confiance du public, ne suffit pas à prévenir la répétition de ce scénario, surtout avec les besoins croissants de digitalisation des services publics.

Dans cet article, nous identifierons les problèmes majeurs rencontrés dans le cadre du programme CASA et tenterons d'expliquer comment une bonne gouvernance aurait pu minimiser les probabilités d'occurrences de ces problèmes. Notre objectif

---

<sup>1</sup> <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/gouvernance-structure-administrative/conseil-administration>

est de tirer parti de nos expériences respectives pour identifier les facteurs qui, selon nous, ont eu un impact déterminant sur le résultat que nous connaissons aujourd'hui.

Il convient de noter que nous n'avons aucun lien avec le projet en question, que ce soit directement ou indirectement. Les affirmations faites dans cet article reposent exclusivement sur les données du rapport et d'autres informations relayées par les médias.

Les opinions exprimées sur les mesures qui auraient dû être prises sont basées sur notre interprétation des faits et s'inspirent davantage de notre expérience que de notre appréciation des faits.

Nous espérons que ces observations contribueront à initier le dialogue nécessaire pour améliorer le taux de réussite global des projets entrepris, tant dans le secteur public que privé. Cela devrait également bénéficier à la communauté de pratique à laquelle nous appartenons fièrement.

# La Gouvernance

Le 20 février dernier, Éric Caire, alors qu’il était toujours ministre de la Cybersécurité et du Numérique, affirmait ceci :

« La SAAQ a donné la mauvaise information aux dirigeants. Ce que la VG [vérificatrice générale] dit ce matin, c’est grave. Il y avait des retards, c’était su, c’était connu. Il y avait une mauvaise qualité au niveau des livrables, c’était su, c’était connu. Et les informations qui étaient livrées, c’est que le projet avançait dans les délais et que les objectifs du projet étaient rencontrés. On a très certainement été trompés. » (Le Devoir – 25 février 2025)

Au-delà de la véracité du propos, il est surprenant qu'un individu, avec un rôle aussi stratégique, ait été à ce point éloigné du suivi du projet et que les processus existants n'aient pas suffi à l'informer des écarts importants.

Une telle situation ne saurait s’expliquer autrement que par une inefficacité du cadre de gouvernance instauré par l’équipe responsable du projet.

Avant de justifier pourquoi une gouvernance de programme efficace est nécessaire, commençons par en définir le principe :

La gouvernance, au sens large, est un cadre de travail. Elle englobe entre autres les règles, processus, normes, politiques, etc., auxquels les personnes travaillant dans un système doivent se conformer.

Il existe plusieurs niveaux de gouvernance. Dans la présente analyse, nous allons nous focaliser sur celle **du programme** puisqu’il s’agit, selon nous, du cadre pour lequel l’agence a le plus de contrôle.

De plus, nous croyons que c’est ce niveau spécifique qui aurait pu permettre une meilleure communication entre les parties prenantes (principalement la direction du programme, le comité de direction et le conseil d’administration<sup>2</sup>) et ainsi résoudre les enjeux de communication soulevés pour justifier la situation actuelle.

Selon nous, il existe quatre piliers d’importance pour la définition du cadre de gouvernance :



---

<sup>2</sup> Voir Annexe

### **Identification des parties prenantes :**

L'identification des parties prenantes est un exercice en soi assez simple. Il s'agit d'identifier les personnes impliquées dans le projet en fonction de leur contribution attendue et de leur rôle. En d'autres termes, il s'agit de planifier l'engagement des personnes impliquées dans une organisation à l'égard d'une initiative spécifique.

Cela étant dit, on remarque souvent plusieurs pratiques questionnables sur le terrain, qui ont des effets sur la qualité du cadre de gouvernance. Voici quelques exemples qui pourraient notamment expliquer certaines situations soulevées dans le dossier de la SAAQ :

<b>Enjeu</b>	<b>Cause</b>	<b>Impact</b>
Inclusion d'un trop grand nombre de participants au projet	Volonté d'assurer une visibilité et une participation accrue au sein de l'organisation	<ul style="list-style-type: none"><li>- Diminution de la mobilisation des joueurs clés</li><li>- Impact sur l'efficacité de la production / approbation des livrables</li><li>- Augmentation de la proportion d'acteurs passifs</li><li>- Augmentation des coûts internes</li></ul>
Partage du rôle de commanditaire auprès de plusieurs décideurs / exécutif	Démonstration d'une plus grande cohésion entre les membres de l'exécutif.  Aussi, les projets d'envergure ont une portée transversale et touchent souvent plusieurs directions.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dilution de l'imputabilité et du pouvoir décisionnel du commanditaire effectif / réel.</li><li>- Confusion au niveau de l'imputabilité des résultats</li></ul>
Définition vague du rôle des joueurs impliqués	Absence de réflexion profonde sur les contributions requises / attendues	<ul style="list-style-type: none"><li>- Potentiel de conflits importants liés à une confusion sur les rôles et responsabilités de chacun</li><li>- Difficulté à identifier les titulaires des livrables et donc, risque de délais plus importants</li></ul>

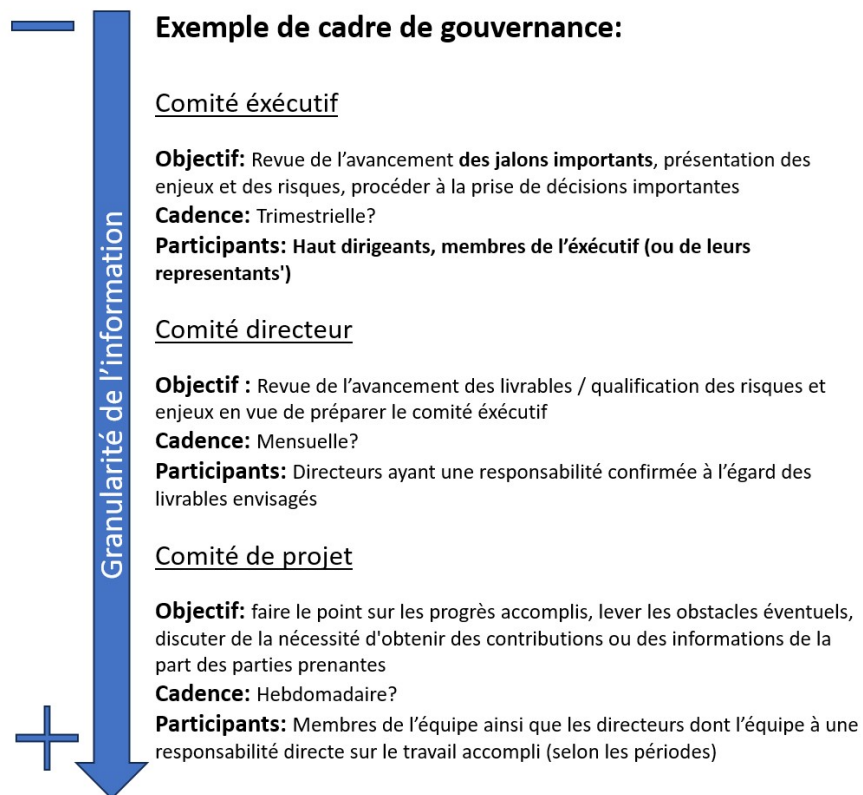
Dans le dossier spécifique de la SAAQ, on note plusieurs problèmes importants :

- Manque de communication sur les enjeux majeurs, notamment l'augmentation des coûts qui n'a pas été communiquée aux décideurs
  - o Ceci aurait pu être évité s'il y avait eu une définition spécifique des responsabilités et de l'imputabilité à l'égard du budget.
- Une confusion fut ressentie au niveau de la responsabilité des ministres à l'égard de l'agence et semblait contredire les conventions ainsi que les attentes de la population.
- Les ministres ne semblaient pas d'accord sur l'identité du « porteur de dossier ».
- Certaines tâches destinées à l'agence furent déléguées à l'éditeur du logiciel sans que ces décisions soient dûment justifiées.

## **Identification des différents comités de gestion requis :**

Après avoir fait le recensement des parties prenantes, il est nécessaire d'établir la logistique suivant laquelle ces derniers seront appelés à communiquer entre eux. Le principe étant que des réunions de suivi doivent être planifiées selon une récurrence qui dépend du niveau de granularité de l'information requise.

En principe, plus on se rapproche de la réalisation du travail, plus le besoin d'échanger augmente. L'idée n'est pas d'accaparer l'agenda des participants au projet, au risque d'impacter la productivité globale. Il s'agit plutôt d'assurer un niveau de contrôle suffisant des risques et des enjeux qui pourraient remettre en question la planification initiale.



La cadence et les participants requis aux différents piliers de la gouvernance peuvent être déterminés en fonction de la particularité du projet ou de l'organisation qui l'entreprind.

Pour revenir au cas spécifique de la SAAQ, il nous paraît impensable que les « décideurs » n'aient pas été informés de l'augmentation des coûts si une telle logistique avait été mise en place.

À la lecture du rapport du VGQ, nous comprenons que la direction du programme n'aurait pas présenté une information juste et constante. Cependant, nous sommes étonnés que les membres des différents comités n'aient pas réclamé d'information plus précise sur l'état de santé globale du projet.

### **Mise en place du modèle de prise de décision**

Pour que les bonnes décisions soient prises en temps opportun, il est primordial que la mécanique décisionnelle soit clairement définie. Comme nous l'avons mentionné plus haut, une erreur fréquente consiste à partager l'imputabilité d'un projet entre les différents responsables des départements touchés.

La dilution de l'imputabilité conduit généralement à une plus grande latence dans la prise de décision, et peut même entraîner des conflits en raison d'une mauvaise interprétation des rôles et responsabilités entre les équipes et les gestionnaires.

Il est donc largement préférable d'établir des rôles et des responsabilités précises au tout début du projet. En contrepartie, il est nécessaire de libérer le temps requis pour que ces personnes désignées puissent assumer la charge de travail que requiert leur implication dans le projet. Ces personnes devront aussi avoir l'autorité formelle et morale pour trancher lors des décisions complexes.

Nous aborderons plus en détail la question de la mécanique décisionnelle un peu plus loin (section sur le processus décisionnel) et nous donnerons des exemples pour illustrer les manquements pouvant s'expliquer par une déficience de l'encadrement au niveau de la prise de décision.

### **Élaboration des tableaux de bord et rapports de gestion requis par niveaux**

Pour assurer l'efficacité de ces comités, l'information qui y est présentée doit être juste, constante et adaptée à l'audience. Il existe différentes méthodes pour présenter l'état de santé globale d'un projet. On pense par exemple au calcul de la valeur acquise, qui consiste à mesurer l'avancement des travaux en fonction du plan initial.

Le principe est fort simple. À la suite de l'exercice initial de planification, une évaluation préliminaire des efforts totaux devrait être formalisée. Bien qu'à ce stade l'évaluation budgétaire demeure sommaire et plutôt imprécise, les chiffres qui en découlent serviront de référence tout au long du cycle de vie du projet. En fonction

de cette évaluation, l'équipe pourra ensuite mesurer l'effectivité de cette planification en fonction des coûts et des délais réels recensés lors de l'exécution des travaux.

Évidemment, cette planification initiale devra être revue car plusieurs éléments imprévus ou sous-estimés surviendront en cours de route. Ces écarts possibles, bien qu'ils puissent sembler embarrassants pour ceux ayant participé à la planification, doivent être perçus comme tout à fait normaux. **Il s'agit simplement d'un signal qu'il sera nécessaire de revoir le plan de match et d'identifier les alternatives possibles et sur lesquelles une décision devra être rendue.**

**De plus, les cibles ne devraient jamais être changées sans que le changement et son incidence sur le nouveau plan soient formalisés et approuvés par le comité de direction.**

C'est ici, à notre avis, que le bât blesse. Les faits présentés dans le rapport du VGQ semblent démontrer que les cibles ont été changées sans que ces changements soient documentés et formellement approuvés.

De plus, le caractère visiblement incomplet ainsi que le manque de constance dans l'information produite et communiquée sont des facteurs qui remettent en question la qualité de l'encadrement managérial de l'initiative.

En tant que professionnel du secteur, nous nous expliquons difficilement comment il fut possible de cacher aux membres du comité de direction, au conseil d'administration et aux ministres responsables une augmentation aussi importante au niveau des délais et des coûts.

Un simple rapprochement entre les délais et les coûts relatifs aux services professionnels aurait pu permettre d'entrevoir des dépassements importants. L'ignorance plaidée ainsi par les ministres nous apparaît donc peu crédible.

En ce qui concerne l'exactitude des renseignements fournis aux parties prenantes externes (notamment le conseil des ministres), nous sommes d'accord qu'aucun outil n'est à l'épreuve de la malhonnêteté et du mensonge. Le rapport est d'ailleurs très clair à ce sujet. Les redditions faites à l'externe ne présentaient pas une information fidèle à ce qui était rapporté au sein du projet.

Bien que cette situation soit hautement regrettable, nous croyons que certains mécanismes de contrôle, notamment liés à l'absence de liaison entre le projet et l'exécutif, ont contribué à ce résultat. Ceci aurait pu être évité si le cadre de gouvernance était à la hauteur de l'importance de l'initiative.

## Approvisionnement :

La gestion des approvisionnements est souvent perçue dans le cadre de la réalisation de projet, comme une tâche fastidieuse, lourde et responsable de délais importants. Effectivement, les tâches et les livrables qui en découlent sont longs et nécessitent généralement un investissement considérable en termes d'efforts

Toutefois, les mécanismes de contrôles inspirés par les meilleures pratiques ont une utilité qui ne doit pas être négligée. La prise excessive de raccourci, motivée souvent par la volonté d'optimiser l'échéancier, peut parfois mener à des enjeux dont l'impact est bien souvent pire que les gains escomptés.

À la lecture du rapport, il apparaît que certains de ces contrôles furent contournés afin (peut-être) d'optimiser les échéanciers globaux. Sans pouvoir vérifier l'exactitude de cette dernière affirmation, nous croyons pertinent de réexaminer l'intérêt de ces contrôles dans le contexte des enjeux relevés par la vérificatrice générale.

### **L'appropriation des requis d'affaire :**

Le rapport indique que les responsables du programme ont transféré au fournisseur de services la responsabilité d'identifier les requis d'affaires qui allaient appuyer le choix de la solution.

Au-delà du risque de conflit d'intérêt évident, il semble important de souligner le manque d'appropriation des orientations qui devraient guider la conception et l'élaboration de la solution.

La mission de la SAAQ, ainsi que son cadre opérationnel, même s'ils sont similaires à ceux d'institutions dans d'autres juridictions, doivent être considérés comme spécifiques. En ce sens, très tôt dans les phases initiales du projet, on savait que de nombreuses adaptations et personnalisations du progiciel choisi seraient nécessaires.

Plutôt que de s'approprier la conception détaillée de la plateforme visée, la SAAQ a préféré déléguer cette responsabilité à l'éditeur de la plateforme. Sans surprise, celui-ci a retourné un rapport confirmant la capacité de son système à remplacer ceux de l'agence.

Il est possible que la SAAQ ait pu avoir des compétences et des ressources limitées pour exécuter ce travail. Cependant, nous partageons l'avis de la vérificatrice générale qui affirme à juste titre : « *une firme spécialisée aurait pu procéder à des*

*analyses dénominalisées et indépendantes visant à comparer plusieurs solutions, (...) susceptibles de répondre aux besoins de la SAAQ »<sup>3</sup>.*

L'approche partielle et intéressée ayant guidé l'élaboration de la solution était une erreur significative, qui a conduit à la perte de contrôle importante (voire totale) de l'équipe de gestion.

### **Le choix de la solution et des partenaires :**

Un des constats principaux du VGQ est que « *la SAAQ a effectué peu de démarches visant à examiner l'ensemble des solutions informatiques possibles pour la modernisation de ses systèmes informatiques avant de décider d'avoir recours à un PGI* »<sup>4</sup>.

Bien que cela puisse en étonner certains, force est d'admettre que ce type de situation est assez courant. En présumant la bonne foi des parties (pour exclure des facteurs potentiels tels que la collusion), nous pourrions émettre l'hypothèse que cette approche fut choisie pour accélérer la prise de décision et optimiser l'échéancier global. Cela aurait pu permettre, par exemple, d'opter pour un éditeur et partenaire ayant déjà une relation contractuelle existante et ainsi éviter les délais relatifs à l'élaboration et la signature d'un nouveau contrat complexe.

Évidemment, nous sommes d'accord avec l'idée d'effectuer un arbitrage entre l'ampleur de la démarche de sélection et la volonté d'optimiser l'échéancier global. Toutefois, nous croyons également que le cadre menant à la décision doit être défini en fonction de l'appétit et de la tolérance au risque qui est propre à l'organisation. L'exemple fictif ci-dessous démontre le type de décisions où l'accent pourrait être mis sur les avantages :

Approche	Avantages	Risques
Favoriser l'octroi d'un contrat à un fournisseur existant	<ul style="list-style-type: none"><li>• Accélère la logistique contractuelle en permettant de bénéficier d'ententes cadre existantes</li><li>• Permet d'éviter la nécessité d'analyser des offres non pertinentes reçues dans le cadre d'appels publics</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participe au maintien de relations inadéquates / inefficaces</li><li>• Augmente le risque de développement d'une dépendance à un ou des fournisseurs spécifiques</li></ul>

<sup>3</sup> Rapport VGQ, p.36

<sup>4</sup> Rapport VGQ, p.16

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permet de favoriser les services</li> <li>• Meilleurs leviers de négociation à court terme sur les conditions de réalisation d'un nouveau projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perte potentielle de la marge de manœuvre et du pouvoir de négociation à moyen-long terme</li> <li>• Ne permet pas d'identifier des alternatives potentiellement moins coûteuses et aussi efficaces pour rencontrer les besoins</li> </ul>
Publier un appel d'offres sur invitation seulement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permet d'éviter d'analyser des offres non pertinentes reçues lors d'appels publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunité perdue d'identifier les nouvelles alternatives / évolutions récentes du marché</li> </ul>
Élaboration de critères d'évaluation très stricts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limite le nombre d'offres non qualifiables reçues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conception d'un appel de proposition conçu en fonction du fournisseur visé vs les besoins particuliers et les objectifs du projet</li> </ul>
Favoriser les fournisseurs d'envergure / reconnus comme leaders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus grande facilité à justifier le choix d'un fournisseur ou d'une solution auprès des parties prenantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La réputation d'un produit n'offre aucune garantie de qualité en fonction d'un contexte d'affaires / objectifs spécifiques.</li> </ul>
...		

Il n'est pas rare que les bénéficiaires de la solution laissent à l'intégrateur la liberté de prendre les décisions résultant de cet arbitrage. **Cela constitue, en notre sens, une erreur importante et il est largement préférable de donner aux différents paliers décisionnels la responsabilité de choisir l'approche ou le cadre approprié.**

De plus, certains exemples spécifiques, comme la décision de diviser la valeur de certains avenants, illustrent une intention manifeste de contourner les mécanismes de contrôle. Cette stratégie vise à minimiser les risques médiatiques et politiques associés à la divulgation d'une augmentation des coûts.

La tournure des événements ainsi que le spectre d'une commission d'enquête publique démontrent toutefois l'incohérence d'une telle approche. Plutôt que d'éliminer les risques médiatiques et politiques, une telle approche semble avoir plutôt accentué l'impact de ce risque. Il est crucial de tirer parti de cette expérience pour souligner l'importance d'une analyse rigoureuse et objective des risques associés aux décisions prises.

### **Conclusion :**

La seule réputation d'un éditeur ou d'un intégrateur ne peut assurer la réussite d'un projet d'implémentation. Les risques liés à une mauvaise compréhension du cadre organisationnel sont parfois plus importants que la simple volonté de réduire les délais.

Le temps et les efforts consacrés à cette démarche doivent être établis de manière proportionnelle à l'envergure du projet envisagé ainsi qu'à l'importance des risques sous-jacents.

En ce qui concerne l'aide externe, il est important que le partenaire choisi soit neutre et impartial quant aux choix découlant de ces recommandations.

## Qualité

En gestion de projet, il est essentiel de maintenir un équilibre entre la portée du projet, l'échéancier et le budget alloué. Cette relation interdépendante est souvent désignée sous le terme de « Triangle d'or » ou « Triple contrainte ».

1. Échéancier : La durée du projet
2. Budget : Le coût du projet
3. Portée (Scope) : Le produit final (sa qualité et le respect de ce qui était prévu)

La théorie dit que l'on ne peut pas modifier un de ces éléments sans affecter les deux autres. À la manière d'un cube Rubik, tous les changements apportés à une face déterminée auront un impact sur le reste du prisme.

Par exemple, si on décide de diminuer le montant alloué au projet, on devra inévitablement faire le projet plus rapidement ou en diminuer la portée (en diminuant la qualité ou la taille du livrable final).

Dans le cas du programme CASA, l'échéancier semble avoir été la variable immuable et fut priorisée par rapport à la portée.

Le chaos qui a suivi la mise en ligne laisse croire qu'il s'agissait d'une erreur et que cette décision n'a pas été prise de manière concertée. La sélection de la variable à privilégier doit être déterminée au lancement du projet et ratifiée officiellement par le comité de direction lors de l'établissement de la gouvernance.

Bien que la qualité n'ait pas été l'élément clef lors des prises de décisions du comité de direction, on ne peut nier qu'il y a aussi eu plusieurs manques pour arriver au résultat que l'on connaît. Voici les principales lacunes identifiées à la lecture du rapport du VGQ :

### **1. Les tests n'ont pas été complétés avant la mise en service<sup>5 6</sup>**

Il est difficile de croire qu'aucune stratégie de tests n'ait été développée par l'équipe de projet. Chose certaine, elle n'était pas adéquate ou elle n'a pas été respectée. En présence d'une gouvernance adéquate, deux processus essentiels auraient été instaurés, ce qui aurait réduit le risque d'une mise en service prématurée, dont les conséquences ont été désastreuses.

Un **processus d'acceptation des livrables** aurait permis de vérifier et d'approuver les livrables suivants :

- Plan de test (cas d'utilisation)
- Rapport de résultat des tests (façon de présenter les résultats)
- Stratégie de test (tests unitaires, tests utilisateurs, tests intégrés, échancier, etc.)

Un **processus d'acceptation des étapes (Gating Process)** aurait permis d'obtenir des requis clairs avant d'approuver la mise en service.

### **2. La qualité des tests est insuffisante<sup>7 8</sup>**

Non seulement la direction du programme n'a pas complété les tests, mais le rapport révèle aussi que les tests effectués n'étaient pas de qualité. Une bonne stratégie de test ne permet pas uniquement d'identifier les éléments à tester, elle

---

<sup>5</sup> « la direction du programme CASA n'a pas effectué les tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique en février 2023. » - Rapport VGQ, p.15

<sup>6</sup> « Au moment de confirmer la mise en service de la livraison 2, le 17 janvier 2023, près de 20 % des tests intégrés finaux n'avaient pas été réalisés. Ils n'ont pas été complétés. En effet, le 10 février 2023, la SAAQ a décidé d'arrêter la réalisation des tests intégrés finaux alors que 6 % d'entre eux n'avaient toujours pas été réalisés. » - Rapport VGQ, p.39

<sup>7</sup> « La qualité des tests réalisés, notamment, était insuffisante pour réduire les risques associés au fait de procéder à une seule mise en service pour tous les points de service. » - Rapport VGQ, p.15

<sup>8</sup> « La qualité des tests réalisés n'était pas suffisante pour réduire à un niveau acceptable le nombre et la gravité des problèmes informatiques associés à la mise en service de la livraison 2 du programme CASA » - Rapport VGQ, p.40

détermine la méthode de réalisation des tests qui seront faits et vérifie si ces tests produiront un niveau de confiance adéquat pour autoriser une mise en service.

De plus, le rapport du VGQ ne mentionne pas l'approbation des tests ni leurs résultats. Il est souvent question de pourcentage de complétion des tests, mais pas de pourcentage d'acceptation. C'est-à-dire le nombre de tests ayant produit des résultats positifs, confirmant que la solution est appropriée et ne nécessite aucune correction.

On sait cependant que le taux de tests réussis n'était pas de 100%, puisqu'on indique que des anomalies subsistaient au moment du lancement. **Donc non seulement les tests n'étaient pas complétés, mais ceux qui l'étaient ne fournissaient même pas tous des résultats concluants.**

Toujours en lien avec la qualité des tests, le rapport précise que les tests intégrés ont été réalisés parallèlement au développement.<sup>9</sup> Il est possible de tester en parallèle du développement, c'est même une pratique courante qui permet de gagner du temps. Cependant, ce sont généralement les tests unitaires qui sont effectués en parallèle.

Pour les non-initiés, les tests unitaires visent un processus isolé ou une simple fonctionnalité contrairement aux tests intégrés qui visent l'ensemble du processus.

Par exemple, peut d'abord tester l'action de renouveler un permis de conduire en ligne sur la plateforme SAAQclic (Test unitaire), pour ensuite tester le processus de renouvellement au complet (Connexion de l'utilisateur à la plateforme, renouvellement de permis, paiement, envoi d'information aux systèmes des organisations externes comme la police, etc.).

Ce petit exemple simple illustre trois principes importants :

- Le fonctionnement de la plateforme ne saurait être garantie qu'à condition de reproduire le processus global (et non la validation singulière de chacune des fonctionnalités)
- Les tests intégrés ne peuvent être complétés qu'à condition que l'ensemble du développement soit complété.

---

<sup>9</sup> « les tests intégrés finaux devaient être effectués après que le développement des composantes de la livraison 2 eût été complété. Il y a plutôt eu chevauchement entre les tests et le développement. Cette pratique présentait des risques importants, dont celui que la qualité des tests soit affectée. En effet, puisque le développement était en cours, de nouveaux problèmes pouvaient se créer et toucher des processus informatiques jugés terminés. » - Rapport VGQ, p.41

- Le moindre changement implique qu'il soit nécessaire de refaire entièrement les tests intégrés pour garantir le bon fonctionnement.

Vu l'expérience de l'Alliance, il est évident que ce principe de base était connu de l'équipe. Nous supposons donc qu'une fois de plus, le respect de l'échéancier prévu ait entraîné un changement dans la stratégie de tests. Chose qui aurait pu être évitée par un processus de gestion du changement.

### **3. Corrections non faites avant la mise en service<sup>10</sup>**

Le rapport confirme que la mise en service du programme CASA a été approuvée malgré le fait que des corrections étaient jusqu'alors encore requises.

Il est toujours possible (bien que peu souhaitable) qu'une mise en service soit approuvée malgré la présence de certaines bogues, à condition que ceux-ci soient jugés acceptables par un comité décisionnel. Une gouvernance efficace permet d'identifier ces éléments. La gouvernance établira les seuils acceptables et les éléments considérés critiques, devant absolument fonctionner avant la mise en service.

Dans le cas qui nous intéresse, il est question de plus de 129 bogues dont la correction a été repoussée. Rien ne semble confirmer que ces 129 bogues aient tous été jugés acceptables par le comité de direction.

En considérant le risque (important) d'identifier des bogues supplémentaires suivant la mise en service, le report des corrections à la mise induira une pression importante sur les ressources appelées à supporter les utilisateurs, une fois le système en production.

Nous n'avons qu'à penser au récit des problèmes connus aujourd'hui et la colère recensée par la population lors de la mise en ligne de la plateforme pour confirmer ce propos

### **4. Utilisation de données fictives<sup>11</sup>**

Bien qu'il soit préférable de tester avec des données réelles, ce n'est pas toujours possible de le faire. Pourtant, dans le cas du programme CASA, c'est ce qui était

---

<sup>10</sup> « la SAAQ a reporté la correction de 129 anomalies, qui ont été corrigées, pour la plupart, entre février et mai 2023 et qui s'ajoutaient aux problèmes informatiques décelés après la mise en service. » - Rapport VGQ, p.39

<sup>11</sup> « Tout d'abord, la direction du programme avait initialement planifié que les tests intégrés finaux seraient réalisés à l'aide de données réelles au lieu de données créées pour les tests. L'utilisation de données réelles permet de s'assurer que les tests reflètent la réalité de la SAAQ. Des données

initialement prévu. Nous en arrivons donc au véritable enjeu, qui n'est pas tant l'utilisation de données fictives que la modification de la stratégie en cours de route.

Cette modification est substantielle et ne devrait pouvoir survenir sans l'approbation du comité de direction. Une bonne gouvernance nécessite un processus d'approbation des changements de portée, d'échéancier ou de budget par les instances appropriées.

Ce qui nous amène à la conclusion suivante : Une bonne gouvernance aurait permis de :

1. S'assurer que les éléments à tester soient appropriés
2. S'assurer de la qualité des tests
3. Présenter les résultats de tests de façon objective
4. Définir les seuils minimaux d'acceptation des tests
5. Définir les critères d'acceptation pour l'approbation de la mise en service
6. Ne pas apporter de changement majeur sans qu'il soit approuvé via un processus de gestion du changement

## Processus décisionnel

Pour que le cadre de gouvernance puisse porter fruit, il est impératif de se pencher sur la manière dont les décisions sont prises au sein d'un projet. Son importance revêt du fait que la mécanique d'approbation permet d'assurer le passage réussi de plusieurs étapes importantes :

- **Définition du besoin et des objectifs stratégiques** : À quelle problématique voulons-nous répondre ou quelle opportunité tenterons-nous d'aller saisir avec la réalisation de notre projet?
- **Définition du scope** : Qu'est-ce que nous allons réaliser, quels seront les livrables du projet?
- **Confirmation du budget** : Quel montant sommes-nous prêts à payer (ou pouvons-nous payer) pour la réalisation de ce projet?
- **Processus de demande de changement** : Quels sont les changements acceptables (scope, budget, échéancier, ressource, fournisseur, etc.) et comment est-ce que ces changements seront approuvés?

---

fictives ont finalement été utilisées pour réaliser une partie des tests intégrés finaux, mais la SAAQ n'a pas pu nous confirmer dans quelle proportion. » - Rapport VGQ, p.40

- **Passage de phase** : Il est commun en gestion de projet d'avoir un processus dit de « Gating ». C'est-à-dire que le comité de direction doit approuver un ou des livrables avant que le projet puisse passer à une étape suivante.
- **Allocation des fonds** : Bien qu'un budget initial soit approuvé (638M\$ dans ce cas-ci), il ne devrait pas pour autant être disponible dans son entièreté au jour #1 du programme. L'allocation du budget devrait se faire par phase, ceci dans le but de capturer le plus tôt possible d'éventuels dépassements.

Voici les principaux enjeux du programme CASA qui auraient pu être évités si un processus décisionnel adéquat avait été mis en place :

### **1. L'approbation de la mise en service hâtive<sup>12</sup>**

Il est assez évident que la mise en service n'aurait jamais dû avoir lieu en février 2023. Bien que la direction du programme eût établi des critères à respecter avant la mise en service, celle-ci a tout de même eu lieu, alors que certains critères n'étaient pas rencontrés<sup>13</sup>.

Il s'agit d'une excellente pratique répandue de déterminer une liste de critères à rencontrer pour autoriser une mise en service. C'est ce qu'on appelle des « Critères de Go/No Go ». Normalement, cette liste est proposée par la direction du programme et entérinée par le comité de direction. Tous ces critères doivent être respectés avant que le Go live soit approuvé.

Dans ce cas-ci, la liste a été faite mais pas respectée. Nous nous expliquons mal le fait que le comité de direction n'ait pas revu cette liste avant l'approbation formelle de la mise en service. Normalement, la direction du programme doit confirmer au comité que tous les critères sont rencontrés. Si certains ne le sont pas, on peut toujours mettre un plan de mitigation en place et accepter le risque de ne pas avoir rencontré tous les critères. Cependant, dans ce cas-ci, le conseil d'administration de la SAAQ aurait approuvé la mise en service le 6 janvier<sup>14</sup>, alors qu'en date du 17 janvier, 19 des 52 critères établis n'étaient toujours pas rencontrés<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> « La mise en service du nouveau système informatique en février 2023 a entraîné des problèmes importants et n'a pas encore engendré les bénéfices attendus. » - Rapport VGQ, p.17

<sup>13</sup> « L'information disponible permet toutefois de conclure que certains de ces critères n'étaient pas respectés au moment de la mise en service. » - Rapport VGQ, p.52

<sup>14</sup> « Le 6 janvier 2023, le conseil d'administration de la SAAQ a autorisé la mise en service de la livraison 2, à la seule condition d'être informé de toute situation jugée importante à son sujet. » - Rapport VGQ, p.51

<sup>15</sup> « la direction du programme avait déterminé 52 critères à respecter afin de réduire les risques associés à cette mise en service. Selon la documentation de la direction du programme, 19 d'entre eux n'étaient pas atteints au 17 janvier 2023 » - Rapport VGQ, p.51

Donc, si la gouvernance du projet avait établi un processus d'acceptation des étapes, incluant le Go Live, et que celui-ci avait été respecté, nous pouvons estimer que la mise en service aurait été repoussée et que plusieurs enjeux auraient pu être réglés avant que la solution soit accessible à la population.

## **2. La gestion du budget**

Très peu d'information se trouve dans le rapport quant à la façon dont le budget a été géré. Nous faisons ici référence à l'approbation initiale, l'allocation des fonds (par phase ou seulement en début de projet), les prévisions et les demandes de modifications. Cependant, le fait que le comité directeur n'aurait pas été mis au courant que la complétion du projet requerrait 500M\$ additionnels<sup>16</sup>, indique clairement qu'il y avait un manque à ce niveau.

Une combinaison des trois processus suivants : allocation des fonds, acceptation des étapes et demande de changements, aurait fait en sorte que la direction du programme n'aurait pas pu :

1. Dépenser l'argent plus tôt que prévu<sup>17</sup>
2. Dépenser l'argent sans rendre des comptes sur l'avancement
3. Dépenser l'argent sans que le comité sache que les coûts estimés totaux du projet grimpaient en flèche

Nous avons déjà abordé le sujet des coûts du programme et de la communication autour de ceux-ci dans la section des tableaux de bord, mais il est ici question de mettre des contrôles en place, qui pourront venir pallier un manque de transparence dans la communication.

## **3. La gestion du scope**

Un peu plus tôt dans le texte, nous avons abordé l'importance de bien définir les besoins. C'est cette définition qui nous amènera à établir le scope. S'il est critique de bien définir les besoins et de bien définir le scope, il l'est tout autant de s'assurer que celui-ci ne change pas en cours de route sans bonne raison. Il est faux de penser qu'un scope ne doit pas changer au cours d'un projet. Surtout lorsque celui-ci dure plusieurs années. Il est normal de devoir adapter ce que l'on avait prévu au

---

<sup>16</sup> « Les coûts du programme CASA ont augmenté de près de 500 millions de dollars et cette augmentation n'a pas été clairement communiquée aux décideurs. » - Rapport VGQ, p.26

<sup>17</sup>« Le contrat signé en 2017 entre la SAAQ et l'Alliance pour la réalisation du programme permettait une réallocation des différents budgets entre les phases et les livraisons sur une période de 10 ans. Cette façon de faire donnait à la direction du programme une plus grande flexibilité dans la réalisation du programme, mais présentait le risque que le budget soit dépensé trop rapidement et que seule une partie des phases et des livraisons puissent être menées à bien. » - Rapport VGQ, p.27

début ou de voir nos besoins changer à cause de l'évolution de l'environnement externe, comme un changement au niveau de la compétition, une nouvelle technologie, un changement dans le comportement des clients cibles, etc. Toutefois, il faut demeurer prudent dans la gestion de tels changements car s'ils ne sont pas soigneusement réfléchis, ils peuvent faire dérailler le projet de ses objectifs initiaux, et ainsi mener à l'échec.

C'est pourquoi il est important de mettre en place un processus adéquat pour gérer ces changements. Par le processus de demandes de changement, les parties prenantes peuvent être appelées à étudier le changement et en confirmer l'impact. Aucun changement ne devrait être effectif, tant que les figures d'autorités pour ce projet ne l'aient formellement approuvé.

Dans le cadre du programme CASA, le scope a été modifié à plusieurs reprises, à la hausse<sup>18</sup> <sup>19</sup> comme à la baisse<sup>20</sup>. Malheureusement, le rapport du VGQ ne mentionne pas quel a été le processus d'approbation pour modifier le scope du programme, ni même s'il y en avait un.

En mettant un processus de gestion de demande de changement en place, on s'assure de documenter le changement que l'on veut apporter et surtout les impacts que ce changement aura sur le projet. Si on diminue le scope, on va possiblement retirer certaines fonctionnalités du produit final. On doit donc s'assurer que même en retirant ces dites fonctionnalités, les besoins initiaux essentiels seront toujours comblés.

En augmentant le scope, il y a de fortes chances que le budget et/ou les délais augmentent eux aussi. Bien que ces deux aspects soient extrêmement importants,

---

<sup>18</sup> « Initialement, les processus de contrôle de la sécurité du transport routier des personnes et des biens ne devaient pas être intégrés dans le nouveau système informatique. Il était seulement prévu de créer des passerelles entre ce dernier et l'ancien système informatique qui prenait en charge ces processus. Toutefois, lors de la planification du programme CASA, la direction du programme n'a pas réalisé le niveau de complexité élevé qu'entraînait la création de ces passerelles. Ces processus ont donc dû être intégrés dans le nouveau système, ce qui a généré des coûts additionnels estimés par la direction du programme à 38 millions de dollars. » - Rapport VGQ, p.34

<sup>19</sup> « Prévention et sanction des infractions relatives au transport routier par l'entremise de Contrôle routier Québec. Note: Initialement, il n'était pas prévu que cette fonction soit entièrement couverte par le PGI. Elle a été intégrée au programme en cours de route. » - Rapport VGQ, p.21

<sup>20</sup> « De plus, le développement de certaines des composantes de la livraison 2, notamment la facturation jumelée, dont les bénéfices estimés étaient importants, a été reporté et inclus dans une nouvelle livraison que la direction du programme appelle la « livraison 2.5 ». À ce jour, les échéanciers et les coûts associés à cette nouvelle livraison ne sont pas connus. » - Rapport VGQ, p.34

il y a d'autres impacts plus sournois qu'une augmentation de scope peut entraîner, tels que la surcharge de travail, des complexités techniques, des changements organisationnels, etc. Bref, les changements de scope ne sont pas à prendre à la légère.

Dans le jargon, lorsqu'on s'éloigne du scope initial, on appelle ça le « Scope Creep ». Généralement, ça commence par une petite modification. Souvent on la croit sans importance, mais plus on avance dans le projet et plus elle prend de l'ampleur.

Il arrive aussi qu'il s'agisse de plusieurs petites modifications qu'on accepte de faire au fil du temps, parce qu'elles sont si minimes qu'on se dit que l'impact ne sera pas visible. Pourtant, bien avant la fin du projet, on se rend compte que ce sont l'accumulation de toutes ces petites demandes qui fera en sorte que le respect du budget ou de l'échéancier ne sera plus possible.

Un bon exemple d'une gestion discutable de la portée est l'inclusion du « Service d'authentification gouvernementale ». Bien que le sujet n'ait pas été abordé dans le rapport, à l'exception du moment où il est explicitement dit que cette portion du projet a été exclue de l'audit<sup>21</sup>, il semblerait que la connexion à la plateforme SAAQclic ne devait initialement pas se faire via le service d'authentification gouvernementale.

Un tel ajout à la portée a une importance considérable, puisqu'il s'agit d'arrimer deux programmes ensemble, avec deux importantes mises en service conjointes. C'est le genre de décision qui nécessite un processus de demande et d'approbation de changement et qui doit être prise à la suite d'une analyse de risque et d'impact.

## Conclusion:

En conclusion, l'échec de SAAQclic, bien qu'il puisse être en partie attribué à des lacunes de gouvernance et une gestion inadéquate de la portée, survient dans un contexte où la complexité des projets d'envergure est une réalité incontournable.

Si cet examen n'a pas pour but de désigner des coupables ou de remettre en question le travail de ceux qui y ont contribué, il est crucial de tirer des leçons de cette expérience. En effet, la digitalisation des services publics est un passage

---

<sup>21</sup> « Le développement du Service d'authentification gouvernementale, dont l'utilisation est requise pour accéder à la plateforme SAAQclic, était sous la responsabilité du ministère de la Cybersécurité et du Numérique et est exclu de nos travaux. » - Rapport VGQ, p.22

obligé et le fait de maintenir des investissements dans cette direction relève non pas d'un choix, mais bien d'une nécessité.

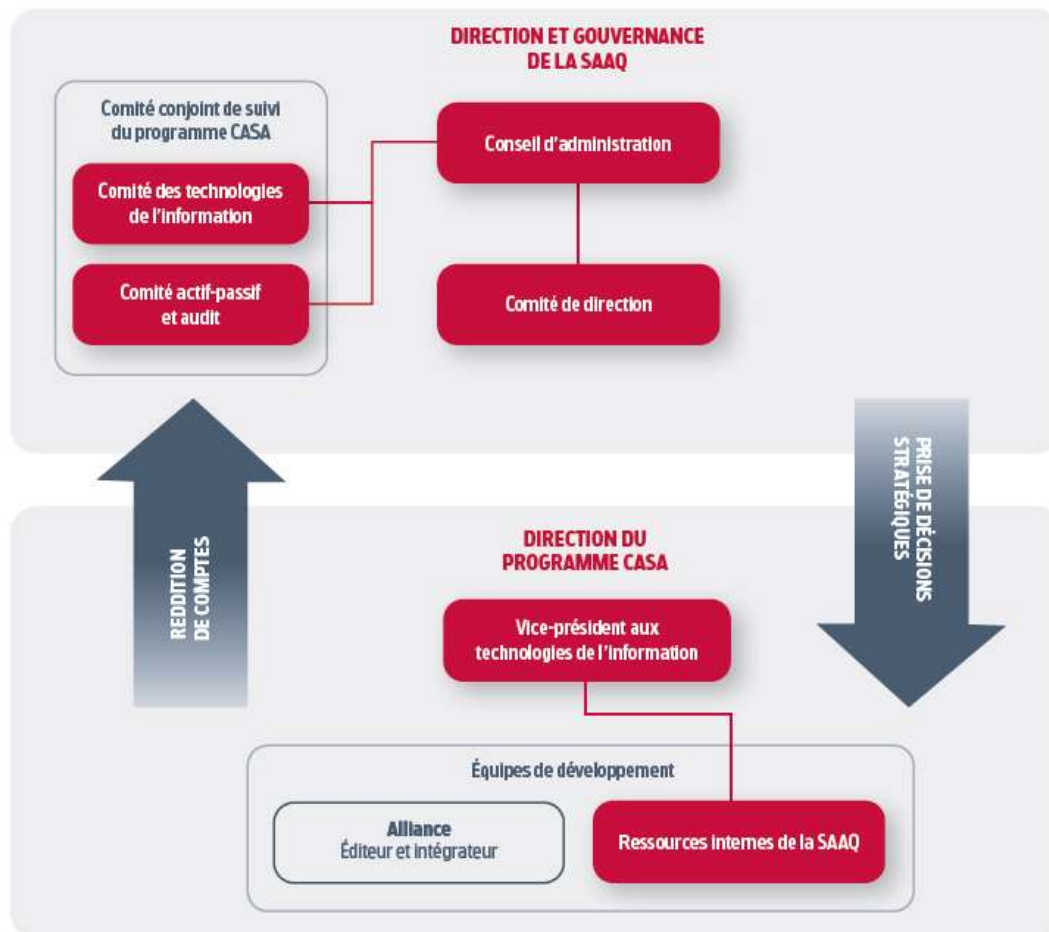
Nous espérons donc que les recommandations que nous avons formulées, axées sur une meilleure définition des besoins, une gouvernance plus rigoureuse et une gestion des risques proactive, puissent servir de guide lors des initiatives subséquentes.

En ce sens, nous sommes convaincus qu'en intégrant les principes reconnus dans l'orchestration des projets futurs, nous pourrions collectivement œuvrer (en tant que professionnels) à éviter la répétition d'erreurs communes et ainsi augmenter les chances de succès des projets complexes à venir.

# ANNEXE

13 Le vice-président aux technologies de l'information<sup>1</sup> de la SAAQ est le directeur du programme CASA. La direction du programme est composée d'employés de la SAAQ et de l'Alliance. Elle doit notamment rendre compte de l'avancement du programme au comité de direction de la SAAQ<sup>2</sup> ainsi qu'au conseil d'administration de la SAAQ et à son comité conjoint de suivi du programme CASA. Ceux-ci suivent l'avancement du programme en s'appuyant sur les redditions de comptes qui leur sont fournies et prennent des décisions stratégiques à son sujet. La figure 2 montre la structure de gouvernance simplifiée de la SAAQ et du programme CASA.

**FIGURE 2** Structure de gouvernance simplifiée de la SAAQ et du programme CASA



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

1. Il a été connu sous plusieurs noms au cours de la réalisation du programme CASA. Il est désigné sous le nom de vice-président à l'expérience numérique depuis septembre 2022.
2. Le comité de direction, composé du président-directeur général et des vice-présidents de la SAAQ, a également joué le rôle de comité directeur du programme CASA en s'adjoignant notamment de dirigeants de l'Alliance.