

Bonjour,

Je suis retraitée du gouvernement du Québec depuis le 15 novembre 2023. J'ai navigué dans la fonction publique québécoise pendant 35 ans en débutant par Revenu Québec en passant par la Régie des assurances agricoles du Québec, la commission de la Santé et sécurité au travail, le ministère des ressources naturelles et de la faune, la Régie des Rentes du Québec pour finir à la Société de l'assurance automobile du Québec.

Et oui, j'ai terminé ma carrière sur l'immense projet CASA auquel j'ai participé tout le long du processus soit les étapes de l'appel d'offre, l'évaluation, les travaux préparatoires, la conception, la réalisation, la conversion, la mise en production et le soutien post production. Je suis très fier des travaux effectués malgré les ratés qui ont éclaboussés CASA depuis sa mise en production. Je suis avec grand intérêt les travaux de la commission afin de mieux comprendre les dysfonctionnements du projet. Bien que je me doutais que la mise en production serait difficile, que j'étais à même d'identifier certains points qui auraient dû être faits ou améliorés certains éléments m'étaient tout à fait inconnus.

Je demeure toutefois convaincu que ce projet a été fait au meilleur de tous ceux qui y ont travaillé corps et âmes. J'espère qu'il pourra servir d'exemple pour améliorer les façons de faire pour permettre à l'ensemble de l'appareil gouvernemental de se transformer. En effet, nous sommes dans une période où plusieurs ministères et organismes débutent ce processus et ont les yeux rivés sur la commission pour la suite des choses. Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain disait Jean-Marc Perrotte mais le faire grandir par ses bons et ses mauvais coups.

Je me permets donc de vous transmettre mes constatations et recommandations comme vous le proposer en commission. J'espère que ces éléments pourront vous aider dans l'élaboration de votre rapport et vos recommandations.

1. Transformation.

Lors d'une transformation, peu importe l'ampleur de celle-ci, il importe de s'entourer de gens d'expérience en qui l'on a confiance, et qui ont effectué une transformation similaire. C'est ce que madame Tremblay a fait dans un premier temps en recommandant Karl à titre de VP et par la suite ce que monsieur Malenfant a fait car pour effectuer une telle transformation ça prend une équipe forte.

Bon, c'est sûr que cela peut ressembler à de la collusion mais, dans le contexte gouvernemental quelles étaient les possibilités qui s'offraient pour pouvoir s'entourer d'une équipe qui mènerait à port ce grand bateau. Je crois que les dirigeants ont pris les mesures qui s'offraient à eux dans les limites de ce que l'appareil gouvernemental leur permettait.

Vous-même, lorsque vous avez constitué la commission, n'avez-vous pas recruté des avocats qui avaient déjà participé à une commission d'enquête, des gens en qui vous aviez confiance? Je ne pointe pas du doigt, je dis simplement que cette façon de faire contribue généralement au succès.

D'ailleurs, pour nous qui étions sur le projet, l'arrivée d'anciens collaborateurs de Karl a semé un doute mais rapidement pour ma part j'ai constaté la plus-value qu'ils avaient pour nous orienter, accompagner soutenir dans toutes les étapes de ce projet. Je crois que cette opinion était partagée par la plupart des collègues. Nous étions tous des novices qui oui avions fait des projets mais jamais de cette ampleur et pour avoir navigué dans la fonction publique, je ne crois pas que ces profils existaient. Le projet n'aurait jamais pu se rendre à terme sans les collaborateurs qui avaient travaillé sur des projets similaires.

Recommandations:

Des règles de la LCOP devraient prévoir des situations exceptionnelles qui permettent de recruter des personnes précises mais en encadrant la rémunération selon une échelle de salaire définie par profil.

2. Processus appel d'offre

En 2015, le processus d'appel d'offre gouvernemental ne laissait aucune place à la discussion. Il fallait bien établir nos besoins et tout ce qui, si minime soit-il débordait du contrat un peu se traduisait par une demande de changement qui menaient à des dépassements importants.

La proposition d'un nouveau processus d'appel d'offre basé sur les processus, la portée, les affaires et incluant un discours compétitif et un partage de risque était une innovation, une nouvelle façon de faire qui allait changer le monde de la fonction publique québécoise. Bon, Mme Tremblay pourra en dire plus sur toutes les étapes qui ont menées à l'acceptation de ce nouveau processus par le conseil du trésor. Mais, ce que je peux dire pour nous, wow, ça nous semblait ingénieux. Enfin un projet qui donnait de la latitude dans la façon de combler les besoins et qui prévoyaient que ce n'était pas que le gouvernement qui paierait les dépassements de coûts. L'implication des dirigeants et leur volonté à mener à bien ce projet ne laissait aucun doute, on sentait leur fierté à innover et changer les façons de faire gouvernementales.

- Appel d'offre

L'écriture de l'appel d'offre a été laborieuse et complexe. Nous étions une vingtaine de personnes dans un 'bunker' isolé du personnel de la Saaq de façon à préserver la confidentialité de tous les documents produits. L'aide de Louise Savoie, Madeleine Chagnon et Éric Beauregard était indispensable pour l'écriture de cet appel d'offre qui sortait de l'ordinaire. Aucun contributeur de l'interne n'avait l'expérience requise pour nous accompagner dans cette démarche.

- Évaluation

Le processus d'évaluation mise en place était complexe mais à mon sens indispensable compte tenu de l'ampleur de l'évaluation. Bien que selon ce que j'ai entendu à la commission des notes ont pu sembler être basées sur un parti-pris, Je crois qu'au final sur l'ensemble de l'évaluation, cela n'a eu aucun impact. Le produit retenu était définitivement celui qui répondait le mieux aux besoins de la Saaq, pour le volet que j'ai évalué mais c'est une opinion qui était partagé par les différents membres des autres sous-comités.

- Dialogue compétitif

Je n'ai pas participé directement à ce dialogue, j'ai eu à répondre à certaines questions ou donner des précisions sur certains besoins. Rien ne m'a semblé inapproprié dans ce processus vu de loin.

- Autres étapes

Je n'ai pas participé aux autres étapes, mais je me souviens que nous trouvions long le processus avant de pouvoir enfin débiter les travaux. Ce n'est qu'à l'écoute de la commission que j'ai compris les embûches qui ont été rencontrées

En effet, à l'écoute de la commission, force est de constater que certains éléments n'ont pas été prévus dans le processus forçant les dirigeants à prendre des décisions difficiles.

- Tout d'abord dès l'ouverture des enveloppes de prix, lorsque le comité de sélection a constaté la baisse des coûts, que pouvait-il faire? Ne pas octroyer le contrat et recommencer le processus d'appel d'offre (qui mènerait probablement aux mêmes soumissionnaires) alors que des millions avaient déjà été dépensés dans ce processus et retarder la réalisation du projet ou octroyer le contrat en gardant en tête cet élément?
- Lors de la signature du contrat, lorsque les dirigeants de SAP ont annoncé qu'ils ne signeraient pas, que pouvait-il être fait? Ne pas signer et recommencer le processus d'appel d'offre en sachant très bien que c'est le produit SAP qui répondait au besoin de la SAAQ ou trouver une solution permettant d'impliquer SAP sachant très bien qu'ils se soustrayaient ainsi au partage de risque?
- Malgré le partage de risque prévu, lorsqu'un budget supplémentaire a été demandé pour poursuivre le projet, les fonds étant insuffisants pour compléter le projet, que pouvait-il être fait? Mettre fin au contrat alors que 450 millions avaient été dépensés et retourner en appel d'offre pour compléter le projet en étant conscient du retard et des coûts supplémentaires que cela engendrait ou identifier les éléments qui n'étaient pas inclus dans la portée initiale pour s'entendre hors cours sur un budget supplémentaire qui permettrait de livrer un système fonctionnel.

Recommandations:

Prévoir dans le processus d'appel d'offre, une porte de sortie à chaque étape du processus ex: permettre de reprendre le processus avec le deuxième soumissionnaire sans retourner en appel d'offre.

Prévoir des maximums pour le partage de risque de façon à s'assurer qu'une demande de budget supplémentaire ne peut survenir que lorsque le maximum est atteint. De même, prévoir que les changements de taux par rapport à ceux prévus par entente sont partagés entre la firme et l'organisme directement à la fin du lot où ils ont été versés (non cumulables). Ainsi, si le taux est justifié, il n'impute pas le budget total.

Si des éléments sont ajoutés au projet nécessitant des ressources supplémentaires et des délais, prévoir tout de suite un budget supplémentaire et dans ce cas, avoir toujours la possibilité de discuter avec le 2ème soumissionnaire pour avoir 2 offres pour les travaux à réaliser mais sans avoir à retourner en appel d'offre.

3. Conception (L0)

Lors de l'étape conception, les équipiers qui ont collaboré à la rédaction de l'appel d'offre et à l'évaluation des soumissions sont demeurés en poste mais de nouveaux coéquipiers ont intégré le projet. Ceux-ci ont été formés pour bien comprendre l'appel d'offre, les optimisations prévues, les nouveaux processus élaborés. Bien que les équipiers étaient sous pression, cette étape s'est déroulée somme toute assez bien. Pour l'indemnisation, la L0 servait aussi à faire une analyse coût/bénéfice pour confirmer la L3. C'est aussi à cette étape qu'il a été constaté que le contrôle routier devait être intégré à la portée de la L2 mais à ma connaissance, les budgets n'ont pas été ajustés en conséquence.

Le volet financier, en raison de la verticale financière utilisée, a eu une courte étape de conception avant d'entrer en réalisation (L1). Ainsi, pour le volet intégration des partenaires à la L2, aucune conception n'a été effectuée et ce n'est qu'en livraison 2 que la complexité de l'intégration des partenaires à la livraison 2 a été découverte.

Recommandation:

Compte tenu de l'ampleur du projet, de sa complexité et de l'inexpérience des équipiers de la gestion par processus en plus de celle d'un PGI, de son fonctionnement, des méthodes de développement, l'étape de conception est un incontournable.

Un suivi très serré des budgets doit être effectué afin que ceux-ci soient ajustés au fur et à mesure que la portée est modifiée. Le contrat doit laisser cette latitude et toujours permettre s'il y a lieu de recourir au 2eme soumissionnaire si les budgets n'ont pas été prévu dans le contrat. Les coûts supplémentaires soumis au partage de risque ne devraient jamais être liés à un ajout de portée.

4. Réalisation

- Livraison 1

Pour le volet financier, de nouveaux équipiers ont intégrés le projet pour la réalisation. Ceux-ci ont été sous grande pression dès le début avec un échéancier au 31 décembre pour coïncider avec l'année financière. Un retard était synonyme d'un report d'un an. Dans ce contexte, les nouveaux équipiers n'ont pu prendre connaissance de l'appel d'offre, des optimisations, se familiariser avec un PGI et ses méthodes de développement particulières liées à la gestion par processus. Lorsqu'il a été clair que tout ne pouvait être livré, les éléments non liés à la fin d'année financière ont été décalés dans une livraison L1.5. Encore une fois ici, les dirigeants ont dû prendre des décisions pour permettre la livraison 1 et 2. Pouvaient-ils faire autrement sans compromettre tout le projet?

- Livraison 2

Pour la livraison 2 de l'ASRR, de nouveaux équipiers ont également intégrés le projet. Encore une fois, une pression énorme a été mise sur les équipiers pour respecter la planification. Ainsi, les nouveaux équipiers ont intégré le projet sans même lire l'appel d'offre, comprendre les nouveaux concepts de gestion par processus, les optimisations prévus, le fonctionnement d'un PGI, les outils de développement etc.

Dans les équipes qui n'avaient pas une ressource qui avait été impliquée dans l'écriture de l'appel d'offre, son évaluation, les équipiers tentaient tant bien que mal de reproduire l'existant ce qui évidemment ne correspondait pas au besoin initial et a sûrement généré des coûts et délais importants.

A titre d'exemple, l'intégration des partenaires liés à la mission et la conversion à nécessité plusieurs analyses et avis juridique amenant des discussions parfois houleuses entre les collègues ayant participé à l'appel d'offre et les collaborateurs issus du patrimoine qui voulaient reproduire les systèmes existants. Les gros dossiers à portée transversal ont tenu le cap et ont été approuvés par la haute direction mais les plus petits qui impliquaient juste un secteur d'activité ont été développés sur la base du patrimoine sans amener les bénéfices escomptés générant des coûts et des délais.

Pour ce qui est des tests intégrés, ici encore le manque d'expérience des équipiers a été problématique. En fait imaginez-vous des équipiers qui font des essais habituellement avec 1 seul système. Les essais intégrés ne sont pas très intégrés ce sont plutôt des essais fonctionnels. Bien que plusieurs essais de conversion étaient réalisés offrant de réelles données pour effectuer les essais intégrés, celles-ci étaient utilisées mais sans vraiment effectuer des tests intégrés de bout en bout soit de la demande du client au service rendu, ce n'est qu'en production que les problèmes d'intégration ont été détectés. L'organisation du projet étant scindé par processus de mission, les décisions sur les processus intégrés de bout en bout devaient montées plus haut et dans le contexte des délais, de la pression que vivait tous les équipiers, il fallait choisir son cheval de bataille.

Par ailleurs, pour ce qui est de Saaqcllc, la solution gouvernementale est venue beaucoup trop tard dans le processus de réalisation. Non seulement la Saaq changeait tous ses systèmes mais en plus elle devait innover pour remplacer, en un court laps de temps, cliqsecur un système peu apprécié et utilisé par les québécois. Pour l'ensemble de la population, cette partie du projet Casa est devenu le grand projet de la SAAQ alors que cela ne correspondait qu'à 15-20 au plus 25% du projet. Les collaborateurs du ministère de la Cybersécurité n'avaient pas les mêmes enjeux que les coéquipiers qui travaillaient depuis plus de 4ans sur CASA. Aussi, puisque la solution est venue plus de 4 ans après l'appel d'offre, il va de soi que les besoins n'étaient pas définis tels qu'ils ont été livrés. Les coûts supplémentaires liés à ce volet ne peuvent être considérés comme un dépassement de coûts puisque c'est carrément un autre projet gouvernemental qui a été livré par Saaqcllc.

Recommandation:

Il est primordial dans un projet de cette envergure que tous les équipiers soient au même niveau de la finalité recherchée et ce, même si des équipiers intègrent le projet en cours de réalisation. Le temps manquait, les délais étaient serrés alors ce bout a été délaissé mais il a causé bien des problématiques.

Tout le long de la réalisation, il est aussi primordial qu'il y est un architecte intégrateur de l'interne qui s'assure que l'intégration est bien réelle. Cette personne doit avoir la latitude pour agir sur chacun des bouts de processus plus ou moins intégrés ou testés.

Et finalement il est primordial que les décideurs aient la latitude pour retarder la mise en production et ce même si cela entraîne des coûts supplémentaires et des délais, les dommages d'un report sont minimales par rapport à une livraison prématurée.

5.Mise en production

Certains voir plusieurs n'ont jamais compris la livraison en une seule étape. Pourtant, il suffit de comprendre que les données détenues par la Saaq concernent l'ensemble des québécois de l'Abitibi jusqu'en Gaspésie! Ces données sont accédées par un nombre important de partenaires de partout au Québec et même au Canada. Il importe que toutes les données soient accessibles de la même façon peu importe qui les consulte et à quel endroit. Elles doivent avoir la même qualité, le même format, la même signification. Dans ce contexte, un découpage par région, par tranche d'âge, par sexe etc. n'était pas envisageable.

D'autres ont mis en doute la nécessité de fermer 17 jours. Là encore, il faut savoir le nombre astronomique de données qui sont détenues par la Saaq et devaient être rapatriées d'une trentaine de systèmes pour former un dossier unique accessible par le client lui-même mais aussi par les différents partenaires qui sont eux-aussi des clients. À titre d'exemple pensons à un concessionnaire automobile qui détient peut-être plusieurs points de vente, une fourrière, est un mandataire autorisé en vérification mécanique, détient des véhicules et qui sait est peut-être un particulier en affaires qui a un permis de

conduire. Toutes ces données sont consignées dans plusieurs systèmes du patrimoine et doivent être converties de façon à former un dossier unique dans CASA. La complexité et le temps requis pour une telle conversion ne peuvent être mise en doute. Les équipiers ont travaillé jour et nuit les 17 jours pour permettre d'y arriver. Et s'il y a une chose dont on peut être fière c'est d'y être arrivé sans accro. Des millions et des millions de données provenant de pleins de sources, transposées dans un seul dossier client unique. Au jour 1, tout ce qui devait y être y était et au bon endroit !!!

Ce qui a mal fonctionné c'est le transactionnel, et généralement en raison des essais intégrés qui ont laissé à désirer et c'est aussi les employés en service à la clientèle pas suffisamment préparé au changement et à l'affluence que la fermeture amènerait.

En effet, dans le contexte où les files d'attente sont importantes en décembre, il était facile de prévoir qu'une fermeture de 17 jours engendrait des files d'attente énormes. Une meilleure communication à la population et les arrêtés ministériels pour prévenir l'engorgement en réduisant la crainte des clients qui se précipitaient dans les succursales parfois juste pour savoir si ça marchait, auraient dû être fait bien avant la mise en production.

Aussi, dans le contexte de ce changement majeur les employés en service à la clientèle auraient dû avoir accès au nouveau système pour se familiariser avec les nouvelles façons de faire. Une période en parallèle où les employés font les transactions dans l'ancien système et dans le nouveau, sur la plateforme des essais de conversion aurait été approprié. Cela aurait permis de compléter de réels essais intégrés et permis de détecter les anomalies qui sont apparues dès le début. De plus, les employés auraient mieux compris le nouveau fonctionnement qui dans le stress des débuts cherchaient les anciennes transactions qui n'existaient plus.

Recommandations :

Avant la mise en production, il est primordial que les employés en service à la clientèle puissent utiliser les nouveaux systèmes en parallèle pour effectuer les transactions dans le nouveau système, comprendre comment le travail s'effectuera dans l'avenir.

Tout ce qui peut être fait comme allègement pour réduire les files d'attente doit être fait.

Le public doit être informé plusieurs mois à l'avance pour réduire les inquiétudes et permettre aux clients de bien planifier leur transaction.

6. Post-production

Compte tenu de l'ampleur du projet, nous savions que des anomalies allaient survenir. Mais, je dois avouer que l'ampleur de celles-ci en a surpris plus d'un. Dans ce contexte, je crois que les dirigeants ont rapidement posé les actions qui s'imposaient pour réduire l'impact. Les arrêtés ministériels, l'ajout de personnel, de point de service pour accompagner les clients vers Saaqliq, etc. les cellules de crise pour prioriser les anomalies, tout a été mis en place pour tenter de satisfaire les clients.

Conclusions:

Le système CASA a été mis en place pour transformer la Saaq en remplaçant tous ces systèmes datant de plus de 50 ans, en optimisant les façons de faire ce qui a permis d'offrir des services numériques plus nombreux à la population et aux différents partenaires. Non ce n'était pas parfait, les embûches rencontrées en cours de route ont été nombreuses mais en bout de ligne le système est en place, il est

fonctionnel et il continuera de s'améliorer pour répondre au besoin des clients comme tous les systèmes qui nécessitent des coûts d'entretien et de développement à chaque année.

C'était ambitieux, sûrement trop pour un organisme gouvernemental qui n'avait pas la capacité interne d'un tel déploiement mais l'engagement et la volonté de tous les acteurs qui y ont participé est incontestable. Combien cela valait, difficile à évaluer le juste coût d'une telle transformation; ce n'est que dans plusieurs années que les bénéfices seront visibles.

En effet, même si plusieurs clients apprécient les nouveaux services, et comprennent l'ampleur des changements apportés, ce qui reste dans l'opinion publique c'est l'image qu'en ont fait les médias et le rapport de la vérificatrice qui lui fait état du volet financier mais n'explique en rien ce qui est arrivé et ne tient pas compte des coûts récurrents d'entretien et de développement propre à chaque système.

J'ose espérer que votre rapport saura faire la lumière sur ce grand projet et permettra de recommander des changements qui permettront aux autres ministères et organismes de se renouveler à leur tour.

Mon souhait, c'est qu'un jour, la population constate les plus-values de ce qui a été livré par la Saaq et désire avoir des services numériques des autres ministères et organismes similaires à ceux offerts par la Saaq.

Céline Rioux
Retraitée de la Saaq et du Gouvernement du Québec

