

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

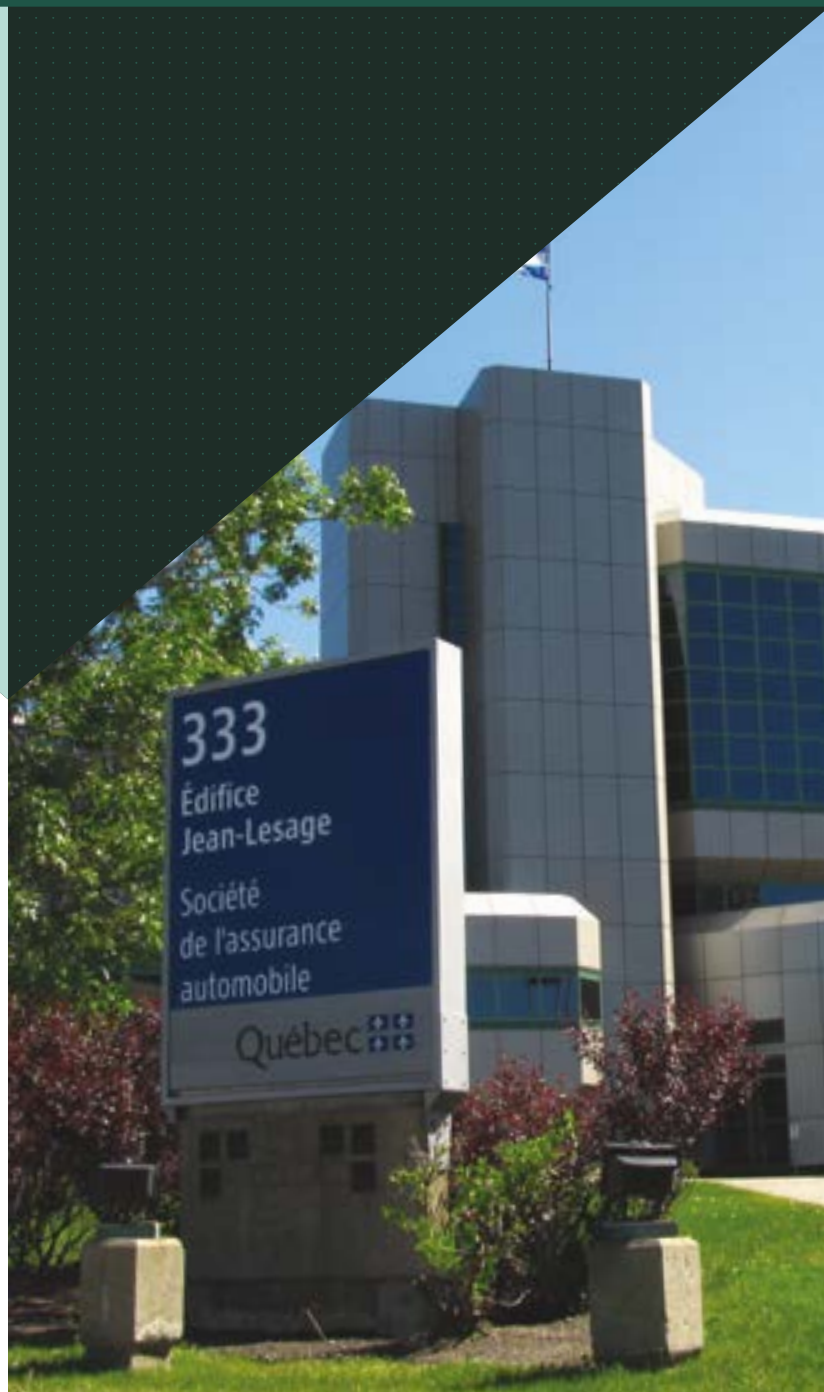
Sommaire

DENIS GALLANT
COMMISSAIRE

FÉVRIER
2026

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

Québec 



Photographie de la couverture offerte
par la Société de l'assurance automobile
du Québec

Dépôt légal – 2026
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-555-03128-9 (Ensemble)
ISBN : 978-2-555-03067-1 (PDF)
© Gouvernement du Québec, 2026

Table des matières

<hr/>	
PARTIE I	LA COMMISSION 1
	Chapitre 1 Le mandat de la Commission 1
	Chapitre 2 Les travaux préliminaires 1
	Chapitre 3 Les audiences publiques 2
<hr/>	
PARTIE II	L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL 2
	Chapitre 1 L'État, ses institutions et les enjeux de la décentralisation 2
	Chapitre 2 La Société de l'assurance automobile du Québec 3
	Chapitre 3 Le cheminement d'un projet technologique 3
	Chapitre 4 L'encadrement d'un contrat public en matière de technologies de l'information 4
<hr/>	
PARTIE III	L'ENQUÊTE SUR LES FAITS 5
	Chapitre 1 Les débuts de la modernisation des systèmes de technologies de l'information (2011-2013) 5
	Chapitre 2 L'allègement de l'encadrement de la SAAQ dans la gestion de ses projets en technologies de l'information (2014) 6
	Chapitre 3 Le positionnement d'un PGI (2014-2015) 7
	Chapitre 4 L'arrivée de personnes issues de l'entourage de Karl Malenfant à la SAAQ 8
	Chapitre 5 La préparation du processus d'adjudication (2014-2015) 10
	Chapitre 6 Le processus d'adjudication (2015-2017) 11
	Chapitre 7 La conclusion du contrat (de mars à juin 2017) 15
	Chapitre 8 Le contrat conclu avec l'Alliance 16

	Chapitre 9	La réalisation des deux premières livraisons et les premiers écueils (2017-2019)	17
	Chapitre 10	Le démarrage de la livraison 2 jusqu'au règlement à l'amiable (2017-2020)	19
	Chapitre 11	L'échec des outils de reddition de comptes des projets technologiques	22
	Chapitre 12	Les répercussions du règlement à l'amiable sur la livraison 2 et la quête pour financer le programme (2020-2022)	22
	Chapitre 13	Les préparatifs en vue du déploiement de la livraison 2 (2022-2023)	24
	Chapitre 14	Le lancement chaotique de SAAQclic (2023)	25
	Chapitre 15	Les lendemains du déploiement raté de SAAQclic (de 2023 à aujourd'hui)	26
PARTIE IV	LES CONCLUSIONS		28
VOLET 1	LES PROBLÈMES DANS LA GESTION ET LA RÉALISATION DU PROGRAMME CASA		28
	Chapitre 1	Le programme CASA était trop vaste, trop ambitieux et devait être mis en œuvre trop rapidement	28
	Chapitre 2	La gouvernance du programme CASA était centralisée et sa direction, vouée à le réaliser à tout prix	29
	Chapitre 3	La SAAQ ne s'est pas assurée qu'un PGI était la solution technologique appropriée pour répondre à ses besoins	30
	Chapitre 4	Le processus d'acquisition n'a pas favorisé le libre marché et la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public	30
	Chapitre 5	Le modèle contractuel du programme CASA a favorisé les dépassements de coûts	31
	Chapitre 6	Les coûts du programme CASA ont augmenté de manière importante, et ce, pour de multiples raisons	31
	Chapitre 7	Le déploiement de la livraison 2 n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante	32

VOLET 2	LE NIVEAU DE CONNAISSANCE DES PERSONNES EN AUTORITÉ QUANT AUX PROBLÈMES DU PROGRAMME CASA	33
Chapitre 8	La SAAQ a manqué de transparence quant au niveau de préparation de la livraison 2 avant son déploiement	33
Chapitre 9	La réallocation fréquente des sommes au sein du contrat avec l'Alliance a contribué à la reddition de comptes nébuleuse de la SAAQ	33
Chapitre 10	Malgré une reddition de comptes complexe, le conseil d'administration a pu jouer son rôle à l'égard du programme CASA	34
Chapitre 11	La direction de la SAAQ a menti au gouvernement et aux parlementaires sur le déroulement du programme CASA	34
Chapitre 12	Des autorités gouvernementales ont obtenu à certains moments des informations fiables sur les problèmes dans le déroulement du programme CASA	35
PARTIE V	LES RECOMMANDATIONS	37
Chapitre 1	Se doter d'une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État	37
Chapitre 2	Resserrer les règles de gouvernance des sociétés d'État	38
Chapitre 3	Faire évoluer les lois et règlements pour assurer le succès des projets numériques	38
Chapitre 4	Favoriser la transparence et l'accès à une information fiable	39
Chapitre 5	Bonifier les pouvoirs des remparts institutionnels de l'État québécois	40
CONCLUSION		41

Ce sommaire suit la structure du tome intitulé *Rapport et recommandations*, divisé en cinq parties. Chaque section ci-dessous résume un chapitre correspondant. Le sommaire et le tome principal commencent par la présentation de la Commission (partie I) et une description de l'environnement juridique et institutionnel dans lequel s'inscrivent la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et son programme Carrefour des services d'affaires (CASA) (partie II). Le cœur du rapport est l'enquête sur les faits (partie III). La Commission en tire 12 conclusions (partie IV) et formule 26 recommandations regroupées en cinq thèmes (partie V).

Pour connaître les éléments de preuve qui sous-tendent chaque affirmation dans ce sommaire, veuillez consulter le chapitre correspondant dans le tome *Rapport et recommandations*.

I. La Commission

1. Le mandat de la Commission

Une commission d'enquête est un organisme non partisan qui mène ses travaux sans ingérence de l'État ni de toute autre personne. Sa mission est de découvrir la vérité sur les sujets qui font l'objet de son mandat. Pour ce faire, la *Loi sur les commissions d'enquête* octroie aux commissaires un pouvoir de contrainte pour obliger les personnes ainsi assignées à témoigner et à produire des documents. Une commission d'enquête n'est toutefois pas une cour de justice. Elle a pour fonction de déterminer si des actes ont été posés ou omis de façon problématique par des personnes physiques ou morales, sans conclure à la responsabilité civile, pénale ou criminelle de quiconque. À cette fin, elle tient des audiences publiques.

Le 18 mars 2025, le gouvernement du Québec établit la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (ci-après la Commission) et nomme Denis Gallant, juge municipal, comme seul commissaire. Son mandat traite de deux volets : les causes et circonstances des problèmes dans la gestion et la réalisation du programme CASA de la SAAQ et le niveau de connaissance des personnes en autorité à leur égard. Au-delà de ces deux grands volets, la Commission poursuit deux objectifs : enquêter et dresser des constats sur les sujets qui lui ont été confiés de même que formuler des recommandations relativement à ces constats et conclusions au terme de ses travaux. La Commission devait remettre son rapport le 30 septembre 2025, avant d'obtenir une prolongation pour le 15 décembre 2025, puis jusqu'au 13 février 2026.

2. Les travaux préliminaires

Dans la phase préliminaire de ses travaux, la Commission a été confrontée à plusieurs contraintes qu'il importe de nommer parce qu'elles l'ont ralentie. La courte durée de son mandat a été son principal enjeu. Si l'absence de structure permanente en soutien des commissions d'enquête a causé des difficultés logistiques au début, la Commission a pu compter sur l'expérience de son personnel. Après sa mise sur pied, la Commission a commencé la phase d'enquête pour réunir la preuve concernant le programme CASA. Comme l'enquête portait sur des événements qui se sont déroulés sur plus d'une décennie, l'obtention et la gestion de la preuve au cours de la phase d'enquête ont constitué un défi quotidien. La Commission a envoyé des demandes documentaires aux personnes et aux organisations choisies. Certaines concernaient des documents qui n'étaient pas numérisés, d'autres, des dizaines de boîtes courriel à extraire. La SAAQ a produit près de 3 000 000 de documents, et le gouvernement du Québec, plus de 10 000. L'obtention de la preuve par la Commission a souffert de quatre problèmes en particulier,

soit les objections basées sur les différents privilèges de preuve, l'absence de pouvoir de contrainte en dehors de celui du commissaire, l'absence de protection dans la législation québécoise contre les représailles que pourraient subir les témoins et, enfin, la gestion chronophage de la preuve.

3. Les audiences publiques

L'étape suivante, celle des audiences, est essentielle au caractère public d'une commission d'enquête. La Commission en a tenu durant six mois. Elles se sont déroulées en trois phases et ont permis d'entendre 129 témoins, dont 30 experts et expertes. La Commission a accordé le statut de participant à cinq organisations et l'a refusé à un particulier.

II. L'environnement juridique et institutionnel

1. L'État, ses institutions et les enjeux de la décentralisation

Les deux volets du mandat de la Commission ont ceci en commun qu'ils visent l'interaction entre un organisme administratif décentralisé, la SAAQ, et différents ministères et organismes de l'État québécois. Cinq ministères ont eu à divers moments des relations avec la SAAQ dans le cadre du programme CASA : le ministère du Conseil exécutif (MCE), le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) de même que les ministères des Finances (MFQ), des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) ainsi que de la Cybersécurité et du Numérique (MCN).

La décentralisation s'inscrit dans un mouvement de modernisation de la gestion publique cherchant à renforcer la spécialisation des institutions, leur réactivité et leur capacité à s'adapter rapidement aux changements. Les sociétés d'État sont des personnes morales administrées par un conseil d'administration dont le gouvernement nomme la majorité des membres. Dans la décentralisation administrative, l'État conserve, malgré tout, la discrétion de fixer des directives quant à l'orientation et aux objectifs généraux que la société affiliée doit poursuivre.

Le contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur la plupart des organismes décentralisés se manifeste concrètement par la désignation d'un ou d'une ministre responsable. Dans le cas de la SAAQ, la tutelle administrative est assurée par le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable. De plus, certaines lois attribuent des responsabilités à d'autres ministères, de sorte qu'un organisme public comme la SAAQ peut être tenu de se conformer à des obligations de reddition de comptes auprès de ministres et de ministères autres que ceux dont il relève formellement.

Les ministres jouissent d'un lien hiérarchique à l'égard de leur ministère, tandis qu'ils et elles n'exercent qu'une tutelle à l'égard des sociétés d'État. L'encadrement ministériel ne s'applique pas dans leur gestion courante, mais dans la définition de leurs grandes orientations politiques et le suivi de leur mise en œuvre. Néanmoins, leur responsabilité ministérielle demeure engagée. Cette convention constitutionnelle impose au gouvernement de maintenir la confiance de l'Assemblée nationale pendant son mandat. Le ou la ministre de tutelle est ainsi responsable de vastes activités en raison des pouvoirs qu'il ou elle peut exercer sur la société d'État sous sa supervision. Conformément à la doctrine classique de la responsabilité ministérielle, c'est la ou le ministre qui demeure l'unique responsable devant l'Assemblée nationale des gestes posés par son cabinet. Dans la pratique contemporaine, toutefois, cette responsabilité s'est atténuée : elle ne s'étend plus qu'aux manquements dont le ou la ministre était au courant et ceux qu'il ou elle aurait dû connaître.

En plus du ou de la ministre de tutelle, d'autres entités jouent un rôle de surveillance et d'accompagnement à l'égard des organismes publics. Dans le cas de la SAAQ, elles sont appelées, dans leurs rôles et compétences respectifs, à encadrer les processus d'appel d'offres ou encore la gestion ou la performance de ses contrats, dont ceux qui se rapportent à la modernisation des systèmes informatiques. Ainsi, cinq entités en particulier sont intervenues dans le programme CASA : la Commission de l'administration publique (CAP) de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général du Québec (VGQ), le Protecteur du citoyen, le ou la commissaire à la lutte contre la corruption et l'Autorité des marchés publics (AMP).

2. La Société de l'assurance automobile du Québec

La SAAQ a été créée en 1978. Elle a maintenant la responsabilité de quatre grands secteurs d'activité : la promotion de la sécurité routière, l'accès sécuritaire au réseau routier, la surveillance et le contrôle du transport des biens et des personnes (contrôle routier), et l'indemnisation des victimes d'accidents de la route et leur réadaptation par le biais du Fonds d'assurance automobile du Québec.

Son conseil d'administration est nommé par le gouvernement et soutenu dans son travail par différents comités, dont un comité des technologies de l'information (CTI) et un comité ayant assumé, sous différentes configurations, la fonction de comité d'audit. La personne qui occupe sa présidence-direction générale (PDG) a le statut de dirigeant de l'organisme. Elle est assistée de différentes vice-présidences pour gérer la société d'État. La plus importante pour le programme CASA est la Vice-présidence aux technologies de l'information (VPTI).

En plus de la tutelle administrative du ou de la ministre des Transports et de la Mobilité durable, certaines branches de l'Administration gouvernementale exercent une mission de surveillance, de vérification ou d'évaluation sur la SAAQ. Des rapports déposés à l'Assemblée nationale de même que des audiences à la CAP sont autant de mécanismes qui peuvent assurer la responsabilité de la SAAQ. Celle-ci est assujettie aux mêmes règles de recrutement, de gestion et de rémunération de son personnel que l'ensemble de la fonction publique. Le Conseil du trésor surveille donc, entre autres, ses ressources humaines.

3. Le cheminement d'un projet technologique

Le cheminement d'un projet en technologies de l'information dans l'administration publique québécoise fait l'objet d'un cadre juridique précis. Celui-ci repose notamment sur la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGRI) ainsi que sur les différentes règles qui s'y greffent. Ce cadre répond aux exigences distinctes de ce type de projet. Le gouvernement a réformé la LGGRI en 2017, puis l'a mise à jour en 2022 pour tenir compte de la création du MCN.

Une partie importante de la gouvernance dans le domaine des technologies de l'information repose sur la notion de *projet*, soit une initiative temporaire qui vise à fournir un produit, un service ou un résultat précis. Elle se distingue de celle de *programme*, qui est un ensemble de projets coordonnés. Les deux peuvent faire l'objet d'un contrat avec une entreprise externe à l'État.

La LGGRI établit les responsabilités des principaux intervenants en la matière. Le MCN est chargé de superviser la gouvernance des projets informatiques de l'État. Il est assisté du dirigeant principal de l'information (DPI), sous-ministre du MCN. La LGGRI instaure le statut de dirigeant de l'information (DI) dans les ministères et certains organismes (anciennement dirigeant sectoriel de l'information [DSI] pour ces derniers) afin d'assister le travail du DPI.

L'étape la plus importante du cheminement d'un projet technologique, aux fins de la Commission, est son autorisation, ce qui en permet la réalisation. Le processus requis, qui a changé avec la réforme de 2017, varie selon plusieurs facteurs, dont la nature de l'organisme, sa structure et le coût du projet. Toutefois, il ne s'est pas toujours appliqué à la SAAQ, qui a bénéficié de dérogations à certains moments. La LGRI et ses règlements imposent aussi un cadre de suivi des projets technologiques, particulièrement en ce qui a trait aux dépassements de coûts.

4. L'encadrement d'un contrat public en matière de technologies de l'information

La *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) est le principal instrument législatif pour gérer les contrats des organismes publics, dont la SAAQ. Deux douzaines de règlements sur la gestion contractuelle des organismes publics complètent cette loi. Aux fins de la Commission, notons plus particulièrement le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (RCTI). Le Conseil du trésor détient aussi le pouvoir d'édicter des directives qui ont une force obligatoire, au même titre qu'une loi ou un règlement. La gestion contractuelle des organismes publics dépend également de plusieurs autres lois, guides et codes de bonnes pratiques. Des règles internes à la SAAQ balisent aussi la gestion de ses contrats.

Deux personnes au statut particulier et trois directions au sein de la SAAQ encadrent, surveillent et contrôlent le respect du cadre juridique applicable aux contrats :

- La personne détenant le statut de dirigeant de l'organisme – le président-directeur général ou la présidente-directrice générale dans le cas de la SAAQ – a certains pouvoirs visant à assurer le bon emploi des fonds publics.
- Le ou la responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) – anciennement responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) – doit veiller au respect du cadre juridique des contrats publics relativement aux processus de gestion contractuelle de son organisme. Durant le programme CASA, la personne qui détient ce statut est à la tête de la vice-présidence chargée des finances de la SAAQ.
- La Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) supervise le processus d'appel d'offres en plus d'être impliquée dans la gestion de l'exécution des contrats à travers la SAAQ.
- La Direction des affaires juridiques (DAJ) accompagne la SAAQ pour qu'elle remplisse les diverses obligations au cœur de sa mission en lui offrant des services juridiques, y compris le conseil juridique.
- La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) assiste et conseille le comité du conseil d'administration de la SAAQ chargé de la vérification ou de l'audit. Elle l'appuie dans sa responsabilité d'évaluer l'efficacité des contrôles internes, l'utilisation optimale des ressources et la mise en place d'un processus de gestion des risques.

Le processus de gestion contractuelle des organismes publics peut se décliner en quatre grandes phases : les étapes préalables au processus d'acquisition, le processus d'appel d'offres, l'exécution du contrat et la fin du contrat.

Les étapes préalables au processus d'acquisition comprennent l'évaluation des besoins et l'estimation des coûts, la détermination du mode de sollicitation (par appel d'offres ou par contrat de gré à gré) et l'élaboration de la stratégie d'acquisition (type de contrat, recours à l'allotissement, etc.).

Le reste de la préparation se concentre sur les étapes avant la publication de l'appel d'offres (ou de la préparation du contrat), soit la rédaction des documents d'appel d'offres et, dans le cas des processus comprenant une évaluation de la qualité des soumissions, la formation d'un comité de sélection.

Le processus d'appel d'offres comporte différentes étapes qui s'amorcent par sa publication. S'ensuivent une analyse des soumissions qui est d'abord d'ordre administratif, puis, le cas échéant, une évaluation de la qualité. Le RCTI prévoit la possibilité d'un dialogue compétitif lorsque les besoins d'un organisme public présentent un haut degré de complexité. Finalement, l'organisme public adjuge le contrat selon les modalités prévues dans les documents d'appel d'offres. La réglementation l'oblige ensuite à publier la description initiale de ce contrat sur le Système électronique d'appel d'offres (SEAO).

La phase d'exécution du contrat commence dès qu'il est conclu. L'organisme doit mettre en œuvre des mécanismes de suivi afin de s'assurer que l'exécution du contrat est conforme à ses modalités. La LCOP prévoit qu'un contrat peut être modifié lorsque le changement en constitue un accessoire et n'en change pas la nature. De plus, toute dépense supplémentaire découlant d'une modification doit être publiée lorsque le montant initial du contrat est majoré de plus de 10 %. L'organisme publie annuellement, par la suite, chaque dépense supplémentaire. En ce qui a trait au règlement des différends, l'organisme public peut recourir aux modes privés de règlement avant de s'adresser aux tribunaux lorsqu'il l'estime opportun, mais seulement dans la mesure où l'intérêt public ou les règles du droit québécois le permettent.

À la fin d'un contrat en matière de technologies de l'information excédant un certain seuil, l'organisme public doit consigner dans un rapport l'évaluation du fournisseur ou du prestataire de services. Il doit le faire indépendamment de ce seuil dans la mesure où le rendement est considéré comme étant insatisfaisant. Il doit en outre publier la description définitive du contrat sur le SEAO.

III. L'enquête sur les faits

1. Les débuts de la modernisation des systèmes de technologies de l'information (2011-2013)

Les origines du programme CASA remontent aux années 2000, au moment où la SAAQ constate la désuétude de ses systèmes de technologies de l'information. Cette vétusté touche plus particulièrement deux de ses quatre grands secteurs d'activité : le secteur de l'accès au réseau routier, principalement fondé sur l'évaluation des compétences de conduite et l'immatriculation des véhicules, et le secteur de l'indemnisation et de la réadaptation des personnes accidentées de la route. La SAAQ a développé les systèmes technologiques du secteur de l'accès au réseau routier de manière éparse à travers les années, et ce, sans documentation complète et facile d'accès.

La nécessité pour la SAAQ de moderniser ses systèmes informatiques coïncide avec une demande du gouvernement de redresser sa situation financière. En 2013, malgré un déficit récurrent et une dette accumulée, la SAAQ obtient du gouvernement l'autorisation d'augmenter son effectif, estimant qu'un investissement dans les technologies de l'information puisse faire croître sa productivité à long terme et ainsi réduire ses dépenses. Parallèlement, la SAAQ s'engage à rembourser entièrement sa dette cumulée d'ici 2026.

À l'automne 2011, afin de répondre au problème de la désuétude de ses systèmes informatiques, la SAAQ élabore le plan de pérennité. Il présente les nombreuses étapes à travers lesquelles la société

d'État entend moderniser ses technologies de l'information. Ce plan est conçu d'une manière assez différente de ce que deviendra le programme CASA quelques années plus tard. Bien qu'il s'agisse alors d'un plan global d'une valeur de 364 millions \$ sur une période de 11 ans, sa réalisation est découpée en entités gérables : deux volets, puis des blocs, puis des projets. Le volet le plus substantiel, la rénovation des systèmes technologiques de l'accès au réseau routier, comprend huit blocs de réalisation complets et autonomes. Ce recours à l'allotissement se distingue de l'approche adoptée pour le programme CASA, divisé en livraisons de grande ampleur qui embrassent d'un seul coup un grand nombre de processus opérationnels de la SAAQ. Du point de vue technologique, le plan de pérennité prévoit du développement sur mesure à l'interne, par opposition à l'acquisition et à la personnalisation d'un progiciel de gestion intégré (PGI) dans le programme CASA. Par conséquent, la SAAQ ne place pas un seul fournisseur externe au cœur de la réalisation du plan.

Le plan de pérennité démarre en 2012. Or, ses premiers résultats ne sont pas à la hauteur des attentes.

2. L'allègement de l'encadrement de la SAAQ dans la gestion de ses projets en technologies de l'information (2014)

Dans la foulée de la réalisation de son plan de pérennité, la SAAQ perçoit que les règles gouvernementales d'encadrement des projets technologiques feraient double emploi avec celles dont elle s'est dotée pour rendre des comptes à son conseil d'administration. Au début de l'année 2014, elle dépose donc au gouvernement une demande d'allègement réglementaire.

Le gouvernement acquiesce à la demande de la SAAQ par deux décisions. Tout d'abord, le Conseil du trésor dispense la SAAQ de l'application de certaines dispositions d'un règlement de la LGGRI, notamment celle prévoyant la nécessité d'informer le DPI dans le cas d'un dépassement de coûts au-delà d'un certain seuil. Le Conseil du trésor adhère donc à la conception de la SAAQ voulant qu'elle soit improprement soumise à une double gouvernance. Ensuite, le Conseil des ministres édicte un décret qui soustrait la SAAQ à l'obligation de faire autoriser ses projets technologiques par son conseil d'administration.

Suivant ces deux décisions, le conseil d'administration de la SAAQ adopte, en juin 2014, une politique qui lui permet de déléguer l'autorisation des projets et qui fait en sorte que le VPTI, plutôt que le DPI, reçoit l'information d'un dépassement de coûts d'un projet.

Cet allègement réglementaire aura des conséquences sur le déroulement du programme CASA. Tout d'abord, la SAAQ n'a aucune obligation de transmettre au DPI la demande d'autorisation du programme CASA. Plus fondamentalement, la décision du Conseil du trésor libère la SAAQ de l'obligation d'informer le DPI d'un dépassement de coûts d'un projet excédant un certain seuil. Dorénavant, la SAAQ doit plutôt informer son propre dirigeant sectoriel de l'information (DSI) de tels dépassements. Or, le poste de DSI est occupé par le VPTI, Karl Malenfant, aussi chargé du programme CASA. Notons tout de même qu'un processus interne à la SAAQ prévoit que le conseil d'administration soit informé de certains dépassements de coûts.

La Commission ne comprend pas le choix du gouvernement d'accorder une dérogation en matière de suivi des projets envers l'État central, par opposition à l'autorisation de projets, par exemple, où le discours d'autonomisation d'une société d'État est plus logique. La décision du gouvernement était toutefois pleinement consciente, puisque la SAAQ n'a fait aucune fausse représentation à cet égard à ce moment-là.

3. Le positionnement d'un PGI (2014-2015)

En septembre 2013, la SAAQ embauche Karl Malenfant au poste de vice-président aux technologies de l'information. Il prend la tête du plan de pérennité. L'une de ses premières interventions concerne le devancement du bloc portant sur les fonctions d'arrière-guichet liées au secteur de l'accès au réseau routier et l'incorporation de la modernisation des fonctions financières de la SAAQ à ce bloc.

La SAAQ publie ainsi, au printemps 2014, un avis d'appel d'intérêt pour inviter les fournisseurs de progiciels de gestion financière (PGI) à lui transmettre des informations sur leurs produits. Cinq fournisseurs répondent à l'appel d'intérêt : Infor, Oracle, SAP, Médiosolution et Microsoft. Karl Malenfant en profite pour sonder leur capacité de répondre à un ensemble d'autres besoins technologiques de la SAAQ. C'est à ce moment que se concrétise le projet d'acquiescer une suite de PGI. Contrairement au développement sur mesure à l'interne ou à l'utilisation de progiciels génériques, comme envisagé pour le plan de pérennité, l'acquisition d'une suite de PGI est une stratégie technologique qui vise à se procurer auprès du même vendeur une suite de produits génériques, de manière à y intégrer tout le fonctionnement d'une organisation. Le bilan de l'appel d'intérêt brosse un portrait positif des suites de PGI, mais la SAAQ est déjà consciente du fait que seuls deux éditeurs, Oracle et SAP, sont en mesure de répondre à l'ensemble de ses besoins.

En août 2014 s'amorce le positionnement d'un PGI, un mandat visant à déterminer si une suite de PGI peut faire diminuer les coûts et la durée de la réalisation du plan de pérennité. La SAAQ sait que les implantations de PGI dans les entreprises et organisations publiques ont donné des résultats partagés et qu'ils ont occasionné des coûts élevés.

La SAAQ décide de réaliser le mandat en ne tenant des discussions qu'avec SAP, un éditeur mondial de PGI. Elle désire ainsi être efficace, mais est consciente des risques liés à cette façon de procéder à l'aube d'un processus d'appel d'offres. Durant tout le mois d'octobre 2014, un grand nombre de rencontres et d'événements se tiennent entre SAP et la SAAQ. L'intensité de leurs liens étonne. Malgré l'encadrement de la démarche, la preuve révèle que la société d'État laisse à SAP une place privilégiée auprès de son personnel et lui transmet un grand nombre d'informations sur le fonctionnement de ses systèmes.

Outre les rencontres et l'échange d'informations, le mandat de positionnement d'un PGI comprend une démarche d'appariement entre ce qu'offre un PGI et les processus opérationnels de la SAAQ. Ce travail permet d'estimer, en pourcentage, la proportion des besoins technologiques qu'un PGI peut remplir sans avoir à être adapté outre mesure aux particularités du client. La démarche d'appariement porte aussi sur le secteur du Fonds d'assurance – alors que le plan de pérennité ne jugeait pourtant pas sa rénovation nécessaire – et le résultat se révèle positif. Ce n'est pas étonnant : SAP a précisément adapté certains de ses produits au marché des compagnies d'assurance. Pour ce qui est des besoins propres au secteur de l'accès au réseau routier, SAP prétend que l'appariement est positif, alors que l'évaluation de la SAAQ place le taux d'appariement autour de 50 %. Les experts jugent que, sous la barre des 80 %, l'utilisation d'une suite de PGI requiert trop de personnalisation pour être rentable.

La Commission est d'avis que le fait d'exécuter la démarche de positionnement d'un PGI exclusivement avec SAP était inapproprié. L'intensité des relations entre la SAAQ et SAP durant cette période dépasse ce à quoi le public peut s'attendre de relations normales entre un organisme public et un fournisseur dans le cadre de discussions avant un appel d'offres. Comme la société d'État risquait de communiquer des informations qui favoriseraient SAP dans l'appel d'offres à venir, ce processus de positionnement d'un PGI comportait des risques sérieux de briser l'équité entre les futurs soumissionnaires.

La démarche de positionnement d'un PGI porte aussi sur l'estimation des coûts et des bénéfices résultant de l'acquisition d'une suite de PGI. L'évaluation des bénéfices reprend le travail effectué pour le plan de pérennité. L'estimation des coûts, quant à elle, vient essentiellement de SAP et se révèle déconcertante par rapport au coût réel du projet. Ainsi, pour SAP, l'implantation d'un PGI occasionnerait des coûts totaux (internes à la SAAQ et liés à son contrat avec les fournisseurs) de 141 à 163 millions \$. Il en coûtera finalement 620 millions \$ pour un projet de moindre portée. SAP estime que le projet peut se faire en trois ans, alors qu'il s'échelonne finalement sur six ans. À partir de l'évaluation de SAP, la SAAQ croit que les coûts d'acquisition et d'implantation d'un PGI se situent à 269 millions \$. Elle établit le coût total d'investissement pour l'implantation du PGI à 225 millions \$ au plus bas (scénario optimiste) et à 401 millions \$ au plus haut (scénario le plus pessimiste). La SAAQ conclut donc que l'option d'acquérir un PGI pourrait lui être plus économique que la poursuite du plan de pérennité tel qu'il a été adopté.

La Commission se questionne sur les raisons pour lesquelles l'estimation des coûts s'est révélée grossièrement erronée quant à certains aspects. La preuve ne révèle aucune vérification de la part de la SAAQ quant au caractère crédible des informations fournies par SA Puiser ses informations auprès d'un seul acteur – le vendeur de la solution, de surcroît – comporte inévitablement le risque qu'il embellisse les coûts d'achat de son produit. C'est possiblement ce qui s'est produit.

En décembre 2014, vers la fin du mandat de positionnement d'un PGI, la SAAQ estime qu'elle doit être équitable envers tous les fournisseurs et lance une deuxième phase de son processus d'appel d'intérêt. Cette démarche est cependant factice. Trois fournisseurs y présentent leur solution, mais SAP n'y participe pas, jugeant avoir déjà donné toute l'information nécessaire durant l'automne 2014. Le bilan est fait le 3 mars 2015, soit bien après que le comité de direction eut pris sa décision à ce sujet.

En effet, le 19 janvier 2015, le comité de direction donne son accord unanime à l'acquisition d'un PGI. Karl Malenfant lui a présenté tous les paramètres de la décision concernant le mandat de positionnement d'un PGI. Le sommaire de gestion vante les avantages de la solution intégrée que représente un PGI, limitant ainsi, suggère-t-il, les risques du projet. L'appariement des besoins de la SAAQ avec la suite de PGI serait favorable. Quant aux retombées financières, elles permettraient d'atteindre minimalement les mêmes bénéfices que le plan de pérennité, mais à coût moindre. Le conseil d'administration donne son accord à l'acquisition d'un PGI le 26 février 2015. La présentation qui y est faite évoque que le choix du PGI découle de l'analyse de trois options de développement technologique, soit :

- le développement entièrement sur mesure à l'interne (« développement maison »);
- l'approche du meilleur produit (*best of breed*) pour choisir un ensemble de progiciels d'éditeurs potentiellement différents à intégrer au développement sur mesure à l'interne;
- la suite de PGI.

La Commission constate que cette affirmation est trompeuse. En effet, elle n'a trouvé aucune trace d'une analyse distincte en profondeur des trois approches de développement technologique concluant que la suite de PGI est la meilleure d'entre elles.

4. L'arrivée de personnes issues de l'entourage de Karl Malenfant à la SAAQ

Dès les balbutiements de ce qui deviendra le programme CASA, Karl Malenfant s'entoure d'un groupe de professionnels en technologies de l'information qui ont travaillé ensemble au début des années 2000 dans le cadre du projet Système d'information clientèle (SIC) à Hydro-Québec. Plusieurs se sont également côtoyés au sein des entreprises de consultation DMR et R3D.

La première à rejoindre la SAAQ est Madeleine Chagnon, avec deux contrats de gré à gré. À la fin de l'été 2014, c'est au tour de Louise Savoie d'arriver à la SAAQ à titre de consultante rattachée à l'entreprise R3D. Elle rejoint son ancienne collègue, Madeleine Chagnon, sur le positionnement d'un PGI.

Au début de l'année 2015, la VPTI prépare un appel d'offres afin d'obtenir des services de conseils stratégiques pour son programme de transformation numérique. Il s'agit manifestement d'un appel d'offres destiné à conserver les services de Madeleine Chagnon et de Louise Savoie à la SAAQ, ce qui est contraire au principe de libre marché dans l'octroi des contrats publics. Le personnel de la SAAQ consulte directement les deux femmes dans l'élaboration des critères d'admissibilité de l'appel d'offres. Des acteurs internes à la SAAQ sont pleinement conscients du problème que représente l'imposition de critères trop restrictifs, tels que ceux exigés par Karl Malenfant, dans un appel d'offres de services professionnels. Le 2 avril 2015, la SAAQ publie finalement l'appel d'offres P22960. Comme de fait, il ne permet qu'à Madeleine Chagnon et à Louise Savoie de se qualifier. Elles s'assurent respectivement de leur volet de l'appel d'offres en remportant chacune une soumission de 1,2 million \$.

En parallèle, Karl Malenfant tient d'autres discussions avec d'anciens collègues pour les intégrer au projet de la SAAQ : Caroline Foldes-Busque et son conjoint, Maurice Guénard, ainsi qu'Éric Beaugard et sa conjointe, Geneviève Tremblay. Dans un échange courriel, Karl Malenfant acquiesce au plan visant à constituer un « noyau dur intéressant » à la SAAQ.

En septembre 2015, la SAAQ publie donc un nouvel appel d'offres visant à obtenir des services-conseils professionnels stratégiques au sujet du projet de transformation numérique, l'appel d'offres P23365. Les critères d'admissibilité de l'appel d'offres sont aussi restrictifs que ceux du précédent et visent Éric Beaugard et Maurice Guénard, qui sont les seuls à se qualifier. Ils obtiennent tous deux un contrat de trois ans d'une valeur respective de 1,3 million \$ et de 1,2 million \$. Simultanément, Karl Malenfant amorce des démarches pour que les conjointes de ces derniers viennent travailler à la SAAQ.

La même année, en marge des appels d'offres, Karl Malenfant conclut deux contrats de gré à gré avec deux autres anciens collègues d'Hydro-Québec : Jean Quenneville et Pierre Girard.

La SAAQ a aussi un contrat de services professionnels avec la firme R3D, par le biais duquel Stéphane Mercier intervient auprès de la Société. Il était à Hydro-Québec au début des années 2000 avant de se joindre à R3D. Lorsque le contrat de la firme touche à sa fin, en février 2017, la SAAQ publie l'appel d'offres P24229. Comme pour les appels d'offres précédents, les critères d'admissibilité sont très restrictifs. Dès la publication, un conseiller en vérification interne de la SAAQ est en mesure de deviner que la seule personne pouvant se qualifier pour cet appel d'offres est Stéphane Mercier. Effectivement, il est le seul soumissionnaire conforme : en avril 2017, il signe un contrat de 924 000 \$ pour une durée de cinq ans.

Les cinq personnes engagées à la suite des trois appels d'offres – Madeleine Chagnon, Louise Savoie, Maurice Guénard, Éric Beaugard et Stéphane Mercier – resteront pour la plupart à la SAAQ durant tout le programme CASA. Les règles encadrant les contrats publics rendent difficile le renouvellement de ceux de Louise Savoie et d'Éric Beaugard. En 2021, à l'expiration de leur contrat, Karl Malenfant négocie donc leur embauche chez LGS, l'une des deux entreprises formant l'Alliance qui réalise le programme CASA. Pourtant, leur contrat prévoit une interdiction de deux ans d'obtenir un contrat de services professionnels en lien avec le PGI. LGS facture leurs services à la SAAQ à même le contrat du programme CASA. LGS exige donc, en échange de cette faveur, que la SAAQ absorbe la moitié des coûts d'un service de contrôle de la qualité – le contrat avec Ernst & Young (EY) –, que l'Alliance devrait pourtant assumer.

L'embauche et le renouvellement de plusieurs consultants externes lors du démarrage du programme CASA se sont faits sans trop de considération pour les règles encadrant les contrats publics, subordonnées aux soi-disant impératifs opérationnels du programme CASA. La haute direction de la SAAQ est pleinement consciente des problèmes entourant ces contrats. Au surplus, en mars 2017, un ex-cadre de la SAAQ écrit directement au président du Conseil du trésor, Pierre Moreau, et au ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, Laurent Lessard, pour dénoncer cette situation. Pierre Moreau n'a aucun souvenir d'avoir reçu cette lettre, tandis que le cabinet de Laurent Lessard saisit la présidente-directrice générale de la SAAQ, Nathalie Tremblay, pour l'informer des problèmes soulevés par la lanceuse d'alerte afin qu'elle puisse effectuer un suivi. Nathalie Tremblay décide de rencontrer l'ex-cadre, mais ne la questionne pas sur les enjeux de gestion contractuelle.

5. La préparation du processus d'adjudication (2014-2015)

La décision de procéder à l'implantation d'un PGI à la SAAQ mène directement à un appel d'offres visant à acquérir cette solution technologique. Cependant, la SAAQ obtient d'abord une autorisation du Conseil du trésor pour le tenir selon des modalités particulières.

La conception de la stratégie d'acquisition de la suite de PGI commence à l'automne 2014 avec pour objectifs d'établir une solution optimale et de limiter les risques. Dès le mois d'octobre 2014, avant la fin du mandat de positionnement d'un PGI, la SAAQ et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) échangent pour élaborer une stratégie visant à obtenir la meilleure combinaison entre un produit technologique et des services professionnels. Tant la SAAQ que le gouvernement considèrent le processus comme unique et innovateur.

Au mois d'avril 2015, la SAAQ dépose sa demande d'autorisation au Conseil du trésor. Elle y fait mention d'une étude rigoureuse et documentée sur son positionnement stratégique à l'égard de la modernisation de ses systèmes d'information. Cette étude aurait porté sur l'utilisation d'un PGI par rapport au développement sur mesure à l'interne ou à l'acquisition de plusieurs logiciels distincts (*best of breed*). Ce n'est pas ce que la démarche de positionnement a permis d'établir, puisqu'elle n'a pas effectué de comparaisons. En outre, la SAAQ souligne que ce choix lui permet de diminuer les risques en plus de devancer de trois ans la fin du programme, et donc de rembourser plus rapidement sa dette de 218 millions \$.

Le processus particulier pour lequel la SAAQ souhaite une autorisation comprend trois appels d'offres successifs pour adjudger tant le PGI et les services professionnels que les équipements (voir figure A ci-dessous). Deux appels d'offres distincts doivent permettre la préqualification, d'une part, d'éditeurs de la suite de PGI (étape A) et, d'autre part, de firmes de services professionnels pour l'intégrer aux systèmes de la SAAQ (étape B). Enfin, un troisième appel d'offres combiné (étapes C à H) permet de sélectionner une alliance entre les entreprises qualifiées aux étapes antérieures. L'évaluation de la qualité se fait tout au long des étapes A à G. L'étape F consiste en un dialogue compétitif, que la réglementation ne prévoyait pas encore en 2015. L'adjudication à l'étape H doit se faire en fonction du coût total d'acquisition (CTA), qui permet de considérer non seulement le prix du contrat, mais également le coût des ressources internes de la SAAQ, une autre nouveauté. Toujours à l'adjudication (étape H), la SAAQ demande que la valeur du paramètre K soit établie à 50 %, plutôt que les 15 % à 30 % prévus dans la réglementation de l'époque. Plus la valeur du paramètre K est élevée, plus l'organisme se dit prêt à payer pour une soumission de meilleure qualité.

La demande d'autorisation au Conseil du trésor indique que la SAAQ évalue les coûts du contrat à 125 millions \$ et les coûts internes à la SAAQ à 75 millions \$, le tout totalisant 200 millions \$ pour une période de 10 ans. Ces estimations ne sont pas représentatives des montants que la SAAQ estime

réellement à ce moment-là, et des membres de la direction en sont conscients. La demande comprend aussi l'annonce d'un partage de risques pour le projet, mais la description imprécise qui en est faite amène la Commission à conclure que la modalité implantée n'a jamais été autorisée. En avril 2015, le ministre des Transports de l'époque, Robert Poëti, consent à la demande d'autorisation, puis le Conseil du trésor l'approuve.

6. Le processus d'adjudication (2015-2017)

En mai 2015, la SAAQ lance un processus d'adjudication (figure A ci-dessous), qui se poursuit jusqu'en février 2017. La préqualification, d'une part, d'éditeurs de suite de PGI (étape A) et, d'autre part, de firmes de services professionnels (étape B), ou intégrateurs, constitue les deux premiers appels d'offres. Le troisième (étapes C à H) permet de sélectionner une alliance composée d'un éditeur et d'un intégrateur préqualifiés. Tant la conception que le déroulement du processus d'adjudication posent problème.

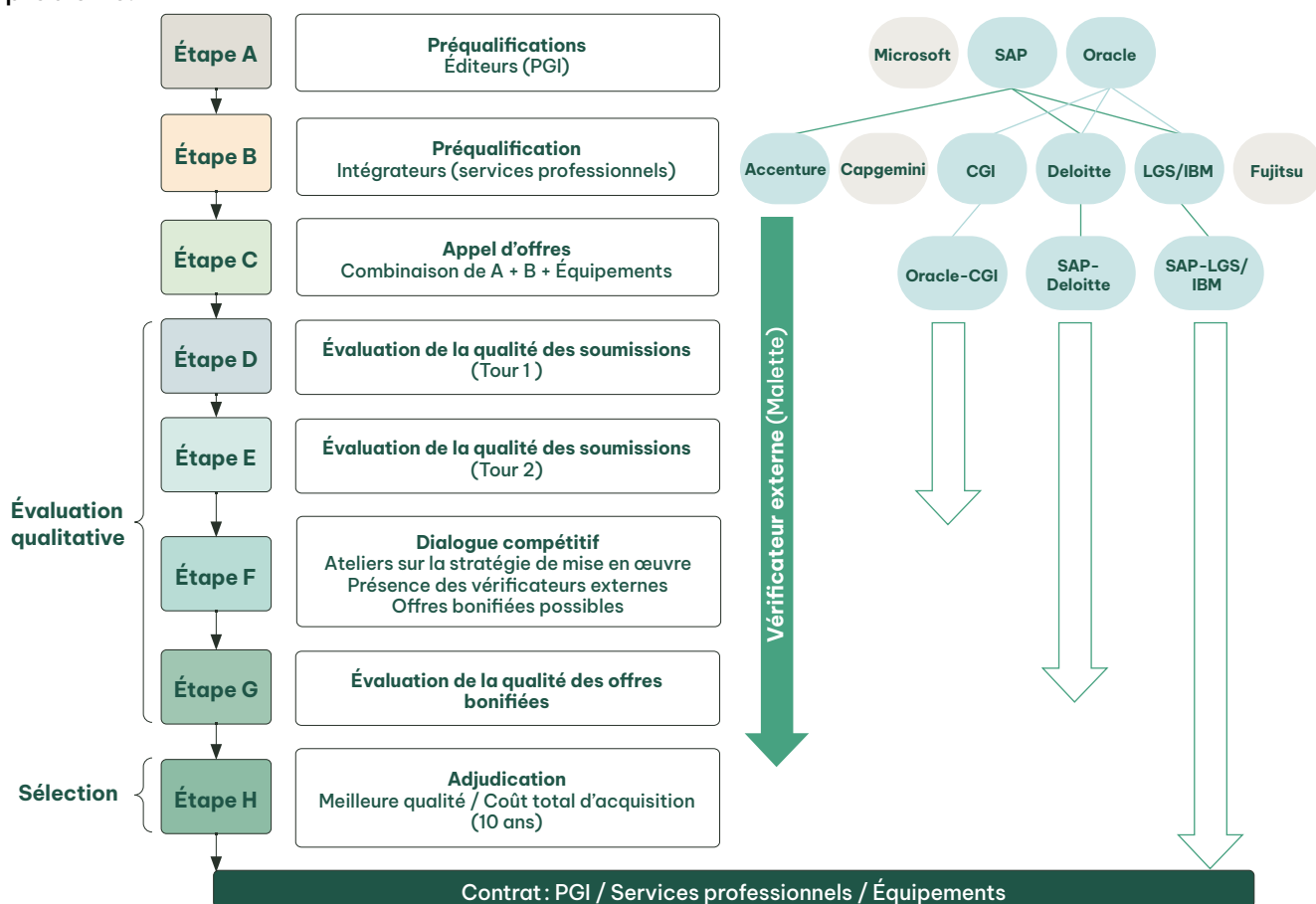


Figure A. Processus et cheminement de l'appel d'offres public (de 2015 à 2017)

Le premier appel d'offres (étape A) est publié en mai 2015. Il préqualifie tous les éditeurs potentiels de suites de PGI aptes à répondre aux besoins opérationnels de la SAAQ s'ils atteignent un niveau de qualité minimal, sans exiger d'enveloppe de prix. Le comité de sélection comprend un membre venant de l'externe et deux membres du personnel de la SAAQ. La nomination de ces deux derniers n'aurait toutefois pas été possible en vertu des règles internes de la SAAQ, à moins d'une autorisation, ce qu'obtient le VPTI, Karl Malenfant.

La SAAQ reçoit trois offres, soit celles des éditeurs Microsoft, SAP et Oracle. MédiSolution ne participe pas à l'appel d'offres, puisqu'un critère d'évaluation la brime dans sa capacité d'y répondre. SAP, Microsoft et Oracle déposent des offres considérées comme non conformes, notamment parce que, dans certains cas, ils y joignent leur propre contrat, les rendant conditionnelles. Bien que les documents d'appel d'offres prévoient le rejet automatique de l'offre dans ces circonstances, la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) considère qu'à ce stade, éliminer un fournisseur potentiel qui répond aux besoins de la SAAQ, et ce, à un coût possiblement inférieur irait à l'encontre de l'objectif d'identifier la combinaison optimale entre éditeur et intégrateur. Il y a danger que les éditeurs veuillent imposer les conditions prévues à leur propre contrat au détriment de celles que prévoit la SAAQ dans ses documents d'appel d'offres. Ce risque se matérialisera lors du dépôt des soumissions à l'étape C du processus, puis à nouveau au moment de signer le contrat avec l'Alliance gagnante. Dès l'étape A, la SAAQ dispose d'indices clairs qui annoncent la pratique du marché consistant à dicter ses propres conditions à sa clientèle.

Après évaluation de la qualité des trois soumissions, le comité de sélection recommande que les éditeurs Oracle et SAP soient préqualifiés. Microsoft est pour sa part déclarée non acceptable, puisqu'elle n'atteint pas le seuil minimal de qualité.

Le 23 juin 2015, la SAAQ publie un appel d'offres pour la préqualification d'intégrateurs de PGI (étape B). Elle requiert dans ce cas des offres de prestataires de services qui intègrent à ses processus opérationnels la suite de PGI de l'un ou l'autre des éditeurs préqualifiés à l'étape A, Oracle et SA Chaque prestataire peut se préqualifier pour une seule suite ou pour les deux. Comme à l'étape A, la SAAQ préqualifie tous les soumissionnaires ayant atteint le niveau de qualité jugé acceptable pour chacun des critères de sélection, et ce, sans demander d'enveloppe de prix.

Le comité de sélection est composé d'une membre externe et des deux mêmes membres du personnel de la SAAQ – bien qu'ils aient participé à la conception de l'appel d'offres.

La SAAQ reçoit six offres, à savoir celles des firmes Accenture, Capgemini, CGI, Deloitte, LGS/IBM et Fujitsu. Pour différentes raisons, la soumission de Capgemini est jugée inadmissible. Au terme de son évaluation de la qualité, le comité de sélection recommande que soient préqualifiés quatre intégrateurs : Accenture (pour la suite de PGI de SAP), CGI (pour celle d'Oracle), Deloitte (pour les deux) et LGS/IBM (pour les deux). Le comité de sélection considère comme non acceptables les offres de l'intégrateur CGI pour la suite de PGI de SAP et de l'intégrateur Fujitsu pour les deux suites de PGI, puisqu'elles n'atteignent pas le seuil minimal pour au moins un des critères de qualité.

Le troisième et dernier appel d'offres, qui se déroule sur une période d'un an et demi, vise à sélectionner une alliance formée d'un éditeur et d'un intégrateur de suite de PGI préqualifiés aux étapes A et B. Il est particulièrement imposant et complexe. Une centaine de personnes contribuent à l'élaboration des documents d'appel d'offres. L'équipe impliquée dans leur rédaction obtient l'autorisation de consulter les soumissions reçues aux étapes A et B. La Commission considère que cette décision donne naissance au risque que les personnes qui rédigent l'appel d'offres paramètrent les besoins de façon à ce qu'ils correspondent aux informations précises contenues dans certaines soumissions déposées aux étapes A et B.

Le troisième appel d'offres est publié le 15 octobre 2015. Il vise un contrat d'une durée globale de 10 ans, dont la première période correspond à la mise en œuvre du programme de transformation numérique, et la seconde, à son entretien et à son amélioration. La SAAQ s'attend à recevoir dans les soumissions une stratégie de mise en œuvre qui comprend un découpage en livraisons décrivant le contenu de chacune et justifiant cette façon d'organiser la mise en œuvre de la solution. Cette stratégie

doit être accompagnée d'un calendrier de réalisation, important pour déterminer le moment où les bénéfices qu'attend la SAAQ commencent à se matérialiser, puisqu'ils sont déduits du calcul du coût total d'acquisition (CTA).

Ce troisième appel d'offres comprend les étapes C à H, dont trois étapes (D, E et G) d'évaluation de la qualité des soumissions. Pour ce faire, la SAAQ crée une vingtaine de comités aviseurs, composés de plus de 70 personnes. Chacun doit analyser les critères liés à son champ d'expertise. Ainsi sont évalués un total de 1268 critères. Un groupe d'intégration, soutien et coordination doit faire la synthèse de tous ces constats pour le comité de sélection.

Chronologiquement, le comité de sélection est le dernier à évaluer les soumissions aux étapes D, E et G. Il compte au départ sept hommes. La Commission remarque que les trois membres internes de la SAAQ ont participé à la phase de définition des besoins et que deux d'entre eux ont participé à la rédaction des documents d'appel d'offres, ce qui est contraire aux bonnes pratiques. Ces trois personnes sont également impliquées dans l'analyse des risques du processus d'acquisition de la suite de PGI, et ce, malgré leur nomination au comité de sélection. Deux d'entre elles siègent par ailleurs à certains comités aviseurs. Ces deux derniers éléments sont également susceptibles de compromettre leur indépendance à titre de membres du comité de sélection.

La Commission relève plusieurs enjeux concernant le choix de la SAAQ de mettre en place les comités aviseurs et le groupe d'intégration, soutien et coordination dans le cadre de l'évaluation de la qualité des soumissions. Ces entités inédites ne se trouvent pas explicitement dans la demande de processus d'appel d'offres particulier qu'approuve le Conseil du trésor. De plus, la SAAQ les utilise pour faire indirectement ce qu'il lui était interdit de faire directement avec un comité de sélection, puisqu'elles ne respectent pas plusieurs règles concernant la composition ou le fonctionnement des comités de sélection.

À compter de l'étape C, la SAAQ s'adjoint par ailleurs la firme Mallette comme vérificateur externe. Ce contrat est octroyé de gré à gré après que Mallette eut été la seule à déposer une soumission lors d'un appel d'offres pour trouver ce vérificateur, et ce, même si elle n'obtient pas la note minimale pour la qualité. La direction de la SAAQ juge qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de procéder à un nouvel appel d'offres, décision que la Commission ne partage pas eu égard à l'importance de la mise en concurrence et du niveau de qualité des services qu'acquiert l'organisme public.

Pour l'appel d'offres concernant l'alliance, la SAAQ reçoit à l'étape C trois soumissions, soit celles des alliances composées de l'éditeur Oracle avec l'intégrateur CGI, puis de l'éditeur SAP avec, d'une part, l'intégrateur Deloitte et, d'autre part, LGS/IBM. Parmi les conditions d'admissibilité, chacun des fournisseurs dans l'alliance doit prouver qu'il a une autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers (AMF) au plus tard le 21 juin 2016. La SAAQ reporte, après le dépôt des soumissions, cette date limite afin que SAP ait jusqu'au 30 septembre 2016 pour produire son autorisation. Elle modifie ainsi rétroactivement une condition de ses documents d'appel d'offres, ce qui remet en cause le principe de l'intégrité de l'appel d'offres.

L'étape D correspond au premier tour d'évaluation de la qualité du cahier de réponses de chaque soumissionnaire. Quelques incidents se produisent dans certains comités aviseurs et dans le groupe d'intégration, soutien et coordination, notamment une grande variabilité dans les notes attribuées par les différents membres au sein d'un même comité et une perception de favoritisme à l'égard de SA La secrétaire du groupe d'intégration doit intervenir auprès de membres de l'entourage de Karl Malenfant qui monopolisent les discussions. Du côté du comité de sélection, plusieurs membres proposent de s'inspirer fortement de l'évaluation de certains comités aviseurs. La Commission dénonce le risque que ce comité

ne fasse pas preuve du degré d'indépendance que lui imposent les règles encadrant son travail. Au terme de l'étape D, l'Alliance Oracle-CGI obtient la note globale pour la qualité de 71 %, SAP-Deloitte, 85 % et SAP-LGS/IBM, 90 %. Les trois atteignent donc le seuil de qualité requis, soit 70 %, et peuvent poursuivre à la prochaine étape.

Le deuxième tour d'évaluation de la qualité du cahier de réponses compris dans la soumission a lieu à l'étape E, après quoi la SAAQ retient deux alliances finalistes qui passent au dialogue compétitif (étape F). Au cours de l'étape E, des incidents similaires se reproduisent au sein de comités aviseurs et du groupe d'intégration, notamment concernant les écarts de note et la grande place que prennent certaines personnes dans les discussions. De même, dans l'évaluation de curriculum vitae, le comité de sélection fait siennes des notes qu'attribuent les comités aviseurs, au détriment de sa propre analyse indépendante. Ainsi, à la suite de l'évaluation de l'étape E, l'Alliance Oracle-CGI obtient la note globale de 66 %, l'Alliance SAP-Deloitte, 78 % et l'Alliance SAP-LGS/IBM, 85 %. Les alliances SAP-Deloitte et SAP-LGS/IBM sont donc les deux ayant reçu les meilleures notes et peuvent poursuivre le processus. L'Alliance Oracle-CGI est éliminée à l'étape E pour deux raisons : sa note ne se classe pas parmi les deux meilleures et elle n'atteint pas le seuil minimal, encore fixé à 70 %.

Compte tenu de ces résultats, à partir de l'étape F, le seul éditeur toujours dans la course est SA Il n'est donc plus soumis à la concurrence à partir de ce moment. La Commission voit là un problème de conception majeur du processus d'adjudication. En effet, l'établissement du prix dans le domaine de la vente de logiciels est précisément fonction des effets de la concurrence et de la capacité de payer du client, et la portion de l'éditeur dans le programme de transformation numérique est non négligeable (88 millions \$ à ce moment-là).

Le dialogue compétitif (étape F) prend la forme d'ateliers entre la SAAQ et les alliances finalistes pour discuter de différentes thématiques en lien avec leur soumission. L'objectif est tant de clarifier des imprécisions soulevées dans les documents d'appel d'offres que d'énoncer des faiblesses identifiées dans les soumissions. Lors de ces discussions, SAP est considérée comme soumissionnaire unique. Selon la SAAQ, elle peut ainsi entamer directement avec SAP des négociations sur le prix et les composantes de la suite de PGI. Les discussions avec les alliances portent notamment sur l'encadrement contractuel à donner au programme. L'Alliance SAP-LGS/IBM joint à sa soumission ses propositions de contrats et indique que certains éléments ne sont pas modifiables. La Commission voit un enjeu dans le fait que l'Alliance SAP-LGS/IBM exprime essentiellement son intention de ne pas se soumettre aux conditions prévues à l'appel d'offres, ce qui aurait dû entraîner son rejet automatique.

Au terme des ateliers du dialogue compétitif, la SAAQ publie, le 23 novembre 2016, des modifications à l'appel d'offres. Elle change la méthode de calcul du CTA pour y retirer, notamment, une banque de jours durant lesquels seraient présents des experts de l'alliance gagnante pour les années six à dix du contrat, lorsque la solution serait en phase d'exploitation. Ce retrait n'est pas conforme à l'autorisation qu'obtient la SAAQ du Conseil du trésor. De plus, cela revient essentiellement à donner un contrat de gré à gré pour la portion post-réalisation, puisqu'il n'y a dès lors aucune concurrence pour ce volet du contrat.

À la fin de l'étape F, les deux alliances déposent une soumission finale. La SAAQ ouvre publiquement les soumissions finales le 23 janvier 2017. Il en appert que le dialogue compétitif (étape F) a eu des effets considérables sur la stratégie de mise en œuvre des alliances. Malgré la négociation intervenue directement avec SAP, la preuve révèle une augmentation de près de 11 millions \$ du coût de ses produits dans la soumission finale de l'Alliance SAP-LGS/IBM. Elle adopte par ailleurs un déploiement de type big bang, où tous les anciens systèmes sont remplacés d'un seul coup, à la demande de la SAAQ. Bien que l'Alliance SAP-LGS/IBM émette des réserves importantes quant aux risques rattachés à un échancier

trop serré, elle obtempère, puisque Karl Malenfant lui demande, à l'étape du dialogue compétitif, de raccourcir le calendrier de réalisation du programme.

La SAAQ doit par la suite évaluer la qualité des soumissions finales à l'étape G. Le comité de sélection relève quelques inquiétudes quant à la soumission de l'Alliance SAP-LGS/IBM. Un écart sur le plan des heures de travail soumissionnées entre ses soumissions initiale et amendée le surprend par son ampleur. De même, il constate que la soumission ne prévoit plus de simulations avec le personnel des points de service pour la livraison concernant les processus associés à la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation.

Lors de l'adjudication du contrat, à l'étape H, le CTA de l'Alliance SAP-LGS/IBM est 25 % plus bas que celui de l'Alliance SAP-Deloitte. L'écart favorable pour la première alliance est principalement attribuable au nombre d'heures totales plus bas, et ce, malgré un taux horaire moyen plus élevé. Cette alliance a des taux horaires qui varient presque du simple au double entre la période de réalisation et celle post-réalisation, mais cette dernière est exclue du calcul du CTA. Le niveau de contingence de cette soumission est aussi particulièrement bas. Le comité de sélection calcule ensuite le prix ajusté. Pour rappel, sa formule comprend un paramètre K établi à 50 %, indiquant que la SAAQ est disposée à payer une somme plus importante pour une qualité supérieure.

La SAAQ, en considération de l'analyse du comité de sélection, peut uniquement adjuger le contrat à l'alliance dont le prix ajusté est le plus bas, soit l'Alliance SAP-LGS/IBM. Le comité souligne néanmoins au responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) les risques qui ont été identifiés ci-haut (la réduction importante des heures de travail, l'absence de simulations, la faible contingence prévue et les taux horaires élevés pour la période post-réalisation). Ni la présidente-directrice générale, Nathalie Tremblay, ni le conseil d'administration n'en sont informés. La Commission considère que, compte tenu du nombre, de la nature et du sérieux des éléments que soumet le comité de sélection, le RORC se devait de les considérer rigoureusement et de permettre aux décideurs de remettre en question, le cas échéant, la décision d'adjudication.

La preuve est par ailleurs muette quant à une remise en question de l'adjudication malgré l'écart considérable entre l'estimation interne des coûts d'un PGI (269 millions \$) et le coût du programme suivant le dernier appel d'offres (375 millions \$).

7. La conclusion du contrat (de mars à juin 2017)

La conclusion du contrat suit normalement l'annonce du soumissionnaire gagnant. La SAAQ est consciente de cette règle usuelle, mais tient néanmoins des négociations avec l'Alliance SAP-LGS/IBM. Elles portent autant sur la formulation du contrat que sur le prix ou les efforts que la SAAQ investira dans le programme. Tout d'abord, la SAAQ, surprise par la hausse des coûts associés à SAP dans la soumission amendée de l'Alliance, renégocie les produits qu'elle achète et obtient une diminution de 21 millions \$ du prix des licences. Ensuite, la SAAQ prend la décision ahurissante de revoir volontairement à la hausse les efforts qu'elle fournira pour la réalisation du programme, ce qui accroît ses coûts internes d'environ 26 millions \$, et ce, sans contrepartie apparente de la part de l'Alliance. Finalement, SAP refuse de signer le contrat de licence que la SAAQ a préparé. Pour contourner le problème, l'intégrateur LGS/IBM agit comme revendeur des licences de SAP afin de se porter garant du respect des obligations de ce dernier. Les négociations intervenues après la détermination de l'alliance gagnante sont substantielles et n'auraient pas dû avoir lieu : elles visent des éléments fondamentaux de l'appel d'offres.

En raison des difficultés qui surviennent dans les négociations entre l'adjudication (mars 2017) et la conclusion du contrat avec l'Alliance, trois mois plus tard (juin 2017), la SAAQ, LGS/IBM et SAP signent

une entente de principe le 31 mars 2017 pour que certains travaux puissent démarrer avant la conclusion du contrat. La SAAQ débourse donc des sommes substantielles (2,7 millions \$) sans que le contrat avec l'Alliance soit signé et sans avoir la certitude qu'il le sera effectivement.

Ce n'est que le 14 juin 2017 que les trois parties concluent le contrat, qui se décline finalement en trois ententes contractuelles distinctes : un contrat-cadre entre la SAAQ et l'Alliance SAP-LGS/IBM, puis deux contrats entre la SAAQ et LGS/IBM, soit un contrat de services professionnels et de vente d'équipements, et un autre de licence et de droits d'utilisation de logiciels. La SAAQ exigeait pourtant la formation d'alliances pour que l'éditeur et l'intégrateur soient conjointement responsables de leurs travaux et ne puissent se dégager de leurs responsabilités en se blâmant mutuellement.

Le conseil d'administration de la SAAQ est tenu au courant des négociations en vue de conclure un contrat avec l'Alliance. Du côté gouvernemental, le ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, Laurent Lessard, n'est pas informé de la signature du contrat, mais reconnaît que la SAAQ n'avait aucune obligation de l'en aviser même s'il est le ministre responsable.

8. Le contrat conclu avec l'Alliance

Les paramètres fondamentaux du contrat conclu avec l'Alliance comprennent sa portée, sa durée et son prix. Les ententes contractuelles prévoient qu'il s'inscrit dans un programme de transformation organisationnelle de la SAAQ et réfèrent pour le reste aux documents d'appel d'offres et aux soumissions de l'Alliance. La relation contractuelle dure 10 ans, soit jusqu'au 31 mars 2027. Le contrat prévoit deux phases distinctes, soit la phase de mise en œuvre (ou réalisation) et la phase d'exploitation (ou post-réalisation). Quant au prix, l'Alliance a droit à la somme maximale de 458 millions \$ pour l'exécution complète des obligations. La SAAQ ne s'engage toutefois pas à verser à l'Alliance cette somme maximale. De plus, le contrat de services professionnels contient deux enveloppes budgétaires : l'une relative à l'investissement, pour concevoir et mettre en œuvre la solution technologique, et l'autre relative à la récurrence, pour l'ajuster et assurer son entretien.

Le type de contrat conclu est ambigu. Il ne précise pas s'il s'agit d'un contrat à forfait, d'un contrat à taux horaire ou journalier (aussi appelé « temps et matériel »), d'un contrat à prix unitaires ou d'un contrat de partenariat. La nature juridique insaisissable du contrat repose en partie sur le concept de partage de risques, un mécanisme complexe pour gérer les dépassements de coûts et les situations où l'efficacité de l'une des parties au contrat permet d'économiser par rapport budget.

Le contrat stipule que la SAAQ détient à la fois la maîtrise d'ouvrage du programme CASA et la maîtrise d'œuvre. C'est donc dire qu'elle gère à la fois les objectifs du programme (échancier, coûts, priorités, etc.) et le quotidien de la conception et de la réalisation. Cela rend moins réaliste sa volonté de faire porter l'entière responsabilité de la réussite du programme sur les épaules de l'Alliance.

Le contrat prévoit un découpage en quatre livraisons – les grandes étapes de la mise en œuvre de la solution – subdivisées en lots de travail d'environ six mois. Chaque lot doit faire l'objet d'une entente particulière pour définir son calendrier, ses travaux et son budget. On constate ainsi que les ententes de lots représentent elles-mêmes une série de contrats dont la conclusion incombe au directeur de programme, qui est également le VPTI de la SAAQ. En plus de ces ententes, le contrat indique que les parties doivent conclure un Plan de qualité programme (PQP), qui précise différentes modalités de gestion du programme.

Le contrat prévoit que la réalisation du programme doit se faire selon les méthodes agiles, où l'amélioration se fait à partir de nombreuses itérations jusqu'à l'atteinte d'un produit satisfaisant,

décloisonnant les phases de conception et de réalisation. De même, la structure de gestion repose sur le fonctionnement en binôme (*two-in-a-box*), où chaque gestionnaire de la SAAQ se voit jumelé à un vis-à-vis de l'Alliance. Sauf exception, le travail doit s'effectuer en français au siège social de la SAAQ, à Québec. Le contrat consacre aussi l'engagement de LGS/IBM à retenir les services de la firme de vérificateurs indépendants Ernst & Young (EY).

Le contrat met en place différents mécanismes de garantie et de responsabilité de l'Alliance envers la SAAQ. LGS/IBM et SAP s'engagent solidairement à ce que leurs services et produits soient compatibles et permettent la mise en œuvre et l'exploitation de la solution technologique. Le contrat limite toutefois fort désavantageusement pour la SAAQ le montant de la responsabilité civile de l'Alliance. Puis, le contrat contient des mécanismes de cautionnement et de retenue contractuelle visant à inciter l'Alliance à l'exécuter complètement.

Le contrat comporte un mécanisme de règlement des différends ouvrant la voie à la médiation. Cette procédure prendra une importance toute particulière lors du litige entre les parties, en 2020. Finalement, la SAAQ peut mettre fin au contrat à sa seule discrétion, alors que l'Alliance ne peut le résilier que si la société d'État est en défaut de ses obligations.

9. La réalisation des deux premières livraisons et les premiers écueils (2017-2019)

La réalisation du programme CASA débute en mars 2017. À ce moment-là, la SAAQ est dans une situation où elle réussit depuis plusieurs années à respecter ses engagements financiers avec le gouvernement. Ainsi, quelques mois avant le démarrage du programme, elle réitère au gouvernement que sa transformation numérique fait partie des mesures lui permettant de rembourser son déficit cumulé presque entièrement pour l'année 2025. En 2017, elle obtient néanmoins des autorisations du gouvernement lui permettant d'augmenter ses dépenses et de repousser l'échéance du remboursement de son déficit à 2028.

Le budget prévisionnel du programme (voir tableau A ci-dessous) à son démarrage est de 375 millions \$. Il s'agit du coût du développement de la solution technologique. La SAAQ n'octroie toutefois pas l'ensemble de ce budget à l'Alliance, puisqu'elle utilise aussi ses ressources internes pour implanter la suite de PGI. L'Alliance reçoit donc 248 millions \$ par le biais de son contrat, tandis que le reste (127 millions \$) couvre les ressources internes de la SAAQ. Le contrat de 458 millions \$ qu'obtient l'Alliance se divise en deux enveloppes distinctes : l'investissement visant l'implantation de la suite de PGI (248 millions \$) et la récurrence, portant sur son entretien (210 millions \$).

Tableau A. Budget du programme CASA à son démarrage (juillet 2017)

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	248 M\$	127 M\$	375 M\$
Récurrence (10 ans)	210 M\$	75 M\$	286 M\$
Total	458 M\$	202 M\$	661 M\$

Note : L'arrondissement explique la différence entre les sommes des montants et les totaux.

Parmi les quatre livraisons que prévoit le contrat, la livraison 0 ne vise que la conception globale du programme. La livraison 1 porte sur la transformation des fonctions d'arrière-guichet de la SAAQ, c'est-à-dire ses processus administratifs. La livraison 2 concerne la transformation des systèmes informatiques sur lesquels s'appuie la réalisation de certains secteurs d'activité de la SAAQ, comme la délivrance des permis de conduite et des certificats d'immatriculation. C'est dans le cadre de cette livraison que la SAAQ et l'Alliance doivent développer la plateforme SAAQclic. Enfin, la livraison 3 vise la transformation numérique du volet assurance de la SAAQ, c'est-à-dire l'indemnisation des victimes d'accidents de la route et leur réadaptation. La livraison 0 est rapidement terminée en 2017 et se déroule sans anicroches majeures.

Dès le début de la réalisation du programme, certaines frictions apparaissent entre la SAAQ et l'Alliance sur le plan des ressources humaines. La société d'État se plaint rapidement de la piètre qualité de celles que fournit LGS/IBM. Plusieurs n'auraient pas les compétences annoncées et recherchées pour le programme, notamment quant à l'expérience avec les méthodes agiles et les produits de SA De même, la SAAQ réalise avec une certaine stupéfaction que LGS/IBM évaluait, dans ses documents de planification, que plus de 40 % de ses ressources ne travailleraient pas au Québec, ce qui lui a permis d'abaisser le prix qu'elle offrait. Cette externalisation massive cause des difficultés concrètes pour la protection des renseignements personnels et pour la méthode de travail. Au surplus, la participation de ressources travaillant en anglais dans d'autres fuseaux horaires est peu compatible avec le mode agile.

Ensuite, le programme CASA implique une opération importante de conversion de données des anciens systèmes vers la nouvelle solution technologique. LGS/IBM supposait que certains travaux de conversion de données seraient effectués à l'étranger, notamment en Inde. La SAAQ décide toutefois de rapatrier au Québec une partie de ces travaux en échange d'un coût supplémentaire de 2,6 millions \$. L'enjeu de l'impartition et ses conséquences sur la conversion des données étaient pleinement prévisibles. La SAAQ est consciente du fait que ses documents d'appel d'offres étaient ambigus, et l'Alliance remporte son pari que la société d'État fera preuve de tolérance. Finalement, la Commission constate que, à partir d'une justification fragile, LGS/IBM facture un profil de ressources particulièrement onéreux, soit l'expertise de pointe à 350 \$/h, de manière considérablement plus fréquente que ce qu'envisageait sa soumission.

Les frictions entre la SAAQ et l'Alliance se déroulent dans un contexte où la gouvernance du programme CASA se heurte à plusieurs écueils. Tout d'abord, le Plan de qualité programme (PQP) n'est pas conclu dans les premiers mois du programme, comme il était prévu. Ce plan constitue une entente sur les mécanismes de gestion du programme, dont il aurait été important de convenir avant de commencer son exécution. À cela s'ajoutent certaines lacunes dans le fonctionnement du bureau de programme. Cette composante de la structure de gouvernance est responsable du suivi et de l'encadrement des équipes. Le bureau est notamment à la traîne quant aux demandes d'ajustement de projet (DAP), qui consacrent certaines modifications au programme. Finalement, le plan de contrôle interne n'est formalisé que tardivement et opérationnalisé de manière déficiente. La Commission retient que les responsables de la première ligne de maîtrise dans le programme CASA occupent une place trop importante dans la gestion des risques au détriment des deux autres lignes de maîtrise. Les relations sont particulièrement mauvaises entre la direction du programme et la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de la performance (DVIEP).

Malgré les problèmes dans l'organisation du programme et les relations avec l'Alliance, la livraison 1 est menée à terme, atteignant globalement ses objectifs et respectant son budget. L'une des raisons admises derrière ce succès est que la suite de PGI de SAP nécessitait dans ce cadre peu d'adaptation pour répondre aux besoins de la SAAQ.

La reddition de comptes à l'interne de la SAAQ est généralement satisfaisante en ce qui concerne les livraisons 0 et 1. En ce qui a trait au ministre responsable, André Fortin succède à Laurent Lessard en octobre 2017 comme ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Il est informé du programme CASA pour la première fois en novembre 2017.

10. Le démarrage de la livraison 2 jusqu'au règlement à l'amiable (2017-2020)

Rappelons que la livraison 2 vise la transformation numérique de systèmes au cœur de la mission de la SAAQ, comme la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation. Il est prévu qu'elle se déroule sur une période de deux ans et demi, soit d'octobre 2017 à avril 2020, avec un déploiement comprenant SAAQclic en janvier 2020 suivi de trois mois de soutien intensif. Son budget totalise 114 millions \$. Elle se distingue des livraisons précédentes par l'immense travail de personnalisation de la suite de PGI qu'elle nécessite. Très rapidement après son démarrage, en octobre 2017, la réalisation de la livraison 2 se heurte à de nombreuses embûches qui laissent présager le fait qu'elle deviendra un gouffre financier pour la SAAQ.

Dès ses débuts, la SAAQ songe à apporter un changement majeur à sa portée : y inclure l'ensemble des systèmes informatiques associés au contrôle routier, l'un des quatre grands secteurs d'activité de la SAAQ. Cette décision majeure est finalement prise en septembre 2019 seulement, alors que le programme est déjà en route depuis deux ans et demi et que le budget est octroyé à l'Alliance hors de toute concurrence.

Une raison majeure du dérapage de la livraison 2 est le manque de documentation et la complexité des règles métier (*business rules*) appliquées par la SAAQ dans la livraison de ses services. Ces règles, qui doivent être intégrées dans la suite de PGI, sont alors pour la plupart peu documentées et très complexes, ce qui freine substantiellement l'avancement de la livraison. Au surplus, étant donné que dans les méthodes agiles, la réalisation commence avant que la conception ne soit terminée, ces problèmes font exploser le nombre d'itérations requises pour chaque personnalisation de la suite de PGI. Bref, ce problème constitue l'un des facteurs les plus importants dans la hausse des coûts. LGS/IBM se plaint également à la SAAQ des efforts considérables qu'elle doit consacrer au volume, à la complexité et à l'uniformisation des données à convertir. L'Alliance prétend que le volume de données présenté dans l'appel d'offres est bien moindre que le volume réel. Tant la SAAQ que l'Alliance peinent dès les débuts de la livraison 2 à disposer d'un bassin suffisant de ressources maîtrisant les produits SA. Le programme CASA doit composer avec un problème aigu de postes vacants. L'Alliance et la SAAQ ont toutes deux contribué à ces enjeux. Le manque de préparation de la SAAQ, notamment les règles métier non documentées, ralentit assurément le travail. Quant à l'Alliance, elle a manifestement sous-estimé la complexité de la livraison. Malgré ces problèmes, la SAAQ maintient sa tolérance envers des écarts de l'Alliance dans le respect du contrat lors de la livraison 2.

À l'automne 2018, l'Alliance et la SAAQ connaissent toutes ces difficultés. Deux équipes spécialisées d'IBM – dont une *Tiger Team* – interviennent pour les assister dans la planification de la livraison 2. Leurs constats sont graves : la réaliser selon les paramètres en place nécessiterait près de 2 millions d'heures de travail plutôt que les 880 000 heures envisagées au début du contrat.

Les parties concluent une entente de principe en février 2019 fixant plutôt à 1,67 million d'heures la réalisation de la livraison 2. Cette première replanification repousse le déploiement à octobre 2020. L'entente ne prévoit pas qui en supporte le fardeau financier. Sur le plan budgétaire, la SAAQ estime de son côté que le coût du programme CASA augmentera à 448 millions \$ et que les bénéfices diminueront à 7 %. La replanification est de courte durée en raison de son trop grand optimisme. La productivité

souhaitée n'est pas au rendez-vous, et LGS/IBM devient de plus en plus sceptique quant aux chances de succès de la livraison. En parallèle, la SAAQ prend la décision définitive d'ajouter le contrôle routier à la portée de la livraison. La SAAQ reporte donc le déploiement de plus d'un an, soit à décembre 2021.

Le conseil d'administration est généralement bien informé des embûches qui apparaissent au démarrage de la livraison. Par ailleurs, la relation entre l'équipe de programme et la DVIEP n'est toujours pas au beau fixe.

De l'automne 2019 au printemps 2020 se déroule la réconciliation des écarts, un processus qui vise à identifier les raisons des replanifications et, éventuellement, la responsabilité financière relative de la SAAQ et de l'Alliance. Avec l'ajout du contrôle routier, elles évaluent que le coût des services professionnels pour mener à terme la livraison 2 atteindra finalement 299 millions \$, soit près du triple de l'enveloppe de 101 millions \$ prévue lors de la planification initiale de juin 2017. La SAAQ estime pouvoir concéder de 60 à 70 millions \$ à l'Alliance. De son côté, la Commission n'a trouvé aucune preuve que LGS/IBM accepte de prendre sur elle une quelconque part de la responsabilité quant à la hausse des coûts de la livraison 2. En somme, non seulement le processus de réconciliation n'aboutit pas à une entente sur la majorité des écarts, mais l'ampleur des augmentations de coûts rend les positions des parties difficilement conciliables.

Au mois de mai 2020, des estimations commencent à circuler, faisant état d'un coût des services professionnels de 400 millions \$ pour la livraison 2. Devant l'ampleur du travail à effectuer, une troisième replanification apparaît nécessaire : le déploiement est maintenant prévu pour décembre 2022. On envisage même de reporter certaines portions de développement de la livraison 2 à ce qui deviendra la livraison 2.5.

Le nouveau gouvernement élu en octobre 2018 crée la fonction de ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, dont Éric Caire est le premier titulaire, tandis que François Bonnardel est nommé ministre des Transports. À titre de nouveau ministre responsable, ce dernier rencontre avec son cabinet les représentantes et représentants de la SAAQ à quelques reprises au cours de l'automne 2018. La société d'État indique notamment que le programme CASA est exécuté grâce à un contrat ferme de 458 millions \$. Jusqu'à la première moitié de l'année 2020, excepté un report d'échéancier dont la SAAQ informe le gouvernement, celui-ci n'a pas de raison de s'inquiéter outre mesure du déroulement de la livraison 2.

Comme la Commission de l'administration publique (CAP) avait demandé à la SAAQ de lui faire rapport annuellement sur l'état du contrat pour le programme CASA, la société d'État indique en mai 2020 qu'il n'y a rien à signaler. Cette information est fautive. La SAAQ et l'Alliance ne s'entendent pas sur leur responsabilité respective dans la hausse de 135 millions \$ du coût, et la reddition de comptes interne à la SAAQ indique l'existence de ces problèmes dans la gestion contractuelle. Au surplus, la directrice de cabinet de François Bonnardel suggère de limiter la reddition de comptes à la situation de décembre 2019. La SAAQ ne souffle donc mot de la troisième et dernière replanification de la livraison 2 en cours.

Quelques mois plus tard, Francine Lépinay, nouvellement vice-présidente aux finances et au contrôle organisationnel de la SAAQ, transmet les mêmes informations trompeuses au Sous-secrétariat à la performance et à l'application de la Loi sur l'administration publique (SSPALAP) du Secrétariat du Conseil du trésor. Cependant, Francine Lépinay informe en parallèle le ministère des Finances que, en raison de la pandémie de COVID-19 et du report de la livraison 2, la société d'État devra prochainement revoir le calendrier prévu du remboursement du déficit cumulé.

À l'été 2020, la SAAQ ne mentionne toujours pas au cabinet de François Bonnardel l'existence d'un litige. Mis au courant du nouveau report d'échéancier, le ministre comprend que ce report n'entraînera pas de répercussions sur les coûts. Une information similaire parvient au nouveau dirigeant principal de l'information (DPI), Pierre E. Rodrigue. Quant à Éric Caire, il est aussi informé en août 2020 du report d'échéancier. Il devient à ce moment-là inquiet de la suite, mais s'impliquera très peu après. Ainsi, la Commission constate que, à la fin de l'été 2020, certains membres du gouvernement sont informés du fait que le déploiement de la livraison 2 du programme CASA est reporté. La SAAQ se fait rassurante, ce qui étonne au regard de l'ampleur des replanifications et du litige qui s'amorce avec LGS/IBM.

La SAAQ et LGS/IBM conviennent de confier leur litige à un médiateur. Il s'agit d'une façon pour la SAAQ de réagir au risque, tel qu'elle le perçoit, que l'Alliance se retire du programme. Le litige porte grossièrement sur trois grandes catégories de différends : leurs manquements dans la gestion du programme, le prolongement de l'échéancier de réalisation et les erreurs ou imprécisions dans les ententes entre les parties. LGS/IBM prétend que la notion de partage de risques ne peut s'appliquer au dérapage de la livraison 2, puisqu'il est dû à des changements de portée ou à des décisions de la SAAQ comme maître d'œuvre. À l'amorce de la médiation, le coût des services professionnels liés à la livraison 2 est estimé à au moins 400 millions \$, un écart exorbitant par rapport aux 101 millions \$ envisagés lors des débuts du programme. La SAAQ a déjà sensibilisé son conseil d'administration à la possibilité de faire des concessions qui élèveraient le coût du programme CASA à 614 millions \$, ce qui en ferait plonger le bénéfice anticipé à 2 %, bien en deçà de ce qui est nécessaire pour permettre un remboursement de la dette au ministère des Finances.

La Commission n'est pas en mesure d'analyser la médiation, puisqu'un privilège vise les communications en vue d'un règlement à l'amiable. La SAAQ a accepté de renoncer complètement à ce privilège, contrairement à LGS/IBM.

Le 30 septembre 2020, la SAAQ et LGS/IBM règlent leur litige à l'amiable en concluant ce qu'on appelle une « transaction ». Ses aspects pécuniaires sont complexes. La Commission retient que la SAAQ accepte d'assumer une part directe de 231 millions \$ dans les événements en litige. En échange de ce gain, l'Alliance accepte de renoncer à 68 millions \$ d'honoraires dans l'achèvement de la livraison 2. La SAAQ ressort donc de la transaction en acceptant de prendre à son compte plus de 75 % des hausses de coût. Elle porte l'investissement dans le programme CASA à 682 millions \$ (voir tableau B ci-dessous) et signe la fin de la prévisibilité de bénéfices pécuniaires. Étonnamment, la direction de la SAAQ est globalement satisfaite de la transaction. Elle permet en effet de mener à terme le programme CASA, ce qui était, selon la Commission, sa volonté première.

Tableau B. Estimation des coûts du programme CASA après le règlement à l'amiable (septembre 2020)

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	395 M\$	287 M\$	682 M\$
Récurrance (10 ans)	63 M\$	223 M\$	286 M\$
Total	458 M\$	510 M\$	968 M\$

11. L'échec des outils de reddition de comptes des projets technologiques

Les mécanismes permanents de reddition de comptes qui visent à faire le suivi, notamment budgétaire, des projets technologiques ont échoué à jouer leur rôle au vu de la hausse constante des coûts du programme CASA. En 2017, l'Assemblée nationale réforme la LGGRI et abroge expressément le décret que la SAAQ avait obtenu en 2014 qui la dispensait de faire approuver ses projets technologiques par son conseil d'administration. Ces changements obligent maintenant la SAAQ à faire approuver ses projets par le Conseil du trésor lorsque leur coût envisagé est supérieur à 10 millions \$.

L'échec des outils de reddition de comptes que prévoit la LGGRI trouve sa source dans une vision étriquée qu'a la SAAQ de certains concepts en matière de projets technologiques. Premièrement, la SAAQ conçoit le programme CASA, aux fins de la LGGRI, comme une multitude de petits projets. Un projet serait bien souvent la subdivision des livraisons que sont les lots de travail. Cette fragmentation a pour effet de compliquer substantiellement le suivi de l'ensemble du programme. Aucun regroupement du budget total ni de ses coûts ne se fait dans les outils de reddition de comptes gouvernementaux, dont le Système intégré de gestion des ressources informationnelles (SIGRI). Cette surdivision du programme a également comme conséquence que les projets de la SAAQ ne s'affichent pas au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles ou qu'ils ne s'affichent que sur une courte période. Deuxièmement, la SAAQ se comporte comme si le programme CASA avait été autorisé avant la réforme de 2017, en fonction du décret de 2014, et comme si ses composantes n'avaient donc pas à être autorisées par le Conseil du trésor. Cette interprétation est cependant incompatible avec la précédente, selon laquelle les projets du programme CASA correspondent généralement aux lots, dont les plus récents devraient pourtant suivre le processus d'autorisation prévu par la LGGRI réformée. De plus, certains sont assez gros pour être assortis d'un budget supérieur à 10 millions \$, ce qui entraîne l'obligation d'une autorisation du Conseil du trésor. Comme la SAAQ ne s'y conforme pas, aucun de ses projets ne figure au Tableau de bord public à partir de 2020. Troisièmement, la SAAQ prétend que le programme CASA a été autorisé selon un modèle axé sur la rentabilité de l'investissement, ce qui le rend soi-disant incompatible avec le suivi fondé sur les paramètres usuels de la LGGRI, soit la portée, le coût et l'échéancier.

À partir de l'été 2020, le DPI est pleinement conscient du fait que la façon dont la SAAQ conçoit le programme CASA ne correspond pas à ce qu'exigent les outils de reddition de comptes de la LGGRI. Au terme d'une rencontre avec elle, en octobre 2020, il recommande de lui permettre d'obtenir une nouvelle dérogation du Conseil du trésor pour autoriser à l'interne ses projets excédant 10 millions \$ à condition qu'elle fasse une reddition de comptes pour chacun de ses projets. Le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, Éric Caire, et le secrétaire du Conseil du trésor, Éric Ducharme, acceptent la suggestion du DPI. La demande de dérogation est préparée au tournant de l'année 2021, mais ne sera jamais autorisée par le ministre des Transports, François Bonnardel. Malgré tout, la SAAQ continue d'agir en marge de la LGGRI sans être inquiétée par l'administration centrale dans les années suivantes.

12. Les répercussions du règlement à l'amiable sur la livraison 2 et la quête pour financer le programme (2020-2022)

À la suite de la transaction, la réalisation de la livraison 2 se poursuit. En avril 2021, les parties signent le Plan de qualité programme (PQP), qui spécifie les normes, pratiques et activités nécessaires pour en garantir la qualité. Quant aux 231 millions \$ d'augmentation des coûts de la livraison 2, LGS/IBM s'attend à l'époque à ce que soit conclu un avenant au contrat pour lui octroyer la portion de 96 millions \$ qui lui revient, ce que la SAAQ n'a pas l'intention de faire. Elle finance plutôt les sommes supplémentaires à verser à LGS/IBM à même les enveloppes prévues au contrat pour couvrir la récurrence – les montants

destinés à l'exploitation future – en sachant que cette stratégie épuisera les sommes prévues au contrat avant l'échéance de 2027. Comme la SAAQ ne conclut pas d'avenant, elle ne publie pas d'informations sur la transaction au SEAO.

L'autre conséquence majeure de la transaction est de réinitialiser l'échéancier et les prévisions de coûts. À partir de ce moment-là, le suivi du programme se fait en fonction des nouveaux budgets, et non plus à partir du budget initial. Cette pratique occasionnera des représentations trompeuses lorsqu'elle sera appliquée à la reddition de comptes externe. Au surplus, à partir de la transaction, la SAAQ n'inclut plus dans quelque reddition de comptes que ce soit les coûts récurrents internes qu'elle engagera pour le maintien de la solution technologique.

La SAAQ n'est pas toujours transparente quant aux conséquences de la transaction. Elle n'informe pas le secrétaire du Conseil du trésor, Éric Ducharme, ni le cabinet du ministre des Transports, François Bonnardel, de ses répercussions financières (231 millions \$) et se fait rassurante auprès d'eux. La SAAQ communique pour la première fois le budget total du programme CASA au cabinet de François Bonnardel en janvier 2021, au détour d'une conversation entre Dave Leclerc, vice-président aux affaires publiques et à la stratégie de prévention routière de la SAAQ, et Alain Généreux, conseiller politique du ministre François Bonnardel. Le ministre demande alors qu'une rencontre avec la direction de la SAAQ ait lieu rapidement pour bien comprendre les coûts du programme. Lors de cette rencontre tenue en février 2021, Nathalie Tremblay indique au ministre que le contrat est de 458 millions \$ et que la somme pour l'implantation du programme est plutôt de 682 millions \$, en incluant les coûts internes à la SAAQ. Son résumé du litige et de ses répercussions est indûment réducteur.

À la sortie de la rencontre, François Bonnardel est donc rassuré, mais son conseiller politique devient, selon son propre témoignage, suspicieux à l'égard de la SAAQ. En mars 2021, en dépit des événements de l'année 2020 quant à la livraison 2, la reddition de comptes auprès de la Commission de l'administration publique (CAP) de l'Assemblée nationale montre des indicateurs qui sont tous au vert, en plus de présenter plusieurs autres informations trompeuses. En parallèle, la SAAQ continue de ne communiquer que des informations partielles au cabinet du ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, Éric Caire. À l'automne 2021, le cabinet du ministre François Bonnardel, au courant du budget total du programme CASA et du peu de transparence de la SAAQ, tente d'y sensibiliser le ministre Éric Caire et son cabinet, mais ces derniers continuent de jouer un rôle effacé dans le dossier.

Parallèlement à une transparence bien imparfaite à l'égard des acteurs politiques, le ministère des Finances (MFQ) est mis au courant à quelques reprises entre 2020 et 2022 du fait que les replanifications de la livraison 2 minent la capacité de la société d'État de rembourser son déficit cumulé selon les échéances convenues. En janvier 2022, dans ses explications, la SAAQ mentionne – fait rare dans ses redditions de comptes au gouvernement – que les investissements liés à sa transformation numérique passent de 376 à 682 millions \$.

La présidente-directrice générale de la SAAQ, Nathalie Tremblay, quitte pour la retraite au début de l'année 2022. Malgré un processus de sélection en cours par le conseil d'administration, le gouvernement nomme le haut fonctionnaire de carrière, Denis Marsolais, pour la remplacer. Avant son départ, Nathalie Tremblay a refusé de conclure un avenant au contrat avec l'Alliance afin de le renflouer des sommes qui s'épuisent rapidement. À l'inverse, Denis Marsolais accepte une telle option.

Or, en juin 2022, le comité mixte formé du comité des technologies de l'information et du comité actif-passif et vérification (CTI-CAPV) du conseil d'administration refuse le projet de la direction de conclure un avenant de 222 millions \$ avec l'Alliance. Le lendemain de la réunion, la direction de la SAAQ rencontre Alain Généreux, conseiller politique du ministre des Transports. La documentation remise

indique qu'une stratégie contractuelle est en cours de validation sans préciser ni le refus de la veille ni le montant visé. La semaine suivante, la SAAQ tient une autre rencontre, cette fois avec Éric Caire, lors de laquelle elle lui communique finalement l'information véridique sur le coût du contrat et le budget total du programme CASA, soit 682 millions \$.

À cette époque, les relations entre la DVIEP et l'équipe du programme CASA sont toujours aussi tendues, ce qui mène la direction de la SAAQ à demander un examen complémentaire du programme par la firme PricewaterhouseCoopers (PwC). En juillet 2022, celle-ci conclut pour l'essentiel qu'il n'y a pas de zones d'ombre majeures dans l'analyse des risques du programme CASA et que le conseil d'administration reçoit l'information nécessaire pour effectuer son travail.

À sa réunion de septembre 2022, le conseil d'administration décide finalement d'autoriser la direction à utiliser une stratégie contractuelle à plusieurs volets (avenant au contrat avec l'Alliance, contrats de gré à gré et appels d'offres) pour poursuivre la réalisation du programme et assurer l'entretien de la solution technologique. La Commission ne dispose pas d'éléments de preuve indiquant que la SAAQ a informé le gouvernement de cette décision. Cependant, quelques jours avant cette réunion, la direction de la Société rencontre le secrétaire général et greffier du gouvernement, Yves Ouellet, à la tête du ministère du Conseil exécutif (MCE). La SAAQ lui remet un document – de loin du document le plus complet jamais remis au gouvernement – concernant l'historique des coûts. La Commission conclut toutefois qu'elle n'aborde pas précisément les dépassements de coûts avec lui.

Le 15 novembre 2022, la SAAQ conclut le premier de trois avenants au contrat de l'Alliance, et ce, pour une somme de 45,7 millions \$, soit 9,97 % de la valeur initiale du contrat. Aucune justification rationnelle ne soutient le choix du montant, outre la volonté de la SAAQ d'éviter toute publication au SEAO avant la fin du contrat, laquelle publication est obligatoire lorsque la valeur d'un contrat requiert une augmentation de 10 % ou plus. Cet avenant fait passer le contrat avec l'Alliance à 504 millions \$, mais ne modifie pas la somme prévue pour le développement, puisque le conseil d'administration l'estime toujours à 682 millions \$.

13. Les préparatifs en vue du déploiement de la livraison 2 (2022-2023)

L'année 2022 à la SAAQ est consacrée à d'intenses préparatifs pour déployer la livraison 2 au cours du temps des fêtes 2022-2023. Deux paramètres fondamentaux que la SAAQ a fixés bien avant conditionnent ce déploiement. Tout d'abord, la SAAQ impose le mode big bang, qui consiste à mettre en service l'ensemble d'un nouveau système en une seule étape sur une courte période plutôt que de manière progressive en parallèle des anciens systèmes. La société d'État a imposé ce mode de déploiement à l'Alliance, malgré les réticences que cette dernière a exprimées lors des discussions tenues durant le dialogue compétitif (étape F de l'appel d'offres). La SAAQ prétend avoir consulté des experts pour faire ce choix, mais la Commission n'a retrouvé aucune trace de ces consultations ni même d'une décision explicite de la SAAQ de procéder avec ce mode de déploiement.

Ensuite, l'autre paramètre important est l'utilisation du Service d'authentification gouvernementale (SAG) comme moyen d'authentification pour accéder aux différents portails en ligne développés dans le cadre de la livraison 2. Le plus connu de ces portails est SAAQclic, qui permet aux particuliers et aux entreprises d'accéder aux services en ligne de la SAAQ. La Société est le premier organisme gouvernemental d'envergure à utiliser le SAG, ce qui la rend dépendante du bon fonctionnement de ce système. La mise en fonction de celui-ci n'est prévue que pour le printemps 2022, quelques mois avant le déploiement de la livraison 2 du programme CASA.

Alors que les tests doivent être effectués une fois la solution technologique terminée, son développement se poursuit jusqu'au lancement. Il devient évident que le temps manquera pour réaliser l'ensemble des tests. À défaut d'avoir pu geler le développement six mois avant le lancement, la correction des anomalies se fait en parallèle, tandis que le développement se poursuit en janvier 2023, à peine un mois avant le déploiement de la solution. Les tests révèlent d'ailleurs un fort volume d'anomalies, supérieur à la capacité de correction des équipes de développement.

À l'automne 2022, la SAAQ tient une série de rencontres avec certains membres du gouvernement de François Legault, nouvellement réélu, en vue de préparer le déploiement de la solution. La direction de la SAAQ y communique des informations édulcorées concernant le taux d'anomalies réglées à la suite des tests et indique, de manière trompeuse, que les budgets du programme CASA sont respectés. Or, à la même période, l'avenant de 45,7 millions \$ visant à prolonger le contrat de l'Alliance est sur le point d'être conclu. Le secrétaire général et greffier du gouvernement, Yves Ouellet, indique à la direction de la SAAQ qu'il n'y a aucune attente ni pression de la part des autorités politiques quant au moment du déploiement.

À la fin novembre 2022, la SAAQ constate que les résultats des tests sont toujours problématiques. Faisant fi de propositions de reporter le déploiement de huit semaines à quatre mois, le conseil d'administration ne le repousse que de six semaines et le fixe au mois de février 2023. La SAAQ en informe le gouvernement et, sans le mentionner à ce dernier, réduit la portée des tests. Plusieurs témoins qui travaillaient sur le programme ont affirmé avoir constaté que la solution technologique n'était pas prête pour son déploiement. Le report du déploiement implique des coûts supplémentaires. La SAAQ décide de verser à l'Alliance une partie de sa retenue contractuelle, une somme censée n'être payée qu'à la fin de l'exécution d'un contrat. La SAAQ perd ainsi un important rapport de force pour inciter l'Alliance à terminer les travaux.

Au début du mois de janvier 2023, même si les résultats des tests sont toujours problématiques, la direction de la SAAQ se fait rassurante tant auprès du conseil d'administration que du DPI, Pierre E. Rodrigue. À sa séance du 23 janvier 2023, le conseil d'administration autorise le déploiement en fonction des représentations rassurantes de la direction de la SAAQ et de LGS/IBM, même si les signaux négatifs ont continué de s'accumuler le mois précédent. Ainsi, les dés sont jetés : la SAAQ déploiera la livraison 2 le 20 février 2023 en dépit de plusieurs indices d'une préparation insuffisante.

14. Le lancement chaotique de SAAQclic (2023)

Le lancement de SAAQclic est précédé d'initiatives de communication publique afin de sensibiliser la population au déploiement imminent de la nouvelle plateforme. En vue d'une conférence de presse prévue le 19 janvier 2023, la SAAQ prépare un document qui indique faussement à la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, que le coût du programme CASA est de 458 millions \$ (montant initial du contrat sans l'avenant), alors qu'il est en réalité de 682 millions \$ avec les coûts internes. Les échanges à l'interne à la SAAQ en vue de la préparation de ce document démontrent que cette communication de fausses informations à la population est le fruit d'une décision consciente, geste particulièrement condamnable de la part d'un organisme public. Un représentant du MCN est présent à cette conférence de presse, où les aspects positifs des services en ligne sont mis de l'avant.

Le vendredi 27 janvier 2023, la plupart des services et des transactions de la SAAQ ferment jusqu'au jeudi 16 février 2023. La solution technologique est déployée le 17 février 2023 pour une ouverture interne seulement. Dès ce moment, certains ennuis surviennent, et la SAAQ doit se résigner à tenter de recommencer l'opération le lundi 20 février 2023. La veille se tient une journée au cours de laquelle les proches des gestionnaires de la SAAQ sont invités à créer leur compte et à consulter les services offerts sur SAAQclic. Dès lors, des problèmes avec l'authentification au moyen du SAG se révèlent.

Le lundi 20 février 2023, le portail SAAQclic ouvre pour l'ensemble de la clientèle de la SAAQ. Le système est indisponible ou lent. Les équipes en centres de services sont déstabilisées, et les gestionnaires sur le terrain subissent de la pression. La semaine suivante, la situation se complique réellement. Les commerçants, incapables d'effectuer certains types de transaction sur SAAQclic, redirigent leur clientèle vers les points de service de la SAAQ. La clientèle incapable de procéder à certaines transactions en ligne se présente donc en personne. C'est le début d'importantes files d'attente. La situation se détériore progressivement : des particuliers élèvent la voix à l'endroit du personnel, et la SAAQ doit se résoudre à faire intervenir la police, avant que certaines files d'attente ne dégénèrent en émeutes. Les conséquences sont majeures, allant du ralentissement des outils de travail à des arrestations et à des détentions injustifiées, en raison de l'inaccessibilité des systèmes de la SAAQ aux services policiers.

Le vendredi 3 mars 2023, soit deux semaines après le premier déploiement raté de la solution, la SAAQ élabore finalement un plan d'action pour faire face à la crise. Elle ne parvient pas à la gérer seule, et le gouvernement doit intervenir. La ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, se charge personnellement du dossier. Elle constate une grande désorganisation, notamment sur le plan des communications. Elle signe trois arrêtés ministériels pour suspendre, entre autres, la remise de constats d'infraction pour conduite sans permis valide ainsi que l'imposition de certains frais. Durant la crise, le premier ministre, François Legault, et son cabinet tentent d'obtenir de l'information sur la situation. Le ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire, les rassure et affirme que le SAG n'est pas à la source des files d'attente. Il transmet aussi au chef de cabinet du premier ministre un document produit par la SAAQ, qui présente l'information exacte sur le budget total du programme et qui indique que la livraison 2 était prête pour le déploiement. Or, durant la même période, le DPI, Pierre E. Rodrigue, prépare une note destinée au premier ministre dans laquelle il est indiqué que le budget du programme s'élève à 458 millions \$, soit la même information erronée que celle transmise à Geneviève Guilbault en vue de conférence de presse. Cette donnée provient d'un échange avec Karl Malenfant, au cours duquel le VPTI de la SAAQ induit le DPI en erreur de manière flagrante.

15. Les lendemains du déploiement raté de SAAQclic (de 2023 à aujourd'hui)

Le déploiement raté de la livraison 2 bouleverse l'avenir immédiat du programme CASA, et même celui de la SAAQ. Le 5 avril 2023, le gouvernement limoge le président-directeur général, Denis Marsolais, et nomme Éric Ducharme pour lui succéder. PwC est mandatée pour examiner le déploiement et la nécessaire stabilisation de la livraison 2 du programme. Parmi les huit facteurs expliquant le lancement chaotique, la firme note l'engorgement de la capacité de traitement causé par l'afflux de la clientèle, le caractère incomplet des tests menés en amont et le manque de planification de mesures de contingence en cas de problème. Le rapport conclut aussi que la livraison 2 ne répond pas encore au cahier des charges.

En avril 2023, la SAAQ induit à nouveau les parlementaires en erreur en envoyant de l'information erronée à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale. Elle n'indique que le coût initial du contrat (458 millions \$) sans l'avenant ni ses coûts internes. Elle communique aussi une information inexacte quant au total des dépenses effectuées en vertu du contrat. Toutefois, la qualité de la reddition de comptes au gouvernement sur l'état financier du programme CASA s'améliore grandement avec le changement à la présidence-direction générale de la SAAQ. En effet, elle fait part pour la première fois de l'existence d'un avenant de 45,7 millions \$ au contrat de l'Alliance au cabinet de la ministre responsable, Geneviève Guilbault, et ce, en prévision de l'étude des crédits.

À la mi-mai 2023, LGS/IBM tente de façon surprenante de mettre fin à la période de soutien intensif suivant le déploiement, qui doit durer trois mois, et ce, malgré les déficiences de la solution technologique. En dépit de discussions corsées entre LGS/IBM et la SAAQ, cette dernière entreprend de négocier un nouvel avenant avec l'Alliance. Comme elle n'est pas en mesure de soutenir à elle seule la solution technologique, la SAAQ doit recourir à des services supplémentaires de l'Alliance. Un nouvel avenant est signé le 11 août 2023 afin d'augmenter la valeur du contrat de 68,9 millions \$, le portant à 573 millions \$. L'année suivante, la société d'État octroie un troisième avenant de 39,1 millions \$ à l'Alliance. Elle publie aussi deux appels d'offres de services professionnels dans l'objectif de sortir de sa dépendance au contrat avec l'Alliance. À la suite de ces appels d'offres, en plus de LGS/IBM, qui obtient deux nouveaux contrats, d'autres fournisseurs sont retenus. La SAAQ communique de manière claire et détaillée l'information sur les deuxième et troisième avenants ainsi que sur les appels d'offres de 2024 au gouvernement, notamment à la secrétaire générale, Dominique Savoie, et au cabinet de la ministre responsable, Geneviève Guilbault.

Au moment où la Commission amorce son enquête, en mars 2025, le contrat avec l'Alliance n'est pas encore terminé. Or, malgré les avenants, les sommes qu'il prévoit seront insuffisantes pour assurer des services professionnels jusqu'en 2027. Cette situation résulte directement de la décision de la SAAQ d'utiliser les sommes initialement prévues pour la récurrence au contrat afin d'éponger l'augmentation des coûts de la livraison 2.

Le déploiement raté de la livraison 2 coïncide aussi avec un changement radical de la situation financière de la SAAQ. Depuis le début du programme CASA, la SAAQ enregistre une augmentation de 42 % de son effectif. Cette croissance est attribuable à des emplois liés aux services offerts à la population, notamment en raison des problèmes de la solution technologique, qui entraînent une hausse de l'affluence dans les centres de services. La SAAQ vise maintenant à atteindre l'équilibre budgétaire à compter de 2028 ainsi que la résorption entière de son déficit cumulé d'ici 2042. Parmi les mesures de redressement envisagées figure la hausse de ses tarifs à la population, ce qu'écartait pourtant son engagement initial auprès du Conseil du trésor dans le cadre de son programme de transformation numérique.

Le développement du programme CASA se termine en septembre 2023, après le déploiement de la livraison 2. En 2025, la SAAQ décide formellement de mettre fin aux livraisons subséquentes, soit les livraisons 2.5 et 3. La première portait sur certaines fonctionnalités reportées de la livraison 2, dont la facturation jumelée du permis de conduire et de l'immatriculation. La seconde visait les fonctions d'assurance de la SAAQ. La fin de la phase de développement du programme CASA signifie que la SAAQ a arrêté ses coûts de développement à 620 millions \$, plutôt qu'aux 682 millions \$ envisagés. En revanche, l'annulation des livraisons subséquentes entraîne la perte des bénéfices qu'elles devaient générer. Le programme CASA se poursuit donc en phase d'exploitation, ce qui n'exclut pas des améliorations constantes de la solution technologique. La SAAQ estime à 335 millions \$ les coûts consacrés, de 2017 à 2027, à l'entretien et à l'amélioration du programme CASA.

Bref, la SAAQ estime que le programme CASA coûtera, sur une période de 10 ans, environ 955 millions \$, en incluant le contrat avec l'Alliance et ses propres coûts internes (voir tableau C ci-dessous). Cependant, ces coûts totaux couvrent une solution technologique de portée moindre que celle envisagée au départ en raison de l'annulation des livraisons 2.5 et 3.

Tableau C . Estimation par la SAAQ des coûts du programme CASA jusqu'en 2027 (avril 2025)

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	432 M\$	188 M\$	620 M\$
Récurrance (10 ans)	180 M\$	155 M\$	335 M\$
Total	612 M\$	343 M\$	955 M\$

IV. Les conclusions

Le gouvernement a confié à la Commission le mandat d'enquêter et de faire rapport sur deux sujets : les causes et les circonstances des problèmes dans la gestion et la réalisation du programme CASA et le niveau de connaissance des personnes en autorité à ce sujet.

VOLET 1 – LES PROBLÈMES DANS LA GESTION ET LA RÉALISATION DU PROGRAMME CASA

En ce qui a trait au premier sujet, la Commission est d'avis que plusieurs facteurs expliquent les problèmes de gestion et de mise en œuvre vécus tout au long de la réalisation du programme CASA. Elle en retient deux principaux. Premièrement, le programme CASA était trop vaste, trop ambitieux et devait être mis en œuvre trop rapidement (chapitre 1). Deuxièmement, la gouvernance trop centralisée du programme a retiré les freins à sa volonté de mener le programme à terme à tout prix (chapitre 2). Ces deux facteurs sont les principaux déterminants des nombreux autres problèmes survenus dans la conception et la réalisation du programme CASA (chapitres 3 à 7).

1. Le programme CASA était trop vaste, trop ambitieux et devait être mis en œuvre trop rapidement

La Commission est d'avis que l'envergure du programme CASA constitue l'un des principaux facteurs expliquant plusieurs de ses dérapages. Le programme était trop gros, trop ambitieux et devait être développé trop rapidement. Des constats issus de la littérature scientifique indiquent que les risques d'échec d'un projet informatique augmentent avec sa taille. De même, le fait qu'un ou une gestionnaire considère son projet comme unique accroît le risque de dépassement de coûts.

L'approche adoptée pour la conception du programme CASA augmentait significativement son risque d'échec. Il était colossal, tant dans sa préparation que dans son exécution. Il impliquait un contrat d'un coût initial de 458 millions \$ et d'une durée de 10 ans avec trois livraisons majeures. La SAAQ s'est ainsi liée pendant des années à un seul et même fournisseur, s'offrant peu de portes de sortie en cas de mésentente.

Au surplus, la SAAQ s'est servie d'un programme risqué comme laboratoire d'innovation. Tester autant de nouveaux concepts au sein d'un même mégaprojet ne pouvait qu'en hausser substantiellement le niveau de risque. Le processus inédit d'adjudication du contrat comprenait une succession d'étapes qui ont éliminé toute concurrence entre les éditeurs avant l'ouverture des enveloppes de prix. Le dialogue compétitif a mené à une diminution importante des heures soumissionnées par l'Alliance sans pour autant empêcher qu'un litige ne survienne. Le processus d'évaluation de la qualité des soumissions intégrait le travail de comités aviseurs et d'un groupe d'intégration, soutien et coordination, à l'égard desquels la Commission a exprimé plusieurs réserves. Par ailleurs, l'adjudication se basait sur le CTA, une autre innovation à l'époque, et son calcul a été mal conçu. Au surplus, le contrat octroyé à l'issue de l'appel d'offres comportait lui aussi des innovations, dont sa formule de partage de risques.

Finalement, la SAAQ a pris quelques décisions qui ont, encore une fois, augmenté considérablement le niveau de risque associé au programme. Dès l'étape du dialogue compétitif, elle a imposé aux soumissionnaires un échéancier de mise en œuvre compressé, un déploiement de type big bang et une façon de travailler peu maîtrisée dans le marché québécois, les méthodes agiles. La décision d'intégrer à la livraison 2 les processus du contrôle routier a aussi contribué de façon déterminante à son dérapage, puisque, dans un projet informatique, l'interdépendance entre les composantes fait croître la complexité de manière exponentielle, plutôt que linéaire, à mesure que la portée s'élargit.

Bref, la Commission est d'avis que la manière dont le programme CASA a été conçu et géré, dès ses débuts, a entraîné un niveau de risque d'échec extrêmement élevé. Il n'est alors pas surprenant que cette envergure immense, couplée à des innovations surabondantes et mal établies dans le milieu, ait rendu difficile le respect des paramètres du programme.

2. La gouvernance du programme CASA était centralisée et sa direction, vouée à le réaliser à tout prix

L'autre facteur crucial dans les insuccès du programme CASA a été la volonté des têtes dirigeantes à la SAAQ de le mener à terme, avec son ampleur initiale, sans égard aux hausses de coûts et aux prolongations d'échéancier qui s'accumulaient. La gouvernance centralisée a laissé peu de place aux différents mécanismes de contrôle et permis la pleine expression de cette volonté.

La gouvernance du programme CASA s'est privée de mécanismes de contre-pouvoir fonctionnels. La SAAQ a bénéficié de multiples allègements réglementaires qui ont limité les contrôles gouvernementaux usuels pour un programme d'envergure. De plus, une bonne partie des fonctions importantes – directeur du programme, vice-président aux technologies de l'information (VPTI), dirigeant de l'information (DI) – était attribuée à une seule personne, Karl Malenfant, ce qui n'est pas compatible avec un environnement de contrôle sain. La mise en œuvre du plan de contrôle du programme n'a pas permis de contrebalancer sa personnalité forte. Plusieurs organes de la SAAQ n'ont ainsi pas réussi à exécuter leur mandat de surveillance et de contrôle de manière optimale. La Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) et la Direction des affaires juridiques (DAJ) n'ont que très peu été impliquées dans le programme CASA. Le travail de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de la performance (DVIEP) a été miné, puis discrédité aux yeux du conseil d'administration et de la haute direction.

La levée de certaines supervisions gouvernementales, la centralisation des rôles dans le cadre du programme CASA et l'insuffisance effective des contrôles ont permis que s'installe à la SAAQ une volonté de réaliser le programme CASA à tout prix, dans toute son ampleur. La SAAQ n'a jamais sérieusement remis en question cette ampleur, malgré d'importants dépassements de coûts. L'information trompeuse acheminée aux autorités gouvernementales concernant les dépassements de coûts et la tolérance de

la SAAQ envers les écarts de l'Alliance par rapport au contrat participent toutes deux de cette volonté d'achever le programme coûte que coûte. Finalement, la Commission a constaté que plusieurs règles et principes entourant l'octroi des contrats publics ont été ignorés ou contournés parce que la rapidité et la performance primaient.

3. La SAAQ ne s'est pas assurée qu'un PGI était la solution technologique appropriée pour répondre à ses besoins

La Commission est d'avis que les défaillances observées lors du positionnement de la SAAQ en faveur d'un PGI, à l'automne 2014, ont fait en sorte qu'elle ne s'est jamais assurée que la suite de PGI était la solution appropriée pour répondre à l'ensemble de ses besoins en matière de transformation numérique. Le mandat n'était pas orienté vers l'identification de la meilleure approche en matière de modernisation des technologies de l'information, mais plutôt vers la validation – ou non – du recours à un PGI pour l'effectuer, à l'exclusion d'autres modes de développement technologique, comme une combinaison de développement sur mesure effectué à l'interne et de progiciels génériques.

En se fiant largement à SAP pour déterminer si une suite de PGI était apte à répondre à ses besoins technologiques, la SAAQ l'a laissée exercer une grande influence sur l'issue de la démarche, un problème tant éthique qu'épistémologique. Avec les entrées de SAP au sein de la SAAQ, il n'est guère étonnant que la démarche ait mené à la conclusion que le produit phare de l'une – une suite de PGI – pouvait répondre aux besoins de l'autre. La SAAQ est arrivée à ce constat en amalgamant des taux d'appariement très variables selon les secteurs d'activité. Le résultat pour le seul secteur d'activité réellement en jeu dans le positionnement, l'accès au réseau routier, était beaucoup plus faible. L'enquête de la Commission révèle aussi que les informations concernant les aspects de coûts et de délais provenaient essentiellement de SAP et qu'ils ont été sous-évalués.

La Commission n'est pas en mesure de déterminer si un autre mode de développement technologique aurait nécessairement entraîné une issue différente en ce qui a trait à la transformation numérique de la SAAQ. Cependant, au regard des nombreux constats d'inadaptation de la suite de PGI aux besoins de la SAAQ, la Commission note que le succès d'une telle implantation repose sur la capacité de l'organisation à adopter le fonctionnement de la solution technologique plutôt que d'adapter celle-ci à ses propres besoins. Or, un organisme public aura toujours une mince marge de manœuvre à cet égard. La Commission n'est pas convaincue que la société d'État ait pleinement mesuré la complexité d'un tel choix.

4. Le processus d'acquisition n'a pas favorisé le libre marché et la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public

La Commission considère que le processus à trois appels d'offres qu'a élaboré la SAAQ a souffert de défauts de conception et que son déroulement n'a pas favorisé « la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public », comme le prescrit la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP), parce qu'il n'a pas ouvert la concurrence au maximum.

L'exclusion de toute solution technologique autre qu'une suite de PGI a d'abord limité à deux entreprises les éditeurs possibles pour le premier appel d'offres. De plus, la trop grande ampleur du programme CASA – avec la taille et la spécialisation de l'équipe qu'il requérait – ont aussi freiné la concurrence. Or, si seul un nombre restreint d'entreprises sont en mesure de soumissionner, il y a lieu de revoir la stratégie d'acquisition.

L'envergure colossale du processus dans lequel s'est engagée la SAAQ avec sa stratégie d'acquisition l'a amenée à adopter un comportement indolent à l'égard des problèmes survenus en cours de réalisation. La société d'État a ainsi accepté des soumissions non conformes ou inadmissibles à différentes étapes du processus d'adjudication. Au surplus, le concept d'appel d'offres qu'elle a développé comportait des faiblesses significatives, notamment la restriction de la concurrence quant au volet relatif à l'édition bien avant la fin du processus d'acquisition.

La SAAQ a ensuite mis en cause l'intégrité de l'appel d'offres en tenant des négociations sur des éléments fondamentaux à la suite de l'adjudication du contrat à l'Alliance. La méthode de calcul du CTA souffrait d'un vice substantiel en excluant de la concurrence une part considérable du contrat. Par ailleurs, puisque les appels d'offres ne comprenaient pas tous les besoins de la SAAQ que couvre finalement le programme CASA, certaines portions, comme les processus liés au contrôle routier, ont été exclues du libre marché. Le manque d'indépendance du comité de sélection en raison de l'influence des comités aviseurs et du groupe d'intégration, soutien et coordination – qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation claire de la part du Conseil du trésor – a aussi compromis l'intégrité du processus d'appel d'offres.

5. Le modèle contractuel du programme CASA a favorisé les dépassements de coûts

La SAAQ a conçu un modèle contractuel qui a favorisé les dépassements de coûts. Le contrat reposant sur le partage de risques empruntait des concepts à trois différents types de contrats : à forfait, à taux, aussi appelé « temps et matériel », et de partenariat. Le Conseil du trésor n'a pas clairement autorisé cette hybridité. Plusieurs questions des soumissionnaires concernaient la nature juridique du contrat, et les réponses de la SAAQ évitaient de la qualifier expressément, se contentant de renvoyer à la clause de partage de risques. Cette dernière cohabitait finalement dans le contrat avec des éléments difficilement compatibles, dont l'exigence que l'Alliance respecte un prix maximal, alors que la SAAQ était maître d'œuvre.

Le concept de partage de risques offrait l'espoir à la SAAQ d'éviter les dépassements de coûts. Il s'agissait d'une fausse impression de sécurité : elle n'a pas permis de contenir l'ampleur des dépassements de coûts. Il semble même que son optimisme – ou sa naïveté – à l'égard de ce concept ait plutôt donné lieu à une consommation hâtive du contrat.

6. Les coûts du programme CASA ont augmenté de manière importante, et ce, pour de multiples raisons

Le montage financier du programme reposait sur une combinaison d'efforts internes à la SAAQ et de paiements contractuels faits à l'Alliance. De même, à certains moments, la SAAQ tenait compte autant des coûts liés au développement de la solution technologique que des coûts liés à son exploitation après le déploiement, une enveloppe appelée « récurrence ».

Les coûts de développement permettent de réaliser et d'implanter la solution technologique. Ils ont été assumés tant par des efforts internes de la SAAQ que par une portion du contrat avec l'Alliance. À l'origine de la modernisation des systèmes technologiques de la SAAQ, le plan de pérennité était assorti d'un budget de développement de 364 millions \$. Lors du choix d'une suite de PGI comme mode de développement, en 2014-2015, l'estimation initiale de ces coûts de développement s'élevait à 269 millions \$. À l'issue du processus d'appel d'offres, au printemps 2017, la soumission de l'Alliance portait finalement l'envergure du développement à 375 millions \$. Les augmentations budgétaires substantielles se sont produites lors des replanifications de la livraison 2 jusqu'à ce que le règlement à

l'amiable, en septembre 2020, porte les coûts à 682 millions \$, sans identifier précisément les éléments qui ont entraîné la hausse. En définitive, le développement du programme s'établit à 620 millions \$, en raison de la décision de la SAAQ de mettre fin aux livraisons ultérieures à la livraison 2, gelant ainsi les coûts.

Quant aux coûts d'exploitation, la Commission ne peut en brosser un portrait exact, parce que la reddition de comptes de la SAAQ concernant les sommes consacrées au programme CASA à l'interne manque trop de constance. Les coûts inclus et la durée de référence ont varié jusqu'à ce que la SAAQ finisse par les masquer complètement à partir de 2020. En 2025, elle estimait, selon une méthodologie non vérifiée, que ces coûts seraient de 335 millions \$ à l'issue de la période de 10 ans prévue au contrat (donc jusqu'en mars 2027).

Ces deux types de coûts – de développement et d'exploitation – ont été assumés en partie par les sommes prévues au contrat avec l'Alliance et le reste a été attribué aux ressources internes de la SAAQ. Le montant du contrat, 458 millions \$ à l'origine, n'a pas changé pendant une bonne partie du déroulement du programme. La SAAQ a plutôt décidé de dépenser pour le développement du programme les sommes destinées à son exploitation. Trois avenants ont augmenté le montant du contrat à la toute fin du développement du programme pour le porter à 612 millions \$.

Il est donc difficile d'obtenir un portrait unique des coûts du programme CASA. Sa portée a changé entre son démarrage et la fin de sa réalisation. Les coûts internes à la SAAQ liés à son exploitation n'ont pas fait l'objet d'un suivi selon une méthodologie précise. Néanmoins, il est indéniable que les coûts totaux du programme CASA ont fortement augmenté durant sa réalisation. En prenant une période de 10 ans comme référence, la SAAQ présentait au gouvernement ces coûts totaux à 200 millions \$ en 2015, une somme grossièrement et volontairement sous-évaluée. À l'issue de l'appel d'offres, ils ont triplé, pour s'établir à 661 millions \$. Aux fins de la Commission, la SAAQ a déterminé, au terme d'une nouvelle estimation, que les coûts totaux engagés seraient de 955 millions \$ pour une portée moindre que celle des estimations initiales. En tentant d'établir une comparaison en fonction des paramètres initiaux du programme, la vérificatrice générale du Québec (VGQ) est parvenue à une somme de plus de 1,1 milliard \$.

7. Le déploiement de la livraison 2 n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante

La Commission est d'avis que la livraison 2, qui comprend le portail SAAQclic, n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante, tant sur le plan technologique qu'en matière de gestion du changement, ce qui explique les déboires observés lors de son déploiement.

Les équipes du programme CASA avaient réduit la portée des tests afin de respecter l'échéancier de mise en service du 20 février 2023 pour le grand public. En poursuivant les tests jusqu'au dernier moment – alors que la date du déploiement devenait immuable – la SAAQ s'est privée de la possibilité de réagir si ceux-ci étaient non concluants et n'a pu corriger que les anomalies jugées les plus urgentes. L'information et la formation nécessaires pour expliquer au personnel de la SAAQ comment utiliser la nouvelle solution ont connu le même retard.

La Commission constate également que la SAAQ ne s'était pas préparée à réagir à l'éventualité où la mise en ligne de ses nouveaux services ne se déroulerait pas comme prévu. Dans le contexte où certains tests ont été escamotés, l'absence de mesures de mitigation l'exposait d'autant plus à des risques de ratés lors du déploiement.

De plus, l'utilisation du Service d'authentification gouvernementale (SAG) pour accéder à

SAAQclic a été un facteur non négligeable dans la crise qui a suivi le déploiement de la plateforme. Quoique la technologie du SAG fonctionnait bien, la complexité de son processus d'authentification et le taux d'échec essuyé dans la création des comptes ont contribué à accroître l'achalandage dans les points de service de la SAAQ. Le MCN n'avait pas suffisamment fait connaître en amont ce nouveau service à la population.

Bref, la Commission est d'avis que la SAAQ n'était pas suffisamment prête pour le déploiement de la livraison 2.

VOLET 2 – LE NIVEAU DE CONNAISSANCE DES PERSONNES EN AUTORITÉ QUANT AUX PROBLÈMES DU PROGRAMME CASA

Quant au deuxième volet du mandat de la Commission, ce que savaient les personnes en autorité varie beaucoup dans le temps ainsi que d'une personne à l'autre.

8. La SAAQ a manqué de transparence quant au niveau de préparation de la livraison 2 avant son déploiement

Les manquements dans les préparatifs du déploiement de la livraison 2 n'ont jamais été clairement communiqués aux décideurs, qui n'ont donc pu participer aux durs choix auxquels la SAAQ était confrontée en ce qui a trait à la date du lancement.

Le gouvernement ne mettait aucune pression pour un déploiement hâtif de la livraison 2. Il favorisait une solution technologique fonctionnelle, particulièrement dans un contexte où elle visait un service public important. Or, le portrait des retards dans la préparation n'a pas été clairement communiqué aux décideurs. La date de déploiement a été fixée de façon à minimiser les coûts d'un énième prolongement et à profiter d'une fenêtre de déploiement à faible achalandage à la société d'État. Quoiqu'il en soit, la SAAQ avait le devoir d'être transparente envers son conseil d'administration et le gouvernement sur le risque qu'elle prenait en lançant une solution technologique dont la préparation était loin d'être optimale.

9. La réallocation fréquente des sommes au sein du contrat avec l'Alliance a contribué à la reddition de comptes nébuleuse de la SAAQ

La pratique de la SAAQ de fréquemment réallouer aux différentes enveloppes du programme CASA les sommes prévues au contrat avec l'Alliance a contribué à rendre ineffective la reddition de comptes de la SAAQ.

Le contrat avec l'Alliance comprenait des sommes affectées à différentes portions du programme (services professionnels, licences, etc.) et divisées entre deux phases de celui-ci, soit l'investissement pour développer la solution technologique et la récurrence qui permet son exploitation. La SAAQ considérait que ces enveloppes étaient des vases communicants. La Commission n'entend pas trancher la justesse de cette interprétation du contrat, mais il suffit de noter qu'elle n'y apparaissait pas clairement et surtout pas avec l'ampleur que la SAAQ lui a donnée. Cette fluidité a amené la société d'État à s'intéresser souvent au solde du contrat, la somme totale non dépensée, plutôt qu'au solde de chacune des enveloppes.

Cette pratique de réallocation des enveloppes du contrat a permis à la SAAQ d'accroître discrètement le financement du contrat, sans qualifier cette hausse de « dépense supplémentaire » au sens de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. En finançant les dépassements de coûts à même les enveloppes prévues à l'intérieur du montant total du contrat, la SAAQ en a retardé le moment où elle

serait contrainte de publier la dépense supplémentaire au SEAO. La Commission se demande si cela respecte l'intention qu'avait le législateur en obligeant la publication de toute dépense supplémentaire excédant de plus de 10 % la valeur initiale du contrat.

De plus, l'indicateur de suivi du contrat dans les nombreuses redditions de comptes de la société d'État a servi de paravent au dérapage du programme CASA. Les affirmations répétées de la SAAQ selon lesquelles elle respectait son contrat ou avait un contrat ferme étaient en effet vides de sens.

Bref, la décision de la SAAQ de réallouer de manière importante les sommes prévues au contrat a rendu opaque sa reddition de comptes.

10. Malgré une reddition de comptes complexe, le conseil d'administration a pu jouer son rôle à l'égard du programme CASA

L'information présentée au conseil d'administration quant aux orientations du programme CASA n'a pas toujours été constante ou claire. Néanmoins, cela n'a pas affecté substantiellement la capacité du conseil d'administration à exercer son pouvoir d'orientation générale sur le programme.

Tout d'abord, les périodes sur lesquelles la SAAQ s'est appuyée dans son analyse de l'évolution financière du programme CASA ont fluctué en cours de programme, tout comme les paramètres de suivi, ce qui a compliqué la tâche du conseil d'administration. Ensuite, des paramètres de coûts et d'échéancier étaient à l'occasion absents des redditions de comptes. De même, le phénomène de réallocation des enveloppes a rendu le suivi de la situation financière plus complexe. Finalement, la centralisation de la gouvernance du programme CASA a affecté la qualité de la reddition de comptes.

Malgré la présentation parfois fluctuante des informations financières, la Commission est d'avis que le conseil d'administration a globalement pu jouer son rôle quant aux décisions importantes touchant le programme CASA. À quelques exceptions près, il a reçu des informations suffisantes aux moments charnières. Au fur et à mesure que les coûts de la livraison 2 augmentaient, la direction a régulièrement informé le conseil des dépassements, lui permettant de constater que les bénéficiaires du programme fondaient comme neige au soleil. Le conseil d'administration a aussi été au cœur de la stratégie contractuelle pour renflouer le contrat avec l'Alliance.

11. La direction de la SAAQ a menti au gouvernement et aux parlementaires sur le déroulement du programme CASA

Après avoir soupesé l'ensemble de la preuve, la Commission est d'avis que pendant une grande partie du déroulement du programme CASA, la SAAQ a menti aux parlementaires, aux ministres et à leur cabinet sur l'état de sa réalisation. La société d'État a remis plusieurs redditions de comptes trompeuses aux autorités de l'État dans le but de dissimuler l'augmentation des coûts du programme, particulièrement durant le dérapage de la livraison 2 (2019-2023).

La SAAQ a transmis des informations trompeuses aux membres de l'Assemblée nationale durant plusieurs années. Cela a été le cas lorsqu'elle a répondu à la demande de la CAP de recevoir un suivi annuel du contrat avec l'Alliance. La reddition de comptes qu'elle a fournie à la CAP était destinée à donner l'impression aux parlementaires que le programme CASA se déroulait selon ses paramètres budgétaires initiaux, alors qu'il en était autrement. Tous les suivis annuels du contrat avec l'Alliance envoyés à la CAP étaient hypocritement rassurants. Pour les années 2022 et 2023, la SAAQ a aussi préparé de la documentation trompeuse en vue des séances d'étude des crédits. La Commission se désole de ce comportement de la SAAQ à l'égard des mécanismes démocratiques destinés

spécifiquement à permettre aux parlementaires de jouer leur rôle de contrôle et de vérification des comptes du gouvernement, notamment des sociétés d'État.

La transmission d'information tronquée aux ministres a quant à elle commencé dès que la SAAQ a sous-estimé les coûts du programme dans sa demande au Conseil du trésor pour être autorisée à tenir des appels d'offres selon des modalités particulières. Ensuite, en 2020, au moment où les coûts de la livraison 2 se sont envolés, la SAAQ a toujours adopté une attitude sécurisante auprès du gouvernement, ne communiquant jamais l'ampleur des augmentations.

La Commission retient que le ministre des Transports, François Bonnardel, n'a appris le budget total du programme CASA qu'à l'hiver 2021, même si, à ce moment-là, la SAAQ ne lui a pas indiqué que ce budget avait gonflé de plus de 300 millions \$ depuis ses débuts. En effet, des mois durant, la SAAQ a maintenu le gouvernement dans l'ignorance au sujet du règlement à l'amiable survenu en septembre 2020, qui a consacré le budget total du programme à 682 millions \$, plutôt que les 375 millions \$ convenus après l'appel d'offres. La Commission constate qu'en 2022, la SAAQ n'a jamais informé le gouvernement du fait qu'elle a étudié la possibilité de conclure un avenant au contrat avec l'Alliance de 222 millions \$. Le montant de l'avenant tel qu'il a été finalement signé (45,7 millions \$) a précisément été fixé pour en éviter la publication. La SAAQ a continué de communiquer des informations trompeuses au gouvernement jusqu'à l'arrivée d'Éric Ducharme comme président-directeur général, au printemps 2023.

La Commission conclut sur la base d'éléments de preuve particulièrement significatifs que les informations fallacieuses que la SAAQ a véhiculées ne sont pas le fruit d'erreurs d'inattention, mais le fait d'une action consciente visant à cacher aux parlementaires et au gouvernement – et donc à la population – le coût total du programme CASA et les dépassements de coûts qu'il subissait.

12. Des autorités gouvernementales ont obtenu à certains moments des informations fiables sur les problèmes dans le déroulement du programme CASA

Malgré la reddition de comptes trompeuse que la SAAQ a livrée à l'État, des membres du gouvernement et quelques fonctionnaires ont obtenu à différents moments des informations fiables sur les problèmes survenus dans le déroulement du programme CASA. Le portrait de la connaissance de ces informations varie cependant grandement dans le temps et selon l'acteur, ce qui est en soi anormal. L'état de la connaissance des autorités gouvernementales est nettement distinct selon qu'on se trouve avant, pendant ou après les quatre années où se sont concentrés les mensonges de la SAAQ (2019-2023).

À une exception près – l'estimation de 200 millions \$ pour les coûts totaux figurant dans la demande de modalités particulières d'appel d'offres soumise au Conseil du trésor –, la Commission constate que le gouvernement et l'administration publique ont reçu des informations exactes sur le déroulement du programme CASA, de sa planification jusqu'aux premières années de sa réalisation (2013-2019). Dès le départ, le gouvernement a généralement fait le choix conscient de laisser une grande liberté à la société d'État dans la gestion de son programme de transformation numérique.

C'est à partir de 2019, au moment où les coûts du programme CASA ont grimpé en flèche, que s'est créée une démarcation entre le déroulement du programme dans les faits et la connaissance qu'en avait le gouvernement.

Du côté politique, les autorités gouvernementales ont globalement été tenues dans l'ignorance concernant les difficultés du programme CASA. La Commission constate qu'à partir de 2021, le gouvernement a finalement été informé du fait que le programme CASA avait un budget de développement de 682 millions \$. Cependant, les propos rassurants de la direction de la SAAQ, qui réitérait le caractère ferme du contrat et qui ne communiquait aux acteurs politiques que le budget actuel, sans exposer son évolution depuis 2017, en atténuait la portée. Le même constat s'applique lors de l'entrée en fonction de Geneviève Guilbault comme ministre des Transports et de la Mobilité durable, en octobre 2022, en remplacement de François Bonnardel. Ni l'un ni l'autre des cabinets n'a été clairement informé de l'existence, cette année-là, d'une stratégie contractuelle visant à augmenter la valeur du contrat avec l'Alliance.

La situation différait sur le plan de l'administration publique. En raison de différentes obligations qui lui incombait, la SAAQ a transmis des informations plus complètes au MFQ sur le dérapage financier du programme. En juillet 2020, des fonctionnaires du MFQ apprenaient que la replanification de la livraison 2 aurait des répercussions importantes sur les résultats de la société d'État et qu'elle allait sans doute devoir revoir l'échéancier du remboursement de son déficit cumulé. En janvier 2022, le MFQ a reçu de la SAAQ un document indiquant que les investissements dans le programme CASA étaient passés de 376 millions \$ à 682 millions \$. Bref, entre 2020 et 2022, la SAAQ a acheminé à des fonctionnaires des informations plus explicites concernant les conséquences financières des replanifications de la livraison 2. Néanmoins, ni le MCN ni le DPI n'ont reçu ces informations plus claires. Or, la Commission ne peut que conclure que le DPI a lui-même participé à l'indisponibilité de l'information en ne s'assurant pas que la société d'État respectait le cadre réglementaire.

Dans la première moitié de 2023, à la suite du changement à sa présidence-direction générale, la SAAQ a cessé de masquer les données financières complètes sur le programme CASA. La Commission constate qu'à partir de ce moment-là, le gouvernement a été mis au fait des suites exactes à donner au programme CASA. La décision de la SAAQ de renflouer le contrat avec l'Alliance avec des avenants a été portée à la connaissance des membres du gouvernement, mais sans que soit retracé l'historique de l'évolution des coûts de CASA. Quoi qu'il en soit, le développement du programme CASA était alors terminé, et les dépassements de coûts étaient, en grande partie, déjà actés.

La Commission reconnaît trois facteurs qui ont contribué en particulier à la distorsion entre les renseignements disponibles sur le programme CASA et la compréhension qu'en avait le gouvernement. Le premier est le réflexe de la SAAQ de dissimuler les dépassements de coûts de la livraison 2 de 2019 à 2023. Ce facteur est non négligeable, voire déterminant. Le deuxième est le cloisonnement des connaissances entre les différents acteurs, qui n'ont semblé à aucun moment avoir partagé leurs constats ni pris conscience des divergences dans les éléments portés à leur attention. L'information était ainsi compartimentée en raison du statut de société d'État de la SAAQ, sans lien hiérarchique traditionnel avec l'administration publique. Finalement, le choc entre la réalité du programme CASA et la connaissance qu'en avaient les acteurs gouvernementaux découle aussi du constat de la vérificatrice générale du Québec, en février 2025, selon lequel le programme CASA coûtera plus de 1,1 milliard \$ d'ici 2027. Malgré l'absence de méthodologie unanime pour établir cette somme, il n'est pas étonnant que cet ordre de grandeur frappe l'imaginaire.

V. Les recommandations

Les déboires qu'a connus le programme CASA doivent inciter le Québec à améliorer sa gestion des projets de transformation numérique. Les recommandations de la Commission au gouvernement reposent sur deux principes importants. Premièrement, les difficultés rencontrées dans le cadre du programme CASA ne doivent pas dissuader l'État de mettre en œuvre d'autres initiatives tout aussi fondamentales pour se transformer. Deuxièmement, il lui faut résister à la tentation de répondre à chaque écueil du programme par une nouvelle règle qui viendrait freiner l'innovation au sein de l'appareil public. L'État doit plutôt se doter des moyens nécessaires pour réussir sa transformation numérique et prévenir d'autres dérapages.

1. Se doter d'une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État

Les premières recommandations visent à remédier à l'un des plus grands maux observés dans le cadre du programme CASA : l'absence d'expertise gouvernementale de pointe en matière de transformation numérique. À l'instar de plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le gouvernement du Québec doit se doter de capacités centralisées bien financées et incontournables réunissant l'expertise nécessaire pour assurer la cohérence, la supervision et l'accompagnement des grands projets numériques.

Le Québec doit créer une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État québécois. Les structures déjà en place, comme le MCN et le Centre québécois d'excellence numérique (CQEN), manquent d'influence structurante sur les décisions tout au long du cycle des projets et dépendent de la bonne volonté des ministères et autres organismes publics à collaborer avec eux.

Une fois l'entité centralisée instaurée, l'État doit obliger les organismes publics à y recourir pour leur transformation numérique. À des fins d'imputabilité et d'efficience, la responsabilité première de la planification, de la gestion, de la réalisation et du déploiement d'un projet numérique doit demeurer au sein de l'organisme public concerné. Cependant, les travaux de la Commission révèlent que l'avis d'une expertise indépendante doit être sollicité lorsqu'il s'apprête à franchir les moments charnières d'un projet informatique de grande envergure.

Puis, il faut accorder à l'entité centralisée des effectifs et des moyens nécessaires pour qu'elle accomplisse son mandat. Le gouvernement devrait lui fournir un financement stable, prévisible et adapté à la nature continue et évolutive de la tâche. De plus, au-delà des spécialités techniques liées à la transformation numérique, l'entité spécialisée doit disposer d'une expertise couvrant les autres domaines requis à la conception et à la mise en œuvre réussie de projets de technologies de l'information, notamment sur le plan contractuel et en gestion du changement. Les règles encadrant les ressources humaines doivent prendre en considération la grande concurrence du secteur privé pour cette expertise.

Finalement, la Commission recommande que tout projet de transformation numérique soit précédé d'une évaluation rigoureuse de la maturité numérique de l'organisme public concerné. Ce concept réfère à la capacité du personnel et des processus d'une organisation à tirer profit des possibilités qu'offrent les infrastructures technologiques. Les assises du modèle actuel doivent être élargies pour accorder plus d'importance aux dimensions organisationnelle, culturelle et de gouvernance. Cette évaluation devrait être assortie d'un avis obligatoire de l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État avant l'autorisation de projets de grande envergure.

2. Resserrer les règles de gouvernance des sociétés d'État

La Commission est d'avis que le Québec devrait resserrer certaines règles de gouvernance des sociétés d'État afin de renforcer leur responsabilité dans les projets de transformation numérique.

Tout d'abord, la législation québécoise n'établit pas clairement l'application de la responsabilité ministérielle dans le cas d'une société d'État. Sa codification permettrait de mettre fin à toute ambiguïté quant au rôle du ou de la ministre de tutelle. Ensuite, il importe de préciser les obligations du conseil d'administration d'une société d'État en ce qui a trait à la reddition de comptes. Les travaux de la Commission ont démontré une absence de paramètres clairs quant à ce qui est attendu de la part de sa présidence à cet égard, et la qualité de l'information que reçoit le ou la ministre responsable en souffre.

Puis, il faut renforcer le rôle du conseil d'administration d'une société d'État dans la sélection de sa présidence. Cette personne devrait servir de mémoire institutionnelle pour pouvoir pleinement assurer une reddition de comptes au gouvernement. Ce dernier devrait avoir à tenir compte du profil de compétences et d'expérience qu'élabore le conseil d'administration pour sa présidence. Cette personne devrait être choisie parmi les individus y ayant préalablement siégé. Suivant la même logique, le conseil devrait également pouvoir recommander une candidature au gouvernement.

Finalement, il faut redéfinir l'autonomie des sociétés d'État en fonction de la préserver pour les activités qui relèvent de leur mission première. L'État doit décentraliser certaines de ses fonctions pour assurer son efficacité. Or, une transformation numérique chevauche les fonctions principales et accessoires d'une société d'État. Si les dimensions culturelle, stratégique et organisationnelle d'une transformation numérique sont bel et bien au cœur de cette autonomie, il reste que plusieurs des facettes liées au volet numérique ne le sont pas. C'est pourquoi la société d'État devrait obligatoirement réaliser ses projets technologiques grâce à l'apport et aux recommandations écrites de l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique que la Commission recommande de créer.

3. Faire évoluer les lois et règlements pour assurer le succès des projets numériques

La Commission a conclu que l'un des deux principaux facteurs qui expliquent les difficultés qu'a connues le programme CASA est son envergure. Plus un projet technologique est vaste, plus son niveau de risque augmente et, conséquemment, la probabilité qu'il dérape. Le programme CASA a été conçu comme un mégaprojet impliquant un imposant appel d'offres et un contrat d'ampleur substantielle, en valeur comme en durée. Or, les mégaprojets technologiques échelonnés sur de longues périodes et comprenant des contrats colossaux sont une option rarement gagnante.

Définir en amont l'ensemble des besoins auxquels un projet doit répondre et les figer dans d'interminables et coûteux appels d'offres empêche la bonne gestion de l'incertitude inhérente à un long processus de transformation numérique. De même, les contrats de longue durée associés à ce type de mégaprojets placent l'État dans une relation de dépendance à l'égard d'un fournisseur, le contraignant à poursuivre le projet technologique peu importe les difficultés rencontrées. Ces contrats induisent d'ailleurs une fausse impression de sécurité, laissant croire que l'État est à l'abri de tous les risques liés à un projet.

Pour remédier aux problèmes qu'engendrent les mégaprojets, le développement technologique doit se faire par une série de projets de moindre envergure. Cela permet de tabler sur du développement fait de courtes itérations évolutives, plus adapté au progrès technologique. À l'instar de blocs de construction, de petits éléments simples et réutilisables peuvent être assemblés pour constituer des systèmes plus vastes

et plus robustes. Cette modularité permet une expérimentation continue, une amélioration progressive des solutions et une accélération de l'apprentissage organisationnel. L'amélioration incrémentale et la modularité permettent aussi de maîtriser l'incertitude, l'interdépendance et la complexité des systèmes à développer parce qu'ils exigent de réfléchir et de poser des gestes concrets pour assurer leur cohérence d'ensemble avec les processus opérationnels et les obligations réglementaires.

La Commission recommande de renforcer la notion de programme, qui englobe plusieurs projets de taille raisonnable, contrairement au programme CASA et à ses trois livraisons de grande ampleur. Cette approche présente un potentiel de mise en œuvre des principes de modularité et de réduction de la taille des projets tout en conservant une perspective à plus long terme sur la transformation numérique d'une organisation. Or, les lois et règlements en technologies de l'information sont articulés autour du concept de projet, et non de programme. Accorder une place centrale à la notion de programme permettrait à l'État d'approuver la direction de projets modulaires et incrémentaux et de l'ajuster au besoin en cours de réalisation. Cette proposition requiert toutefois un allègement du processus d'autorisation des projets, puisque leur nombre serait appelé à augmenter.

Une autre piste pour insuffler aux organismes publics la culture du développement technologique incrémental serait de plafonner le coût des projets et la durée des contrats. De l'avis de la Commission, la réglementation devrait être modifiée pour fixer, sauf exemption, un plafond des projets technologiques en deçà de 50 millions \$. Une telle limite réduirait le niveau de risque et obligerait l'organisme public à livrer des résultats concrets avec un budget moindre, quitte à scinder les projets et à en réaliser davantage. Il importe aussi de limiter la possibilité pour un organisme public de conclure des contrats de cinq ans ou plus.

Si l'approche à privilégier est celle de limiter la taille des projets et la durée des contrats, la Commission est néanmoins consciente du fait qu'il peut exister des situations exceptionnelles justifiant une relation contractuelle à plus long terme avec un même prestataire de services. À cette fin, les contrats de partenariat, qui ont démontré leur capacité à permettre la réalisation d'infrastructures complexes et risquées, devraient être disponibles pour mener à bien les projets de transformation numérique.

4. Favoriser la transparence et l'accès à une information fiable

La reddition de comptes des sociétés d'État devrait être simple, fiable, compréhensible et accessible pour éviter que ne se reproduise une situation où le gouvernement ne serait pas pleinement informé du déroulement d'un autre projet technologique.

Dans le cadre des projets d'envergure, l'ensemble des données communiquées au fil des ans aux différents acteurs gouvernementaux devraient être centralisées, en s'assurant que les ministres responsables reçoivent une information exacte et complète. Le ou la ministre responsable d'une société d'État devrait avoir à sa disposition un dossier regroupant les éléments relatifs à la situation financière de l'organisme et à ses projets d'envergure, y compris un historique permettant d'en suivre l'évolution sur une période d'environ 10 ans. Cela éviterait une perte de mémoire institutionnelle lors des transitions. Ce suivi doit reposer sur des définitions uniformisées des éléments courants qui permettent de comparer les projets.

Ensuite, il faut que les données figurant au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec soient arrimées au modèle incrémental de développement technologique que suggère la Commission. Une telle pièce maîtresse de la transparence de l'État envers le public doit permettre à quiconque d'obtenir un portrait global des programmes existants, avec tous les projets qui y sont associés, et d'obtenir des indicateurs objectifs sur leur état et leur déroulement.

À cette fin, le Tableau de bord devrait afficher de manière simple et accessible l'évolution des paramètres d'autorisation d'un projet. De même, les informations devraient demeurer affichées pendant au moins deux ans.

La SAAQ a été en mesure de cacher au public une dépense supplémentaire substantielle (45,7 millions \$) parce qu'elle se situait tout juste sous le seuil des 10 % du montant initial du contrat. L'obligation de publication au SEAO devrait donc être soumise à un double seuil, soit le moindre entre ce pourcentage et un montant fixe, que la Commission suggère d'établir à 1 million \$.

De même, il serait souhaitable que la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) prévoie explicitement les cas où il est nécessaire de rendre publique la conclusion d'une transaction et qu'elle précise à cet égard les informations devant être publiées. La possibilité de recourir aux modes privés de règlement des différends est une avenue souvent intéressante en matière contractuelle. Or, leur confidentialité est difficilement conciliable avec les règles en vigueur applicables aux contrats des organismes publics.

Finalement, l'indépendance des vérificateurs internes doit être protégée pour garantir la fiabilité des données présentées lors des redditions de comptes. La vérification interne étant sous l'autorité directe du comité d'audit du conseil d'administration, il est primordial que les membres de ce comité possèdent les compétences nécessaires pour exercer correctement leur rôle. La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* devrait préciser explicitement les compétences minimales exigées des membres des comités d'audit, qui devraient aussi recevoir une formation obligatoire dès leur nomination et participer à un programme de formation continue. La Commission recommande aussi la mise en place de mandats d'audit interne en continu lors des projets majeurs des sociétés d'État.

5. Bonifier les pouvoirs des remparts institutionnels de l'État québécois

En marge de l'enquête sur les faits, la Commission a constaté certaines lacunes dans la législation portant sur des institutions de l'État québécois qui servent de remparts, soit l'Autorité des marchés publics (AMP), le Commissaire au lobbying du Québec (CLQ) et les commissions d'enquête.

La Commission recommande de renforcer les outils dont dispose l'AMP pour accomplir son mandat à deux volets, l'un portant sur la conformité des processus contractuels des organismes publics et l'autre sur l'intégrité des entreprises contractant avec l'État québécois. Premièrement, le gouvernement devrait empêcher les organismes publics de faire appel à certains privilèges juridiques à l'encontre de l'AM. Ceux-ci sont difficilement justifiables lorsqu'ils sont invoqués à l'interne par l'État de façon à limiter les enquêtes. Au surplus, la gestion documentaire nécessaire pour protéger ces privilèges ralentit considérablement le pouvoir de vérification des organismes d'enquête. Deuxièmement, l'AMP devrait avoir le pouvoir d'exiger des engagements de confidentialité lors de ses enquêtes. Ce type d'ordonnance, figurant dans d'autres lois, évite la contamination de versions entre témoins qui nuit à la recherche de la vérité. Troisièmement, l'AMP devrait être autorisée à délivrer des citations à comparaître lorsqu'elle vérifie l'intégrité d'une entreprise, comme elle peut déjà le faire dans les dossiers où elle vérifie la conformité contractuelle. Cette différence entre les deux volets du mandat de surveillance des contrats publics de l'AMP est incongrue.

Concernant le Commissaire au lobbying du Québec (CLQ), la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* doit être réformée pour mieux circonscrire le démarchage qu'elle vise. Pour qu'elle s'applique, la loi exige que certaines catégories de lobbyistes obtiennent une contrepartie ou que leurs activités constituent une partie importante de leur fonction. À cela s'ajoute une exception excluant les démarches effectuées dans le cadre d'un appel d'offres public. Il ne s'agit là que de quelques exemples des lacunes actuelles de la loi qui doivent être corrigées.

Finalement, une loi désuète encadre les commissions d'enquête. La Commission est d'avis qu'il est plus que temps de la moderniser afin de rendre le travail d'enquête plus rapide, plus efficace et moins coûteux, et ce, tout en respectant les droits fondamentaux et procéduraux des personnes participantes et des témoins. Premièrement, la Commission recommande d'élaborer une meilleure structure de soutien matériel qui puisse intervenir dès l'édiction du décret instituant une commission d'enquête. Deuxièmement, le gouvernement doit faciliter les travaux préliminaires des commissions. La loi doit être adaptée à la collecte d'information électronique et permettre des pouvoirs d'inspection, de perquisition et de saisie. De même, les pouvoirs des commissaires devraient pouvoir être délégués de manière à faciliter le travail préalable d'enquête. Troisièmement, la protection des témoins entendus devant une commission d'enquête doit être renforcée, notamment en leur accordant celle prévue par la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*. Quatrièmement, un peu à l'image de la recommandation concernant l'AMP, la Commission recommande de permettre à une commission d'enquête d'admettre toute preuve émanant du gouvernement, de ses sociétés d'État et organismes publics, nonobstant certains privilèges de preuve. Cinquièmement, la Commission constate que le gouvernement doit encadrer la délivrance d'avis de conclusions défavorables.

Conclusion

Le risque que quelques revers surviennent à nouveau ne doit pas pousser le Québec à renoncer au courage nécessaire pour mener à bien son évolution technologique. Les recommandations que la Commission propose au gouvernement visent à remettre le Québec sur les rails des transformations numériques réussies. Cependant, l'apprentissage qui découle des échecs ne peut reposer que sur un impératif catégorique : celui de l'honnêteté de tous les acteurs publics. L'échec n'est pas une tare à cacher, mais il est le moteur d'un changement futur. C'est pourquoi chaque agent et agente de l'État doit faire le choix conscient de la franchise, non seulement dans ses réussites, mais aussi dans ses déconvenues. Ainsi, si l'administration publique québécoise réussit à conjuguer l'audace et la transparence, la Commission est persuadée que le Québec saura affronter les défis technologiques qui se dressent devant lui. Le respect de ces valeurs sera l'occasion de redonner confiance à la population envers ses services publics. Il s'agit probablement de ce dont les Québécoises et les Québécois ont maintenant le plus besoin.

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

Sommaire

FÉVRIER
2026

