

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

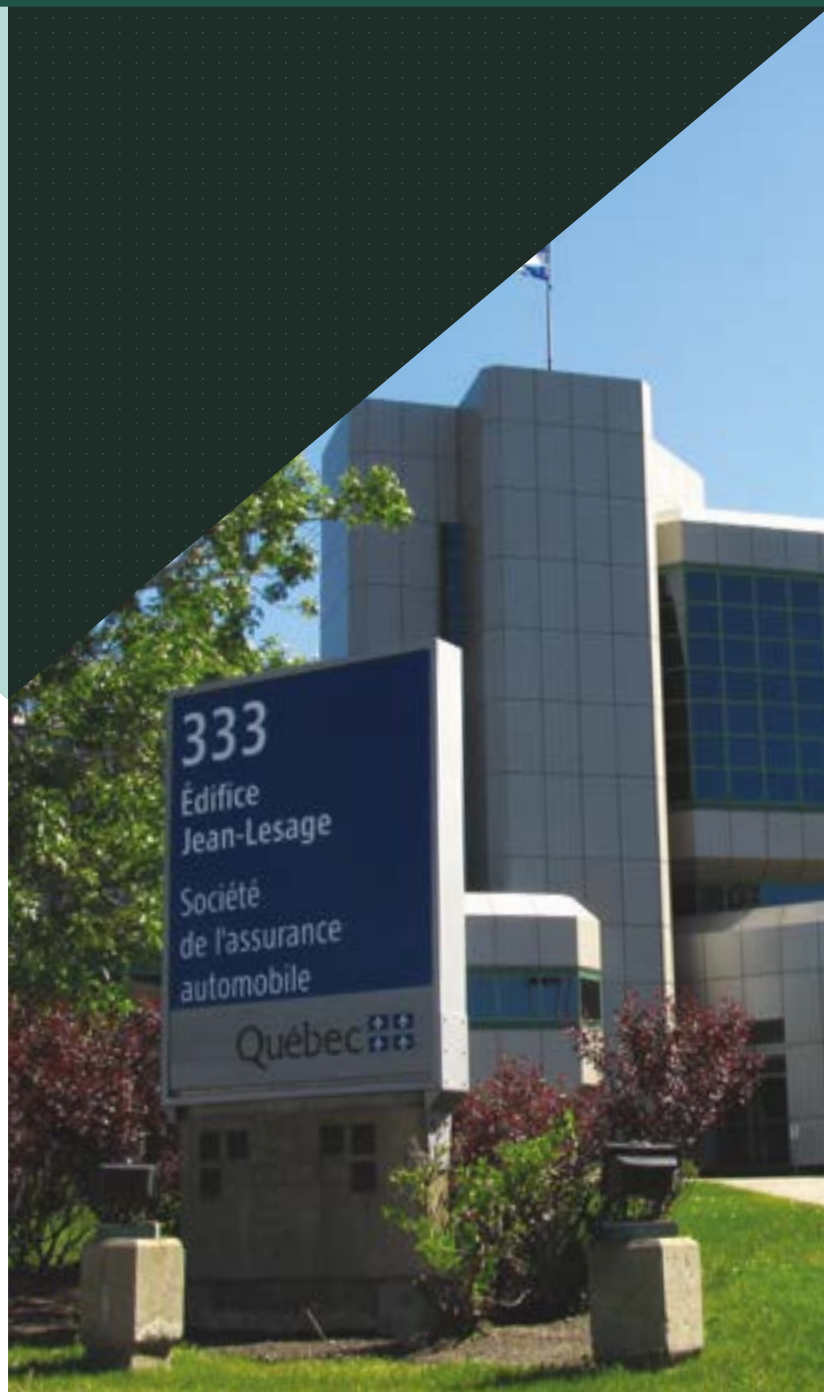
Rapport et recommandations

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 : 978-2-555-03065-7 (PDF)
© Gouvernement du Québec, 2026

Monsieur David Bihan
Secrétaire général et greffier
Ministère du Conseil exécutif
835, boulevard René-Lévesque Est, 2^e étage
Québec (Québec) G1A 1B4

Montréal, le 13 février 2026

Monsieur le Secrétaire général,

Le 18 mars 2025, le Conseil des ministres du Québec me mandatait, par le décret 299-2025, pour remettre au gouvernement un rapport comprenant mes recommandations sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec. C'est avec le sentiment du devoir accompli que je dépose aujourd'hui mon rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, mes salutations distinguées.



Denis Gallant
Commissaire

Table des matières

LISTES	TABLEAUX	XXI
	FIGURES	XXII
	SIGLES ET ACRONYMES	XXIII
INTRODUCTION		1
PARTIE I		3
Chapitre 1	Le mandat de la Commission	5
A/	Le contexte de création de la Commission	5
B/	Le rôle d'une commission d'enquête	7
C/	Le mandat de la Commission	9
(i)	Le décret constitutif	9
(ii)	Les décrets subséquents	11
Chapitre 2	Les travaux préliminaires	12
A/	L'établissement de la Commission	12
B/	L'équipe de la Commission	13
(i)	L'équipe juridique	13
(ii)	L'équipe d'enquête	14
(iii)	L'équipe administrative et de communication	14
C/	Les <i>Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite</i>	14
(i)	Leur fondement juridique	15
(ii)	Leur contenu relativement à l'enquête	15
D/	La phase d'enquête	16
E/	Les défis posés par l'obtention et la gestion de la preuve	17
(i)	Les objections basées sur différents privilèges en droit de la preuve	17
(ii)	L'absence de pouvoir de contrainte hors présence du commissaire	18
(iii)	L'absence de protection contre les représailles pour les témoins	19
(iv)	La gestion chronophage de la preuve	20
Chapitre 3	Les audiences publiques	21
A/	Le caractère public d'une commission d'enquête	21
B/	La diffusion des travaux de la Commission	22
C/	Les statuts de participant et d'intervenant	23
D/	Les trois phases des audiences	24

PARTIE II	L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	27
Chapitre 1	L'État, ses institutions et les enjeux de la décentralisation	29
A/	Certaines institutions de l'État central	29
(i)	L'Assemblée nationale	29
(ii)	Le gouvernement	29
	(a) Le premier ou la première ministre	30
	(b) Le Conseil des ministres	30
	(c) Les ministres	30
	(d) Le Conseil du trésor	31
(iii)	Les appareils administratifs	31
	(a) Le ministère du Conseil exécutif	32
	(b) Le Secrétariat du Conseil du trésor	32
	(c) Le ministère des Finances	33
	(d) Le ministère des Transports et de la Mobilité durable	33
	(e) Le ministère de la Cybersécurité et du Numérique	33
B/	La décentralisation administrative et les sociétés d'État	34
(i)	Le choix de la décentralisation	35
(ii)	Les sociétés d'État et leur modèle de gouvernance	35
(iii)	Le modèle de reddition de comptes et de gouvernance des organismes décentralisés	37
	(a) La tutelle administrative plutôt que la subordination hiérarchique	37
	(b) La reddition de comptes à d'autres institutions	38
	(c) Les défis de la supervision gouvernementale hors de la hiérarchie traditionnelle	39
C/	La responsabilité ministérielle	39
(i)	En lien avec les sociétés d'État	42
(ii)	En lien avec le cabinet politique	42
D/	Les entités de surveillance et de contrôle de l'État	44
(i)	La Commission de l'administration publique	44
(ii)	Le Vérificateur général du Québec	44
(iii)	Le Protecteur du citoyen	45
(iv)	Le Commissaire à la lutte contre la corruption	45
(v)	L'Autorité des marchés publics	46
Chapitre 2	La Société de l'assurance automobile du Québec	48
A/	La création de la SAAQ : contexte et fonctions	48
B/	La gouvernance à la SAAQ	49
(i)	Les hautes instances	49
(ii)	L'évolution de la structure administrative de la SAAQ de 2013 à 2024	50
C/	Le budget de la SAAQ	53
D/	La distinction entre les fonctions fiduciaires et autres que fiduciaires de la SAAQ	53

E/	Les mécanismes de supervision gouvernementale de la Société	54
(i)	La tutelle administrative exercée par le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable	54
(ii)	Les rapports déposés à l'Assemblée nationale et les audiences à la Commission de l'administration publique	55
(a)	Le rapport annuel de gestion	55
(b)	Les états financiers	55
(c)	La vérification annuelle	55
(d)	Le rapport du Protecteur du citoyen	56
(e)	L'audit de performance	56
(f)	L'audition des sous-ministres et des directions d'organismes publics à la Commission de l'administration publique	56
(iii)	La surveillance des contrats	57
(iv)	Le contrôle des ressources humaines	57
(v)	Les enquêtes criminelles du Commissaire à la lutte contre la corruption	58
(vi)	Le contrôle des projets technologiques	58
Chapitre 3	Le cheminement d'un projet technologique	59
A/	Le cadre juridique	59
(i)	Le cadre législatif	59
(ii)	Le cadre réglementaire	61
B /	Quelques notions fondamentales	62
(i)	Projet	63
(ii)	Activités	63
(iii)	Programme	64
(iv)	Contrat	64
C/	Les statuts spécialisés	64
(i)	Le statut de dirigeant principal de l'information	65
(ii)	Le statut de dirigeant de l'information	65
D/	La planification	66
(i)	De 2012 à 2018	67
(ii)	De 2018 à 2022	67
(iii)	Depuis 2022	69
E/	La gestion des bénéfices	69
F/	L'autorisation d'un projet	70
(i)	De 2012 à 2018	70
(ii)	De 2018 à 2022	71
G/	Le suivi d'un projet	72
(i)	De 2012 à 2018	73
(ii)	De 2018 à 2022	73
(iii)	Depuis 2022	74
H/	Le bilan d'un projet	74
(i)	De 2012 à 2018	75
(ii)	De 2018 à 2022	75
(iii)	Depuis 2022	75

Chapitre 4	L'encadrement d'un contrat public en matière de technologies de l'information	76
A/	Le cadre juridique	77
	(i) Les normes de gestion contractuelle des organismes publics	77
	(a) La Loi sur les contrats des organismes publics	77
	(b) Les règlements découlant de la Loi sur les contrats des organismes publics	79
	(c) Les directives du Conseil du trésor	81
	(1) La Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement de services et de travaux de construction des organismes publics	81
	(2) La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics	82
	(3) La Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle	82
	(d) Les politiques du Conseil du trésor	82
	(1) La Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics	83
	(2) La Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles	83
	(ii) Les normes qui s'appliquent de manière incidente à la gestion contractuelle des organismes publics	84
	(a) La Loi sur la concurrence	84
	(b) Le Code civil du Québec	84
	(c) La Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État	84
	(d) La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme	85
	(e) Les accords de libéralisation des marchés publics	85
	(iii) Les guides et codes de bonnes pratiques en matière de gestion contractuelle des organismes publics	86
	(a) Le Guide de vérification du processus de gestion contractuelle	86
	(b) Le Guide sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle	86
	(c) Le Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information	87
	(d) Les autres outils d'aide et de rédaction de documents d'appel d'offres	87
	(iv) Les règles internes de gestion contractuelle	88
	(a) Le Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec	88
	(b) Le Répertoire des pouvoirs délégués en matière de gestion contractuelle	88
	(c) La Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction	89
B/	Les directions et statuts spécialisés	90
	(i) Le statut de dirigeant de l'organisme	90
	(ii) Le statut de responsable de l'application des règles contractuelles	91
	(iii) La Direction de la gestion et de la conformité contractuelles	92
	(iv) La Direction des affaires juridiques	92
	(v) La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes	93

C/	Le processus de gestion contractuelle des organismes publics	94
(i)	Les étapes préalables au processus d'acquisition	94
(a)	L'évaluation des besoins et l'estimation des coûts	94
(b)	La détermination du mode de sollicitation	96
(1)	Les contrats dont la dépense est égale ou supérieure aux seuils minimaux	97
(2)	Les contrats dont la dépense est inférieure aux seuils minimaux	98
(c)	L'élaboration de la stratégie d'acquisition	98
(1)	Le recours à l'allotissement, le cas échéant	98
(2)	Le type de contrat	99
(d)	La rédaction des documents d'appel d'offres	100
(e)	La formation du comité de sélection	101
(ii)	Le processus d'octroi d'un contrat	102
(a)	La publication de l'appel d'offres	102
(b)	L'analyse des soumissions	102
(1)	La vérification des conditions d'admissibilité et de conformité	102
(2)	L'évaluation de la qualité	104
(c)	La tenue d'un dialogue compétitif	106
(d)	L'adjudication du contrat	107
(1)	Le coût total d'acquisition	107
(2)	Le contrat à commandes et le contrat à exécution sur demande	108
(iii)	L'exécution du contrat	108
(a)	Le suivi de l'exécution	108
(b)	La modification du contrat	109
(c)	Le règlement des différends	110
(1)	L'utilisation des modes privés de règlement des différends par l'État	111
(2)	L'utilisation des modes privés de règlement des différends dans un processus contractuel	112
(iv)	La fin du contrat	112
(a)	L'évaluation de rendement	112
(b)	La publication au SEAO de la description finale du contrat	113
PARTIE III	L'ENQUÊTE SUR LES FAITS	115
Chapitre 1	Les débuts de la modernisation des systèmes de technologies de l'information (2011-2013)	118
A/	Le contexte de la modernisation	118
B/	Le plan de pérennité (de 2011 à 2013)	120
(i)	Adoption du plan de pérennité (novembre 2011)	120
(ii)	Démarrage du plan de pérennité (janvier 2012)	124
(iii)	L'évaluation des bénéfices du plan de pérennité (février 2013)	124
Chapitre 2	L'allègement de l'encadrement de la SAAQ dans la gestion de ses projets en technologies de l'information (2014)	126
A/	Les dérogations à la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement	126
(i)	Le CT 213662 (février 2014)	127
(ii)	Le décret ministériel (mars 2014)	128
B/	La Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles (juin 2014)	129
C/	Les conséquences de l'allègement réglementaire sur le programme CASA	129

Chapitre 3	Le positionnement d'un PGI (2014-2015)	131
A/	L'embauche de Karl Malenfant (2013)	131
B/	La transition du plan de pérennité tel qu'adopté au positionnement d'un PGI	132
(i)	L'élargissement de la portée du bloc H (d'octobre 2013 à mars 2014)	132
(ii)	Le lancement de la demande d'information et du premier projet du bloc H (de mars à juin 2014)	133
(iii)	La diffusion de l'idée d'une suite de PGI (de février à août 2014)	134
C/	Le mandat de positionnement d'un PGI	134
(i)	La planification du mandat (d'août à septembre 2014)	135
(ii)	Le choix de positionner un PGI avec les services de SAP	137
(iii)	Les échanges entre SAP et la SAAQ (de juillet à octobre 2014)	138
(iv)	L'appariement à l'aide de scénarios opérationnels (de septembre à décembre 2014)	139
(v)	Les problèmes posés par des discussions avec un seul éditeur de PGI	141
(vi)	L'estimation des coûts et des bénéfices (décembre 2014)	143
D/	La décision de remplacer le plan de pérennité tel qu'adopté par l'acquisition d'un PGI	147
(i)	La deuxième phase de la demande d'information (de décembre 2014 à mars 2015)	147
(ii)	Le sommaire de gestion du mandat de positionnement d'un PGI (décembre 2014)	148
(iii)	L'approbation du positionnement (janvier et février 2015)	149
Chapitre 4	L'arrivée de personnes issues de l'entourage de Karl Malenfant à la SAAQ	150
A/	Les contrats de gré à gré accordés à Madeleine Chagnon et à Louise Savoie (de novembre 2013 à avril 2015)	152
B/	L'appel d'offres P22960 (de mars à mai 2015)	153
C/	L'appel d'offres P23365 et le recrutement des conjointes des soumissionnaires (de février 2015 à janvier 2016)	155
D/	Les autres contrats de gré à gré accordés à d'anciens collègues (de juillet 2015 à juin 2016)	157
E/	L'appel d'offres P24229 (d'octobre 2016 à avril 2017)	158
F/	Le renouvellement des contrats issus des appels d'offres	159
G/	L'état du problème et sa connaissance par la SAAQ et le gouvernement (de 2015 à 2017)	161
Chapitre 5	La préparation du processus d'adjudication (2014-2015)	164
A/	La conception de la stratégie d'acquisition (d'octobre 2014 à avril 2015)	164
B/	La demande d'autorisation au Conseil du trésor (avril 2015)	166
(i)	La justification de la demande et le processus d'appel d'offres proposé	166
(ii)	L'estimation des coûts du projet	168
(iii)	L'annonce du partage de risques	170
C/	L'approbation de la demande d'autorisation par le Conseil du trésor (avril 2015)	171

Chapitre 6	Le processus d'adjudication (2015-2017)	173
A/	La préqualification d'éditeurs et d'intégrateurs de suites de PGI	173
(i)	L'appel d'offres visant la préqualification d'éditeurs de suites de PGI (étape A, de mai à juin 2015)	173
(a)	Sa publication (mai 2015)	173
(b)	La formation de comités technique et de sélection (d'avril à mai 2015)	174
(c)	L'analyse des soumissions (juin 2015)	175
(1)	<u>La vérification des conditions d'admissibilité et de conformité</u>	176
(2)	<u>L'évaluation de la qualité par le comité de sélection</u>	178
(ii)	L'appel d'offres visant la préqualification d'intégrateurs de suites de PGI (étape B, de juin à septembre 2015)	179
(a)	Sa publication (juin 2015)	179
(b)	La formation de comités technique et de sélection (août 2015)	180
(c)	L'analyse des soumissions (d'août à septembre 2015)	180
B/	Le concept du troisième appel d'offres	181
(i)	La rédaction de l'appel d'offres	182
(ii)	Sa publication (octobre 2015)	183
(a)	L'objet de l'appel d'offres et la stratégie de mise en œuvre exigée	183
(b)	Le processus de sélection retenu	184
(c)	L'évaluation de la qualité des soumissions	186
(1)	<u>Les critères</u>	187
(2)	<u>Les comités aviseurs</u>	187
(3)	<u>Le groupe d'intégration, soutien et coordination</u>	188
(4)	<u>Le comité de sélection</u>	188
(5)	<u>Les problèmes que pose ce concept d'évaluation de la qualité</u>	190
C/	La sélection d'une alliance composée d'un éditeur et d'un intégrateur préqualifiés	194
(i)	La sélection d'un vérificateur externe (de décembre 2015 à mars 2016)	195
(ii)	La vérification des conditions d'admissibilité et de conformité (étape C, de juin à septembre 2016)	197
(iii)	L'évaluation de la qualité des soumissions, premier tour (étape D, juillet 2016)	198
(a)	Par les comités aviseurs et le groupe d'intégration, soutien et coordination	199
(b)	Par le comité de sélection	200
(iv)	L'évaluation de la qualité des soumissions, deuxième tour (étape E, de mai à octobre 2016)	202
(a)	Par les comités aviseurs et le groupe d'intégration, soutien et coordination	203
(b)	Par le comité de sélection	204
(c)	Les problèmes posés par le fait de continuer avec un seul éditeur	206
(v)	La tenue d'un dialogue compétitif (étape F, d'octobre 2016 à janvier 2017)	208
(a)	Les ateliers du dialogue compétitif (d'octobre à décembre 2016)	208
(b)	Les modifications apportées à l'appel d'offres (de novembre 2016 à janvier 2017)	211
(c)	L'ouverture des soumissions finales (janvier 2017)	212
(vi)	L'évaluation de la qualité des soumissions amendées (étape G, de janvier à février 2017)	214
(vii)	L'adjudication du contrat (étape H, de février à mars 2017)	215
(a)	Le calcul du coût total d'acquisition (février 2017)	215
(b)	Le calcul du prix ajusté le plus bas (février 2017)	218
(c)	La décision d'adjudication du contrat à l'Alliance SAP-LGS/IBM (février 2017)	219
(1)	<u>Les risques que soulève le comité de sélection</u>	219
(2)	<u>L'écart entre l'estimation des coûts et le prix ajusté le plus bas</u>	222

Chapitre 7	La conclusion du contrat (de mars à juin 2017)	223
A/	Les négociations (de mars à juin 2017)	223
B/	L'entente de principe (mars 2017)	226
C/	La conclusion de trois ententes contractuelles avec l'Alliance (juin 2017)	228
D/	L'état de la connaissance des personnes en autorité	229
 Chapitre 8	 Le contrat conclu avec l'Alliance	 230
A/	La relation entre les trois ententes et les autres documents contractuels	230
B/	Les paramètres fondamentaux	231
(i)	La portée	231
(ii)	La durée	232
(iii)	Le prix	232
C/	Le type de contrat et le partage de risques	234
(i)	Le type de contrat	234
(ii)	La clause de partage de risques	236
(a)	Ses origines	237
(b)	L'incompréhension qu'elle suscite	238
(c)	Son contenu	238
D/	La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre	240
E/	Les modalités d'exécution des services professionnels	242
(i)	Le découpage du programme en livraisons et en lots de travail	243
(ii)	Le Plan de qualité programme	244
(iii)	Les méthodes agiles	245
(iv)	Le fonctionnement par binôme et la gestion des ressources humaines	247
(v)	La langue de travail, l'horaire de travail et la localisation des ressources	247
F/	L'acquisition des licences, la personnalisation de la suite de PGI et leur propriété intellectuelle	248
G/	Le contrôle de la qualité par une firme de vérificateurs indépendants	250
H/	Les mécanismes de garantie et de responsabilité	250
(i)	Les garanties	250
(ii)	Les limitations de responsabilité	251
(iii)	Le cautionnement	252
(iv)	La retenue contractuelle	252
I/	Le mécanisme de règlement des différends	253
J/	Les situations où le contrat peut être résilié	254

Chapitre 9	La réalisation des deux premières livraisons et les premiers écueils (2017-2019)	255
A/	La situation financière de la SAAQ au démarrage du programme	255
B/	Le contenu du programme	256
(i)	Son budget	256
(ii)	Ses livraisons	257
C/	Le démarrage du programme et les premières frictions entre la SAAQ et l'Alliance	260
(i)	Le niveau de qualification et d'expérience des ressources humaines de LGS/IBM	261
(ii)	La localisation des équipes et la langue de travail	262
(iii)	Les travaux de conversion des données	264
(iv)	Les taux horaires facturés par LGS/IBM	266
D/	Les premiers écueils dans l'encadrement de l'équipe du programme	270
(i)	L'absence de Plan de qualité programme	271
(ii)	La faiblesse du bureau de programme et les demandes d'ajustement de projet	272
(iii)	Les dysfonctions au sein du plan de contrôle interne	273
(a)	Les trois lignes de maîtrise	273
(b)	La mise en place tardive du plan	275
(c)	Les tensions entre la première ligne de maîtrise et les deux autres	275
E/	Le déploiement de la livraison 1 (janvier 2019) et son bilan	276
F/	La reddition de comptes satisfaisante des livraisons 0 et 1	277
(i)	Au conseil d'administration	277
(ii)	Au gouvernement	278
G/	Les révélations médiatiques sur le programme CASA (avril 2018)	279
Chapitre 10	Le démarrage de la livraison 2 jusqu'au règlement à l'amiable (2017-2020)	280
A/	Les particularités de la livraison 2	280
B/	Les fissures hâtives dans la réalisation de la livraison 2 (2017-2018)	283
(i)	L'intégration complète du contrôle routier	283
(ii)	La complexité des règles métier	285
(iii)	Les difficultés dans l'implantation des méthodes agiles	287
(iv)	L'ampleur de la conversion des données	289
(v)	La rareté des ressources humaines	290
(vi)	La poursuite des frictions contractuelles	291
C/	Les deux premières replanifications (2018-2019)	293
(i)	La reprise de contrôle par la SAAQ (fin 2018)	293
(ii)	L'évaluation des équipes spécialisées d'IBM (janvier et février 2019)	294
(iii)	L'entente de principe (février 2019)	295
(iv)	La deuxième replanification (de mai à octobre 2019)	296
D/	La gouvernance de la livraison 2 au fil des embûches	298
E/	La réconciliation des écarts (d'octobre 2019 à juin 2020)	300
(i)	Les travaux du comité de réconciliation (d'octobre 2019 à février 2020)	300
(ii)	La troisième replanification (de mai à juillet 2020)	302
(iii)	L'échec du processus de réconciliation (juin 2020)	303

F/	L'information transmise à l'État central au sujet du dérapage de la livraison 2	303
(i)	La connaissance du programme CASA au sein du nouveau gouvernement Legault (automne 2018)	304
(ii)	L'annonce au gouvernement d'un report du déploiement (début 2020)	305
(iii)	Les mensonges devant la Commission de l'administration publique (mai 2020)	306
(iv)	Le ton rassurant au sujet des replanifications (été 2020)	307
G/	Le litige entre la SAAQ et l'Alliance (de juin à septembre 2020)	310
(i)	La médiation comme stratégie pour la SAAQ	310
(ii)	L'objet du litige	311
(iii)	Le déroulement de la médiation	313
H/	La transaction du 30 septembre 2020	314
(i)	Son contenu	314
(ii)	L'approbation de la transaction et son incidence budgétaire	316
Chapitre 11	L'échec des outils de reddition de comptes des projets technologiques	318
A/	La réforme de 2017 de la <i>Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement</i>	318
(i)	Son objectif	319
(ii)	Les changements au processus d'autorisation	319
(iii)	Les outils de reddition de comptes	320
(a)	Le Système intégré de gestion des ressources informationnelles	320
(b)	Le Tableau de bord des projets en ressources informationnelles	321
B/	Une conception du programme CASA incompatible avec les outils de reddition de comptes	321
(i)	La fragmentation du programme	321
(ii)	L'effet de l'allègement réglementaire de 2014 qui perdure au-delà de 2018	324
(iii)	La rentabilité de l'investissement par opposition aux paramètres d'autorisation	325
C/	Le manque de volonté de la SAAQ et du gouvernement à résoudre le problème	326
(i)	L'identification du problème (août 2020)	327
(ii)	Les mesures de redressement exigées (août 2020)	328
(iii)	L'option de l'octroi d'une nouvelle dérogation (à partir d'octobre 2020)	328
(iv)	L'absence d'une nouvelle dérogation	330
(v)	Le laisser-aller gouvernemental face à l'insubordination de la SAAQ	331
Chapitre 12	Les répercussions du règlement à l'amiable sur la livraison 2 et la quête pour financer le programme (2020-2022)	332
A/	Les conséquences du règlement à l'amiable sur la gestion du programme CASA	332
(i)	Le choix du mode de financement de l'augmentation des coûts	333
(ii)	Les changements apportés aux pratiques de reddition de comptes financière	335

B/	La transparence fluctuante de la SAAQ à l'égard des parlementaires	336
(i)	Le maintien du gouvernement dans l'ignorance (automne 2020)	336
(ii)	La révélation du budget de développement et le suivi fait au ministre des Transports (de janvier à juin 2021)	339
(iii)	L'information trompeuse transmise à la Commission de l'administration publique (mars 2021)	340
(iv)	L'indifférence du ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale	341
C/	L'accès des fonctionnaires à l'heure juste concernant la situation financière du programme (2020-2022)	343
D/	Le rejet d'un avenant global comme stratégie contractuelle	345
(i)	Le refus d'un avenant par la présidente-directrice générale sortante (automne 2021)	346
(ii)	L'arrivée de Denis Marsolais à la présidence-direction générale (janvier 2022)	346
(iii)	Le premier scénario d'un seul avenant substantiel (de mars à juin 2022)	347
(iv)	Les deux rencontres avec le gouvernement (juin 2022)	349
E/	L'audit externe supplémentaire du programme (de mars à juillet 2022)	351
F/	La stratégie contractuelle retenue	352
(i)	La stratégie contractuelle des multiples avenants et contrats (de juillet à septembre 2022)	353
(ii)	L'information transmise au ministère du Conseil exécutif (septembre 2022)	355
(iii)	La conclusion du premier avenant de 45,7 millions \$ (de septembre à novembre 2022)	357
Chapitre 13	Les préparatifs en vue du déploiement de la livraison 2 (2022-2023)	360
A/	Les orientations fondamentales du déploiement	360
(i)	L'approche de déploiement en mode big bang	360
(a)	Ses caractéristiques	360
(b)	Son choix	361
(c)	Les autres modes de déploiement	364
(d)	La communication de ses risques	365
(ii)	L'utilisation du Service d'authentification gouvernementale	367
(a)	Le projet gouvernemental	367
(b)	La décision d'utiliser le SAG pour le programme CASA	368
B/	Les tests en vue du déploiement	370
(i)	Les types de tests envisagés	370
(ii)	Le retard dans la phase de tests et son chevauchement avec la phase de développement	371
C/	L'information transmise au gouvernement	373
(i)	La rencontre du 31 octobre 2022 avec Éric Caire	373
(ii)	La rencontre du 2 novembre 2022 avec Geneviève Guilbault	374
(iii)	La rencontre du 3 novembre 2022 avec Yves Ouellet	375

D/	La détermination de la date du déploiement	376
(i)	Le report de la date du déploiement à février 2023	376
(ii)	La communication au gouvernement du report du déploiement	379
(iii)	La réduction de la portée des tests	379
(iv)	Les répercussions financières du report	381
(v)	La décision de déployer	382
Chapitre 14	Le lancement chaotique de SAAQclic (2023)	384
A/	Les communications publiques en vue du lancement	384
B/	La première semaine et ses signes avant-coureurs	386
(i)	La préouverture difficile (du 17 au 19 février 2023)	387
(ii)	Les ennuis informatiques suivant le lancement (du 20 au 26 février 2023)	388
C/	Une deuxième semaine désastreuse	389
(i)	Le début des files d'attente (à partir du 27 février 2023)	389
(ii)	Des problèmes au-delà des points de service	389
(iii)	Le plan d'action de la SAAQ et la création d'une cellule de crise (mars 2023)	390
D/	L'intervention du gouvernement dans la crise	391
(i)	La gestion de crise par le gouvernement	391
(ii)	Les arrêtés ministériels (7 mars 2023)	392
(iii)	L'information transmise au premier ministre durant la crise	392
Chapitre 15	Les lendemains du déploiement raté de SAAQclic (de 2023 à aujourd'hui)	395
A/	Les conséquences immédiates du lancement sur la SAAQ	395
(i)	Le changement à la présidence-direction générale de la SAAQ (avril 2023)	395
(ii)	L'examen externe de PricewaterhouseCoopers (d'avril à août 2023)	397
B/	La transition d'une reddition de comptes trompeuse à une reddition plus exacte (avril 2023)	398
C/	La quête renouvelée pour assurer le financement du programme CASA	399
(i)	La tentative par LGS/IBM de se délester du soutien intensif à la SAAQ (mai 2023)	399
(ii)	L'octroi d'un deuxième avenant au contrat (août 2023)	400
(iii)	L'octroi d'un troisième avenant et les appels d'offres subséquents (de juin à novembre 2024)	403
(iv)	La fin prochaine du contrat avec l'Alliance	404
D/	Les difficultés à produire le rapport annuel de gestion (d'octobre 2023 à janvier 2025)	405
E/	La situation financière précaire de la SAAQ	407
F/	Les perspectives	410
(i)	Certains autres changements dans la gouvernance de la SAAQ	410
(ii)	Vers la fin du programme CASA	411

PARTIE IV	LES CONCLUSIONS	415
VOLET 1	LES PROBLÈMES DANS LA GESTION ET LA RÉALISATION DU PROGRAMME CASA	419
Chapitre 1	Le programme CASA était trop vaste, trop ambitieux et devait être mis en œuvre trop rapidement	422
A/	La grande envergure d'un projet informatique est généralement annonciatrice de son échec	422
B/	Le programme CASA a été conçu comme un projet à haut risque d'échec	424
C/	La SAAQ a versé dans une surenchère d'innovations	426
D/	La SAAQ a augmenté le niveau de risque en cours de route	428
Chapitre 2	La gouvernance du programme CASA était centralisée et sa direction, vouée à le réaliser à tout prix	429
A/	La gouvernance du programme était problématique	429
(i)	De multiples allègements réglementaires	429
(ii)	Une centralisation des rôles	430
(iii)	Un plan de contrôle inefficace	431
(a)	La mise à l'écart de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles	432
(b)	L'implication insuffisante de la Direction des affaires juridiques	433
(c)	Le travail miné puis discrédité de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de la performance	434
B/	La direction du programme voulait le réaliser à tout prix	436
(i)	L'absence de remise en question de l'ampleur du programme, malgré les augmentations de coûts	436
(ii)	Le camouflage des dépassements de coûts envers les autorités	438
(iii)	La tolérance envers les demandes et les écarts de l'Alliance	438
(iv)	Une banalisation des règles de gestion contractuelle dans le cadre du programme CASA	439
Chapitre 3	La SAAQ ne s'est pas assurée qu'un PGI était la solution technologique appropriée pour répondre à ses besoins	443
Chapitre 4	Le processus d'acquisition n'a pas favorisé le libre marché et la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public	447
Chapitre 5	Le modèle contractuel du programme CASA a favorisé les dépassements de coûts	451

	Chapitre 6	Les coûts du programme CASA ont augmenté de manière importante, et ce, pour de multiples raisons	454
	A/	L'augmentation des coûts de développement	454
	B/	L'augmentation des coûts d'exploitation	457
	C/	L'augmentation du montant du contrat	459
	D/	L'augmentation des coûts totaux du programme	460
	Chapitre 7	Le déploiement de la livraison 2 n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante	462
	A/	Les préparatifs technologiques et la gestion du changement étaient insuffisants	463
	B/	Les mesures de mitigation et les communications n'étaient pas adéquates	464
	C/	Le Service d'authentification gouvernementale a engendré des ratés	465
VOLET 2		LE NIVEAU DE CONNAISSANCE DES PERSONNES EN AUTORITÉ QUANT AUX PROBLÈMES DU PROGRAMME CASA	469
	Chapitre 8	La SAAQ a manqué de transparence quant au niveau de préparation de la livraison 2 avant son déploiement	471
	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	473
	A/	La réallocation des sommes dans les enveloppes du contrat	473
	B/	Les problèmes causés par la réallocation fréquente	474
	(i)	La publication des dépenses supplémentaires	475
	(ii)	La prétention que la SAAQ respectait son contrat initial	476
	Chapitre 10	Malgré une reddition de comptes complexe, le conseil d'administration a pu jouer son rôle à l'égard du programme CASA	478
	A/	La reddition de comptes de la direction de la SAAQ fluctuait	478
	B/	Le conseil d'administration a généralement pu jouer son rôle	481
	Chapitre 11	La direction de la SAAQ a menti au gouvernement et aux parlementaires sur le déroulement du programme CASA	483
	A/	La direction de la SAAQ a transmis de l'information fallacieuse aux parlementaires	483
	B/	La direction de la SAAQ a transmis de l'information fallacieuse aux ministres et à leur cabinet	485
	C/	La direction de la SAAQ a volontairement menti dans ses redditions de comptes	487

Chapitre 12	Des autorités gouvernementales ont obtenu à certains moments des informations fiables sur les problèmes dans le déroulement du programme CASA	490
A/	La préparation du programme, la conclusion du contrat et les débuts de la réalisation (de 2013 à 2019)	490
B/	L'augmentation des coûts du programme (de 2019 à 2023)	492
(i)	La sphère politique	492
(ii)	La sphère administrative	493
C/	La période suivant le déploiement de la livraison 2 (de 2023 à 2025)	495
PARTIE V	LES RECOMMANDATIONS	499
Chapitre 1	Se doter d'une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État	503
A/	Créer une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État québécois	504
B/	Obliger les organismes publics à recourir à l'entité centralisée pour leur transformation numérique	506
C/	Accorder à l'entité centralisée les ressources humaines et financières requises	508
D/	Élargir les assises de l'évaluation de la maturité numérique des organisations	509
Chapitre 2	Resserrer les règles de gouvernance des sociétés d'État	511
A/	Établir dans la législation la responsabilité ministérielle à l'égard des activités d'une société d'État	512
B/	Préciser les obligations du conseil d'administration d'une société d'État en matière de reddition de comptes	513
C/	Renforcer le rôle du conseil d'administration d'une société d'État dans la sélection de sa présidence	514
D/	Redéfinir l'autonomie des sociétés d'État en fonction de leur mission première	516
Chapitre 3	Faire évoluer les lois et règlements pour assurer le succès des projets numériques	517
A/	Renforcer la notion de programme pour favoriser la modularité et l'amélioration incrémentale	518
B/	Limitier la taille des projets et des contrats en matière de technologies de l'information	521
(i)	Plafonner le coût des projets	521
(ii)	Plafonner la durée des contrats	522
C/	Adapter l'octroi des contrats au caractère risqué des projets technologiques	523

Chapitre 4	Favoriser la transparence et l'accès à une information fiable	525
A/	Assurer une reddition de comptes claire et centralisée pour les ministres responsables	525
B/	Arrimer les informations figurant au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec au modèle de développement technologique suggéré	527
C/	Bonifier la reddition de comptes au Système électronique d'appel d'offres	528
(i)	Adapter le seuil de publication des dépenses supplémentaires au contrat d'envergure	529
(ii)	Obliger la publication des transactions touchant un contrat public	529
D/	Garantir l'indépendance des auditeurs internes	531
Chapitre 5	Bonifier les pouvoirs des remparts institutionnels de l'État québécois	533
A/	Renforcer les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics	533
(i)	Empêcher les objections basées sur certains privilèges juridiques	534
(ii)	Octroyer à l'Autorité des marchés publics le pouvoir de rendre confidentielles ses rencontres d'enquête	535
(iii)	Octroyer à l'Autorité des marchés publics le pouvoir de délivrer une citation à comparaître à une entreprise dont elle vérifie l'intégrité	536
B/	Réformer la <i>Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme</i>	537
C/	Réformer la <i>Loi sur les commissions d'enquête</i>	539
(i)	Créer une structure administrative disponible dès la constitution d'une commission d'enquête	540
(ii)	Faciliter les travaux préliminaires	541
(a)	La collecte de la preuve à l'ère des technologies de l'information	541
(b)	La délégation des pouvoirs des commissaires	542
(c)	Les pouvoirs d'inspection, de perquisition et de saisie	542
(iii)	Renforcer la protection accordée aux témoins	543
(iv)	Admettre certaines preuves visées par des privilèges	544
(v)	Encadrer les avis de conclusions défavorables	544
CONCLUSION		547
LISTE DES RECOMMANDATIONS		551

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Évolution des comités du conseil d'administration de la SAAQ de 2013 à 2024	51
Tableau 2	Restructuration des vice-présidences de la SAAQ entre 2013 et 2024	52
Tableau 3	Estimation détaillée des coûts pour l'acquisition d'un PGI (décembre 2014) comparée avec le plan de pérennité (août 2014)	145
Tableau 4	Scénarios de marge d'erreur dans l'estimation des coûts pour l'acquisition d'un PGI (décembre 2014) par comparaison avec le plan de pérennité (août 2014)	146
Tableau 5	Valeur du contrat et valeur totale sur 10 ans du projet d'acquisition d'un PGI selon la demande au Conseil du trésor pour inclure des modalités particulières à l'appel d'offres (avril 2015)	169
Tableau 6	Coût du programme de transformation numérique selon la soumission amendée finale de l'alliance gagnante (février 2017)	222
Tableau 7	Ventilation du contrat avec l'Alliance ou coûts externes (juillet 2017)	233
Tableau 8	Budget du programme CASA à son démarrage (juillet 2017)	257
Tableau 9	Répartition du coût de développement par livraison (juillet 2017)	259
Tableau 10	Taux horaires de LGS/IBM pour ses services professionnels durant la phase de mise en œuvre	267
Tableau 11	Estimation des coûts du programme CASA après la première replanification (mai 2019)	296
Tableau 12	Estimation des coûts du programme CASA après le règlement à l'amiable (septembre 2020)	317
Tableau 13	Projets diffusés au Tableau de bord en avril 2018	323
Tableau 14	Reddition de comptes financière incomplète de la part de la SAAQ (décembre 2021)	336
Tableau 15	Comparaison des prévisions du déficit cumulé (M\$) entre 2017 et 2022	345
Tableau 16	Estimation des coûts du programme CASA après le premier avenant (septembre 2022)	359
Tableau 17	Calendrier et description des portes avant le déploiement tel que prévu en septembre 2022	377
Tableau 18	Prévisions du déficit de la SAAQ jusqu'en 2029 (octobre 2025)	409
Tableau 19	Estimation de la SAAQ des coûts du programme CASA jusqu'en 2027 (avril 2025)	412
Tableau 20	Évolution des coûts de développement du programme CASA	457

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Organigramme du gouvernement	30
Figure 2	Organigramme du gouvernement et de ses appareils administratifs	32
Figure 3	Schéma de gouvernance des sociétés d'État	36
Figure 4	Responsabilité ministérielle et imputabilité administrative dans l'État central et les sociétés d'État	40
Figure 5	Notions fondamentales en matière de gouvernance de ressources informationnelles	62
Figure 6	Étapes d'un projet en ressources informationnelles en 2018	72
Figure 7	Blocs et chronologie de réalisation du plan de pérennité prévus en 2012	121
Figure 8	Découpage du plan de pérennité en entités gérables	122
Figure 9	Liens de 1994 à 2017 entre Karl Malenfant et des professionnels du projet Système d'information clientèle chez Hydro-Québec recrutés à la SAAQ	151
Figure 10	Processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières que la SAAQ demande au Conseil du trésor d'autoriser en avril 2015	168
Figure 11	Soumissionnaires et vérificateur externe participant à chaque étape du processus d'appel d'offres de 2015 à 2017	176
Figure 12	Schéma théorique du découpage des livraisons en lots de travail	184
Figure 13	Processus du troisième appel d'offres tel que prévu dans les documents de la SAAQ en 2015	185
Figure 14	Fonctionnement simplifié de la clause de partage de risques	239
Figure 15	Caricature des modes de développement traditionnel et agile	246
Figure 16	Planification initiale des livraisons et du soutien	257
Figure 17	Graphique du nombre d'heures facturées par LGS/IBM au taux d'expertise de pointe	270
Figure 18	Modèle des trois lignes de maîtrise de gestion de risques de l'Institute of Internal Auditors	273
Figure 19	Planification initiale de la livraison 2 découpée en lots	281
Figure 20	Schémas simplifiés des cycles de vie du développement logiciel en cascade et agile	288
Figure 21	Incidence des trois replanifications sur le coût et l'échéancier des services professionnels	302

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AE	Architecture d'entreprise
AEG	Architecture d'entreprise gouvernementale
AMF	Autorité des marchés financiers
AMP	Autorité des marchés publics
AOS	Architecture orientée services
ARR	Accès au réseau routier
ASRR	Accès sécuritaire au réseau routier
BARRI	Bilan annuel des réalisations en ressources informationnelles
BOB	<i>Best of breed</i> (approche du meilleur produit)
BIG	Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal
CAP	Commission de l'administration publique
CAPV	Comité actif-passif et vérification
CASA	Carrefour des services d'affaires
CCAG	Cahier des clauses administratives générales pour les contrats de services en technologies de l'information
CCDE	Cahier de consultation des entreprises
CDP	<i>Custom development program</i> (programme de développement personnalisé)
CIA	<i>Certified internal auditor</i> (vérificateur interne certifié)
CLQ	Commissaire au lobbyisme du Québec
CLCC	Commissaire à la lutte contre la corruption
CQEN	Centre québécois d'excellence numérique
COBOL	<i>Common Business-Oriented Language</i>
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
CT	Décision du Conseil du trésor
CTI	Comité des technologies de l'information
CTI-CAP	Comité des technologies de l'information et comité actif-passif

CTI-CAPV	Comité des technologies de l'information et comité actif-passif et vérification
CTI-CVP	Comité technologies de l'information et comité vérification et performance
CTA	Coût total d'acquisition
CTP	Coût total de propriété
DAJ	Direction des affaires juridiques
DAP	Demande d'ajustement de projet
DBAFTA	Direction du budget, de l'analyse financière et de la tarification administrative
DGCC	Direction de la gestion et de la conformité contractuelles
DPI	Dirigeant principal de l'information
DSI	Dirigeant sectoriel de l'information
DVIEP	Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes
ENAP	École nationale d'administration publique
ETC	Équivalent temps complet
EY	Ernst & Young
FA	Fonds d'assurance
IDMS	<i>Integrated Database Management System</i>
IIA	Institute of Internal Auditors
IR	Indemniser et réadapter
LCJTI	<i>Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information</i>
LCOM	<i>Loi sur les contrats des organismes municipaux</i>
LCOP	<i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>
LGGRI	<i>Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement</i>
LTNAP	<i>Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique</i>
MCE	Ministère du Conseil exécutif

MCN	Ministère de la Cybersécurité et du Numérique
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MTQ	Ministère des Transports du Québec
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PARI	Programmation annuelle des ressources informationnelles
PCA	Président ou présidente du conseil d'administration
PDG	Président-directeur général ou présidente-directrice générale
PGI	Progiciel de gestion intégré
PQP	Plan de qualité programme
PRP	Protection des renseignements personnels
PTPARI	Planification triennale des projets et des activités en ressources informationnelles
PwC	PricewaterhouseCoopers
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RARC	Responsable de l'application des règles contractuelles
RCA	<i>Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics</i>
RCS	<i>Règlement sur certains contrats de services des organismes publics</i>
RCTI	<i>Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information</i>
RICEFW	<i>Reports, Interfaces, Conversions, Enhancements, Forms, and Workflows</i>
RORC	Responsable de l'observation des règles contractuelles
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SAG	Système d'authentification gouvernementale
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres

SGPE	Solution de gestion de projets d'entreprise
SIC	Service d'information clientèle
SIGRI	Système intégré de gestion des ressources informationnelles
SSDPITN	Sous-secrétariat du dirigeant principal de l'information et de la transformation numérique
SSPALAP	Sous-secrétariat à la performance et à l'application de la Loi sur l'administration publique
UPAC	Unité permanente anticorruption
VGQ	Vérificateur général du Québec
VPEN	Vice-présidence à l'expérience numérique
VPTI	Vice-présidence aux technologies de l'information

INTRODUCTION

Il n'y a pas si longtemps, l'informatisation des activités gouvernementales pouvait paraître commode, mais pas indispensable. Cette époque est aujourd'hui bien révolue. La transformation numérique s'impose de nos jours comme une nécessité à laquelle l'administration publique québécoise ne peut échapper. Les relations de la population québécoise avec les différents acteurs sociaux, qu'ils soient privés ou publics, se dématérialisent, avec les bénéfices que cela entraîne pour la fluidité des communications, l'accès rapide à l'information et la productivité économique. Un État moderne qui assiste passivement à l'accélération de la révolution numérique de la dernière décennie met à risque sa capacité à répondre aux besoins de sa population avec efficience.

Or, plusieurs projets récents de transformation numérique gouvernementale connaissent des déboires qui minent la confiance de la population dans la capacité de l'État à se moderniser. Les exemples québécois et canadiens des dernières années sont nombreux. Au gouvernement fédéral, la vérificatrice générale du Canada a constaté que le projet Phénix avait échoué à moderniser le système de paie en négligeant de mettre l'accent sur la fonctionnalité et la sécurité de la solution. Quelques années plus tard, les dépassements de coûts fulgurants du développement de l'application ArriveCAN et sa gouvernance déficiente ont fait scandale. Le Québec n'est pas en reste avec plusieurs projets publics à la mise en œuvre laborieuse, notamment des projets informatiques aux coûts qui explosent dans le milieu universitaire. Le système de santé québécois est aussi aux prises avec des projets dont le respect des budgets et des échéanciers présente un défi important.

Le mandat de la Commission porte sur un autre projet dont les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes : celui du Carrefour des services d'affaires (CASA), l'ambitieux programme de transformation numérique de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Cette société d'État est pourtant l'héritière de l'avant-gardisme de l'État québécois en matière de services publics. En 1978, le Québec a en effet créé l'un des régimes les plus novateurs au Canada en matière d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile. La SAAQ est aujourd'hui responsable d'un pan important des services publics de l'État, allant de la délivrance des permis de conduire à la surveillance et au contrôle du transport routier, en passant par la mission historique d'indemniser les personnes ayant subi un accident de la route.

Le présent rapport est le résultat de l'enquête publique qu'a tenue la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ. Il se divise en cinq grandes parties. La partie I contextualise la création de la Commission et détaille le déroulement de ses travaux, tant en ce qui a trait à sa préparation qu'en ce qui concerne la tenue d'audiences publiques en trois phases. La partie II expose ensuite certaines notions qui encadrent la réalisation du programme de transformation numérique au sein d'une société d'État. Elle traite des enjeux d'une décentralisation administrative, de la SAAQ, du cheminement d'un projet technologique dans l'Administration québécoise et de l'encadrement légal des contrats signés dans le contexte d'un tel projet. La partie III se veut une autopsie approfondie du déroulement du programme CASA, de ses origines jusqu'à sa fin, en passant par sa planification, l'octroi du contrat et sa réalisation. La partie IV présente les conclusions que la Commission tire de cet examen sur la base de 12 grands constats regroupés en fonction des deux volets du mandat de la Commission. Tout d'abord, ils identifient les causes et les circonstances des problèmes de gestion du programme CASA. Ils établissent ensuite le degré de connaissance des personnes en autorité de ces problèmes. Le rapport se conclut par la partie V, qui énonce les 26 recommandations que la Commission adresse au gouvernement afin de tirer des leçons et d'éviter qu'un tel dérapage ne se reproduise.

Partie I

La Commission

CHAPITRE 1 – LE MANDAT DE LA COMMISSION

A/ Le contexte de création de la Commission

Au début des années 2010, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) entame une démarche de mise à jour de l'ensemble de ses systèmes d'information. Cette démarche s'inscrit dans le désir de moderniser la multitude de systèmes informatiques qui ont appuyé les différentes missions dévolues à la société d'État au fil des ans. En effet, le parc technologique de l'organisation est disparate et approche de sa fin de vie.

En février 2015, le conseil d'administration de la SAAQ approuve l'acquisition d'un progiciel de gestion intégré (PGI) dans le but d'en faire la pièce maîtresse du virage numérique de la Société¹. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) entérine, le 21 avril 2015, l'acquisition d'un tel PGI² par la SAAQ, qui avait formulé sa demande en vertu de l'article 25 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP). Le SCT lui permet alors de conclure un contrat selon un processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières³. Disposant de cette autorisation, la SAAQ procède à un appel d'offres par étapes qui donnera naissance au Carrefour des services d'affaires (CASA), projet dans le cadre duquel la SAAQ compte effectuer sa transformation numérique.

L'appel d'offres se conclut, au printemps 2017, par la signature d'un contrat entre la SAAQ et une alliance (ci-après l'Alliance) de deux firmes partenaires: l'éditeur de progiciels SAP Canada et l'intégrateur de services professionnels, la Société Conseil Groupe LGS (une filiale d'IBM)⁴. Le contrat totalise 458 millions \$. Une partie du contrat, 248 millions \$, est réservée à la conception et à l'implantation de la solution numérique au sein de l'organisme, tandis que les 210 millions \$ restants sont dévolus au maintien de la solution pendant 10 ans. À ces montants s'ajoutent les frais couverts par la SAAQ pour le développement à l'interne de la solution, 127 millions \$⁵. Le projet CASA est donc assorti d'un budget d'investissement de 375 millions \$, budget qui couvre tant la partie du contrat portant sur la conception et l'implantation de la solution (248 M\$) que les coûts internes (127 M\$)⁶. Or, le montant d'investissement atteindra 620 millions \$ à la fin du projet⁷. Une partie de l'augmentation des coûts s'explique par un litige entre la SAAQ et l'Alliance qui se règlera hors cour en septembre 2020⁸.

Le programme CASA est exécuté par tranches. La première livraison consiste à déployer, en 2019, différents services d'arrière-guichet. La deuxième concerne divers services aux usagers, dont la délivrance de permis de conduire et de certificats d'immatriculation. Elle se déroule de 2017 à 2023. La troisième vise la transformation numérique des services d'indemnisation. Prévue de 2020 à 2021⁹, elle n'aura pas lieu¹⁰.

¹ Pièce 17_P-31, Procès-verbal CA SAAQ du 26 février 2015.

² Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ).

³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 25 [LCOP].

⁴ Pièce 40_P-213, contrat-cadre du 14 juin 2017.

⁵ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur Conciliation du contrat de 458,4M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1 et 7; Pièce CESIS_P-2480, Tableaux des bordereaux – Rapport VGQ; Pièce 2_X-2099, Présentation PowerPoint panel d'experts, p. 111.

⁶ Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017.

⁷ Pièce 77_P-1757, Courriel de Élodie Hudon-Chabot à Martin Simard et Caroline Foldes-Busque, intitulé Coûts CASA, 15 avril 2025, p. 1. Pour des informations plus complètes sur l'évolution des coûts du programme CASA, voir partie IV, chapitre 6 (p. 454).

⁸ Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020. Pour discussion, voir partie III, chapitre 10, section H (p. 314).

⁹ Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 12.

¹⁰ Pièce 28_P-105, *Rapport annuel de gestion et états financiers de la SAAQ 2024*, p. 7.

Le 20 février 2023, après que ses points de service sont demeurés fermés pendant trois semaines¹¹, la SAAQ procède au lancement officiel de sa nouvelle plateforme transactionnelle SAAQclic, l'interface de services issue du programme CASA¹². Toutefois, le déploiement de ce nouveau système ne se passe pas comme prévu. Dès les premiers jours, plusieurs médias rapportent des défaillances importantes de la plateforme¹³. Sur le terrain, dans les centres de services de la SAAQ et chez ses mandataires, son déploiement allonge considérablement les files d'attente¹⁴. La ministre des Transports et de la Mobilité durable à cette période, Geneviève Guilbault, et le ministre de la Cybersécurité et du Numérique en fonction à ce moment-là, Éric Caire, sont forcés d'intervenir pour gérer la crise¹⁵. En septembre 2023, le protecteur du citoyen, Marc-André Dowd, critique la planification du lancement de la plateforme et son impact sur la population¹⁶.

Deux ans plus tard, le 20 février 2025, la vérificatrice générale du Québec (VGQ), Guylaine Leclerc, dépose à l'Assemblée nationale du Québec un rapport d'audit de performance intitulé *CASA/SAAQclic : coûts, échéanciers et qualité*¹⁷. Ce rapport met en lumière des enjeux majeurs liés à la gestion du programme CASA. La VGQ fait quatre constats¹⁸ : 1) « [l]es coûts du programme CASA ont augmenté de près de 500 millions de dollars et cette augmentation n'a pas clairement été communiquée aux décideurs¹⁹ » ; 2) les « tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique » n'étaient « pas terminés » et leur « qualité [...] était [...] insuffisante²⁰ » ; 3) ce système « a entraîné des problèmes importants » sans « engendr[er] les bénéfices attendus²¹ » et 4) la reddition de comptes a été déficiente durant la réalisation du programme CASA²².

L'ampleur des révélations de la VGQ dans son rapport soulève de nombreux questionnements dans la sphère politique québécoise. Certains membres du Conseil des ministres estiment avoir été trompés par la SAAQ²³.

11 Pièce CESIS_P-2481, Extrait du site Web de la SAAQ – Salle de presse – Diminution de l'offre de services, du 26 janvier 17h au 19 février 2023, 19 janvier 2023, tel que consulté en décembre 2025.

12 Voir partie III, chapitre 14 (p. 384).

13 Pièce CESIS_P-2482, Article de *Radio-Canada*, intitulé « Le portail SAAQclic connaît encore des ratés », 29 avril 2023 ; Pièce CESIS_P-2483, Article du *Journal de Montréal* intitulé « Services en ligne : nous avons testé le nouveau SAAQclic », 24 février 2023.

14 Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 171, 203 et 206 ; Pièce CESIS_P-2484, Article du *Devoir* intitulé « Le virage numérique de la SAAQ allonge ses files d'attente physiques », 1^{er} mars 2023.

15 Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 294-303 ; Pièce CESIS_P-2485, Article de *La Presse* intitulé « Éric Caire rejette toute responsabilité et blâme la SAAQ », 8 mars 2023 ; Pièce CESIS_P-2486, Article du *Devoir* intitulé « La ministre Guilbault écourte son voyage en Europe pour gérer la crise à la SAAQ », 7 mars 2023.

16 Pièce CESIS_P-2564, *Rapport annuel d'activités 2022-2023 du Protecteur du Citoyen*, p. 14.

17 Pièce 1_P-1, *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025* (février 2025).

18 *ibid.*, p. 22.

19 *ibid.*, p. 31.

20 *ibid.*, p. 42.

21 *ibid.*, p. 47.

22 *ibid.*, p. 53.

23 Pièce CESIS_P-2488, Article de *La Presse* intitulé « Une flambée des coûts et des ratés cachés aux décideurs », 20 février 2025 ; Pièce 71_P-1640.61, Nicolas Lachance, « Comment la SAAQ a-t-elle pu berner tout le monde », *Le Journal de Montréal*, 25 février 2025, p. 13.

Le 24 février 2025, la ministre du Transport et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, écrit au commissaire à la lutte contre la corruption pour l'appuyer dans son travail d'analyse du rapport de la VGQ²⁴. La même journée, la présidente du Conseil du trésor, Sonia LeBel, confie à l'Autorité des marchés publics (AMP) le mandat d'intervenir auprès de la SAAQ afin d'examiner le processus d'attribution et d'exécution des contrats conclus dans le cadre de son projet²⁵.

Compte tenu de l'ampleur de la situation, le gouvernement du Québec instaure par la suite la présente commission d'enquête.

B/ Le rôle d'une commission d'enquête

Une commission d'enquête est un organisme non partisan qui mène ses travaux sans ingérence de l'État ou de toute autre personne. Elle tient des audiences publiques où des témoignages sont rendus sous serment et où des documents sont produits en preuve. C'est sur la base de cette preuve que la commission fait la lumière sur les causes et circonstances d'un problème ou d'une tragédie, à l'exclusion de tout autre renseignement qui n'aurait pas été mis en preuve. En effet, la commission est restreinte à ne considérer que les éléments produits en audience.

Une commission d'enquête n'est pas un tribunal. C'est plutôt un organisme administratif constitué par décret gouvernemental pour enquêter sur « quelque objet qui a trait au bon gouvernement du Québec, sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population », selon les termes de l'article 1 de la *Loi sur les commissions d'enquête*²⁶.

Aucune autre institution étatique ne peut remplacer une commission d'enquête pour faire toute la lumière sur un sujet d'intérêt public, puisque ces commissions « sont libres d'un bon nombre des entraves institutionnelles qui limitent parfois l'action des diverses branches du gouvernement²⁷ ». Une commission d'enquête est le meilleur moyen d'informer la population et de recommander des correctifs pour éviter la répétition des problèmes constatés, comme le souligne la Cour suprême du Canada dans un arrêt de 1997:

Incontestablement, la capacité d'une commission d'enquête de procéder à des examens et d'éduquer et d'informer les Canadiens profite à notre société. Une enquête publique devant un commissaire impartial et indépendant qui cherche la cause d'une tragédie et qui recommande des changements peut aider à prévenir la répétition de tragédies semblables à l'avenir et rétablir la confiance du public envers le secteur ou le processus visé par l'enquête²⁸.

La compétence d'une commission d'enquête est de s'en tenir aux faits qu'elle doit établir selon les témoignages et les documents produits en preuve qu'elle juge crédibles et dignes de foi. À la différence

²⁴ Pièce CESIS_P-2489, Lettre de la ministre Geneviève Guilbault à Éric René ayant pour objet *Rapport du Vérificateur général du Québec au sujet de la Société de l'assurance automobile du Québec*, 24 février 2025.

²⁵ Ce mandat donnera lieu à une ordonnance de l'AMP rendue le 10 avril 2025 visant la suspension du contrat avec l'Alliance, de même que d'autres contrats qui y seraient associés. Cette ordonnance sera finalement levée le 24 avril 2025. Voir Pièce 2_P-4, Deux décisions de l'AMP (ordonnances 2025-01 et 2025-02), p. 1.

²⁶ RLRQ, c. C-37.

²⁷ *Stevens c. Canada (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.F. 629, paragr. 20 (C.F.).

²⁸ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, paragr. 30.

d'une cour de justice, une commission d'enquête procède de manière inquisitoire, c'est-à-dire que la commission doit recueillir elle-même des témoignages et documents et se baser sur cette preuve pour faire son rapport²⁹.

Les commissaires jouent ainsi un rôle actif dans le choix des témoins et la gestion de la preuve documentaire, et ce, par contraste avec les juges qui président des procès³⁰. Les commissaires peuvent rencontrer des témoins potentiels en amont et décider des orientations à adopter pour une administration ordonnée de la preuve lors des audiences publiques. En définitive, les commissaires dirigent l'enquête³¹.

Une commission d'enquête doit 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, comme dans une cour de justice, un pouvoir de contrainte, sous peine de sanction, pour obliger les personnes ainsi assignées à témoigner et à produire des documents³².

Bien qu'une commission d'enquête et une cour de justice partagent des pouvoirs importants de même nature, la première n'établit pas la responsabilité civile, criminelle ou pénale de quiconque, au contraire de la seconde. Une commission d'enquête a pour fonction de déterminer que des actes ont été posés ou omis de façon possiblement problématique par des personnes, et ce, en la matière strictement définie par son mandat. Ce faisant, elle doit éviter de tirer des conclusions factuelles qui laissent croire qu'une responsabilité criminelle, pénale ou civile peut être imputée à une personne ou à une organisation, comme le rappelle la Cour suprême :

Les conclusions tirées par un commissaire dans le cadre d'une enquête sont tout simplement des conclusions de fait et des opinions que le commissaire adopte à la fin de l'enquête. Elles n'ont aucun lien avec des critères judiciaires normaux. Elles tirent leur source et leur fondement d'une procédure qui n'est pas assujettie aux règles de preuve ou de procédure d'une cour de justice. Les conclusions d'un commissaire n'entraînent aucune conséquence légale. Elles ne sont pas exécutoires et elles ne lient pas les tribunaux appelés à examiner le même objet³³.

Bien que les conclusions de fait ne doivent pas engager de responsabilité pénale, civile ou criminelle, elles sont susceptibles de nuire à la réputation de certaines personnes. C'est le « prix à payer » pour éviter qu'une tragédie, un problème de gestion publique ou qui relève du bien-être de la population se reproduise :

[...] une enquête publique sur une tragédie serait bien inutile si elle ne permettait pas d'en identifier les causes et les acteurs de crainte d'atteinte à la réputation et en raison du danger que certaines des conclusions de fait ne soient invoquées dans le cadre de poursuites civiles ou pénales. Il est presque inévitable qu'en cours de route ou dans un rapport final, une telle enquête ternisse des réputations et soulève des interrogations dans le public relativement à la responsabilité de certaines personnes. Je doute qu'il soit possible de satisfaire le besoin d'enquêtes publiques destinées à faire la lumière sur un incident donné, sans porter atteinte de quelque façon à la réputation des personnes impliquées³⁴.

-
- 29** Gilles Létourneau, « La problématique des commissions d'enquête des temps modernes », dans *Conférence des juristes de l'État* (dir.), *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville (Québec), Éditions Yvon Blais, 1998, p. 173, à la p. 177 ; *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217, paragr. 22.
- 30** Ed Ratushny, *The conduct of Public Inquiries: Law, Policy and Practice*, Toronto, Irwin Law, 2009, p. 158.
- 31** Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto, Carswell, 2010, p. 47.
- 32** RLRQ, c. C-37, art. 6 et 9.
- 33** *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, paragr. 34.
- 34** *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)* [1997] 2 C.F. 36, paragr. 35 (C.A.), reproduit avec approbation de la Cour suprême dans *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, paragr. 39.

En bref, les commissions d'enquête tirent des conclusions de fait en fonction de la preuve soumise dans le cadre de leurs audiences publiques. Ces conclusions sont contenues dans le rapport que les commissaires doivent remettre au gouvernement selon l'article 19 de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Les conclusions servent également d'appui à la partie la plus importante du leur rapport : les recommandations.

La fonction première d'une commission d'enquête est non seulement de découvrir la vérité « en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population³⁵ », mais également d'informer le gouvernement et la population sur ses conclusions. En effet, la Cour suprême du Canada souligne dans un arrêt rendu en 1995 :

Dans les périodes d'interrogation, de grande tension et d'inquiétude dans la population, elles [les commissions d'enquête] fournissent un moyen d'informer les Canadiens sur le contexte d'un problème préoccupant pour la collectivité et de prendre part aux recommandations conçues pour y apporter une solution. Le statut et le grand respect dont jouit le commissaire, ainsi que la transparence et la publicité des audiences, contribuent à rétablir la confiance du public non seulement dans l'institution ou la situation visées par l'enquête, mais aussi dans l'ensemble de l'appareil de l'État. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets³⁶.

Pour faire ses recommandations, une commission d'enquête reçoit aussi de la part de la société civile des informations qui peuvent être reçues en preuve. Une commission peut ainsi demander l'avis de spécialistes concernant les sujets définis dans son mandat. Dans la phase ultime de ses travaux, une commission d'enquête peut considérer des mémoires déposés par des personnes et des groupes d'intérêts, lorsqu'elle les juge utiles aux orientations qu'elle entend proposer au gouvernement. C'est en ce sens que la population peut également participer aux travaux et fournir des éléments de réponse aux questions de la commission.

C/ Le mandat de la Commission

Un décret constitutif définit, d'une part, les termes et limites du mandat de la Commission et, d'autre part, son fonctionnement et déroulement. Des décrets subséquents viendront modifier son fonctionnement.

(i) Le décret constitutif

Le 18 mars 2025, le gouvernement du Québec prend le décret 299-2025 établissant 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 nommant Denis Gallant, juge municipal, comme seul commissaire, et ce, à compter du 24 mars 2025³⁷. Par ce même décret, Véronyck Fontaine est nommée secrétaire de la Commission³⁸.

³⁵ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, 137.

³⁶ *ibid.*, 138.

³⁷ *Décret 299-2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec* (2025), 157 G.O.Q. II, no 13, 1628, p. 1629 (reproduit à l'annexe 1 [p.8]).

³⁸ *ibid.*

Le mandat de la Commission traite de deux sujets. Ainsi, la Commission doit enquêter et faire rapport sur :

- les causes et circonstances des problèmes de gestion et de réalisation du programme CASA, comme constaté par la Vérificatrice générale du Québec, notamment en ce qui concerne la planification du projet, l'attribution du contrat, les dépassements de coûts et la mise en service de la nouvelle plateforme transactionnelle connue sous le nom de SAAQclic³⁹;
- le niveau de connaissance des personnes en autorité au sein de la Société de l'assurance automobile du Québec, de même que des ministères concernés, des problèmes de gestion relevés par la Vérificatrice générale du Québec et de leurs conséquences aux diverses étapes de réalisation du programme CASA, particulièrement en ce qui concerne la planification du projet, l'attribution du contrat, les dépassements de coûts et la mise en service de la nouvelle plateforme transactionnelle connue sous le nom de SAAQclic⁴⁰.

D'après le décret, la Commission doit, dans son analyse, tenir compte des travaux déjà conclus par la VGQ, mais également des analyses en cours menées par l'AMP et le commissaire à la lutte contre la corruption⁴¹.

Au-delà de ces deux grands sujets, le mandat de la Commission comporte deux objectifs. La Commission doit, d'une part, enquêter et dresser des constats sur les sujets qui lui ont été confiés. D'autre part, la Commission doit faire des recommandations relativement à ces constats et conclusions au terme de ses travaux. Par ces deux objectifs, la Commission combine dans son mandat des fonctions d'investigation et d'orientation. Ce type de commission d'enquête est le plus courant, car il permet à une commission d'établir les causes d'un problème et de recommander des orientations pour aider le gouvernement à mettre en œuvre les correctifs suggérés⁴².

Il est important de souligner que l'étendue du mandat d'une commission d'enquête est circonscrite par la description qui en est faite dans son décret constitutif. Les limites du mandat ne peuvent être excédées sans l'autorisation du gouvernement⁴³.

Suivant la teneur de son mandat, la Commission doit mener son enquête de manière « autonome et indépendante⁴⁴ ». Elle peut embaucher du personnel pour l'aider à mener ses travaux et adopter des règles de fonctionnement, de procédure et de conduite⁴⁵. Elle tient des audiences publiques, mais peut ordonner que certaines parties de l'enquête se déroulent à huis clos « afin de préserver la confidentialité de l'identité des personnes entendues lors de ces audiences⁴⁶ ». Si les « différentes informations recueillies dans le cadre des audiences » ne suffisent pas, elle peut « recueill[ir] de l'information complémentaire⁴⁷ ». La Commission le fait notamment en invitant quiconque à produire des mémoires pour alimenter sa réflexion en vue des recommandations qu'elle présentera au gouvernement.

³⁹ *ibid.*, p. 1628.

⁴⁰ *ibid.*, p. 1628-1629.

⁴¹ *ibid.*, p. 1629.

⁴² Dominique Rousseau, « Les commissions d'enquête : nature, mandat et limites constitutionnelles », dans *Conférence des juristes de l'État* (dir.), *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville (Québec), Éditions Yvon Blais, 1998, p. 143, à la p. 159.

⁴³ Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto, Carswell, 2010, p. 19.

⁴⁴ Décret 299-2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (2025), 157 G.O.Q. II, no 13, 1628, p. 1628 (reproduit à l'annexe 1 [p. 8]).

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ *ibid.*

⁴⁷ *ibid.*

Finalement, la Commission doit conduire ses travaux de manière à ne nuire à aucune enquête, en particulier à des enquêtes criminelles, pénales, déontologiques et disciplinaires, « ainsi qu'à des procédures judiciaires en cours ou pouvant en découler⁴⁸ ».

(ii) Les décrets subséquents

Le gouvernement du Québec a pris d'autres décrets concernant le fonctionnement de la Commission, dont le décret 489-2025 du 26 mars 2025 qui désigne la secrétaire de la Commission, Véronyck Fontaine, comme fonctionnaire responsable de l'administration générale de la Commission⁴⁹.

Pour sa part, le décret 626-2025 du 14 mai 2025 soustrait au serment de confidentialité et au devoir de discrétion auxquels sont tenus les ministres et fonctionnaires, tant en fonction que passés, pour répondre aux questions de la Commission et produire les documents qu'elle demande⁵⁰. Cette dispense ne s'applique qu'aux faits survenus après le 18 septembre 2012. Le décret vise toutes les personnes qui ont occupé, de 2012 à aujourd'hui, les postes de premier ministre, de ministre des Transports et de la Mobilité durable, de ministre de la Cybersécurité et du Numérique, de ministre des Finances et de ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente ou président du Conseil du trésor⁵¹. Ce décret fait suite à des objections formulées par le procureur général du Québec au sujet de la possibilité pour la Commission d'obtenir des informations qui peuvent être visées par un privilège d'intérêt public⁵².

Finalement, selon le décret constitutif, la Commission doit remettre son rapport au plus tard le 30 septembre 2025. L'ampleur de la tâche amène toutefois la Commission à demander une prolongation de ce délai à deux reprises. Ainsi, un décret pris le 11 juin 2025 reporte la date de remise du rapport au 15 décembre 2025⁵³ et un décret subséquent, édicté le 22 octobre 2025, l'établit au 13 février 2026⁵⁴.

⁴⁸ *ibid.*

⁴⁹ Décret 489-2025 concernant la désignation de madame Véronyck Fontaine comme fonctionnaire responsable de l'administration générale de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (2025), 157 G.O.Q. II, n° 16, 2418 (reproduit à l'annexe 1, section 2 [p. 11]).

⁵⁰ Décret 626-2025 concernant la levée, dans le cadre du mandat de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, du serment de confidentialité ou du devoir de discrétion de certaines personnes (2025), 157 G.O.Q. II, n° 23, 3088 (reproduit à l'annexe 1, section 3 [p. 12]).

⁵¹ Pour la liste complète des personnes visées par le décret 626-2025 du 14 mai 2025, voir l'annexe 1, section 3 (p. 12).

⁵² Sur cette question, voir partie I, chapitre 2, section E (i) (p. 17).

⁵³ Décret 759-2025 concernant la modification du décret numéro 299-2025 du 18 mars 2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (2025), 157 G.O.Q. II, n° 27, 4114 (reproduit à l'annexe 1, section 4 [p. 15]).

⁵⁴ Décret 1283-2025 concernant la modification du décret numéro 299-2025 du 18 mars 2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (2025), 157 G.O.Q. II, n° 46, 6023 (reproduit à l'annexe 1, section 5 [p. 16]).

CHAPITRE 2 – LES TRAVAUX PRÉLIMINAIRES

Le commissaire Gilles Létourneau, qui a présidé de 1995 à 1997 une enquête publique sur les Forces canadiennes en Somalie¹, disait ceci à propos de l'établissement d'une commission :

[...] lorsqu'un juge a accepté de présider une commission d'enquête et qu'il redépose le téléphone par lequel la bonne nouvelle lui a été transmise, il se retrouve avec, en face de lui, deux pages blanches et vierges. La première de ces deux pages, c'est son organisation administrative².

La mise sur pied de la présente commission a été conditionnée par une contrainte importante : la durée de son mandat. La Commission devait initialement terminer ses travaux dans un délai de six mois. Ce court délai l'a poussée à optimiser rapidement son fonctionnement.

Il sera question dans le présent chapitre des travaux préliminaires entrepris depuis l'instauration de la Commission. On y décrit l'équipe mise en place de même que les règles de fonctionnement, de procédure et de conduite de la Commission. Les processus associés à la phase d'enquête ouvrent enfin la voie aux défis posés par l'obtention et la gestion de la preuve.

A/ L'établissement de la Commission

La Commission a tiré parti de certains facteurs qui ont accéléré sa mise sur pied, mais elle s'est butée à certains obstacles.

En effet, la Commission a réuni, tôt, du personnel d'expérience, souvent rompu au fonctionnement d'une commission d'enquête³. Elle a profité à Montréal des locaux qui avaient servi aux travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, mieux connue sous le nom de commission Charbonneau. À Québec, la Commission a tenu ses audiences publiques dans des locaux qui requéraient peu d'aménagement, dans l'édifice Andrée-P.-Boucher. La disponibilité de locaux meublés et équipés pour la tenue d'audiences publiques et pouvant accueillir le personnel a certes facilité la préparation des audiences.

Malgré ces atouts de taille, la Commission a dû relever d'importants défis au début de ses travaux. L'absence d'une structure permanente de soutien aux commissions d'enquête a limité son accès à la documentation administrative et à des procédures normalisées pour sa mise en place et son fonctionnement. La documentation à sa disposition était en grande partie obsolète ou incomplète, ce qui a obligé l'équipe à effectuer de nombreuses validations auprès de l'administration publique. De plus, malgré les délais très serrés qui lui étaient imposés, la Commission a dû jongler avec les règles rigides et contraignantes de l'Administration gouvernementale québécoise. Tout cela a engendré nécessairement des retards et une certaine inefficacité alors que le temps manquait. Heureusement, le soutien reçu de personnes qui avaient administré des commissions par le passé aura permis de surmonter plusieurs obstacles.

1 Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (1995-1997), présidée par Gilles Létourneau avec les commissaires Peter Desbarats et Robert Rutherford.

2 Gilles Létourneau, « La problématique des commissions d'enquête des temps modernes », dans Conférence des juristes de l'État (dir.), Actes de la XIII^e conférence des juristes de l'État, Cowansville (Québec), Éditions Yvon Blais, 1998, p. 173, à la p. 183.

3 Voir section B ci-dessous (p. 13).

En dépit de ces écueils, il importe de souligner le professionnalisme, la disponibilité et les efforts soutenus dont a fait montre le personnel des ministères consultés, notamment le ministère de la Justice et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. La coopération de ces fonctionnaires, aux prises avec des ressources limitées et des conditions parfois complexes, a été essentielle au bon déroulement des travaux de la Commission.

B/ L'équipe de la Commission

La Commission a bénéficié de personnel d'expérience pour mener ses travaux, notamment de juristes, d'enquêteurs et de personnel administratif⁴.

(i) L'équipe juridique

Une commission d'enquête ne peut mener à bien ses travaux sans la collaboration d'avocats et de procureurs en particulier. À la Commission, ces professionnels avaient la tâche d'identifier les personnes pouvant apporter un éclairage pertinent par rapport à la réalisation du mandat du commissaire. Ces procureurs et avocats étaient son alter ego⁵. Leur fonction était d'assurer «la crédibilité, l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité du processus d'enquête⁶».

Dès sa création, la Commission a embauché des procureurs chevronnés sous la direction du procureur en chef, M^e Simon Tremblay. Parmi ceux-ci, M^e Vincent Ranger a également agi comme directeur de la rédaction du rapport. Leur rôle était d'assister le commissaire dans sa tâche de découvrir la vérité tout en agissant de manière neutre et impartiale à l'égard des témoins⁷. Il consistait aussi, durant les travaux préliminaires, à rencontrer les témoins pour préparer des résumés de témoignages anticipés, ainsi qu'à gérer l'administration de la preuve durant les audiences publiques et à interroger les témoins. Tout comme le commissaire, les procureurs avaient le devoir d'agir de manière équitable. Ils devaient impérativement s'assurer, du mieux qu'ils le pouvaient, que le degré de crédibilité et de pertinence de la preuve présentée par-devant le commissaire durant les audiences publiques était suffisant pour justifier qu'elle soit administrée.

Une autre fonction des procureurs était de coordonner les communications avec les parties et les témoins. Comme le soulignait l'ancien juge en chef associé de l'Ontario, Dennis O'Connor, les procureurs doivent :

maintenir une communication ouverte et continue avec toutes les parties susceptibles d'être affectées par le processus et avec celles qui s'intéressent aux questions soulevées par l'enquête. Il est extrêmement important qu'il y ait une communication régulière sur ce que fait l'enquête et sur la direction qu'elle prend, et que les points de vue des personnes concernées soient pleinement pris en compte⁸.

Tout au long des travaux de la Commission, les procureurs se sont comportés dans cette optique.

⁴ La liste des personnes qui ont travaillé à la Commission figure à l'annexe 6 du rapport (p. 239).

⁵ Dennis O'Connor, « The Role of Commission Counsel in a Public Inquiry » (2003), 22 *Advocates' Soc. J.* 9, paragr. 11.

⁶ Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto, Carswell, 2010, p. 48 [Traduction libre].

⁷ *ibid.*, p. 48-49.

⁸ Dennis O'Connor, « The Role of Commission Counsel in a Public Inquiry » (2003), 22 *Advocates' Soc. J.* 9, paragr. 20 [Traduction libre].

D'autres avocats, avocates-conseils et analystes juridiques ont aussi travaillé pour la Commission sous la direction de M^e Tremblay. Les avocats devaient soutenir les procureurs pour rencontrer les témoins, préparer les interrogatoires et effectuer des analyses juridiques. Les avocates-conseils apportaient, sur différentes questions, leur expertise provenant de leur participation à des commissions d'enquête antérieures et soutenaient le commissaire dans la préparation de son rapport. L'ensemble de l'équipe juridique a été épaulée par une équipe d'analystes juridiques qui se consacraient principalement à l'analyse documentaire.

(ii) L'équipe d'enquête

La Commission a eu recours aux services d'enquêteurs d'expérience et d'experts pour rencontrer au préalable les témoins et déterminer les documents qui seraient utiles à leur interrogatoire en audience publique devant la Commission. Robert Pigeon dirigeait l'équipe d'enquêteurs, composée pour la grande majorité d'anciens policiers ayant œuvré dans divers corps de police au Québec. Michel Forget était directeur adjoint des enquêtes. Une grande partie de ces enquêteurs avaient travaillé pour d'autres commissions d'enquête, dont la commission Charbonneau.

Des enquêteurs spécialisés dans les technologies de l'information, la gestion de projets informatiques et la comptabilité ont assisté la Commission dans l'analyse des documents relatifs au programme CASA. La Commission a pu profiter de leur immense apport pour clarifier tous les aspects du programme de modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ.

Au fil des travaux, l'équipe d'enquête a collaboré avec l'équipe juridique pour circonscrire la preuve pertinente et préparer les interrogatoires des témoins entendus par la Commission en audience publique.

(iii) L'équipe administrative et de communication

Tel qu'il a été mentionné au chapitre précédent⁹, la Commission a bénéficié de l'expérience de gestion acquise dans la fonction publique par Véronyck Fontaine, nommée secrétaire et administratrice de la Commission. Pour être secondée dans ses tâches, elle s'est entourée d'adjointes administratives, d'un archiviste et d'une greffière.

La Commission a aussi rapidement embauché une directrice des communications¹⁰, M^e Joanne Marceau.

C/ Les Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite

La Commission a établi ses *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite* après consultation des parties. Elle les a adoptées le 24 avril 2025 et les a mises à jour le 26 juin suivant. La section ci-après en explore le fondement juridique et le contenu.

⁹ Voir partie I, chapitre 1, section C (i) (p. 15).

¹⁰ Voir partie I, chapitre 3, section B (p. 21).

(i) Leur fondement juridique

Comme il a été répété dans le chapitre précédent, une commission d'enquête n'est pas un procès¹¹. En tant qu'organisme d'enquête indépendant, elle est «maître de sa procédure¹²». La Commission disposait d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des droits procéduraux des parties et des témoins¹³. Elle a établi des règles de procédure annonçant la manière dont elle agirait pendant toute la durée de l'enquête¹⁴.

Dans l'application de ses règles de fonctionnement et la conduite de son enquête en général, une commission d'enquête est tenue, on l'a vu, d'observer son devoir d'agir équitablement. Ce devoir s'applique de façon souple, car ce type de commission n'a qu'un pouvoir de recommandation, à la différence d'une cour de justice ou d'un tribunal, qui eux possèdent des pouvoirs décisionnels¹⁵.

Pour autant, les règles de fonctionnement de la Commission n'étaient pas des suggestions : elles avaient une force obligatoire, car le pouvoir de les adopter est formellement inscrit dans le décret constitutif¹⁶. Les participants, avocats et témoins étaient donc présumés s'être engagés à les respecter même sans avoir signé d'engagement¹⁷. De plus, ces règles consacraient les attentes en matière de procédure que la Commission entendait légitimement maintenir tout au long de l'enquête et des audiences, contribuant ainsi à l'équité procédurale. La Commission s'est donné le pouvoir de modifier ses propres règles de fonctionnement au cours de l'enquête, ce qu'elle a fait le 26 juin 2025¹⁸.

(ii) Leur contenu relativement à l'enquête

Dans ses règles de fonctionnement, la Commission détermine les droits de participation qui découlent du statut accordé aux personnes ou aux organisations en tant que parties (participant ou intervenant), témoins ou avocats¹⁹. Le chapitre suivant définit les deux types de parties. La Commission n'a reçu aucune demande de statut d'intervenant²⁰.

Les règles de fonctionnement dictent également la manière dont la Commission entend procéder pour les entrevues préalables avec les témoins²¹, les résumés de témoignages anticipés²², le déroulement des audiences publiques, les interrogatoires²³, la réception de la preuve et le type de preuve admissible²⁴. Elles étoffent également le droit à l'assistance d'un avocat²⁵, ainsi que la décision de procéder à huis clos ou d'interdire la divulgation d'informations obtenues durant l'audience publique²⁶. Ces règles déterminent

¹¹ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 7).

¹² *Addy c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 3 C.F. 784, paragr. 122 (1^{re} inst.).

¹³ *ibid.*, paragr. 110.

¹⁴ *ibid.*, paragr. 110.

¹⁵ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, paragr. 31.

¹⁶ *Décret 299-2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec* (2025), 157 G.O.Q. II, n°13, 1628, p. 1629 (reproduit à l'annexe 1, section 1 [p. 8]). Martine Valois, *Les commissions d'enquête au Québec*, Toronto, LexisNexis, 2024, paragr. 5-24 ; voir aussi *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, paragr. 64, sur la distinction entre règle de nature législative et de nature administrative.

¹⁷ *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite*, art. 6 (reproduites à l'annexe 2 [p. 17]).

¹⁸ *ibid.*, art. 5.

¹⁹ *ibid.*, art. 6, 13 à 22.

²⁰ Voir partie I, chapitre 3, section B (p. 22).

²¹ *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite*, art. 36 à 42 (reproduites à l'annexe 2 [p. 17]).

²² *ibid.*, art. 37 à 39.

²³ *ibid.*, art. 45 à 53 et 68 à 78.

²⁴ *ibid.*, art. 60 à 67.

²⁵ *ibid.*, art. 31 à 33.

²⁶ *ibid.*, art. 54 à 59.

en outre la procédure applicable à toute demande adressée à la Commission en cours d'enquête²⁷, aux conflits d'intérêts, réels ou apparents, de même qu'aux règles de preuve et aux engagements des témoins²⁸.

Enfin, dans ses *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite*, la Commission détermine les conditions d'envoi d'un préavis pour permettre à une personne, visée par une conclusion de mauvaise conduite qu'entend tirer la Commission, de faire valoir son point de vue²⁹. Ce préavis permet de gérer les risques réputationnels afférents aux commissions d'enquête évoqués au chapitre précédent³⁰.

D/ La phase d'enquête

L'obtention et la gestion de la preuve au cours de la phase d'enquête ont constitué un défi quotidien dans le fonctionnement de la Commission. L'enquête portait sur des événements qui se sont déroulés sur plus d'une décennie. Cela a impliqué l'analyse d'une preuve documentaire qui dépassait ce qu'avaient connu de nombreuses commissions d'enquête récentes. Tel qu'il est indiqué ci-dessus, les équipes juridique et d'enquête de la Commission ont travaillé ensemble pour déterminer la preuve pertinente à obtenir³¹ : il pouvait s'agir de documents à recevoir ou de témoins à entendre.

La Commission a envoyé des demandes documentaires aux personnes et aux organisations choisies. Chaque demande pouvait concerner des documents précis ou d'autres répondant à certains critères, par exemple traiter d'un sujet donné ou correspondre à une période. Tel que l'a annoncé le commissaire dans sa déclaration d'ouverture, le site Web de la Commission permettait au public de transmettre des informations de façon anonyme et confidentielle³².

Une semaine après la création de la Commission, la SAAQ a mis sur pied un bureau de coordination en soutien aux travaux de la Commission³³. Comme l'indique son nom, la vocation de ce bureau était de répondre aux demandes documentaires de cette dernière. Le défi était immense. Outre la longueur de la période couverte par les recherches, plusieurs des documents nécessaires n'étaient pas numérisés ou centralisés, certains étant archivés en version papier dans une chambre forte à la SAAQ. À cette collecte documentaire s'est ajoutée l'extraction de plusieurs dizaines de boîtes courriel de membres du personnel de la société d'État comme de ses cocontractants. Tout bien considéré, le bureau de coordination de la SAAQ a reçu et traité au-delà de 200 demandes de renseignements en réponse auxquelles il a produit près de 3 millions de documents.

Le gouvernement du Québec a aussi eu à traiter d'imposantes demandes documentaires se soldant par l'obtention de plus de 10 000 documents.

Parfois, les documents sont parvenus caviardés à la Commission. À l'occasion, les avocats de particuliers ou d'organisations se sont opposés aux demandes documentaires en invoquant différents privilèges de communication. Les équipes juridique et d'enquête ont aussi eu recours à des rencontres

²⁷ *ibid.*, art. 34 et 35.

²⁸ *ibid.*, art. 23 à 30.

²⁹ *ibid.*, art. 88 à 90.

³⁰ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 7).

³¹ Voir partie I, chapitre 2, section B (ii) (p. 14).

³² Voir partie I, chapitre 3, section A (p. 21).

³³ Pièce CESIS_P-2490, Lettre de Julie Guillemette à Denis Gallant ayant pour objet Rétrospective sur le soutien offert par la Société de l'assurance automobile du Québec dans le cadre de la Commission, 24 octobre 2025, p. 1.

de témoins pour tenir des entrevues d'enquête préalables durant lesquelles l'équipe d'enquête prenait connaissance de documents supplémentaires. Une fois de plus, des avocats se sont opposés à certaines réponses verbales en invoquant des privilèges de communication.

E/ Les défis posés par l'obtention et la gestion de la preuve

Au-delà de l'ampleur des éléments de preuve à obtenir et à gérer, la section ci-dessous décrit quatre défis particuliers auxquels la Commission a dû faire face. Le premier concerne les objections formulées par des avocats de témoins ou de participants. Le deuxième, l'absence de pouvoir de contrainte en dehors de celui du commissaire, lacune qui a complexifié la planification des entrevues d'enquête préalables. Le troisième, l'absence de protection dans la législation québécoise contre les représailles que pourraient subir les témoins. Enfin, la gestion chronophage de la preuve, en raison du caviardage des documents et de l'absence de système de gestion de preuve à la disposition de la Commission.

(i) Les objections basées sur différents privilèges en droit de la preuve

La Commission a reçu de nombreuses objections basées sur des privilèges reconnus en droit québécois et canadien. Elles sont venues d'avocats du procureur général du Québec, de la SAAQ et de l'Alliance SAP-LGS/IBM. Ces objections ont créé des embûches à l'obtention de la preuve nécessaire à l'exécution du mandat de la Commission.

Au début de son enquête, la Commission a dû composer avec des objections énoncées par les avocats du procureur général du Québec au sujet du serment de confidentialité et du devoir de discrétion des acteurs gouvernementaux. Ces objections se fondaient sur le privilège d'intérêt public (*Code de procédure civile*, art. 308) afin de restreindre l'accès de la Commission à des informations qui auraient transité par les hautes sphères gouvernementales. Pourtant, le mandat confié à la Commission dans le décret constitutif comprend deux sujets dont l'un est précisément de faire rapport sur le « niveau de connaissance des personnes en autorité au sein de la Société de l'assurance automobile du Québec, de même que des ministères concernés³⁴ ». Il a fallu attendre sept semaines après la création de la Commission pour que le gouvernement adopte un décret exceptionnel permettant que divers acteurs gouvernementaux soient relevés de leur serment de confidentialité et de leur devoir de discrétion³⁵. Ce délai, s'étendant après le début des audiences, a nui à la fluidité du traitement de la preuve. Il a retardé les échanges avec le personnel du gouvernement et retardé l'accès à des documents essentiels.

Pendant la première moitié des travaux de la Commission, la SAAQ s'est opposée à la transmission de tout document couvert par le secret professionnel. Le bureau de coordination en soutien aux travaux de la Commission de la SAAQ a donc entrepris d'analyser chaque document avant de le communiquer à la Commission. La SAAQ n'a dispensé son personnel de l'obligation de respecter le secret professionnel qu'après la tenue de plus de la moitié des audiences publiques. Cette dispense tardive a limité les questions pouvant être posées aux témoins provenant de la SAAQ autant durant la phase d'enquête que durant les audiences publiques. Elle a également fait en sorte que les avocats internes et externes

³⁴ Décret 299-2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (2025), 157 G.O.Q. II, n° 13, 1628, p. 1628 (reproduit à l'annexe 1, section 1 [p. 8]). Pour discussion, voir partie I, chapitre 1, section C (i) (p. 9).

³⁵ Voir Décret 626-2025 concernant la levée, dans le cadre du mandat de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, du serment de confidentialité ou du devoir de discrétion de certaines personnes (2025) 157 G.O.Q. II, n° 23, 3088 (reproduit à l'annexe 1, section 3 [p. 12]).

de la SAAQ couvrant des situations névralgiques du dossier n'ont pu être rencontrés avant le mois de septembre 2025. Cette mise à l'écart a privé la Commission d'un éclairage utile sur le mandat confié. De plus, la renonciation de la SAAQ au secret professionnel de son personnel a engendré un nouvel afflux de documents exigeant une gestion accrue, dont certains doublons de documents reçus antérieurement sous forme caviardée.

Par ailleurs, un des acteurs du programme CASA – l'Alliance SAP-LGS/IBM – n'a jamais renoncé au privilège couvrant ses discussions de règlement à l'amiable. Ce privilège vise à créer un espace confidentiel de négociation entre des parties pour qu'elles se sentent libres de négocier et de parvenir à un règlement, sans la crainte que ce qui est dit de part et d'autre puisse être utilisé contre elles. Ce privilège appartient à toutes les parties à la négociation. Pour y renoncer, il faut donc que toutes les parties le lèvent sans exception. Seule la SAAQ a offert à la Commission de renoncer à ce privilège afin de l'aider à accomplir son mandat³⁶. Le litige entre l'Alliance et la SAAQ ainsi que le règlement à l'amiable qui y a fait suite sont des événements incontournables survenus dans le déroulement du programme CASA³⁷.

Bien que des discussions aient permis de circonscrire la portée de l'objection de l'Alliance, plusieurs zones d'ombre ont subsisté pendant l'enquête, de même que lors des audiences publiques. Une bulle de confidentialité a en effet voilé plusieurs échanges menant à la conclusion de la transaction de septembre 2020, qu'ils aient émané de la SAAQ ou de l'Alliance. La Commission a dû nommer un juriste indépendant (*amicus commissionis*), l'avocat émérite Nicholas St-Jacques, pour effectuer un filtrage de documents afin que l'organisme puisse obtenir les documents qui n'étaient pas visés par le privilège en question³⁸. Le recours à cette expertise a engendré des délais et des frais additionnels³⁹. Ce problème illustre les tensions entre la confidentialité relative aux modes de résolution à l'amiable des différends, d'une part, et les exigences de transparence dans le cadre d'une enquête publique, d'autre part.

(ii) L'absence de pouvoir de contrainte hors présence du commissaire

Une partie importante du travail de toute commission d'enquête se fait en amont des audiences publiques. La Commission a rencontré un grand nombre de témoins afin d'évaluer si les informations qu'ils et elles détenaient étaient suffisamment pertinentes pour être produites en audience publique. Or, la *Loi sur les commissions d'enquête* ne reconnaît pas explicitement l'existence de cette phase préalable, pourtant vitale pour assurer le déroulement efficient des audiences publiques.

L'absence d'encadrement explicite de ce travail préalable pose certains problèmes. Tout d'abord, la plupart des témoins ont accepté de prendre part à ces rencontres préalables de manière volontaire. Toutefois, dans l'état actuel du droit, la Commission ne pouvait forcer une personne à rencontrer des enquêteurs pour des entrevues d'enquête préalables, car seul le commissaire était en droit de l'y contraindre. En effet, contrairement à d'autres lois similaires⁴⁰, la *Loi sur les commissions d'enquête* ne permet pas à un commissaire de déléguer son pouvoir de contrainte à ses procureurs ou enquêteurs. Au surplus, il était légitime pour les témoins, au vu d'une participation à une entrevue d'enquête préalable, de se questionner quant à savoir si la protection contre l'auto-incrimination s'appliquait dans un tel

³⁶ Représentations (M^e Sébastien Laprise), 6 juin 2025, p. 93-94; Représentations (M^e Audrey Gagnon), 9 juin 2025, p. 5-6.

³⁷ Voir partie III, chapitre 10 (p. 280).

³⁸ *Décision sur la nomination d'un amicus commissionis*, CESIS D-013, 17 septembre 2025, c. Gallant (reproduite à l'annexe 3, section 13 [p. 78]).

³⁹ Représentations (M^e Simon Tremblay), 9 septembre 2025, p. 193-200; Représentations (M^e Simon Tremblay), 18 septembre 2025, p. 123-132.

⁴⁰ Voir, par exemple : *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 11; *Loi sur les valeurs mobilières*, RLRQ, c. V-1.1, art. 195, 247 et 248; *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, RLRQ, c. E-6.1, art. 9 à 15; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.19; *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 11, 24, 26 et 27.

contexte⁴¹. La Commission a donc été à même de constater la difficulté de tenir certaines entrevues d'enquête dans ce contexte de flou législatif. Les questions des enquêteurs ont parfois fait l'objet d'objections de la part d'avocats de témoins, alors que ce type d'intervention ne reflète pas l'état du droit au Québec⁴².

Les commissions d'enquête peuvent pallier cet écueil en tenant les rencontres d'enquête en présence du commissaire, qui possède le pouvoir de contrainte, forçant ainsi les témoins à témoigner, même en rencontre préalable. Les *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite* de la Commission précisent ce type de rencontre⁴³. Néanmoins, de telles règles de pratique n'ont pas le même caractère contraignant que des dispositions législatives expresses. De même, sur le plan de l'organisation du travail, la suggestion d'assurer la présence du commissaire lors des entrevues d'enquête préalables était loin d'être idéale, puisque la phase d'enquête et les audiences se déroulaient en parallèle. En effet, le commissaire a dû diviser son temps entre des rencontres de témoins durant la phase d'enquête et durant les audiences publiques. L'obligation d'assurer la présence du commissaire lors des entrevues d'enquête a eu de fortes conséquences sur le calendrier des travaux de la Commission.

(iii) L'absence de protection contre les représailles pour les témoins

D'après le libellé de son mandat, la Commission doit recueillir des éléments de preuve concernant des comportements à l'égard d'organismes publics. Cela entraînait nécessairement la participation, au stade de l'enquête, de membres du personnel de l'État ou de ses cocontractants qui devaient transmettre à la Commission des informations au sujet de leurs collègues, de leurs supérieurs ou de leur organisation.

Or, la *Loi sur les commissions d'enquête* ne prévoit aucune protection pour les personnes qui collaborent avec une commission d'enquête⁴⁴. Elles ne peuvent profiter ni des recours à l'encontre des pratiques interdites par la *Loi sur les normes du travail*⁴⁵ ni des mesures de protection contre les représailles énoncées par la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁴⁶ et la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*⁴⁷. Ces mesures et recours prévoient, entre autres, un renversement du fardeau de la preuve en faveur d'un membre du personnel en cas de représailles, de sanctions pénales potentielles à l'encontre d'employeurs fautifs, de même que l'accès à un service de consultation juridique⁴⁸. La loi ontarienne sur les commissions d'enquête prévoit une protection de cette nature⁴⁹.

Confrontée au vide juridique actuel, la Commission a néanmoins obtenu un engagement écrit de la SAAQ affirmant qu'elle considérerait toute communication faite par un membre de son personnel à la Commission comme couverte par les lois susmentionnées, et, conséquemment, qu'elle s'abstiendrait d'exercer toute forme de représailles à son égard⁵⁰.

⁴¹ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37, art. 11 al. 2.

⁴² *Autorité des marchés financiers c. Fournier*, 2012 QCCA 1179.

⁴³ *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite*, art. 59 (reproduites à l'annexe 2 [p. 19]).

⁴⁴ Outre la protection pour les poursuites fondées sur les réponses données par une personne entendue comme témoin (*Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37, art. 11 al. 2).

⁴⁵ RLRQ, c. N-1.1, art. 122.

⁴⁶ RLRQ, c. D-11.1.

⁴⁷ RLRQ, c. P-33.01.

⁴⁸ Voir généralement : Mylène Albert, Guillaume Crête, Nicolas Dallaire, Stéphanie Julien, Simon Laliberté, Lorencita Pinto Borrego et Dave Tremblay, « Le dénonciateur et les mécanismes de protection existants » (2023), 509 *Développements récents en matière d'intégrité publique*, p. 253.

⁴⁹ *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, c. 33, annexe 6, art. 11(1).

⁵⁰ Pièce CESIS_P-2491, Lettre de M^e Olivier Dussault à M^e Simon Tremblay, 22 avril 2025.

(iv) La gestion chronophage de la preuve

Malgré les obstacles détaillés ci-dessus, la Commission a obtenu de manière volontaire ou forcée plus de trois millions de documents aux fins d'enquête. Ce volume imposant a engendré des défis logistiques majeurs, notamment en raison de l'absence initiale de système de gestion de la preuve. Les commissions d'enquête étant des organisations temporaires, aucun système n'est en place au moment de leur instauration. Les membres de l'équipe de la Commission ont dû cataloguer manuellement les documents jusqu'à l'acquisition relativement tardive d'une plateforme spécialisée à la fin de mai 2025, ce qui a nui à l'efficacité du traitement documentaire. Un tel outil technologique est pourtant la base du fonctionnement de toute organisation ayant à traiter un volume documentaire important.

Finalement, la Commission a fait face à un nombre important de documents à caviarder avant de les rendre disponibles. La disponibilité en ligne de l'entièreté de la preuve administrée augmentait la transparence et l'accessibilité démocratique de l'exercice, mais elle imposait de protéger certaines informations sensibles. Cette précaution était d'autant plus justifiée que la Commission traitait d'informations sur la sécurité des systèmes informatiques publics. Il n'en demeure pas moins que le caviardage des documents rendus publics s'est révélé très chronophage pour l'équipe.

La Commission exposera, dans ses recommandations, les mesures à prendre pour assurer l'efficacité des futures commissions d'enquête et moderniser la loi à cet égard⁵¹.

51 Voir partie V, chapitre 5, section C (p. 539).

CHAPITRE 3 – LES AUDIENCES PUBLIQUES

Les audiences publiques sont essentielles au caractère public d'une commission d'enquête. Le présent chapitre commence par les situer dans la relation bidirectionnelle liant une commission d'enquête et le public. Il décrit ensuite les moyens déployés pour assurer la diffusion de l'ensemble des travaux de la Commission. Le chapitre expose enfin les statuts de participant et d'intervenant, puis les trois phases des audiences.

A/ Le caractère public d'une commission d'enquête

Le caractère public des débats judiciaires est un principe fondamental au Canada¹. Ce principe peut toutefois être soumis à certaines exceptions lorsque les droits fondamentaux ainsi que les règles de preuve tirées de la common law ou des lois applicables exigent que des témoignages soient entendus à huis clos ou fassent l'objet d'ordonnances de non-divulgaration.

Le décret 299-2025 du 18 mars 2025 constituant la Commission énonce qu'elle doit tenir des audiences publiques, mais qu'elle peut, lorsque nécessaire, conduire des travaux à huis clos et prendre « toute mesure appropriée afin de préserver la confidentialité de l'identité des personnes entendues lors de ces audiences² ».

Tel qu'il a été discuté au premier chapitre, la principale fonction d'une commission d'enquête est d'établir les faits pour que le public comprenne les circonstances d'un événement et y trouve des leçons à tirer³. Ainsi, il était primordial de publiciser les audiences de la Commission⁴. Cette diffusion a permis au public de se renseigner sur l'avancement des travaux et de prendre part à la réalisation du mandat de la Commission en partageant des informations additionnelles ou des opinions sur l'un ou l'autre des aspects traités lors des audiences.

À cette fin, dans sa déclaration d'ouverture prononcée le 24 avril 2025, le commissaire invitait les personnes disposant d'informations pertinentes au regard de son mandat à entrer en communication avec la Commission⁵, les assurant de la confidentialité des échanges. Dans les jours suivants, une fonctionnalité du site Web permettait au public de transmettre des informations de façon complètement anonyme et confidentielle⁶. Par ce moyen, la Commission a reçu régulièrement des commentaires sur les audiences et d'autres informations pertinentes, transmises à l'équipe d'enquête.

¹ *Société Radio-Canada c. Personne désignée*, 2024 CSC 21.

² *Décret 299-2025 concernant la constitution de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec*, (2025) 157 G.O.Q. II, n°13, 1628, p. 1629 (reproduit à l'annexe 1, section 1 [p. 8]).

³ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 5).

⁴ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, paragr. 62.

⁵ Transcription du 24 avril 2025, p. 12.

⁶ Transcription du 24 avril 2025, p. 13.

B/ La diffusion des travaux de la Commission

La large diffusion des audiences publiques a permis à l'ensemble de la population de suivre la progression des travaux. Cette diffusion s'est accomplie au moyen du site Web de la Commission et des médias, la directrice des communications agissant comme seule porte-parole de la Commission.

Le site Web mis en ligne dès le 14 avril 2025 a été la première clé pour joindre et informer le public. Il a permis à la Commission de présenter son mandat et son équipe. Celle-ci y a aussi publié des informations générales, dont une foire aux questions et des avis divers; ses règles de fonctionnement, de procédure et de conduite⁷; la liste des organisations qui ont obtenu le statut de participant (voir la section suivante); enfin, toutes les décisions du commissaire et les mémoires reçus.

Le site Web a en outre permis de diffuser les audiences intégralement, en temps réel. Après chaque journée d'audience, la Commission y publiait la liste des témoins entendus, la preuve documentaire déposée et les enregistrements vidéo. Elle y versait aussi la transcription des enregistrements lorsqu'elle était terminée. Le site Web répertoriait les listes complètes des témoins, comme des intervenants et experts, ainsi que la liste des pièces déposées. Tous ces contenus demeureront disponibles pendant une période de cinq ans.

Pour opérer dans l'œil du public, la deuxième clé est d'accorder une place privilégiée aux médias. La Cour suprême du Canada a exposé à juste titre, dans *Vancouver Sun (Re)*⁸, le rôle fondamental joué par les médias dans tout processus judiciaire :

25. L'accès du public aux tribunaux assure l'intégrité des procédures judiciaires en démontrant « que la justice est administrée de manière non arbitraire, conformément à la primauté du droit » [...]. La publicité est nécessaire au maintien de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux. Elle fait partie intégrante de la confiance du public dans le système de justice et de sa compréhension de l'administration de la justice. En outre, elle constitue l'élément principal de la légitimité du processus judiciaire et la raison pour laquelle tant les parties que le grand public respectent les décisions des tribunaux.

26. Le principe de la publicité des débats en justice est inextricablement lié à la liberté d'expression garantie par l'al. 2 b) de la *Charte* et sert à promouvoir les valeurs fondamentales qu'elle véhicule [...]. La liberté de la presse de faire rapport sur les instances judiciaires constitue une valeur fondamentale. De même, le droit du public d'être informé est également protégé par la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression [...]. Étant donné que c'est elle qui véhicule au public l'information concernant le fonctionnement des institutions publiques, la presse joue un rôle vital [...].

Les principes d'« accès du public aux tribunaux », de « publicité des débats » judiciaires et de « liberté de la presse de faire rapport sur les instances judiciaires », énoncés dans le cadre d'une procédure judiciaire, s'appliquent également à une commission d'enquête publique, puisqu'ils assurent la légitimité de l'exercice et rassurent la population sur l'intégrité du processus.

Au cours de ses travaux, la Commission a accrédité 125 journalistes afin de leur donner accès aux audiences. Elle a mis à leur disposition une salle de travail dotée d'équipements techniques pour faciliter leurs opérations, et ce, tant à Québec qu'à Montréal. Le processus d'accréditation des médias

⁷ Voir partie I, chapitre 2, section C (p. 14).

⁸ *Vancouver Sun (Re)*, 2004 CSC 43.

est décrit au bas d'une section du site Web intitulée « Salle de presse », consacrée aux communications. Elle comprend les communiqués de presse et un formulaire en version PDF qui permettait aux journalistes, chroniqueurs, photographes, caméramans, techniciens et pigistes de demander une accréditation à la directrice des communications. En plus de collaborer avec les médias traditionnels, la directrice des communications a cherché à joindre un plus large public s'intéressant à l'actualité sur les réseaux sociaux.

C/ Les statuts de participant et d'intervenant

Les *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite* définissent deux types de parties : les participants et les intervenants⁹.

La Commission a accordé le statut de participant à toute personne ou organisation ayant un intérêt important et direct pour l'un des sujets de l'enquête, et susceptible d'être concernée par son rapport¹⁰. Cinq organisations ont obtenu le statut de participant auprès de la Commission :

- la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ);
- le procureur général du Québec pour les ministères et organismes;
- le directeur des poursuites criminelles et pénales;
- le Syndicat des professionnelles et professionnels gouvernement du Québec;
- le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec¹¹.

Le 2 juillet 2025, la Commission a refusé le statut de participant à Karl Malenfant, ancien vice-président à l'expérience numérique de la SAAQ. La Commission a décidé que Karl Malenfant n'avait pas un intérêt suffisant pour se voir accorder ce statut. Elle a souligné dans sa décision que Karl Malenfant n'était pas l'objet de l'enquête. Il n'en était qu'un acteur important pour le premier des deux sujets du mandat de la Commission¹². Il n'avait donc pas un intérêt direct et personnel pour l'enquête réputé différent de celui de toute autre personne dont le nom était mentionné durant les audiences publiques. Concernant la possible atteinte à sa réputation du fait que son nom était souvent cité devant la Commission, il n'était pas nécessaire de lui accorder le statut de participant pour lui permettre de rectifier les faits comme il le suggérait, car il ne s'agissait pas d'une « situation exceptionnelle¹³ ». Karl Malenfant n'était pas accusé d'un crime; conséquemment, l'enquête de la Commission n'entravait pas son droit à une défense pleine et entière. Rappelons qu'une commission d'enquête n'a aucun pouvoir décisionnel concernant la responsabilité civile ou pénale de ses témoins¹⁴.

La Commission pouvait accorder le statut d'intervenant à toute personne ayant un intérêt réel pour l'un des sujets de l'enquête ainsi qu'une perspective, expérience ou expertise particulière pouvant contribuer à l'exécution de son mandat¹⁵. Aucune demande de statut d'intervenant n'est parvenue à la Commission.

⁹ *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite*, art. 12(i) (reproduites à l'annexe 2 [p. 17]).

¹⁰ *ibid.*, art. 13(a).

¹¹ Les décisions sur ces demandes de participation figurent à l'annexe 3 aux sections 1, 2, 3, 6 et 7.

¹² *Décision sur la demande de Karl Malenfant en vue d'obtenir le statut de participant*, CESIS D-011, 2 juillet 2025, c. Gallant, paragr. 17 (reproduite à l'annexe 3, section 11 [p. 57]).

¹³ *ibid.*, paragr. 28.

¹⁴ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 7).

¹⁵ *Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite*, art. 14(a) (reproduites à l'annexe 2 [p. 17]).

D/ Les trois phases des audiences

La Commission a tenu des audiences publiques durant six mois, soit du 24 avril au 24 octobre 2025, à l'exception d'une suspension du 21 juin au 17 août 2025. Elles se sont déroulées en trois phases et ont permis d'entendre 129 témoins, dont 30 experts¹⁶.

La première phase, d'une durée d'une semaine, a permis d'entendre 15 témoins pour éclairer la Commission sur le cadre juridique et administratif dans lequel évolue la SAAQ. La Commission a entendu des représentants d'organismes publics, de la SAAQ et de différents ministères, des experts de l'École nationale d'administration publique (ENAP) ainsi qu'un avocat expert dans les contrats publics en matière de technologies de l'information.

La deuxième phase consistait en l'enquête sur CASA à proprement parler. Elle a débuté tout de suite après la première, s'étendant sur 14 semaines, et a permis d'entendre 84 témoins. Durant les semaines avant la suspension des audiences à l'été 2025, la Commission a entendu des personnes ayant fait partie du conseil d'administration de la SAAQ, d'anciens ministres des Transports, des vérificateurs internes à la SAAQ, des personnes ayant participé à la préparation de l'appel d'offres ou à la gestion contractuelle du programme CASA, ainsi que d'anciens hauts dirigeants de la SAAQ, dont Yves Frenette, ancien vice-président¹⁷ de la Société, et Denis Marsolais, ancien président-directeur général. Après la suspension des audiences publiques, différents ministres et leurs cabinets politiques ont témoigné, de même que le premier ministre du Québec, François Legault. La Commission a entendu d'autres personnes liées au déroulement du programme CASA, tant sur le plan opérationnel que sur celui des relations gouvernementales. Parmi elles se trouvaient d'autres hauts dirigeants de la SAAQ, dont Nathalie Tremblay et Éric Ducharme, d'anciens présidents-directeurs généraux de la SAAQ, et Karl Malenfant, ancien vice-président aux technologies de l'information (VPTI) de la société d'État. De plus, la Commission a entendu une douzaine de témoignages de personnes liées aux entreprises qui ont participé au programme CASA ou à l'appel d'offres le concernant.

Enfin, la troisième phase, d'une durée de deux semaines, a consisté en l'audition de 30 experts et personnes intéressées par les travaux de la Commission.

En réponse à des préavis de conclusions défavorables qui leur ont été envoyés par la Commission, certaines personnes lui ont transmis des déclarations sous serment ou de la preuve documentaire, après la fin des audiences publiques. À l'exception de certaines déclarations sous serment de personnes n'ayant pas eu l'occasion de témoigner, la Commission n'a pas admis en preuve les autres déclarations ou documents puisqu'ils ne respectaient pas les limites qu'elle avait fixées quant à la forme de la preuve ou qu'ils portaient sur des sujets sur lesquels les personnes avaient déjà eu l'occasion de témoigner.

¹⁶ La liste de ces témoins figure à l'annexe 4.

¹⁷ Vice-président aux finances, ressources humaines et à la performance (2012 à 2020) et vice-président à l'accès sécuritaire au réseau routier (2020 à 2022).

Partie II

L'environnement juridique et institutionnel

CHAPITRE 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 Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), et différents ministères et organismes de l'État québécois. Le présent chapitre s'ouvre sur les institutions concernées (section A) en cernant les enjeux de la décentralisation administrative avec laquelle ils doivent composer (section B). Il aborde ensuite le concept de responsabilité ministérielle (section C) pour décrire enfin cinq entités de surveillance et de contrôle à l'extérieur de l'État central auxquelles la SAAQ rend des comptes (section D).

A/ Certaines institutions de l'État central

Le principal organe du pouvoir législatif de l'État québécois est l'Assemblée nationale. Nous en examinerons d'abord les fonctions, puis nous fournirons, avec quelques repères historiques, une description du mandat d'institutions gouvernementales : ministères et autres appareils administratifs pertinents. Nous présenterons ensuite des entités qui supervisent la SAAQ – approfondies au prochain chapitre¹ – et aborderons le fonctionnement de l'État central par contraste avec celui des organismes administratifs décentralisés. En effet, si une ligne hiérarchique directe remonte jusqu'au poste de premier ministre et subordonne les institutions centrales au pouvoir exécutif, les rapports d'autorité sont plus diffus en ce qui concerne ce dernier type d'organismes.

(i) L'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale du Québec « est composée de 125 personnes [les députées et députés] : chacune [étant] élue dans une circonscription électorale selon le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour² ». À titre d'assemblée législative, comme c'est le cas dans tout système parlementaire de tradition britannique, elle sert à adopter les lois et le budget, à représenter la population auprès du pouvoir exécutif et de son administration, à « fournir un espace d'échanges et de débats sur les grandes problématiques de société » et à « contrebalancer le pouvoir de l'exécutif gouvernemental par l'action de l'opposition³ ». L'Assemblée reçoit le rapport annuel de gestion de chaque ministère et organisme, dont celui de la SAAQ⁴.

(ii) Le gouvernement

Alors que le pouvoir législatif adopte les lois, le gouvernement promulgue des décrets⁵. La figure 1 ci-dessous présente les quatre institutions phares du gouvernement. Tout d'abord, le premier ou la première ministre préside le Conseil des ministres et choisit ceux et celles qui y siègent. Le Conseil du trésor, le plus ancien des comités ministériels, soutient l'action des ministres.

1 Voir partie II, chapitre 2, section E (p. 54).

2 Pièce CESIS_P-2492, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, «Député», tel que consulté en décembre 2025.

3 Pièce CESIS_P-2493, Observatoire de l'administration publique, « Les institutions du pouvoir législatif », L'État québécois en perspective : Structure et taille de l'État, hiver 2012.

4 Voir partie II, chapitre 2, section E (ii) (p. 55).

5 Pièce CESIS_P-2494, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, «Décret» dans l'Encyclopédie du parlementarisme québécois, tel que consulté en décembre 2025.



Figure 1. Organigramme du gouvernement

(a) Le premier ou la première ministre

La personne qui exerce cette fonction de premier ministre est généralement le chef du parti politique majoritaire à l'Assemblée nationale; elle est nommée par la lieutenante-gouverneure ou le lieutenant-gouverneur. Le premier ou la première ministre nomme ses ministres, geste par lequel ils et elles acquièrent *de facto* «leur légitimité et leur autorité⁶». En tant que chef du gouvernement, elle préside le Conseil des ministres et détermine l'ordre du jour de ses séances.

Le chef du gouvernement est également chef de l'administration. Le premier ministre recommande au Conseil des ministres la nomination des sous-ministres et autres hauts fonctionnaires⁷. De plus, il ou elle propose à l'Assemblée nationale les personnes à désigner à la tête du Vérificateur général du Québec et du Protecteur du citoyen, deux institutions présentées à la fin du chapitre⁸.

(b) Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, dont l'appellation officielle est Conseil exécutif, est l'organe qui chapeaute la direction de la sphère exécutive de l'État québécois⁹. Bien que le poste de lieutenant-gouverneur détienne formellement le pouvoir exécutif, il ne l'exerce qu'avec l'assistance du Conseil des ministres en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰. Le Conseil des ministres a des responsabilités autant politiques qu'administratives¹¹. Sur le plan politique, il a la responsabilité d'élaborer les grandes orientations de l'État et d'établir ses priorités. Sur le plan administratif, il a la tâche de coordonner l'action gouvernementale, notamment celle des ministères et des organismes¹² comme la SAAQ, en plus de veiller à l'application des lois. Il nomme aussi les hauts dirigeants et dirigeantes de la fonction publique sous la recommandation du premier ou de la première ministre¹³.

(c) Les ministres

Comme on l'a vu ci-dessus, le premier ou la première ministre nomme les membres du Conseil exécutif, soit les ministres. L'appellation « ministre » ou « ministre en titre » est réservée à ceux et celles

⁶ Pièce CESIS_P-2493, Observatoire de l'administration publique, « Les institutions du pouvoir législatif », L'État québécois en perspective: Structure et taille de l'État, hiver 2012.

⁷ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 55 et 56.

⁸ Voir section D (ii) et (iii) (p. 44-45).

⁹ René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université Laval, 1984, p. 70-71.

¹⁰ (R.-U.), 30 et 31 Vict., c. 3, art. 63 à 66. Voir aussi *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18, art. 4; *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 61(12).

¹¹ René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université Laval, 1984, p. 73-74.

¹² Il n'y a pas de définition unique d'organisme dans la législation québécoise bien que plusieurs lois fassent référence « aux organismes ». Voir André Gélinas, *L'administration centrale et le cadre de gestion: les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 41-47.

¹³ *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18, art. 10; *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 56.

qui sont à la tête d'un ministère¹⁴. On emploie « ministre responsable » lorsque la personne est chargée d'appliquer une loi ou une partie de loi¹⁵. Finalement, un « ministre délégué » ou une « ministre déléguée » assiste un ou une ministre en titre¹⁶. Les décisions que prennent les ministres pour appliquer un décret ou une loi se nomment « arrêtés ministériels »¹⁷.

(d) Le Conseil du trésor

Le Conseil du trésor existe depuis 1970¹⁸. Il est formé de cinq membres permanents, soit un à la présidence du Conseil et quatre autres ministres désignés par décret¹⁹. Ce comité ministériel est investi de plusieurs responsabilités transversales essentielles : il procure un encadrement financier aux ministères et organismes en veillant à ce que leurs dépenses soient conformes aux autorisations parlementaires. Il assure en outre la gestion des ressources humaines réparties à travers la fonction publique québécoise²⁰. De plus, il veille à la mise en œuvre de certaines lois²¹. Nous nous pencherons sur certaines dispositions pertinentes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)²². Par ses attributions étendues, le Conseil du trésor joue un rôle essentiel au fonctionnement quotidien de l'administration publique en assurant le respect du cadre légal et financier dont s'est doté l'État québécois. Ses décisions prennent la forme d'un CT (pour Conseil du trésor)²³.

Jusqu'en 2022, le Conseil du trésor et son secrétariat avaient la responsabilité de fonctions aujourd'hui dévolues au ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN)²⁴.

(iii) Les appareils administratifs

Dans la mise en œuvre des politiques élaborées par le Conseil exécutif, chaque ministère agit comme appareil administratif dans un secteur d'intervention spécialisé. Une loi constitutive encadre le fonctionnement de chacun en définissant ses pouvoirs, ses obligations et les actes qu'il est autorisé à poser²⁵. Un ou une sous-ministre relevant du ou de la ministre en autorité agit à titre de haut fonctionnaire responsable de son administration²⁶.

Aux fins d'exécution du mandat de la Commission, le présent rapport porte une attention particulière à cinq ministères qui ont eu des relations à divers moments avec la SAAQ dans le cadre du programme CASA : le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Finances, celui des Transports et de la Mobilité durable et le plus récent ministère de la Cybersécurité et du Numérique, instauré en 2022.

¹⁴ Pièce CESIS_P-2497, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, « Ministre » dans l'Encyclopédie du parlementarisme québécois, tel que consulté en décembre 2025.

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ Pièce CESIS_P-2499, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, « Arrêté ministériel » dans l'Encyclopédie du parlementarisme québécois, tel que consulté en décembre 2025.

¹⁸ Pièce CESIS_P-2493, Observatoire de l'administration publique, « Les institutions du pouvoir législatif », L'État québécois en perspective : Structure et taille de l'État, hiver 2012.

¹⁹ Pièce 11_P-9, Présentation du Conseil du trésor datée du 30 avril 2025, p. 2.

²⁰ *ibid.*, p. 4 ; Julien Bauer, « Les organismes décisionnels et centraux », dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012, p. 50 et 53.

²¹ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 252 ; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 59.

²² Voir partie II, chapitre 4 (p. 76).

²³ Pièce 11_P-9, Présentation du Conseil du trésor datée du 30 avril 2025, p. 14 ; René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université Laval, 1984, p. 77-78.

²⁴ Voir section A (iii) (e) (p. 33).

²⁵ Maude Benoît, « L'administration publique québécoise et canadienne », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *La politique québécoise et canadienne : acteurs, institutions, sociétés*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 197-204.

²⁶ Pièce CESIS_P-2498, Office québécois de la langue française, « sous-ministre », Grand dictionnaire terminologique, 2021, tel que consulté en décembre 2025.

La figure 2 ci-dessous représente ces appareils administratifs et les rapports hiérarchiques (lignes pointillées) établis avec la ou le chef du gouvernement.

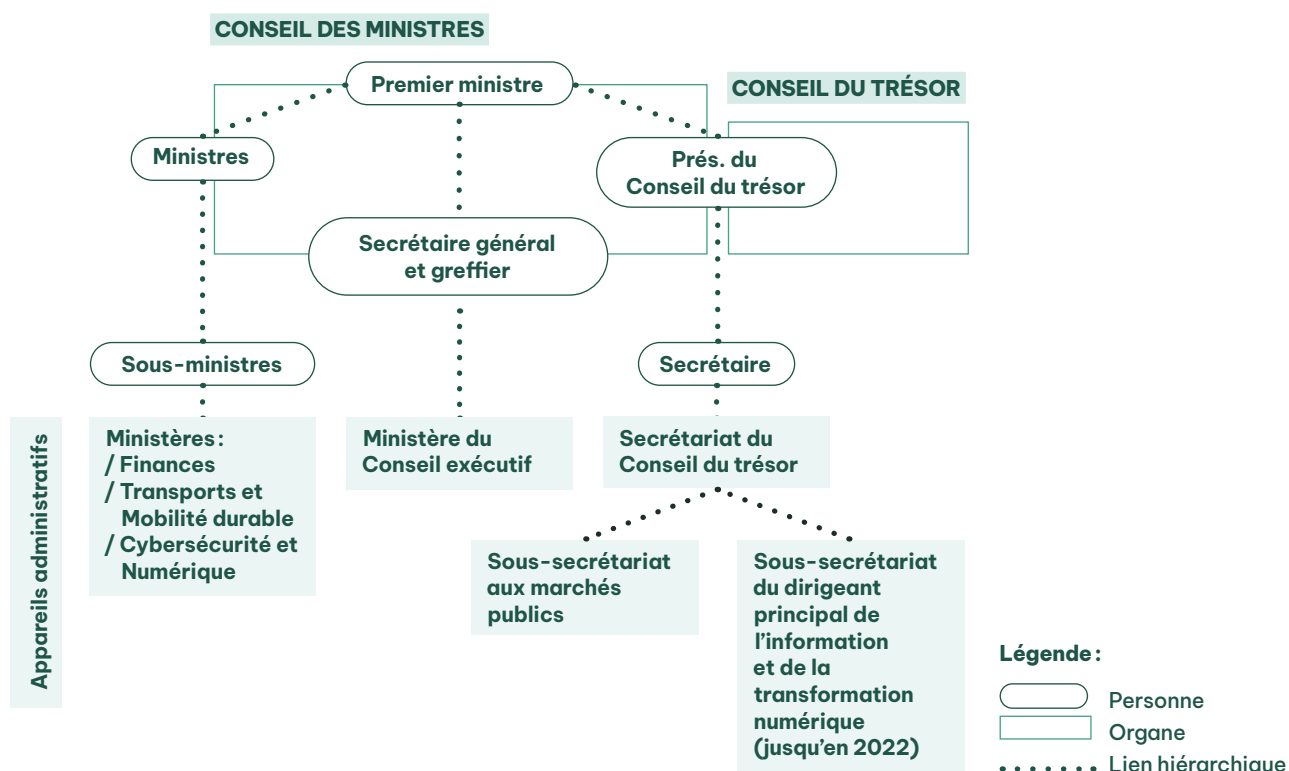


Figure 2. Organigramme du gouvernement et de ses appareils administratifs

(a) Le ministère du Conseil exécutif

Le ministère du Conseil exécutif (MCE) appuie le premier ministre dans ses fonctions depuis 1868²⁷, notamment à la faveur des fonctions stratégiques et administratives d'un secrétaire général et greffier, souvent appelé « premier fonctionnaire de l'État²⁸ ». Le MCE joue un rôle primordial dans la supervision des comités ministériels qui soutiennent le Conseil des ministres et dans le suivi de toute problématique justifiant l'attention directe du premier ou de la première ministre²⁹.

(b) Le Secrétariat du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), assimilé à un ministère dans la *Loi sur l'administration publique*, soutient les activités du Conseil du trésor. Il assiste la présidence dans l'exercice de ses fonctions tout comme il seconde le gouvernement dans ses responsabilités d'employeur³⁰. Il appuie et encadre aussi

²⁷ Le ministère s'est appelé le « département du Conseil exécutif » jusqu'en 1961 (Pièce CESIS_P-2500, Guide thématique sur Les ministères québécois depuis 1867 - « Conseil exécutif », provenant de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec).

²⁸ Simon Ruel, Alyson Mace-Reardon et Francesca Boucher, « Structure et organisation de l'État moderne », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 2, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n°23, juillet 2025), p. 2/9 (paragr. 6).

²⁹ Julien Bauer, « Les organismes décisionnels et centraux », dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'administration contemporaine de l'État: une perspective canadienne et québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012, p. 41.

³⁰ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 81 et 82.

les ministères et organismes du secteur public dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de performance et de gestion des ressources de l'État³¹. Le ou la secrétaire du Conseil du trésor agit à titre de haut fonctionnaire dans un poste équivalent à celui de sous-ministre³². Le SCT gère six sous-secrétariats, dont le Sous-secrétariat aux marchés publics, qui joue un rôle d'encadrement, d'accompagnement et de vérification des marchés publics, détaillé au chapitre 4 de cette partie³³.

(c) Le ministère des Finances

Le ministère des Finances, créé en 1951, a pour mandat de convenir de la stratégie financière du gouvernement, d'élaborer le budget et de déterminer les niveaux d'investissements et de dépenses des différents secteurs, tout en assumant un rôle central dans la gestion de la dette publique³⁴. Il agit également comme conseiller du gouvernement en matière de politiques économique, budgétaire, fiscale et financière, particulièrement dans la préparation du budget de l'État³⁵. À ce titre, il exerce plusieurs contrôles sur la SAAQ, décrits au prochain chapitre³⁶.

(d) Le ministère des Transports et de la Mobilité durable

Le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD), créé en 1969, vise à favoriser la mobilité durable des personnes et des marchandises au moyen de systèmes de transport sécuritaires et accessibles qui contribuent au développement du Québec³⁷. Il est chargé de la gestion, de la planification et de la réglementation de la voirie et des transports sur le territoire québécois³⁸. Le portefeuille du ministère couvre différents organismes de l'État, dont la SAAQ³⁹.

(e) Le ministère de la Cybersécurité et du Numérique

Le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) a pour mission d'animer et de coordonner les actions de l'État dans les domaines de la cybersécurité et du numérique⁴⁰. Cet appareil administratif succède au poste de ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale (créé en 2018⁴¹ et abrogé en 2022⁴²) de même qu'à l'ancien organisme Infrastructures technologiques Québec⁴³. Le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale avait pour tâche de seconder le ou la ministre responsable de l'Administration gouvernementale, qui assurait la présidence du Conseil du trésor⁴⁴. Le ministre délégué, sous la direction du ministre responsable, centrait son action de gouvernance sur la gestion des ressources informationnelles du gouvernement, de même que sur la transformation numérique de l'administration publique.

³¹ Pièce CESIS_P-2496, Extrait du site web du Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor – Mission, mandats et vision du Secrétariat du Conseil du trésor, tel que consulté en décembre 2025.

³² *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 83.

³³ Pièce 11_P-9, Présentation du Conseil du trésor datée du 30 avril 2025, p. 7 et 11.

³⁴ Pièce 9_P-7, Présentation : Le ministère des Finances du Québec, p. 7.

³⁵ *ibid.*, p. 7.

³⁶ Voir partie II, chapitre 2, section E (iv) (p. 56).

³⁷ Pièce 10_P-8, Présentation du ministère des Transports et de la Mobilité durable, p. 6.

³⁸ *Loi sur le ministère des Transports*, RLRQ, c. M-28, art. 1.

³⁹ Pièce 10_P-8, Présentation du ministère des Transports et de la Mobilité durable, p. 4.

⁴⁰ *Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique*, RLRQ, c. M-17.1.1, art. 16.5.

⁴¹ Pièce 62_P-753, Décret n° 1298-2018, 18 octobre 2018. Ce poste a été créé en remplacement du ministre délégué à l'Intégrité des marchés publics et aux Ressources informationnelles mis en place par le *Décret 987-2017 concernant le ministre délégué à l'Intégrité des marchés publics et aux Ressources informationnelles* (2017), 149 G.O.Q. II, n° 44, 5039.

⁴² *Décret 1544-2021 concernant l'abrogation du décret numéro 1298-2018 du 18 octobre 2018 concernant le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale* (2022), 154 G.O.Q. II, n° 2, 178.

⁴³ Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 45-46.

⁴⁴ Pièce 62_P-753, Décret n° 1298-2018, 18 octobre 2018.

Le MCN accomplit différentes missions de l'État relatives aux technologies de l'information. Il est d'abord chargé de superviser la gouvernance des projets informatiques des ministères et organismes de l'État en vertu des règles prévues notamment à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*⁴⁵. Pour ce faire, le poste de sous-ministre du MCN occupe celui de dirigeant principal de l'information (DPI⁴⁶). Il en sera question au chapitre suivant⁴⁷.

Parmi ses autres missions, le MCN doit en bonne part soutenir l'ensemble de l'Administration gouvernementale. Ce ministère gère certains services partagés au sein de l'État⁴⁸ et offre son assistance à d'autres organisations gouvernementales quant à leur utilisation des technologies de l'information⁴⁹. À titre d'exemple, le MCN s'est vu confier par l'État la responsabilité de ses systèmes de gestion de la paie⁵⁰ et de certains systèmes de télécommunications⁵¹. D'autres ministères et organismes peuvent recourir aux services de courtage du MCN pour se procurer des solutions infonuagiques⁵². Le MCN gère le Service d'authentification gouvernementale (SAG), dont il sera question à la partie III⁵³. La SAAQ utilise certains services du MCN⁵⁴.

En 2025-2026, le MCN a un budget de 320 millions \$ et emploie un peu plus de 2 000 personnes⁵⁵ dont la majorité occupent des postes professionnels⁵⁶.

B/ La décentralisation administrative et les sociétés d'État

La distinction entre centralisation et décentralisation renvoie à la manière dont l'État répartit le pouvoir décisionnel, les ressources humaines et financières, et la responsabilité administrative. Nous examinerons d'abord les motifs pour lesquels l'État choisit parfois de conserver au centre de l'appareil gouvernemental l'exercice des fonctions publiques et parfois de les confier plutôt à un organisme doté d'une autonomie (voir sous-section i). Nous nous pencherons ensuite sur le modèle de gouvernance d'un type particulier d'organisme décentralisé, la société d'État (sous-section ii). Enfin, nous étudierons plus amplement le modèle de responsabilité et de gouvernance des organismes décentralisés en général (sous-section iii).

⁴⁵ RLRQ, c. G-1.03. Voir Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 61-62 et 74.

⁴⁶ Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 55. Pour le poste de DPI, voir partie II, chapitre 3, section C (ii) (p. 64).

⁴⁷ Voir partie II, chapitre 3, section B (i) (p. 63).

⁴⁸ Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 69-72 et 84-87.

⁴⁹ *ibid.*, p. 68; Pièce 12_P-10, Présentation générale dans le cadre de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, datée du 1^{er} mai 2025, ministère de la Cybersécurité et du numérique, p. 13.

⁵⁰ *ibid.*, p. 69-70.

⁵¹ *ibid.*, p. 71.

⁵² *ibid.*, p. 68-69.

⁵³ Voir partie III, chapitre 13 (p. 360).

⁵⁴ Pièce 12_P-10, Présentation générale dans le cadre de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, datée du 1^{er} mai 2025, ministère de la Cybersécurité et du numérique, p. 16.

⁵⁵ Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 48-49 et 54.

⁵⁶ *ibid.*, p. 54.

(i) Le choix de la décentralisation

Un système centralisé concentre la planification, la gestion et le contrôle des politiques publiques dans les appareils administratifs abordés à la section précédente. Ce mode de gouvernance priorise la cohérence stratégique, le respect des priorités gouvernementales et l'uniformité des normes sur l'ensemble du territoire⁵⁷. La centralisation du pouvoir repose sur la conviction que l'efficacité collective découle d'un contrôle unifié des moyens et des objectifs de l'État⁵⁸. Cependant, ce modèle tend à engendrer une rigidité administrative et des lacunes dans la spécialisation technique en raison de chaînes hiérarchiques plus lourdes et d'un éloignement progressif entre la décision et l'exécution⁵⁹.

Les limites de la centralisation administrative ont amené certains spécialistes du management à prôner la libération de l'action publique des contraintes bureaucratiques. Ces réformes se sont concrétisées en accordant davantage d'autonomie aux entités administratives en place et en créant des organismes publics hors de la hiérarchie gouvernementale traditionnelle⁶⁰. À l'inverse de la centralisation, la décentralisation vise à rapprocher la décision publique du terrain et à adapter l'action administrative à la diversité des contextes. Elle se traduit par le transfert de compétences, de ressources ou de responsabilités depuis l'administration centrale vers des entités dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative (par exemple, des collectivités, des agences ou des sociétés publiques)⁶¹.

La décentralisation s'inscrit dans un mouvement de modernisation de la gestion publique cherchant à renforcer la spécialisation des institutions, leur réactivité, soit leur capacité à s'adapter rapidement aux changements, et la légitimité de leur existence même par le caractère probant de leurs résultats⁶². Chaque fois que l'État central délègue certaines fonctions à des organes spécialisés, il cherche à combiner souplesse organisationnelle et performance tout en maintenant une certaine cohérence avec ses propres orientations⁶³. Une telle dévolution peut amener l'État à réaliser certaines économies pour le public en confiant les dossiers complexes à des personnes ou entreprises possédant une expertise spécialisée⁶⁴.

(ii) Les sociétés d'État et leur modèle de gouvernance

La complexification des fonctions gouvernementales a décidément mené les ministères québécois et fédéraux à confier volontiers la mise en œuvre de leurs politiques à des entités spécialisées capables d'agir de manière autonome⁶⁵. C'est le cas des sociétés d'État, c'est-à-dire des « personne[s] morale[s] administrée[s] par un conseil d'administration dont le gouvernement nomme la majorité des membres », selon la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*⁶⁶. Celles-ci peuvent soit exercer une compétence exclusive, en l'absence de toute concurrence, soit s'ajouter au marché en offrant des services qui,

57 Lawrence S. Graham, « Centralization versus decentralization in the Administration of Public Service » (1980), 46:3 *International review of Administrative Science* 219, p. 220.

58 *ibid.*, p. 223.

59 *ibid.*, p. 220.

60 *ibid.*, p. 220.

61 Pièce CESIS_P-2510, Francisco Cardona, « The Delegation Of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance », 2009, p. 3.

62 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Réussir la décentralisation: Manuel à l'intention des décideurs*, Paris, Éditions de l'OCDE, 2019, p. 32.

63 Luc Bernier, Luc Juillet et Carl Deschamps, « Why Create Government Corporations? An examination of the determinants of corporatization in the Canadian public sector » (2022), 100:2 *Public Administration* 216, p. 218 et 221; Pièce CESIS_P-2510, Francisco Cardona, « The Delegation Of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance », 2009, p. 9.

64 Robert Elgie, « Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France » (2006), 19:2 *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 207, p. 208.

65 Luc Bernier, Luc Juillet et Carl Deschamps, « Why Create Government Corporations? An examination of the determinants of corporatization in the Canadian public sector » (2022), 100:2 *Public Administration* 216, p. 218; Lawrence S. Graham, « Centralization versus decentralization in the Administration of Public Service » (1980), 46:3 *International review of Administrative Science* 219, p. 223.

66 *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 3 « société d'État ».

s'ils étaient laissés au seul secteur privé, risqueraient de ne pas être aussi accessibles à une partie ou à l'ensemble de la population⁶⁷. Comme cette dernière loi s'applique à la SAAQ, la Commission considère cette dernière comme une société d'État⁶⁸.

La figure 3 ci-dessous présente le modèle de gouvernance d'une société d'État. Comme la définit la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, toute société d'État est administrée par un conseil d'administration. Il s'agit d'un modèle de gestion des activités publiques inspiré de ce qui se fait dans le secteur privé⁶⁹. Le conseil d'administration exerce un rapport hiérarchique (trait pointillé vert foncé) sur la direction de la société, qui la contrôle quant à elle directement. Dans ce modèle de décentralisation, le conseil d'administration fixe la majorité des grandes orientations de la société, adopte son plan stratégique et son budget, en plus d'élaborer ses politiques internes⁷⁰. Pour faire pendant à cette responsabilité, le conseil d'administration est tenu de rendre compte de ses décisions au gouvernement⁷¹, comme l'indique la flèche pointillée beige dans le schéma.



Figure 3. Schéma de gouvernance des sociétés d'État

En matière de rapport hiérarchique, deux notions s'imposent : la reddition de comptes et la responsabilité, connexes, mais distinctes. La reddition de comptes, de nature administrative, renvoie à l'obligation pour un titulaire ou un organisme de rendre compte de l'exercice des pouvoirs et des ressources qui lui ont été confiés⁷². Ainsi, elle désigne un devoir de justification : expliquer, informer et démontrer comment les objectifs sont poursuivis et les moyens, utilisés⁷³. Cette notion est souvent rendue par le terme « imputabilité » au Québec et au Canada francophone⁷⁴, sous l'influence du terme « accountability » en anglais. La responsabilité, en revanche, comme il est expliqué dans la section suivante, a une portée plus large. Elle désigne non seulement l'obligation de rendre compte à un supérieur, mais aussi celle d'assumer les conséquences des décisions et des actions posées dans le cadre d'une fonction⁷⁵.

⁶⁷ Abdul Halil Hi Ibrahim, «Decentralization and its impact on improving public services» (2024), 7:2 *International Journal of Social Sciences* 45, p. 47.

⁶⁸ Une typologie développée par le chercheur en administration publique André Gélinas divise les organismes en sept catégories et classe la SAAQ comme une « société administrative » plutôt que comme une « société d'État » parce qu'elle ne poursuit pas d'objectif d'autofinancement. Voir *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Presses de l'Université Laval (2003), p. 446-448. Depuis, la SAAQ s'est beaucoup rapprochée de l'autofinancement, d'après le témoignage de Nikolas Ducharme, 30 avril 2025, p. 253-254.

⁶⁹ Luc Bernier, Luc Juillet et Carl Deschamps, « Why Create Government Corporations? An examination of the determinants of corporatization in the Canadian public sector » (2022), 100:2 *Public Administration* 216, p. 223.

⁷⁰ Voir *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 15.

⁷¹ *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 14 al. 1.

⁷² Pièce CESIS_P-2511, J.I. Gow, Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, Québec, École Nationale de l'Administration Publique, 2012, « Imputabilité ».

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ *ibid.*

⁷⁵ Christopher Kam, « Not Just Parliamentary "Cowboys and Indians": Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift » (2000), 13:3 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 365, p. 365.

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 poursuivre⁷⁶. En effet, l'autre mécanisme de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État représenté à la figure 3 inclut, aux termes de la loi, le ou la « ministre responsable de l'application de la loi constitutive d'une société⁷⁷ ». Le milieu de la recherche l'appelle communément le ou la « ministre de tutelle » ou, pour désigner sa fonction, la « tutelle administrative » (flèche vert tendre à la figure 3 ci-dessus). Il incombe au ou à la titulaire de ce poste d'élaborer et de proposer des politiques, de les mettre en œuvre et d'en surveiller l'application, tant au sein de son ministère qu'auprès des organismes, dont les sociétés d'État, sous sa responsabilité⁷⁸. Dans le cas de la SAAQ, la tutelle administrative est exercée par le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable⁷⁹.

(iii) Le modèle de reddition de comptes et de gouvernance des organismes décentralisés

La tension entre autonomie et reddition de comptes a amené l'État à créer, au fil des ans, de nouveaux mécanismes de contrôle et à asseoir sa surveillance sur d'autres processus que la hiérarchie traditionnelle. Ainsi, en brisant la ligne hiérarchique qui menait au chef du gouvernement, la décentralisation s'est accompagnée d'une transformation profonde des mécanismes qui légitiment les actions de l'administration publique.

Comme il est vrai pour les sociétés d'État, le modèle de gouvernance et de reddition de comptes de l'ensemble des entités décentralisées se fonde souvent au Québec sur l'existence d'un conseil d'administration à la tête de l'organisme. Le modèle combine également d'autres mécanismes de gouvernance entrepreneuriale comme la reddition de comptes par résultats et une souplesse budgétaire, le tout affecté à des missions de service public⁸⁰. Cette sous-section examine de plus près la tutelle administrative et la reddition de comptes pour conduire par la suite aux défis que pose la décentralisation.

(a) La tutelle administrative plutôt que la subordination hiérarchique

Comme on l'observe dans les sociétés d'État, 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 de tutelle. La tutelle administrative remplace dès lors la subordination hiérarchique à l'administration centrale :

Décentraliser l'administration [...] consist[e] à restreindre les attributions des organes de l'administration qui sont les plus proches de l'autorité politique, au profit d'entités distinctes de ces organes dirigeants, sans lien de subordination hiérarchique par rapport à eux, mais soumises à un contrôle de tutelle de leur part. Deux caractères essentiels définissent donc la décentralisation administrative : **la création par la loi d'organisations juridiquement distinctes** par rapport au noyau central de l'appareil administratif, et **le remplacement du lien hiérarchique** avec ce noyau central par un **rapport de tutelle administrative**, plus limité, plus distant et moins contraignant⁸¹.

⁷⁶ *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 40.

⁷⁷ *ibid.*, art. 3.

⁷⁸ Témoignage de Nikolas Ducharme, 30 avril 2025, p. 252.

⁷⁹ La loi qui crée la SAAQ et encadre son administration énonce que ce ministre est chargé de son application : *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 25. Voir aussi la *Loi sur le ministère des Transports*, RLRQ, c. M-28.

⁸⁰ Voir généralement : Luc Bernier, Luc Julliet et Carl Deschamps, « Why Create Government Corporations? An examination of the determinants of corporatization in the Canadian public sector » (2022), 100:2 *Public Administration* 216, p. 217 et 223-224.

⁸¹ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 295-296 [gras dans l'original].

Selon la mission et la nature de l'organisme, la tutelle peut varier d'un contrôle rapproché, sous la forme de rapports fréquents avec le ou la ministre et d'une approbation systématique des décisions stratégiques, comme le budget ou certaines politiques internes, à un suivi moins étroit, limité à des redditions de comptes annuelles ou à des directives générales⁸². Ce modèle marque le passage d'un État gestionnaire à un État régulateur, davantage centré sur la planification et la supervision que sur l'exécution directe des politiques⁸³. La décentralisation ne constitue pas pour autant un désengagement, mais une reconfiguration du contrôle, fondé sur des instruments contractuels et légaux plutôt que hiérarchiques⁸⁴. Une fois de plus, contrairement à un ministère, un organisme administratif tel que la SAAQ bénéficie d'une autonomie fonctionnelle importante, qui a pour contreparties l'encadrement déterminé par sa loi constitutive, des arrêtés ministériels de même que des mécanismes parlementaires, exposés dans la prochaine section⁸⁵.

(b) La reddition de comptes à d'autres institutions

Bien que chaque organisme affilié à l'État soit généralement rattaché à un ministère de tutelle, certaines lois attribuent des responsabilités à d'autres ministères, de sorte qu'un organisme public peut être tenu de se conformer à des obligations de reddition de comptes ou de gouvernance vis-à-vis de ministres et de ministères autres que ceux dont il relève formellement⁸⁶. Ainsi, comme le chapitre 3 le décrit plus en détail, la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* oblige tout organisme administratif à rendre des comptes au ministère de la Cybersécurité et du Numérique⁸⁷.

Il est établi qu'un organisme administratif décentralisé doit rendre des comptes à différentes instances gouvernementales et se soumettre à des audits. Ces obligations varient selon le statut de l'organisme, par exemple un organisme budgétaire ou un organisme autre que budgétaire en vertu de la *Loi sur l'administration financière*⁸⁸. Les sociétés d'État sont parfois soumises à d'autres mesures de contrôle, le gouvernement ayant le pouvoir de leur donner des directives sur les objectifs généraux à poursuivre⁸⁹. Tous ces dispositifs visent à assurer une cohérence avec les politiques gouvernementales, à garantir la bonne utilisation des ressources et à préserver la qualité et l'efficacité des opérations d'intérêt public⁹⁰.

Peu importe la nature du mécanisme de suivi, la qualité de l'information transmise par l'organisme décentralisé à l'État demeure un aspect crucial de ce mode de gouvernance. La décentralisation substitue aux rapports essentiellement hiérarchiques du pouvoir central une gouvernance qui dépend

⁸² Simon Ruel, Alyson Mace-Reardon et Francesca Boucher, « Structure et organisation de l'État moderne », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 2, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 2/44 (paragr. 31).

⁸³ Pièce CESIS_P-2510, Francisco Cardona, « The Delegation Of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance », 2009, p. 8-9.

⁸⁴ Taïeb Hafsi, « State-Owned Organization Strategy: At the interface of society and business », dans Luc Bernier et al. (dir.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, Londres, Routledge, 2020, p. 515, aux p. 516-517.

⁸⁵ Pièce 5_P-5, Présentation générale de la structure et du fonctionnement du gouvernement du Québec et de ses rapports avec la SAAQ, 29 avril 2025, p. 14-15.

⁸⁶ Janick Perreault et Louis-Joseph Dion, « Contrôle administratif », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 7, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 7/17 (paragr. 26).

⁸⁷ Voir partie II, chapitre 3, section A (i) (p. 59).

⁸⁸ Voir partie II, chapitre 2, section C (p. 53).

⁸⁹ Simon Ruel, Alyson Mace-Reardon et Francesca Boucher, « Structure et organisation de l'État moderne », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 2, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 2/46 (paragr. 33).

⁹⁰ Daniel Mockle, « Politiques, directives et instruments de gestion », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 5, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 5/101 (paragr. 37).

en grande partie de la transparence⁹¹. Quant à l'efficacité des mécanismes de contrôle, elle résulte de la rapidité diligente avec laquelle les organes centraux analysent l'information qui leur a été transmise par les organismes décentralisés, comme elle dépend de leur capacité d'agir de manière appropriée, après analyse, pour rendre leur surveillance effective⁹².

(c) Les défis de la supervision gouvernementale hors de la hiérarchie traditionnelle

Les organismes décentralisés sont astreints à un équilibre entre l'autonomie opérationnelle et une reddition de comptes démocratique afin d'éviter que leur flexibilité se traduise par une dilution de la responsabilité publique⁹³. Si la décentralisation favorise la spécialisation, la performance et la réactivité des organismes publics, elles, posent des défis structurels de coordination et d'exercice de cette même responsabilité⁹⁴.

Substituer le contrôle hiérarchique par d'autres mécanismes de gouvernance peut altérer la qualité de la supervision gouvernementale d'un organisme décentralisé. Le caractère asymétrique de l'information et les contraintes de ressources empêchent parfois de réaliser une supervision aussi continue et exhaustive qu'elle le serait au cœur d'une structure hiérarchique traditionnelle⁹⁵. L'État doit donc assumer les coûts de mécanismes préventifs, pour orienter l'organisme, et de mécanismes correctifs, pour réagir aux écarts⁹⁶.

En pratique, l'État doit mettre en balance le coût du suivi de l'organisme et la garantie que cet organisme agira conformément aux orientations politiques énoncées⁹⁷. À un extrême, l'État pourrait se déresponsabiliser de son rôle de coordination de l'action publique. À l'autre, les entités décentralisées, censées agir librement, pourraient demeurer soumises à une densité et à une complexité croissantes de contrôles, d'audits et de redditions de comptes, devenus aussi exigeants que ceux imposés aux ministères centraux⁹⁸. Les organismes administratifs doivent rendre des comptes à de multiples instances : autorités hiérarchiques, organes de contrôle spécialisés, partenaires contractuels et population⁹⁹. Les sociétés d'État comme la SAAQ doivent satisfaire à des exigences non négligeables, et leur autonomie n'est pas sans bornes.

C/ La responsabilité ministérielle

Bien que le lien hiérarchique soit mince entre un organisme décentralisé et son ou sa ministre tutélaire, la responsabilité de cette personne demeure engagée. Le principe de responsabilité ministérielle est une convention constitutionnelle qui impose au gouvernement de maintenir la confiance

⁹¹ Thomas Schillemans, Madalina Busuioc, « Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift » (2014), 25:1 *Journal of Public Administration Research and Theory* 191, p. 202.

⁹² *ibid.*, p. 204.

⁹³ Taïeb Hafsi, « State-Owned Organization Strategy: At the interface of society and business », dans Luc Bernier *et al.* (dir.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, Londres, Routledge, 2020, p. 515 et 527-528.

⁹⁴ Pièce CESIS_P-2510, Francisco Cardona, « The Delegation Of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance », 2009, p. 14.

⁹⁵ Thomas Schillemans et Madalina Busuioc, « Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift » (2014), 25:1 *Journal of Public Administration Research and Theory* 191, p. 196.

⁹⁶ *ibid.*, p. 196.

⁹⁷ *ibid.*, p. 196.

⁹⁸ *ibid.*, p. 192 et 203.

⁹⁹ *ibid.*, p. 195 et 202.

de l'Assemblée nationale pendant son mandat¹⁰⁰. Ce principe a deux volets, individuel et collectif.

La figure 4 ci-dessous présente trois niveaux d'obligation incombant, d'une part, aux institutions présentées à la première section de ce chapitre et, d'autre part, aux sociétés d'État tout juste décrites. Une première flèche indique, dans le haut, la responsabilité collective du Conseil des ministres et, dans une moindre mesure, celle du Conseil du trésor. Suit au milieu la responsabilité individuelle des ministres, dont celle de la présidente ou du président du Conseil du trésor. Au-dessous est illustrée l'obligation de rendre des comptes imposée aux directions de sociétés d'État et aux sous-ministres, y compris les personnes qui occupent les postes de secrétaire général et greffier ainsi que de secrétaire du Conseil du trésor. Les trois flèches pointent vers l'Assemblée nationale, dépositaire de la légitimité démocratique.

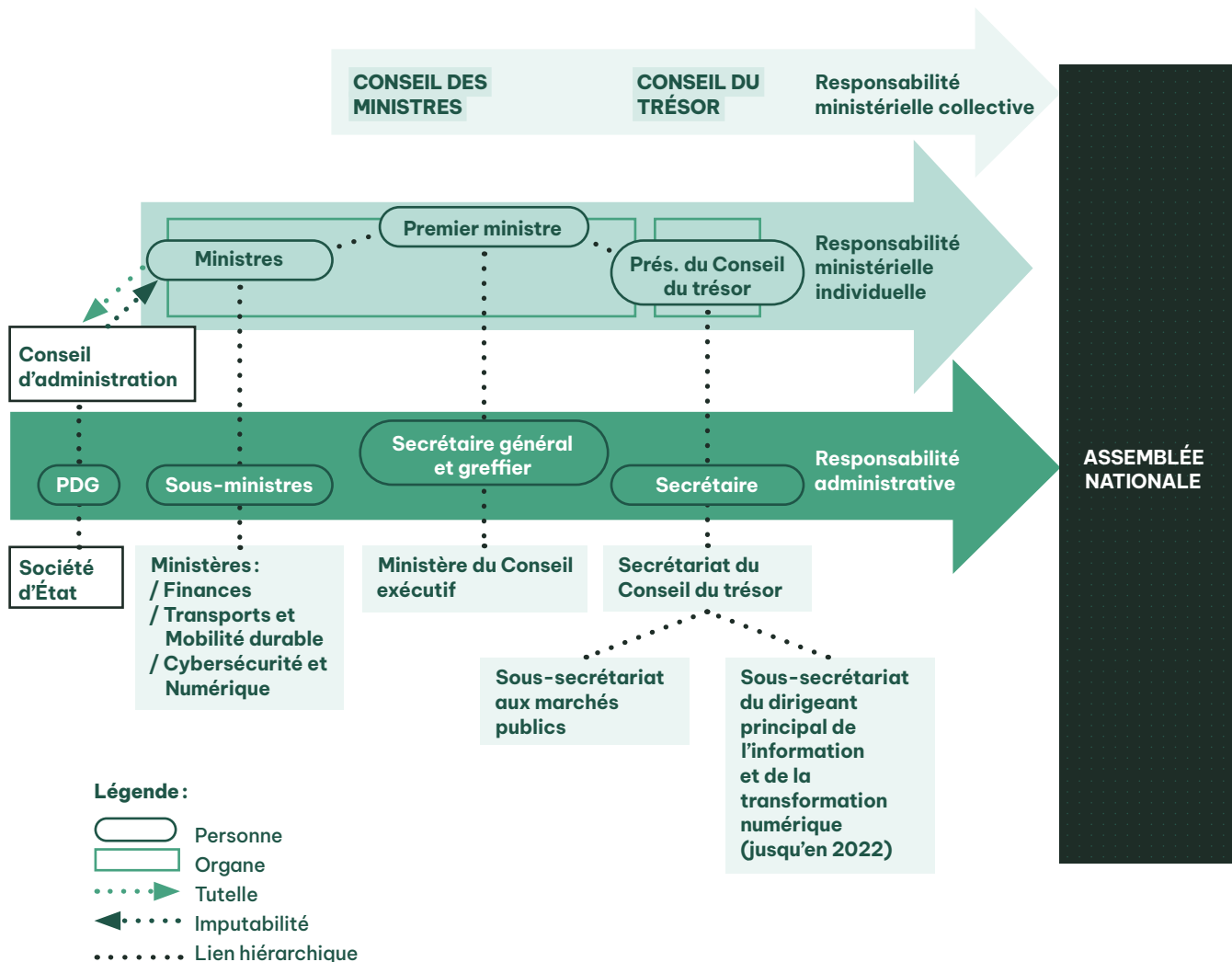


Figure 4. Responsabilité ministérielle et administrative dans l'État central et les sociétés d'État

100 Simon Ruel, Alyson Mace-Reardon et Francesca Boucher, « Structure et organisation de l'État moderne », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 2, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 2/12 (paragr. 9).

Le volet collectif de la responsabilité ministérielle concerne la responsabilité solidaire du gouvernement: «Le Conseil des ministres parle d'une seule voix et chaque ministre est responsable des décisions qui y sont prises, qu'il y soit favorable ou pas¹⁰¹». On l'appelle également la solidarité ministérielle¹⁰².

Le volet individuel de ce principe impose à chaque ministre du gouvernement un devoir de surveillance des dossiers sous sa responsabilité. Le ou la ministre est en tout temps responsable devant l'Assemblée nationale des activités de son ministère, et la responsabilité ministérielle n'est jamais déléguée à un membre de son cabinet politique ni à une haute fonctionnaire ou à un haut fonctionnaire, par exemple à une ou à un sous-ministre¹⁰³. Le ou la ministre doit pouvoir répondre aux questions des parlementaires, justifier les choix budgétaires ou stratégiques et en assumer publiquement la responsabilité :

Les ministres sont individuellement responsables de la gestion de leur ministère. Ils doivent présenter les politiques et défendre les actions entreprises par leur ministère. Devant l'Assemblée, un ministre doit répondre non seulement de ses propres actions, mais aussi de celles de ses fonctionnaires. Il pourrait même être forcé de démissionner en raison d'un cas important de mauvaise gestion. Il doit aussi présenter et défendre les projets de loi relevant de sa sphère d'activité, en plus de justifier les crédits qui lui sont octroyés¹⁰⁴.

Selon Jacques Bourgault, professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), la responsabilité ministérielle s'inscrit dans une chaîne de responsabilité démocratique, où la population exerce un droit à l'information à travers les parlementaires qu'elle a élus, qui doivent à leur tour examiner de près l'action gouvernementale déléguée aux ministres, puis aux fonctionnaires¹⁰⁵.

Les commissions parlementaires permanentes, ces groupes de travail composés d'un nombre restreint de parlementaires chargés «d'examiner toute question relevant de la compétence que l'Assemblée leur attribue et d'exécuter tout mandat qu'elle leur confie¹⁰⁶», sont des mécanismes de surveillance politique qui participent également du principe de responsabilité ministérielle. La Commission de l'administration publique, la Commission de l'Assemblée nationale ainsi que les commissions sectorielles occupent elles aussi un rôle central dans le contrôle parlementaire des organismes administratifs: mandatées par l'Assemblée nationale, elles disposent de certains pouvoirs d'enquête sur l'Administration gouvernementale¹⁰⁷. Ces outils permettent à l'électorat d'exercer un contrôle sur l'appareil administratif, l'Assemblée nationale ayant le pouvoir d'exiger qu'une ou un ministre compare devant une commission parlementaire afin de s'exprimer «sur toute question d'intérêt général relevant de sa compétence¹⁰⁸».

¹⁰¹ Pièce CESIS_P-2512, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, «Responsabilité ministérielle» dans l'Encyclopédie du parlementarisme québécois, tel que consulté en décembre 2025.

¹⁰² *ibid.*

¹⁰³ Témoignage d'André Fortier, 29 avril 2025, p. 208.

¹⁰⁴ Pièce CESIS_P-2512, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, «Responsabilité ministérielle» dans l'Encyclopédie du parlementarisme québécois, tel que consulté en décembre 2025.

¹⁰⁵ Témoignage de Jacques Bourgault, 29 avril 2025, p. 152-153.

¹⁰⁶ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art. 10.

¹⁰⁷ Nelson Michaud, Pierre Giroux et Lahbib Chetaibi, «Contrôle parlementaire», dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Des-Biens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. «Droit public», vol. «Droit administratif», fasc. 6, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 6/33 (paragr. 30); Pièce 8_P-6, Présentation de la Société de l'assurance automobile du Québec, 30 avril 2025, p. 22-23.

¹⁰⁸ Nelson Michaud, Pierre Giroux et Lahbib Chetaibi, «Contrôle parlementaire», dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Des-Biens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. «Droit public», vol. «Droit administratif», fasc. 6, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 6/21 (paragr. 21).

(i) En lien avec les sociétés d'État

La responsabilité d'une ou d'un ministre à l'égard des actes commis par une société d'État est complexe. Comme il a été analysé dans la section précédente et représenté aux figures 3 et 4, le principe de décentralisation amincit en théorie la ligne hiérarchique entre la ou le ministre et l'organisme décentralisé¹⁰⁹. Aucune disposition législative québécoise n'édicte clairement la manière dont la responsabilité ministérielle s'étend aux sociétés d'État. La loi fédérale présente l'avantage de clarifier que les sociétés d'État sont directement responsables devant le Parlement, « par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle¹¹⁰ ».

Malgré l'imprécision, bon nombre de dispositions législatives établissent un lien entre les actes d'une société d'État et la responsabilité d'une ou d'un ministre devant l'Assemblée nationale. La direction d'un organisme public comme la SAAQ, schématisée à la figure 4, est placée au même niveau d'obligation qu'un ou une sous-ministre lorsqu'il s'agit de rendre des comptes à l'Assemblée nationale au sujet de sa gestion administrative¹¹¹. Cette reddition de comptes a notamment lieu en commission parlementaire, lorsque la direction de l'organisme public et l'autorité ministérielle concernée peuvent être entendues pour discuter de résultats de gestion, de plans stratégiques ou de toute question signalée par le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen. Le ou la ministre de tutelle a aussi l'autorisation de conclure une convention de performance et de reddition de comptes avec la direction de l'organisme, précisant les objectifs visés, les résultats attendus et les engagements administratifs¹¹². Ainsi, du seul fait de l'existence d'un contrôle statutaire découlant de la tutelle administrative, le ou la ministre ne peut se dégager complètement des actes d'une société d'État. Lorsqu'un organisme public a l'obligation distincte de rendre des comptes à l'Assemblée nationale, la loi le prévoit expressément¹¹³.

Une société d'État relève d'un ou d'une ministre et non d'un ministère¹¹⁴, ce qui renforce l'application du principe de la responsabilité ministérielle à son égard. Le ministre de tutelle demeure donc titulaire de la responsabilité ministérielle pour de vastes activités en raison des pouvoirs qu'il peut exercer sur celles-ci. Aucun autre acteur gouvernemental ne peut assumer cette responsabilité, ce qui accorde une importance particulière au rapport entre l'autorité ministérielle et une société d'État ainsi qu'au personnel chargé de maintenir la communication entre elles.

(ii) En lien avec le cabinet politique

La décentralisation croissante de l'État et la multiplication des entités autonomes ont complexifié l'action gouvernementale, amenant les ministres à s'entourer d'un personnel politique chargé d'assurer la cohérence entre les orientations gouvernementales et leur mise en œuvre.

Les membres du cabinet politique sont nommés en vertu de la *Loi sur l'exécutif*, qui autorise le ou la ministre à engager des personnes à titre de personnel d'exemption, c'est-à-dire en dehors du cadre de la *Loi sur la fonction publique*¹¹⁵. Les membres du cabinet politique sont rattachés au poste de ministre individuellement et non à l'administration publique. Leur nomination repose sur des critères

¹⁰⁹ Voir section B (ii) ci-dessus (p. 35).

¹¹⁰ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 88. Un rapport au Parlement du Canada conclut néanmoins que la disposition manque de clarté pour établir sans ambiguïté la responsabilité ministérielle à l'égard des actes d'une société d'État (Secrétariat du Conseil du trésor. *Répondre aux attentes des Canadiens et des Canadiennes : examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, Ottawa, Conseil du trésor, 2005, p. 18-19).

¹¹¹ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 29.

¹¹² *ibid.*, art. 12.

¹¹³ C'est le cas notamment de la gestion du fonds d'assurance à la SAAQ (*Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 23.0.19).

¹¹⁴ Témoignage de Nikolas Ducharme, 30 avril 2025, p. 292-294; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 243.

¹¹⁵ *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18, art. 11.5 et 11.6.

de confiance et de loyauté, et leur emploi peut prendre fin sur simple décision du ou de la ministre¹¹⁶. Ce statut particulier les distingue radicalement du poste de sous-ministre, fonctionnaire permanent et neutre, chargé de l'administration du ministère, soumis aux règles de la fonction publique et au principe d'impartialité et de neutralité.

Les membres du cabinet politique constituent en somme des personnes de confiance relayant les visées politiques du ou de la ministre vers l'appareil administratif. Comme représentants du ministre, leur influence sur la fonction publique s'exerce normalement sur la ou le sous-ministre de la manière qu'agirait le ou la ministre¹¹⁷. Cependant, la réalité pratique de la gestion quotidienne de l'État amène le personnel politique à avoir bien souvent des interactions directes avec la fonction publique¹¹⁸.

En somme, bien que le rôle du cabinet soit politique, il comporte une dimension administrative inévitable : ses membres filtrent l'information, orientent la préparation des décisions et interviennent parfois dans la gestion quotidienne des dossiers¹¹⁹. Ce positionnement hybride fait d'eux des acteurs à l'influence considérable, situés à la frontière du politique et du bureaucratique¹²⁰. Il existe peu de directives encadrant la reddition de comptes et la responsabilité du personnel politique, mais des normes éthiques détaillées régissent leurs comportements en matière de conflits d'intérêts et de lobbying¹²¹.

Le statut particulier du personnel politique comporte une limite fondamentale : le ou la ministre ne peut lui déléguer ses responsabilités constitutionnelles ou légales ou encore, comme on l'a vu, sa reddition de comptes. Le pouvoir du ou de la ministre de désigner des personnes avec qui collaborer qui agiront en son nom dans leurs rapports avec l'Administration est assorti du maintien entier de la responsabilité politique et juridique¹²². Conformément à la doctrine classique de la responsabilité ministérielle répandue dans le Commonwealth, c'est le ministre qui demeure seul responsable devant l'Assemblée nationale des gestes posés par son cabinet, même lorsqu'ils découlent d'initiatives personnelles. Ainsi, il est traditionnellement attendu qu'il assume la responsabilité de tout manquement commis au sein de son ministère ou de son cabinet, jusqu'à la démission¹²³.

Dans la pratique contemporaine, toutefois, cette responsabilité s'est atténuée : elle ne s'étend plus qu'aux manquements dont le ministre était au courant ou qu'il aurait dû connaître¹²⁴. L'expansion du rôle et du poids des cabinets politiques a certes accentué la dissociation entre le pouvoir réellement exercé et l'application pratique de la doctrine de la responsabilité ministérielle¹²⁵. Il n'en demeure pas moins que la relation personnelle que le cabinet entretient avec son ministre, fondée sur la confiance et la loyauté, et son absence de pouvoir formel font en sorte que la responsabilité ministérielle s'applique également aux actes ou omissions du personnel politique.

¹¹⁶ Pièce CESIS_P-2632, Directive concernant le recrutement, la nomination, la rémunération et les autres conditions de travail du personnel des cabinets de ministre (version en vigueur depuis juin 2024), p. 3 (art. 4).

¹¹⁷ Alex Smith, *Le personnel des cabinets des ministres : questions de responsabilité et d'éthique*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement (2012), p. 3; Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Études*, vol. I, p. 219 et suiv.

¹¹⁸ Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Études*, vol. I, p. 219-220.

¹¹⁹ Alex Smith, *Ministerial staff: Issues of accountability and ethics*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement (2012), p. 9.

¹²⁰ Thuriid Hustedt, Kristoffer Kolltveit et Heidi Houlberg Salomonsen, « Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight » (2017), 95:2 *Public Administration* 299, p. 300.

¹²¹ Alex Smith, *Ministerial staff: Issues of accountability and ethics*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement (2012), p. 5.

¹²² Pièce CESIS_P-2513, Department of the Prime Minister and Cabinet, A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility, Canberra, Gouvernement de l'Australie, 1998, p. 18.

¹²³ Christopher Kam, « Not Just Parliamentary "Cowboys and Indians": Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift » (2000), 13:3 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 365, p. 366.

¹²⁴ *ibid.*, p. 366.

¹²⁵ *ibid.*, p. 366.

D/ Les entités de surveillance et de contrôle de l'État

Plusieurs entités jouent un rôle de surveillance et d'accompagnement à l'égard des organismes publics tels que la SAAQ. Certaines sont appelées, dans leurs rôles et compétences respectifs, à encadrer les processus d'adjudication, la gestion ou la performance des contrats de la SAAQ, dont ceux qui se rapportent à la modernisation des systèmes informatiques. Ainsi, cinq entités en particulier sont intervenues dans le programme CASA. Cette section en présente l'historique et le mandat.

Il s'agit tout d'abord de trois institutions mentionnées dans la section précédente : la Commission de l'administration publique ainsi que le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du citoyen, dirigées par des personnes désignées par l'Assemblée nationale. Il en va de même pour le ou la commissaire à la lutte contre la corruption et la personne devant diriger l'Autorité des marchés publics¹²⁶.

(i) La Commission de l'administration publique

Tirant ses origines des comités des comptes publics que l'on observe dans la plupart des parlements de tradition britannique, la Commission de l'administration publique (CAP) est une commission parlementaire permanente¹²⁷. Instituée en 1997, elle participe du principe constitutionnel de gouvernement responsable, qui conduit l'Assemblée nationale à mettre en place des mécanismes permettant d'assurer la supervision du gouvernement et de sa gestion de l'administration publique¹²⁸. La CAP est présidée par un élu de l'opposition officielle et elle est composée d'élus formant le gouvernement, l'opposition officielle et le deuxième groupe d'opposition¹²⁹. Les commissions parlementaires permanentes comme la CAP sont autant de mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale par les parlementaires¹³⁰.

Tout comme la Commission de l'Assemblée nationale, la CAP se différencie des autres commissions permanentes, qualifiées de sectorielles, en réalisant un contrôle horizontal de l'administration publique¹³¹. Concrètement, la CAP a pour fonctions de vérifier les engagements financiers du gouvernement de 25 000 \$ et plus¹³², d'entendre le Vérificateur général sur son rapport annuel de gestion ainsi que d'étudier les rapports annuels de gestion déposés en vertu de la *Loi sur l'administration publique*¹³³. De plus, elle entend les ministres ou les sous-ministres et les directions d'organismes comme la SAAQ au moins une fois tous les quatre ans, ou lorsque le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen signalent leur gestion administrative¹³⁴.

(ii) Le Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général du Québec est le vérificateur des livres et comptes de tout fonds administré

¹²⁶ Pièce CESIS_P-2504, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, l'ABC de l'assemblée – « Personnes désignées par l'Assemblée nationale », tel que consulté en décembre 2025.

¹²⁷ Direction des commissions parlementaires, *Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*, Assemblée nationale du Québec, 2023, p. 10 et 21.

¹²⁸ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 327 et 405.

¹²⁹ *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 117.1 et 117.5.

¹³⁰ Direction des commissions parlementaires, *Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*, Assemblée nationale du Québec, 2023, p. 7.

¹³¹ Pièce CESIS_P-2508, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, « Commission parlementaire », dans l'Encyclopédie du parlementarisme québécois tel que consulté en décembre 2025.

¹³² *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 117.6 ; *Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale*, art. 17.

¹³³ *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 117.6.

¹³⁴ *ibid.*, art. 117.6 ; *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 29.

par les organismes publics¹³⁵. Cette fonction, créée en 1868, s'appelait « Auditeur de la province » jusqu'à la réforme de l'administration financière en 1970¹³⁶. La loi lui reconnaît des pouvoirs de vérification et d'enquête se rapportant aux fonds publics¹³⁷. La personne à la tête de l'institution fait partie des sept personnes désignées par l'Assemblée nationale. Ce « statut contribue à préserver [son] indépendance [...] et son impartialité dans l'exercice de ses fonctions¹³⁸ ».

Le chapitre suivant traite de l'audit de performance qui a mené à la création de la présente Commission, tel qu'il a été rapporté au premier chapitre de ce rapport¹³⁹.

(iii) Le Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen, instauré en 1968, reçoit et traite les plaintes et divulgations d'actes répréhensibles¹⁴⁰, qu'elles proviennent du personnel d'organismes publics ou de la population en général. Cette entité joue un rôle essentiel dans le maintien de la confiance du public envers les institutions et dans l'amélioration de la qualité des services publics. Elle peut intervenir dans de très nombreuses situations pour prévenir et corriger les erreurs et les injustices vécues par la population qui les utilise. Par son intervention, le Protecteur du citoyen contribue à la protection de l'intérêt public et au renforcement de la reddition de comptes au sein de l'administration publique. La SAAQ fait partie des organismes qui relèvent de la compétence du Protecteur du citoyen.

(iv) Le Commissaire à la lutte contre la corruption

Le poste de commissaire à la lutte contre la corruption a été créé en 2011 par l'entrée en vigueur de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* dans l'objectif « de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle, et de contribuer à favoriser la confiance du public¹⁴¹ ». L'Assemblée nationale nomme le ou la commissaire à la lutte contre la corruption¹⁴² pour diriger un corps de police spécialisé¹⁴³.

Le ou la commissaire a pour rôle « d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, y compris en matière contractuelle¹⁴⁴ ». La loi précise une procédure de dénonciation des actes répréhensibles et la façon d'en informer la personne responsable¹⁴⁵, notamment parce que ses dispositions protègent contre les mesures de représailles¹⁴⁶. En plus de disposer d'un corps policier spécialisé, le ou la commissaire dirige et coordonne les équipes d'enquête et de vérification que le gouvernement a désignées pour former l'UPAC¹⁴⁷, maintenue par décret le 16 janvier 2013¹⁴⁸.

¹³⁵ *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 23.2 et 29.

¹³⁶ Pièce CESIS_P-2505, Extrait du site web du Vérificateur général du Québec – Organisation, tel que consulté en décembre 2025.

¹³⁷ *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 22.

¹³⁸ Pièce CESIS_P-2404, Extrait du site web de l'Assemblée nationale du Québec, l'ABC de l'assemblée – « Personnes désignées par l'Assemblée nationale », tel que consulté en décembre 2025.

¹³⁹ Voir partie I, chapitre 1, section A (p. 5).

¹⁴⁰ *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1, art. 6 et 10.

¹⁴¹ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 1.

¹⁴² *ibid.*, art. 5.

¹⁴³ *ibid.*, art. 8.4.

¹⁴⁴ *ibid.*, art. 4.

¹⁴⁵ *ibid.*, art. 26-30.

¹⁴⁶ *ibid.*, art. 31-35.1.

¹⁴⁷ *ibid.*, art. 8.6.

¹⁴⁸ Décret 901-2013 concernant une modification au décret no 19-2013 du 16 janvier 2013 relatif au maintien de l'Unité permanente anticorruption et à la désignation des équipes d'enquête et des équipes de vérification (2013), 145 G.O.Q. II, n° 38, 4076.

(v) L'Autorité des marchés publics

La création de l'Autorité des marchés publics (AMP) en 2017 est la première recommandation qui a découlé de la commission Charbonneau. En apportant une réponse appropriée pour assurer l'intégrité des marchés publics¹⁴⁹, elle marque une étape majeure dans l'évolution du cadre de gestion contractuelle des organismes publics¹⁵⁰. En effet, l'institution de ce nouvel organisme a notamment pour effet de centraliser des pouvoirs de contrôle et de surveillance du marché public, dont celui de délivrer les autorisations à contracter auprès d'organismes publics, comme nous le verrons à la fin de cette sous-section¹⁵¹. L'Assemblée nationale nomme la personne qui assure sa présidence-direction générale¹⁵².

Les principales missions que la loi impartit à l'AMP sont de surveiller l'ensemble des contrats publics et d'appliquer les dispositions de la LCOP relatives à l'intégrité des entreprises¹⁵³. C'est aussi l'AMP qui établit, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, les règles de fonctionnement du Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO)¹⁵⁴ et qui doit surveiller tout processus contractuel mis en place par l'État¹⁵⁵.

Pour mener ses missions, l'AMP jouit de larges pouvoirs d'intervention, de vérification et d'enquête¹⁵⁶ afin de s'assurer que la gestion contractuelle est conforme aux lois¹⁵⁷. Le gouvernement lui reconnaît notamment des pouvoirs de recommandation étendus s'adressant au Conseil du trésor ou à la direction d'un organisme¹⁵⁸. L'AMP exerce ses pouvoirs à l'égard des organismes publics visés aux articles 4 et 7 de la LCOP, dont fait partie la SAAQ¹⁵⁹.

Dans l'exercice de son mandat, l'AMP peut recevoir des plaintes de toute personne ou société de personnes intéressées relativement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public¹⁶⁰. La loi accorde par ailleurs à toute personne la possibilité de communiquer des renseignements relatifs, entre autres, à un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public ou à l'exécution d'un tel contrat à l'AMP lorsque l'organisme public concerné n'apparaît pas agir ou avoir agi, à l'égard de ce processus ou de ce contrat, en conformité avec le cadre normatif¹⁶¹.

L'AMP est finalement responsable de la tenue des deux registres relatifs à l'intégrité des entreprises qui font affaire avec l'État, soit le registre des entreprises autorisées à contracter et le registre des entreprises non admissibles aux contrats publics¹⁶². Avant l'avènement de l'AMP, l'Autorité des marchés financiers (AMF) gérât le premier¹⁶³, et le Secrétariat du Conseil du trésor, le second¹⁶⁴.

¹⁴⁹ Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (France Charbonneau, présidente), *Rapport final*, t. 3, Gouvernement du Québec, 2015, p. 91.

¹⁵⁰ *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'autorité des marchés publics*, L.Q. 2017, c. 27.

¹⁵¹ *ibid.*, note explicative et art. 117(2) ; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.17.

¹⁵² *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 4.

¹⁵³ *ibid.*, art. 19 al. 1(1) et (2).

¹⁵⁴ *ibid.*, art. 19 al. 1(5). Sur le SEAO, voir partie II, chapitre 4, section A (i) (a) (p. 77).

¹⁵⁵ *ibid.*, art. 19 al. 2.

¹⁵⁶ *ibid.*, art. 22 et suiv. et art. 53.

¹⁵⁷ *ibid.*, art. 26.

¹⁵⁸ *ibid.*, art. 31.

¹⁵⁹ *ibid.*, art. 20 al. 1(2).

¹⁶⁰ *ibid.*, art. 37 et 38.

¹⁶¹ *ibid.*, art. 56.

¹⁶² *ibid.*, art. 21 al. 1(6).

¹⁶³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.17 et 21.45 [version en vigueur de juin 2012 à janvier 2019].

¹⁶⁴ *ibid.*, art. 21.6 [version en vigueur de juin 2012 à janvier 2019].

Les entreprises assujetties à la LCOP souhaitant obtenir un contrat auprès d'un organisme public doivent obtenir une autorisation auprès de l'Autorité des marchés publics lorsque le contrat ou le sous-contrat de services est égal ou supérieur à une dépense de 1 million \$, et ce, sans égard au fait qu'il soit conclu par appel d'offres ou de gré à gré¹⁶⁵. Dans le cas des contrats de travaux de construction ou de partenariat public-privé, ce seuil est égal ou supérieur à 5 millions \$¹⁶⁶. Avant 2019¹⁶⁷ et donc pour la majeure partie de la période couverte par la Commission, l'obtention de cette autorisation à contracter devait plutôt se faire auprès de l'AMF¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Décret 435-2015 concernant les contrats et sous-contrats de services comportant une dépense égale ou supérieure à 1 000 000 \$ (2015), 147 G.O.Q. II, n° 23, 1627.

¹⁶⁶ Décret 796-2014 concernant les contrats et sous-contrats de services et les contrats et sous-contrats de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure à 5 000 000 \$ (2014), 146 G.O.Q. II, n° 39, 3405.

¹⁶⁷ Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics, L.Q. 2017, c. 27, art. 117(2) et 286.

¹⁶⁸ Loi sur les contrats des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.17 ; Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, L.Q. 2012, c. 25, art. 10.

CHAPITRE 2 - LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Nous tracerons dans ce chapitre un portrait institutionnel et juridique de la SAAQ en situant l'organisme à l'échelle de l'administration publique québécoise. Ce survol permettra de cerner le statut, la mission, les modalités de gouvernance et l'encadrement juridique de cette société, de même que ses formalités de reddition de comptes. L'exercice nous permettra d'isoler les mécanismes par lesquels les instances gouvernementales présentées au chapitre précédent supervisent la SAAQ.

A/ La création de la SAAQ : contexte et fonctions

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a été créée en 1978 sous le nom de Régie de l'assurance automobile du Québec (RAAQ); elle porte son nom actuel depuis 1990¹. Alors qu'elle avait pour vocation initiale l'indemnisation des victimes d'accidents de la route², sa mission première a été généralisée à la protection de la population contre les risques du transport automobile et plus largement routier³.

La SAAQ a maintenant la responsabilité de quatre grands secteurs d'activité⁴:

- Elle met sur pied des campagnes de promotion de la sécurité routière et de prévention des comportements à risque.
- Elle veille à un accès sécuritaire au réseau routier. Ce mandat couvre notamment l'évaluation des compétences de conduite (délivrance de permis de conduire) et l'immatriculation des véhicules.
- Elle est chargée de surveiller et de contrôler le transport des biens et des personnes. Cette responsabilité concerne certains types d'usages de la route, notamment la conduite de véhicules lourds, comme les camions, ainsi que la conduite d'autobus, de limousines et de taxis⁵.
- Enfin, la SAAQ a la responsabilité de l'indemnisation des victimes d'accidents de la route et de leur réadaptation.

La *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* (LSAAQ) régit la Société et définit expressément sa mission, ses pouvoirs et ses obligations, en plus de lui attribuer sa personnalité morale⁶. Sa capacité de définir ses normes de gouvernance, ses modes de fonctionnement et ses responsabilités distingue la SAAQ des autres organismes administratifs⁷. Ses fonctions résultent d'une dévolution de mandats qui étaient auparavant sous la responsabilité de certains ministères⁸. En tant que société d'État,

¹ Pièce 8_P-6, Présentation de la Société de l'assurance automobile du Québec, p. 8.

² *ibid.*, p. 9.

³ *ibid.*, p. 14.

⁴ Voir généralement : *ibid.*, p. 14 ; Pièce CESIS_P-2514, Paul-E. Arsenault, Revue de mandat de la SAAQ. Rapport sur l'application de la loi constitutive de la Société de l'assurance automobile du Québec, École nationale d'administration publique, 13 juin 2017, p. 9.

⁵ Pièce CESIS_P-2514, Paul-E. Arsenault, Revue de mandat de la SAAQ. Rapport sur l'application de la loi constitutive de la Société de l'assurance automobile du Québec, École nationale d'administration publique, 13 juin 2017, p. 12.

⁶ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 2 et 4.

⁷ Témoignage de Nikolas Ducharme, 30 avril 2025, p. 292.

⁸ *ibid.*, p. 259-260.

sa gouvernance est conçue pour concentrer des ressources et une expertise sur la mission spécialisée d'assurer un accès sécuritaire au réseau routier et de gérer le Fonds d'assurance automobile, tout en déchargeant les ministères de ces fonctions⁹. Un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement exerce les pouvoirs de la Société. Enfin, un encadrement législatif élaboré rattache la SAAQ aux appareils administratifs de l'État central.

B/ La gouvernance à la SAAQ

Les processus de nomination de la direction des organismes administratifs décentralisés peuvent varier d'un organisme à l'autre. Dans certains cas, le Conseil des ministres désigne la direction à la suite d'un processus mené par le Secrétariat aux emplois supérieurs, tandis que dans d'autres, la direction est désignée par un vote aux deux tiers de l'Assemblée nationale¹⁰. Les sociétés d'État bénéficient quant à elles d'un encadrement juridique distinct de celui des autres organismes administratifs, et ce, afin de préserver l'autonomie nécessaire à la mise en œuvre de politiques publiques importantes¹¹. Nous examinerons ci-après le mode de nomination du conseil d'administration et de la haute direction de la SAAQ, sans négliger le reste de sa structure administrative.

(i) Les hautes instances

Dans le cas de la SAAQ, le gouvernement nomme un conseil d'administration composé de 9 à 15 membres. Ce conseil est chargé d'assurer le contrôle de la Société et de recommander au gouvernement la nomination de la présidence-direction générale en fonction du profil correspondant au mandat de l'organisation¹². Chaque membre du conseil d'administration possède généralement une expertise dans un ou plusieurs des domaines liés aux activités de la Société : affaires, assurance, droit, santé, sécurité routière et soutien aux victimes de la route¹³. La personne qui occupe le poste de président-directeur général relève du conseil d'administration, et la présidence du conseil évalue sa performance¹⁴.

Au sein d'une société d'État comme la SAAQ, le conseil d'administration incarne « les intérêts de l'actionnaire unique », soit le gouvernement, et la présidence-direction générale « incarne l'autonomie nécessaire à sa gestion efficace¹⁵ ». En raison du lien plus éloigné avec le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable, « le conseil d'administration est imputable des décisions de la Société auprès du gouvernement et le président du conseil [d'administration] est chargé de répondre auprès du ministre¹⁶ ». Le conseil d'administration a donc l'obligation de rendre des comptes au pouvoir exécutif¹⁷. La personne qui occupe le poste de président-directeur général, elle aussi membre du conseil d'administration, est

⁹ *ibid.*, p. 292.

¹⁰ À titre d'exemple, la nomination aux postes de vérificateur général et de protecteur du citoyen doit être approuvée par un vote des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale (*Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 7 ; *Loi sur le protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32, art. 1).

¹¹ Pièce CESIS_P-2514, Paul-E. Arsenault, Revue de mandat de la SAAQ. Rapport sur l'application de la loi constitutive de la Société de l'assurance automobile du Québec, École nationale d'administration publique, 13 juin 2017, p. 33.

¹² Valérie Scott et Samantha Belhassen, « La gouvernance et les sociétés d'État » (2007), 48 *Les Cahiers de droit* 705-732, 718-719 ; Janick Perreault, *Assurance automobile au Québec – L'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'accident automobile*, 4e éd., Montréal, LexisNexis Canada, 2016, paragr. 911.

¹³ Janick Perreault, *Assurance automobile au Québec – L'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'accident automobile*, 4e éd., Montréal, LexisNexis Canada, 2016, paragr. 911 ; *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 7.

¹⁴ Pièce 76_P-1663, *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec*, p. 5 (art. 3.20).

¹⁵ Valérie Scott et Samantha Belhassen, « La gouvernance et les sociétés d'État » (2007), 48 *Les Cahiers de droit* 705, 719.

¹⁶ *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 14 al. 2.

¹⁷ Sur la notion d'imputabilité, voir partie II, chapitre 1, section B (p. 34).

quant à elle comptable de sa gestion administrative de la SAAQ et du Fonds d'assurance automobile du Québec devant l'Assemblée nationale, le pouvoir législatif¹⁸.

La personne qui a le statut de dirigeant d'organisme à la SAAQ au sens de la *Loi sur la fonction publique*¹⁹ et de la *Loi sur les contrats des organismes publics*²⁰ est celle qui occupe le poste de président-directeur général²¹. Durant la période sous étude par la Commission, le conseil d'administration de la SAAQ nommait les vice-présidents et vice-présidentes, conformément à la LSAAQ²². Quant aux autres personnes employées par la SAAQ, elles sont nommées selon les dispositions de la *Loi sur la fonction publique*²³. Les membres du conseil d'administration, y compris la présidence-direction générale, les vice-présidences et le personnel de la SAAQ jouissent d'une immunité contre les poursuites en justice pour tous les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions²⁴.

La loi autorise également une délégation des pouvoirs et des fonctions prévus par l'ensemble des lois connexes applicables à la SAAQ²⁵. Ces délégations doivent être prévues dans le règlement intérieur de la Société et sont énoncées dans le *Règlement sur les délégations de pouvoirs de la Société de l'assurance automobile*.

(ii) L'évolution de la structure administrative de la SAAQ de 2013 à 2024

Le conseil d'administration de la SAAQ constitue des comités permanents et nomme leurs présidences²⁶. Les comités permanents exercent toutes les fonctions que le conseil d'administration leur confie; ils sont appelés à lui faire rapport ou à lui adresser des recommandations sur toutes les questions qui les concernent²⁷. Leurs membres sont tenus de discuter et de préparer les dossiers avant leur présentation pour décision au conseil d'administration²⁸. Aucun lien hiérarchique n'existe entre la présidence-direction générale et les comités permanents de la SAAQ²⁹, quoique l'un des comités doive soumettre au conseil d'administration les exigences et les profils requis pour pourvoir ce poste³⁰.

Tant en 2013 qu'en 2024, le conseil d'administration de la SAAQ comprenait cinq comités. Toutefois, de nouveaux comités se sont ajoutés et certains ont fusionné au fil du temps, comme l'indique le tableau 1 à la page suivante.

-
- 18** Pièce CESIS_P-2514, Paul-E. Arsenault, Revue de mandat de la SAAQ. Rapport sur l'application de la loi constitutive de la Société de l'assurance automobile du Québec, École nationale d'administration publique, 13 juin 2017, p. 51; *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 23.0.19.
- 19** *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 38 al. 2.
- 20** *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 8.
- 21** *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 12 al. 3.
- 22** *ibid.*, art. 12 al. 1.
- 23** *ibid.*, art. 12 al. 2.
- 24** *ibid.*, art. 16.
- 25** *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 17.1.
- 26** Pièce 76_P-1663, *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec*, p. 3 (art. 2).
- 27** *ibid.*, p. 12 (art. 23).
- 28** Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 164-167.
- 29** Pièce 8_P-6, Présentation de la Société de l'assurance automobile du Québec, p. 24.
- 30** Pièce 76_P-1663, *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec*, p. 19 (art. 35.8).
-

Tableau 1. Évolution des comités du conseil d'administration de la SAAQ de 2013 à 2024

2013 ³¹	2014 ³²	2015-2018 ³³	2019-2020 ³⁴	2021 ³⁵	2022-2023 ³⁶	2024 ³⁷
Comité des technologies de l'information				Comité des technologies de l'information et de la cybersécurité		
Comité des ressources humaines et du service à la clientèle			Comité des clientèles et des ressources humaines		Comité de la sécurité routière, des clientèles et des ressources humaines	
		Comité sur la sécurité routière				
Comité actif-passif			Comité actif-passif et vérification		Comité actif-passif et audit	Comité actif-passif, risques et audit
Comité de vérification		Comité de vérification et de la performance				
						Comité de suivi des projets majeurs

Pour ce qui est du corps de l'organisme, la présidence-direction générale dirige la SAAQ avec l'assistance de six ou sept vice-présidences selon les années. Ensemble, elles forment le comité de direction. Le tableau 2 à la page suivante réunit leurs noms au fil des restructurations. De 2015 à 2021, les appellations des quatre dernières vice-présidences reflètent les grands secteurs d'activité énumérés à la section précédente. Le début de la prochaine partie fait ressortir les besoins technologiques de deux d'entre elles, la Vice-présidence à l'accès au réseau routier et la Vice-présidence au Fonds d'assurance, abrégées en ARR et FA. Par contraste, les trois premières vice-présidences sont transversales.

³¹ Pièce 2_X-2339, Rapport annuel de gestion SAAQ 2013, p. 166-167.

³² Pièce 2_X-2340, Rapport annuel de gestion SAAQ 2014, p. 151-152.

³³ Pièce 2_X-2341, Rapport annuel de gestion SAAQ 2015, p. 151-152; Pièce 46_P-339, Rapport annuel de gestion 2016, p. 118-119; Pièce 71_P-967, Rapport annuel de gestion 2017, p. 114-115; Pièce 71_P-960, Rapport annuel de gestion 2018, p. 134-135.

³⁴ Pièce 71_P-961, Rapport annuel de gestion 2019, p. 133-134; Pièce 42_P-271, Rapport annuel de gestion SAAQ 2020, p. 133-135.

³⁵ Pièce 62_P-770, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2021, p. 134-135.

³⁶ Pièce 62_P-774, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2022, p. 135-137; Pièce 62_P-775, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2023, p. 142-143.

³⁷ Pièce 62_P-780, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2024, p. 146-147.

Tableau 2. Restructurations des vice-présidences de la SAAQ entre 2013 et 2024

2013-2014 ³⁸	2015-2019 ³⁹	2020-2021 ⁴⁰	2022-2023 ⁴¹	2024 ⁴²
Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance		Vice-présidence aux finances et au contrôle organisationnel	Vice-présidence aux contributions d'assurance , aux finances et au contrôle organisationnel	Vice-présidence aux finances et à l'administration
Vice-présidence aux technologies de l'information		Vice-présidence aux ressources humaines, matérielles et aux services numériques	Vice-présidence à l' expérience numérique	
			Vice-présidence aux affaires juridiques et corporatives	
Vice-présidence à la sécurité routière				
Vice-présidence au contrôle routier	Vice-présidence au contrôle routier et à la sécurité des véhicules			
Vice-présidence à l'accès au réseau routier	Vice-présidence à l'accès sécuritaire au réseau routier			
Vice-présidence au Fonds d'assurance	Vice-présidence à l' indemnisation des accidentés		Vice-présidence aux services aux assurés	
Vice-présidence aux affaires publiques et gouvernementales et Secrétariat général	Vice-présidence aux affaires publiques et à la stratégie de prévention routière		Vice-présidence aux stratégies de marketing et de sécurité routière et à l'expérience employé	Vice-présidence <i>aux affaires publiques et à la stratégie de prévention routière</i>

Note: Le **gras** représente des changements à l'appellation précédente. L'*italique* signale le retour à une appellation antérieure.

La présidence-direction générale de même que les six ou sept vice-présidences sont à la tête d'une série de directions, dont seulement quelques-unes prennent part au programme CASA.

- 38** Pièce 2_X-2339, Rapport annuel de gestion SAAQ 2013, p. 175-176; Pièce 2_X-2340, Rapport annuel de gestion SAAQ 2014, p. 158-159.
- 39** Pièce 2_X-2341, Rapport annuel de gestion SAAQ 2015, p. 156-157; Pièce 46_P-339, Rapport annuel de gestion 2016, p. 154-155; Pièce 71_P-967, Rapport annuel de gestion 2017, p. 148-149; Pièce 71_P-960, Rapport annuel de gestion 2018, p. 188-189; Pièce 71_P-961, Rapport annuel de gestion 2019, p. 188-189.
- 40** Pièce 42_P-271, Rapport annuel de gestion SAAQ 2020, p. 182-183; Pièce 62_P-770, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2021, p. 184-185.
- 41** Pièce 62_P-774, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2022, p. 184-185; Pièce 62_P-775, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2023, p. 198.
- 42** Pièce 62_P-780, Rapport annuel de gestion de la SAAQ 2024, p. 202.

C/ Le budget de la SAAQ

Au sens de la *Loi sur l'administration financière*, la SAAQ est un organisme autre que budgétaire, ou extrabudgétaire, c'est-à-dire que son budget ne fait pas partie du budget gouvernemental. La Société ne figure donc pas parmi les organismes recevant des crédits votés à l'Assemblée nationale⁴³; elle est indépendante du cycle budgétaire gouvernemental. Si la Société souhaite recourir à un régime d'emprunt, elle doit en obtenir l'autorisation auprès du Conseil des ministres et en négocier les modalités avec le secteur du financement, de la gestion de la dette et des opérations bancaires et financières du ministère des Finances⁴⁴. En somme, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Finances surveille les orientations financières de la SAAQ afin d'assurer la stabilité de son cadre financier⁴⁵.

La reddition de comptes de la SAAQ au Conseil du trésor est la même que celle de tout organisme autre que budgétaire⁴⁶. Cela dit, le budget d'exploitation de l'organisme est autonome et autofinancé par les droits et la tarification que ce dernier perçoit dans le cadre de ses activités autres que fiduciaires⁴⁷. Le ou la ministre des Finances a la responsabilité de conclure diverses ententes avec la SAAQ selon la nature des activités de celle-ci, notamment en matière de tarification administrative et de perception des droits liés aux permis de conduire, à l'immatriculation des véhicules routiers et au contrôle du transport routier⁴⁸. Ces ententes balisent d'importantes sources de financement pour la SAAQ⁴⁹. Tout surplus accumulé est versé au fonds consolidé du revenu⁵⁰.

D/ La distinction entre les fonctions fiduciaires et autres que fiduciaires de la SAAQ

Pour bien comprendre les droits et obligations de la SAAQ, il importe d'examiner ses fonctions fiduciaires, soit celles liées au Fonds d'assurance automobile du Québec et aux mandats qui s'y rattachent directement, en les distinguant de ses autres fonctions. En effet, les premières font l'objet de dispositions spécifiques, différentes des règles générales applicables aux organismes publics.

Le Fonds d'assurance automobile du Québec est une fiducie d'utilité sociale au sens du *Code civil du Québec*, strictement consacrée à l'indemnisation des victimes d'accidents de la route et financée par la tarification administrative qu'elle perçoit. Le portefeuille de la fiducie est hors du périmètre comptable du gouvernement⁵¹. La SAAQ applique les dispositions de la *Loi sur l'assurance automobile* dans l'exercice des pouvoirs que cette loi lui confère, notamment en ce qui a trait à l'indemnisation des victimes d'accidents causés par des véhicules routiers⁵².

⁴³ Témoignages de Louis Borgeat et d'André Fortier, 29 avril 2025, p. 214-216.

⁴⁴ Témoignage de Martin Guérard, 30 avril 2025, p. 180-186, 189; Témoignage de Louis Tremblay, 30 avril 2025, p. 362-363.

⁴⁵ Témoignage de Martin Guérard, 30 avril 2025, p. 169.

⁴⁶ Pièce 11_P-9, Présentation du Conseil du trésor datée du 30 avril 2025, p. 28.

⁴⁷ Témoignage de Nikolas Ducharme, 30 avril 2025, p. 253-254.

⁴⁸ Pièce 9_P-7, Présentation : Le ministère des Finances du Québec, 30 avril 2025, p. 11.

⁴⁹ Témoignage de Martin Simard, 30 avril 2025, p. 56-57.

⁵⁰ *Loi sur l'administration financière*, RLRQ, c. A-6.001, art. 91 al. 1; Simon Ruel, Alyson Mace-Reardon et Francesca Boucher, « Structure et organisation de l'État moderne », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 2, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 2/44 (paragr. 31).

⁵¹ Témoignage de Martin Simard, 30 avril 2025, p. 14.

⁵² RLRQ, c. A-25.

La SAAQ jouit donc d'une grande autonomie dans l'exercice de ses fonctions fiduciaires. Elle doit, dans sa gestion, agir dans l'intérêt supérieur des objectifs poursuivis par le Fonds et respecter les obligations de loyauté, de prudence et de diligence qui en découlent⁵³.

Parmi les fonctions autres que fiduciaires de la SAAQ, mentionnons la délivrance de permis de conduire, l'immatriculation des véhicules, le contrôle routier et les campagnes de sensibilisation à la sécurité routière. Ces fonctions sont soumises aux règles générales applicables aux organismes publics, notamment à une reddition de comptes étroitement liée aux orientations gouvernementales et aux attentes d'une panoplie de ministères. Les règlements internes encadrant les fonctions autres que fiduciaires de la SAAQ doivent être approuvés par le Conseil des ministres⁵⁴.

E/ Les mécanismes de supervision gouvernementale de la Société

Tel qu'il a été expliqué au chapitre précédent, malgré son statut d'organisme administratif décentralisé, la SAAQ fait l'objet de plusieurs contrôles de la part de certaines branches de l'Administration gouvernementale⁵⁵. Chacun de ces acteurs exerce, en fonction de son mandat, une mission de surveillance, de vérification ou d'évaluation. L'articulation de ces rôles contribue à encadrer les activités de la SAAQ et à garantir le respect des principes de transparence, de responsabilité et de bonne gouvernance devant guider l'action d'une société d'État.

La présente section aborde l'encadrement gouvernemental selon l'angle non pas de l'acteur qui surveille, mais du mécanisme employé. Elle décrit d'abord la tutelle administrative exercée par le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable (i), tutelle qui entraîne le dépôt d'une série de rapports à l'Assemblée nationale (ii). Elle fait état de la surveillance des contrats par le Conseil du trésor et l'Autorité des marchés publics (iii) ainsi que du contrôle des ressources humaines par le Conseil du trésor (iv). La section se conclut par des enquêtes criminelles possibles (v) et la reddition de comptes attendues de la Société en matière de technologies de l'information (vi).

(i) La tutelle administrative exercée par le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le ou la ministre des Transports et de la Mobilité durable exerce une tutelle administrative sur la SAAQ⁵⁶. L'encadrement ministériel reçu par la SAAQ ne s'exerce pas, toutefois, sur sa gestion courante, mais sur la définition de ses grandes orientations politiques et sur le suivi de leur mise en œuvre, notamment par les mécanismes de reddition de comptes prévus par la loi⁵⁷. Par exemple, le ou la ministre peut exiger en permanence des renseignements sur les activités de la Société et demander qu'ils lui soient fournis dans l'un ou l'autre des rapports à lui produire⁵⁸.

⁵³ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 23.0.3 et 23.0.4.

⁵⁴ *ibid.*, art. 13.

⁵⁵ Voir partie II, chapitre 1, section B (iii) (p. 37).

⁵⁶ La loi qui crée la SAAQ et encadre son administration énonce que ce ministre est chargé de son application : *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 25. Voir aussi la *Loi sur le ministère des Transports*, RLRQ, c. M-28. Sur la notion de tutelle administrative, voir partie II, chapitre 1, section B (iii) (p. 37-38).

⁵⁷ Témoignage de Nikolas Ducharme, 30 avril 2025, p. 298-300.

⁵⁸ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 19 al. 5.

(ii) Les rapports déposés à l'Assemblée nationale et les audiences à la Commission de l'administration publique

(a) Le rapport annuel de gestion

La *Loi sur l'administration publique* impose à chaque ministère et organisme, dont la SAAQ, la production d'un rapport annuel de gestion⁵⁹. Ce document constitue le principal outil de reddition de comptes de la Société. Il a pour objectif de renseigner les parlementaires et la population sur ses activités en décrivant les engagements qu'elle a pris au cours de l'année et les résultats obtenus. Le Secrétariat du Conseil du trésor oriente sa préparation en fournissant chaque année des instructions sur son contenu et sa présentation, aux fins d'harmonisation et de transparence au sein de l'appareil gouvernemental⁶⁰.

La SAAQ doit remettre au plus tard le 30 avril au ou à la ministre des Transports et de la Mobilité durable son rapport annuel de gestion⁶¹. Le ou la ministre des Finances peut imposer à la SAAQ de fournir certains renseignements dans son rapport annuel de gestion⁶². Il revient au ou à la ministre des Transports et de la Mobilité durable de déposer ensuite le rapport de la SAAQ à l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivant sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours suivant la reprise des travaux⁶³. Lorsque les rapports annuels de gestion des ministères et organismes sont déposés à l'Assemblée nationale du Québec, la Commission de l'administration publique (CAP) a pour fonction de les étudier en séance publique.

(b) Les états financiers

La SAAQ doit déposer chaque année ses états financiers au ou à la ministre des Transports et de la Mobilité durable⁶⁴. À titre d'organisme autre que budgétaire, la SAAQ les transmet aussi mensuellement au contrôleur des finances pour qu'il les consolide dans les comptes publics du gouvernement⁶⁵. Le ou la « chef comptable du gouvernement⁶⁶ » « veille au respect des normes, principes et conventions comptables du gouvernement⁶⁷ ».

(c) La vérification annuelle

La *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* stipule que les livres et comptes de la SAAQ doivent faire l'objet d'une vérification annuelle conjointe par le Vérificateur général du Québec et un auditeur externe nommé par le gouvernement⁶⁸. Leur rapport conjoint accompagne le rapport annuel de gestion de la Société. En confiant la vérification des activités de l'organisme à la fois au Vérificateur général, une autorité indépendante relevant de l'Assemblée nationale, et à un auditeur externe désigné par le gouvernement, le législateur entend baliser étroitement la gestion financière de la SAAQ. Il sera question, dans la partie III, des problèmes rencontrés par l'organisme lors de certaines vérifications financières récentes⁶⁹.

⁵⁹ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 24.

⁶⁰ *ibid.*, art. 24 al. 2(3).

⁶¹ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 19 al. 1.

⁶² *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 39 al. 1(5°) et art. 39.3.

⁶³ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 19 al. 4.

⁶⁴ *ibid.*, art. 19.

⁶⁵ Pièce 9_P-7, Présentation : Le ministère des Finances du Québec, 30 avril 2025, p. 13.

⁶⁶ Témoignage de Martin Guérard, 30 avril 2025, p. 184.

⁶⁷ *Loi sur le ministère des Finances*, RLRQ, c. M-24.01, art. 18.

⁶⁸ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 20 al. 1.

⁶⁹ Voir partie III, chapitre 15, section D (p. 405).

(d) Le rapport du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen exerce à son tour un droit de regard sur l'administration publique⁷⁰. Il dépose à l'Assemblée nationale au plus tard le 30 septembre son rapport annuel dans lequel il « expose [...] les cas au sujet desquels [il] a fait une recommandation [...] et, s'il y a lieu, les mesures correctives prises par l'autorité concernée⁷¹ ». Dans son rapport annuel de 2022-2023, le protecteur du citoyen, Marc-André Dowd, critique la planification du lancement de la plateforme SAAQclic et dénonce ses ratés de même que leurs impacts sur la population⁷². Dans chaque rapport annuel déposé depuis, il fait état de ses nombreuses interventions dans le dossier⁷³.

(e) L'audit de performance

Le Vérificateur général effectue l'examen annuel de la gestion et des résultats de la SAAQ, mais possède également des pouvoirs de vérification et d'enquête se rapportant aux fonds publics. C'est dans ce cadre qu'il a mené, de mars à novembre 2024 auprès de la Société, un audit de performance portant sur le programme CASA⁷⁴. Un audit de performance, à la différence d'un audit financier et d'un audit sur l'utilisation des subventions, « vise à faire la lumière sur les moyens que les gestionnaires mettent en place pour administrer, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources qui leur sont confiées⁷⁵ ».

Le rapport de mission d'audit sur le programme CASA forme le deuxième chapitre du tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*⁷⁶ qu'a déposé la vérificatrice générale, Guylaine Leclerc, le 20 février 2025. Ce rapport a joué un rôle décisif dans le déclenchement des travaux de la Commission⁷⁷.

(f) L'audition des sous-ministres et des directions d'organismes publics à la Commission de l'administration publique

Une fois tous les quatre ans, la Commission de l'administration publique (CAP) entend le ou la ministre et le ou la sous-ministre, ou encore la direction des organismes, dont la SAAQ⁷⁸. Ainsi, le 26 septembre 2023, la Commission de l'administration publique a procédé à l'examen du rapport annuel de gestion de la SAAQ⁷⁹. La Commission peut également demander une audience avec le ou la sous-ministre ou encore la direction d'un organisme pour faire le suivi d'un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen⁸⁰.

⁷⁰ Pièce 5_P-5, Présentation générale de la structure et du fonctionnement du gouvernement du Québec et de ses rapports avec la SAAQ, p. 19.

⁷¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32, art. 28.

⁷² Pièce CESIS_P-2564, Rapport annuel d'activités 2022-2023 du Protecteur du Citoyen, p. 16-19.

⁷³ Pièce CESIS_P-2487, Rapport annuel d'activités 2023-2024 du Protecteur du Citoyen, p. 22-25; Pièce CESIS_P-2507, Rapport annuel d'activités 2024-2025 du Protecteur du Citoyen, p. 30-32.

⁷⁴ Pièce 1_P-1, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, février 2025, p. 65.

⁷⁵ Pièce CESIS_P-2506, Extrait du site web du Vérificateur général du Québec - Audit législatif, tel que consulté en décembre 2025.

⁷⁶ Pièce 1_P-1, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, février 2025.

⁷⁷ Voir partie I, chapitre 1, section A (p. 6).

⁷⁸ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 29 al. 2; Direction des commissions parlementaires, *Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*, Assemblée nationale du Québec, 2023, p. 22.

⁷⁹ Commission de l'administration publique, *Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative : observations, conclusions et recommandations* (rapport sur l'imputabilité), automne 2023, p. 17-19.

⁸⁰ Direction des commissions parlementaires, *Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*, Assemblée nationale du Québec, 2023, p. 22.

(iii) La surveillance des contrats

La Société est soumise à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)⁸¹, ce qui confère au Conseil du trésor et l'Autorité des marchés publics (AMP) un certain droit de regard sur elle⁸². La SAAQ doit aussi obtenir l'autorisation du Conseil du trésor pour conclure un contrat relatif à des biens moyennant une considération supérieure au montant déterminé par le gouvernement⁸³.

Des pouvoirs particulièrement pertinents aux yeux de la Commission résident dans la capacité du Conseil du trésor à autoriser la réalisation de projets d'envergure, à régler le volet contractuel ainsi qu'à accorder, dans certains cas, des dérogations aux dispositions de lois s'appliquant aux ministères et organismes, notamment en matière de gestion contractuelle, financière ou informationnelle⁸⁴. En effet, la LCOP prévoit que le Conseil du trésor puisse, d'une part, autoriser un organisme public à conclure un contrat à des conditions différentes de celles imposées dans le cadre d'un règlement issu de la loi⁸⁵ et, d'autre part, à fixer les conditions applicables à ce contrat. Le prochain chapitre présente en détail la LCOP ainsi que les règlements, directives et politiques afférents⁸⁶, tandis que la troisième partie du rapport traite des dérogations que le Conseil du trésor a accordées à la SAAQ au cours du déploiement du programme CASA⁸⁷.

L'AMP amorçait à la fin de février 2025 une enquête, sur les pratiques contractuelles de la SAAQ dans le cadre du programme CASA/SAAQclic, et ce, à la demande de la présidente du Conseil du trésor, Sonia LeBel⁸⁸. En juin 2025, cette dernière confiait à l'AMP un second mandat plus général de veille et d'analyse de la gestion contractuelle des projets numériques dans les organismes publics⁸⁹.

À noter qu'à l'issue d'une vérification ou d'une enquête, l'AMP a le pouvoir d'émettre une ordonnance ou une recommandation. Dans l'exercice de ses pouvoirs, elle peut aussi suspendre ou résilier un contrat lorsqu'elle constate des manquements graves⁹⁰. C'est de cette manière qu'elle a ordonné au président-directeur général de la SAAQ, le 10 avril 2025, de suspendre pendant 30 jours différents contrats liés à la modernisation de ses systèmes informatiques⁹¹. L'AMP a levé cette suspension le 24 avril 2025.

(iv) Le contrôle des ressources humaines

La SAAQ est assujettie aux mêmes règles de recrutement, de gestion et de rémunération que l'ensemble des organismes administratifs. En effet, elle fait partie de l'Administration gouvernementale en vertu de la *Loi sur l'administration publique*⁹², puisque le gouvernement nomme la majorité des membres de son conseil d'administration⁹³ et que son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*⁹⁴.

⁸¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 4 al. 1(3) et (4); Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 179-180.

⁸² *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 20 al. 1(2).

⁸³ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 22.1.

⁸⁴ Témoignage de Louis Borgeat, 29 avril 2025, p. 201-202.

⁸⁵ Sur les règlements de la LCOP, voir partie II, chapitre 4, section A (i) (b) (p. 79).

⁸⁶ Voir partie II, chapitre 4 (p. 76).

⁸⁷ Voir partie III, chapitre 2, section A (p. 126) et chapitre 5 (p. 164).

⁸⁸ Pièce CESIS_P-2501, Communiqué de presse de l'Autorité des marchés publics intitulé « L'AMP examinera les pratiques contractuelles de la SAAQ », 25 février 2025, tel que consulté en décembre 2025.

⁸⁹ Pièce CESIS_P-2502, Extrait du site web de l'Autorité des Marchés Publics, Actualités, « L'AMP effectuera une veille et l'analyse de la gestion contractuelle de projets numériques dans les organismes publics », tel que consulté en décembre 2025.

⁹⁰ *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 29.6.

⁹¹ Pièce 2_P-4, Deux décisions de l'AMP (ordonnances 2025-01 et 2025-02).

⁹² *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 3 al. 1.

⁹³ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 7.

⁹⁴ *ibid.*, art. 12; *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1.

Le Conseil du trésor surveille les ressources humaines de la SAAQ ainsi que la dotation en effectifs et le contrôle du personnel de l'organisme⁹⁵. En vertu de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, la SAAQ est tenue d'informer régulièrement tant le Conseil du trésor que son ministère de tutelle du niveau de ses effectifs et de leur répartition par catégories d'emploi, notamment dans son rapport annuel de gestion⁹⁶. Le chapitre 4 de cette partie examine une obligation particulière inscrite dans cette loi⁹⁷.

(v) Les enquêtes criminelles du Commissaire à la lutte contre la corruption

Trois jours après le dépôt, par la VGQ, de son rapport d'audit de performance intitulé *CASA/SAAQclic: coûts, échéanciers et qualité*, la ministre du Transport et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, a écrit au commissaire à la lutte contre la corruption pour l'appuyer dans son travail d'analyse dudit rapport⁹⁸. Le commissaire entreprend une enquête criminelle sur de possibles actes répréhensibles dans la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ⁹⁹. Sous la direction du commissaire, le corps policier mène cette enquête sans l'intervention de la Commission. Le mandat de cette dernière lui enjoint formellement de ne pas nuire aux enquêtes criminelles ou administratives menées par d'autres entités ou organismes¹⁰⁰.

(vi) Le contrôle des projets technologiques

La SAAQ est assujettie à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGR)¹⁰¹. Cette loi établit un cadre de planification et de gestion des ressources informationnelles des ministères comme des organismes administratifs.

Le Conseil du trésor était seul responsable de mettre en œuvre la LGGR jusqu'à la création du ministère de la Cybersécurité et du Numérique en 2022. Quoique le nouveau ministère soit maintenant le principal responsable de ces volets, le Conseil du trésor conserve certains pouvoirs liés à l'autorisation des projets technologiques de l'État. Le prochain chapitre, qui porte sur le cheminement des projets en ressources informationnelles, présente en détail les outils de planification générale, en plus des processus d'autorisation, de suivi et de bilan des projets régis par la LGGR¹⁰².

⁹⁵ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 32; Daniel Mockle, « Politiques, directives et instruments de gestion », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit administratif », fasc. 5, Montréal, LexisNexis, 2013 (feuilles mobiles, mise à jour n° 23, juillet 2025), p. 5/18 (paragr. 9).

⁹⁶ *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.011, art. 2 al. 1(6), art. 5 al. 1, art. 6 al. 1 et art. 20 al. 1.

⁹⁷ Voir partie II, chapitre 4, section A (ii) (c) (p. 84-85).

⁹⁸ Pièce CESIS_P-2489, Lettre de la ministre Geneviève Guilbault à Éric René ayant pour objet *Rapport du Vérificateur général du Québec au sujet de la Société de l'assurance automobile du Québec*, 24 février 2025.

⁹⁹ Pièce CESIS_P-2509, Extrait du site web de l'UPAC, Actualités- SAAQClic, « Le CLCC confirme faire enquête », 5 juin 2025, tel que consulté en décembre 2025.

¹⁰⁰ Voir partie I, chapitre 1, section C (i) (p. 9-11).

¹⁰¹ RLRQ, c. G-1.03.

¹⁰² Voir partie II, chapitre 3, sections D, E, F et G (p. 66 et suiv.).

CHAPITRE 3 – LE CHEMINEMENT D’UN PROJET TECHNOLOGIQUE

Les dépenses allouées aux projets de technologies de l’information (TI) connaissent une croissance marquée depuis quelques années. Le *Plan québécois des infrastructures 2018-2028* prévoit des investissements de plus de 3,5 milliards \$ dans les infrastructures technologiques des ministères et organismes¹. Pour la période 2025-2035, il annonce que ce montant passera à environ 8,6 milliards \$ dans le secteur².

Le cheminement d’un projet de TI dans l’administration publique québécoise fait l’objet d’un cadre juridique précis répondant à des exigences distinctes de celles imposées à d’autres types de projets. Le chapitre actuel présente les principaux éléments sur lesquels porte cet encadrement en mettant l’accent sur les aspects pertinents du programme Carrefour des services d’affaires (CASA).

Nous présenterons dans un premier temps le cadre juridique des projets technologiques (section A) et définirons quelques notions s’y rapportant (section B) ainsi que les principaux postes spécialisés en ressources informationnelles (section C). Les cinq dernières sections brossent l’évolution de l’encadrement de la gestion des ressources informationnelles et des projets afférents durant trois périodes : de 2012 à 2018, de 2018 à 2022 et depuis 2022. Nous y analyserons la planification (section D) et la gestion des bénéfices (section E) tirés de l’ensemble des ressources, puis nous nous tournerons vers les projets technologiques eux-mêmes en distinguant leur autorisation (section F), leur suivi (section G) et leur bilan (section H).

Nous utiliserons dans le reste du chapitre le terme « ressources informationnelles » (RI) plutôt que « technologies de l’information » (TI) pour nous conformer au vocabulaire utilisé dans la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGRI)³.

A/ Le cadre juridique

Le cadre juridique comprend une loi principale, la LGGRI, que le gouvernement a réformée depuis son adoption. Deux séries de règles s’y sont ajoutées. La section rappelle les deux versions antérieures qui couvraient alors l’ensemble des règles relatives à la LGGRI. Elle présente également les cadres législatif et réglementaire qui balisent la gestion des projets en ressources informationnelles.

(i) Le cadre législatif

Adoptée en 2011, la LGGRI constitue le principal cadre législatif de la SAAQ en matière de planification, de gestion et de gouvernance des ressources informationnelles de l’État⁴.

1 Pièce CESIS_P-2633, Les infrastructures publiques du Québec, plan québécois des infrastructures 2018-2029, Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructure 2018-2019, mars 2018, p. 74.
2 Pièce CESIS_P-2635, Plan québécois des infrastructures 2025-2035, Budget de dépenses 2025-2026, Volume 6, mars 2025, p. 34.
3 Voir partie II, chapitre 2, section E (vi) (p. 58).
4 *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03.

La LGGRI établit les principes directeurs de l'organisation, le mode de contrôle des ressources informationnelles et la reddition de comptes à recevoir des organismes publics tant sur les activités récurrentes que sur les projets. Elle poursuit plusieurs objectifs, notamment celui d'assurer que les projets en ressources informationnelles répondent aux besoins stratégiques de l'organisme public et de l'État tout en garantissant une utilisation responsable des fonds publics et une conformité aux exigences légales et réglementaires.

En décembre 2017, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 135, venu modifier en profondeur la LGGRI⁵. Destinée à renforcer le rôle du Conseil du trésor dans la gestion des ressources informationnelles⁶, cette réforme est entrée en vigueur en mars 2018. Elle a accru les pouvoirs du rôle de dirigeant principal de l'information (DPI), dont nous traiterons dans la prochaine section, ainsi que ceux de la présidence du Conseil du trésor⁷.

Le programme de modernisation des systèmes technologiques de la Société s'est déroulé durant une période qui chevauche la mouture initiale de la LGGRI et celle résultant de la réforme de 2017.

La création du ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) en 2022 a pour conséquence de modifier la LGGRI, qui lui attribue des fonctions auparavant exercées par le Conseil du trésor. Les conditions et modalités de gestion des projets en RI comprennent, depuis la réforme, les éléments suivants :

- Les étapes que doit suivre un projet.
- Les avis et autorisations requis.
- Les critères à considérer en soutien à ces autorisations.
- Le suivi du projet⁸.

Dans la nouvelle mouture de la LGGRI, le Conseil du trésor continue de déterminer les conditions et modalités relatives aux deux premiers éléments⁹, tandis que le ou la ministre de la Cybersécurité et du Numérique détermine désormais celles qui se rapportent aux deux derniers¹⁰.

La SAAQ fait partie des organismes publics assujettis à la LGGRI¹¹. Toutefois, le gouvernement peut la soustraire, comme n'importe quel autre organisme public, de l'application d'une ou plusieurs dispositions de la LGGRI¹². Pour ce qui est des multiples règles issues de la LGGRI, que la prochaine sous-section introduit une à une, le Conseil du trésor est habilité à permettre à la SAAQ d'y déroger¹³.

La SAAQ a ainsi bénéficié, à compter de 2014 d'un allègement des exigences de la LGGRI, octroyé tant par le gouvernement que par le Conseil du trésor en ce qui a trait au processus d'autorisation des projets et au suivi des projets en cours, comme le mentionnent les sections ci-après. Il en sera question

⁵ Pièce 56_P-557, Projet de loi n° 135 – Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, L.Q. 2017, c. 28.

⁶ Pièce 56_P-560, Note concernant le projet de loi 135 à l'étude des crédits 2018-2019, p. 1.

⁷ *ibid.*, p. 1.

⁸ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 16.2 al. 1 [version en vigueur de mars 2018 à décembre 2021].

⁹ *ibid.*, art. 16.2 al. 1.

¹⁰ *ibid.*, art. 16.2 al. 2.

¹¹ *ibid.*, art. 2 al. 1(3°).

¹² *ibid.*, art. 5.

¹³ Pièce 24_P-57, Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles (version de 2013), p. 11 (art. 20); Pièce 56_P-561, Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles, version de 2018, p. 19 (art. 54); Pièce 56_P-565, Décret d'adoption des *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, en vigueur le 22 juin 2022, p. 5 (art. 18).

en détail dans la prochaine partie¹⁴. Cette dérogation a pris fin en 2018 au moment de l'entrée en vigueur de la réforme de la LGGRI, adoptée en 2017¹⁵. L'Assemblée nationale a choisi de couper court aux dérogations réglementaires dont jouissaient certains organismes décentralisés, dont la SAAQ, et d'accroître la supervision de leur gestion des RI par l'État central¹⁶. Il en sera aussi question dans la prochaine partie de ce rapport¹⁷.

Le présent chapitre porte essentiellement sur les obligations édictées par la LGGRI. Toutefois, cette loi a évolué en complémentarité avec deux autres lois majeures encadrant le domaine des technologies au Québec. D'une part, la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*¹⁸, entrée en vigueur en 2001, constitue le socle du droit du numérique au Québec. Elle établit un cadre juridique transversal, c'est-à-dire s'appliquant à tous les acteurs publics et privés, en établissant notamment la valeur juridique des documents technologiques et l'intégrité de l'information numérique. D'autre part, la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*, entrée en vigueur en 2019, vise, comme son nom l'indique, à assurer la transformation numérique de l'État en définissant les règles qui s'appliquent à la réalisation de projets en RI d'intérêt gouvernemental¹⁹. Ces trois lois relèvent depuis 2022 du ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN)²⁰, créé cette année-là.

(ii) Le cadre réglementaire

Plusieurs outils réglementaires précisent la forme que doivent prendre la planification des ressources ainsi que l'autorisation, le suivi et le bilan des projets stipulés dans la LGGRI. En 2012, le Conseil du trésor promulguait les *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles*²¹. Ci-après désignées comme les « *Règles de 2012* », elles ont apporté de nombreuses précisions à la LGGRI, non seulement quant à la planification des RI et à l'autorisation des projets, mais également à la reddition de comptes. Les *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles* les ont remplacées en 2018²². Elles sont désignées ci-après comme les « *Règles de 2018* ».

En 2022, à la création du MCN, deux outils réglementaires ont remplacé à leur tour les *Règles de 2018*. Ainsi, Éric Caire, nouvellement nommé ministre de la Cybersécurité et du Numérique, a adopté une refonte complète des *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*²³, désignées ci-après comme les « *Règles de 2022* ». Le Conseil des ministres a instauré quant à lui des *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*²⁴ portant sur les conditions et modalités relatives aux étapes d'un projet ainsi que les avis ou autorisations requis. En résumé, le corpus de règles étudié reprend pour l'essentiel les *Règles de 2018*, à l'exception de l'ajout formel du concept de programme dans les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*²⁵, présenté à la section C ci-dessous.

¹⁴ Voir partie III, chapitre 2 (p. 126).

¹⁵ *Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28, art. 26.

¹⁶ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 56-57 et 59; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 260.

¹⁷ Voir partie III, chapitre 11, section A (p. 318).

¹⁸ *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, RLRQ, c. C-1.1.

¹⁹ *La loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*, RLRQ, c. T-11.003, art. 1.

²⁰ Pièce 12_P-10, Présentation générale du ministère de la Cybersécurité et du Numérique.

²¹ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013).

²² Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018.

²³ Pièce 56_P-564, Arrêté ministériel des *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2022.

²⁴ Pièce 56_P-565, Décret d'adoption des *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, en vigueur le 22 juin 2022.

²⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 74-76; Pièce 56_P-565, Décret d'adoption des *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, en vigueur le 22 juin 2022, p. 2 et 4 (art. 2 al. 1(3°) et art. 11).

D'autres textes s'ajoutent au tableau des outils de gouvernance en RI. C'est le cas notamment des documents d'orientation du Conseil du trésor, tel le *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles*, en 2013, qui présente les fonctions types exercées par les parties prenantes d'un projet en RI²⁶. Plus récemment, le *Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles*²⁷, adopté en juin 2022, s'est intégré au processus d'autorisation des projets²⁸.

Finalement, la SAAQ s'est dotée d'une politique interne, la Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles²⁹.

B / Quelques notions fondamentales

Une partie importante de la gouvernance dans le domaine des technologies de l'information repose sur la notion de projet en ressources informationnelles (i). Elle se distingue des notions d'activités (ii), de programme (iii) et de contrat (iv). Comme l'illustre la figure 5 ci-dessous, un programme contient plusieurs projets, tandis que les contrats peuvent porter sur un ou plusieurs projets, de même que sur des activités.

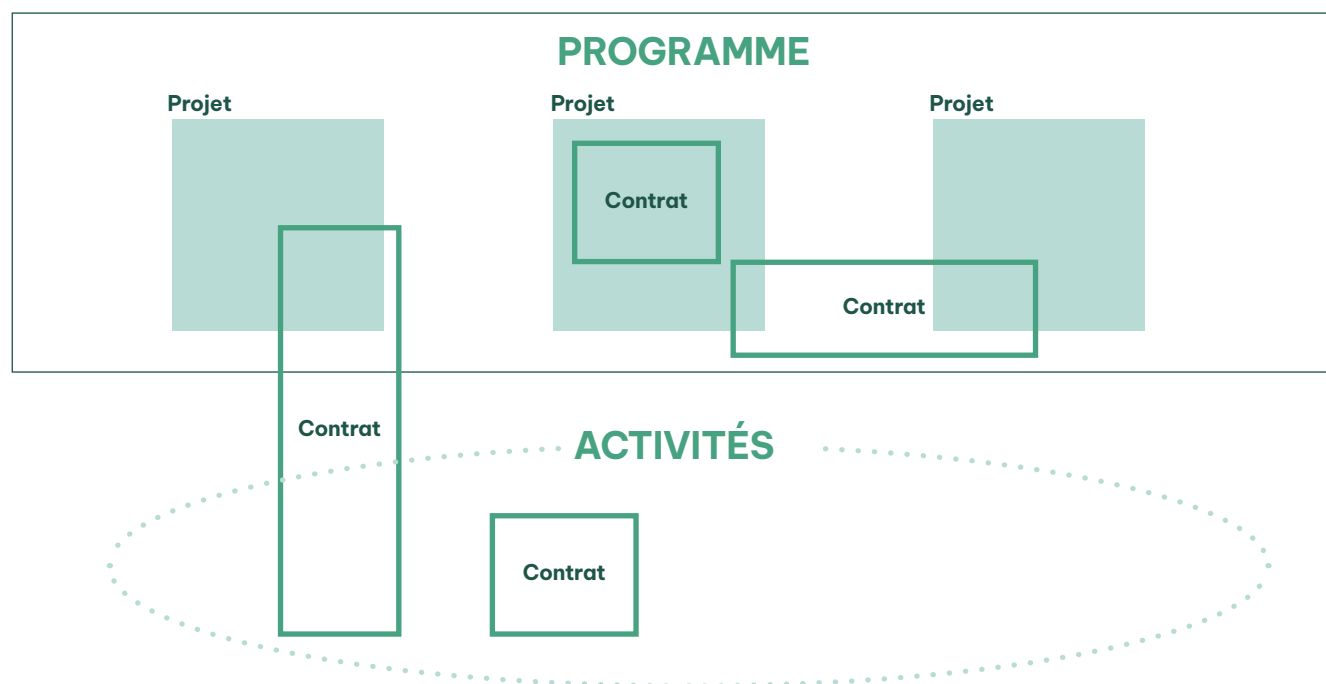


Figure 5. Notions fondamentales en matière de gouvernance des ressources informationnelles

²⁶ Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* (2013). Voir Témoignage de Nathalie Giguère, 13 mai 2025, p. 94-102.

²⁷ Arrêté numéro 2022-01 concernant le *Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles* (2022), 154 G.O.Q. II, n° 24, 3195; Pièce 17_X-2118, *Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec*, Chaire de gestion de projet ESG UQAM, 21 octobre 2025, p. 33.

²⁸ Arrêté numéro 2022-01 concernant le *Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles* (2022), 154 G.O.Q. II, n° 24, 3195, art. 1 al. 1.

²⁹ Pièce CESIS_P-2541, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles de la SAAQ* (2013), p. 3; Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 3-4.

(i) Projet

Le projet est une « initiative temporaire³⁰ » qui vise à fournir un produit, un service ou un résultat précis. Un projet a une portée précise, « une durée prédéterminée » et « un budget spécifique³¹ ». La figure 5 en présente trois sous forme de carrés verts.

Au début du programme de transformation numérique de la SAAQ, un projet consistait, aux termes de la LGRI, en « l'ensemble des actions menant au développement, à la mise à niveau, à l'acquisition, à la location, à l'évolution et à l'entretien d'applications et de biens en ressources informationnelles³² ». La réforme de 2017 a modifié cette définition³³.

Les *Règles de 2018* ont cessé de s'appliquer à l'ensemble des projets pour instituer plutôt le concept de « projet qualifié ». Il s'agissait d'une intervention de plus de 100 000 \$ qui prévoyait l'une des améliorations suivantes :

- Le développement ou l'acquisition d'un nouveau système d'information ou encore la refonte d'un système d'information existant.
- L'introduction de nouveaux services d'infrastructure.
- L'ajout ou le remplacement majeur d'une infrastructure apportant une transformation des services d'affaires.
- L'ajout majeur de fonctionnalités ou une amélioration majeure à un système d'information³⁴.

Seuls les projets qualifiés devaient se conformer aux *Règles de 2018* : les simples projets ont disparu de la réglementation.

(ii) Activités

La notion de projet se distingue de celle, plus générale, d'activités relatives aux ressources informationnelles. Les activités ont été définies comme des initiatives qui peuvent avoir une « portée continue³⁵ » inhérente au fonctionnement usuel d'une organisation. On distingue les activités d'encadrement, comme la reddition de comptes, et les activités opérationnelles ou de continuité, comme la mise à niveau ou le soutien-conseil³⁶.

³⁰ Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* (2013), p. 10.

³¹ *ibid.*, p. 10.

³² *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 15 al. 3 [version en vigueur de janvier 2014 à mars 2018].

³³ *ibid.*, art. 16.3.

³⁴ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 2 (art. 1 al. 3(3°)).

³⁵ Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* (2013), p. 10.

³⁶ *ibid.*, p. 9.

(iii) Programme

La notion de projet se distingue également de celle de programme³⁷. Les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles* de 2022 définissent un programme comme « un ensemble de projets dont la gestion est coordonnée afin d'obtenir un ensemble de bénéfices qui serait autrement impossible à obtenir si chacun de ces projets était géré distinctement l'un de l'autre, en vase clos³⁸ ». En regroupant de nombreux projets vers l'atteinte de résultats, un programme a une portée supérieure à celle d'un projet spécifique, comme on le voit à la figure 5³⁹.

CASA est donc un programme et non un projet⁴⁰ en raison de son découpage en plusieurs livraisons et lots⁴¹.

Le concept de programme a déjà fait son apparition dans l'environnement de gestion des ressources informationnelles au Québec en 2013⁴². Cependant, bien que le *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* l'ait introduit et le définisse de façon très similaire aux *Règles de 2022*, il demeure que la notion de programme n'était pas reconnue par la LGGRI et la réglementation avant l'entrée en vigueur des Règles de 2022.

(iv) Contrat

Finalement, quelle que soit la définition de projet, de programme ou d'activités, ces derniers peuvent faire l'objet d'un contrat technologique avec une entreprise externe à l'État. Un projet peut être exécuté tant à l'interne qu'à l'externe de l'organisme, ou les deux à la fois. À l'inverse, un contrat peut viser un projet, un programme ou les activités courantes d'un organisme (ou plusieurs de ces éléments à la fois). Ces réalités multiples sont représentées par les rectangles verts de diverses tailles à la figure 5.

Par conséquent, un contrat technologique qui vise les activités courantes d'une organisation n'est pas sujet à un encadrement particulier dans la LGGRI s'il n'est pas lié à un projet particulier. Évidemment, il n'échappe pas à tout encadrement pour autant. Le prochain chapitre traite des règles d'octroi de contrats publics⁴³. Ces règles générales s'appliquent a fortiori aux contrats technologiques.

C/ Les statuts spécialisés

La LGGRI établit les responsabilités des principaux intervenants en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles. En plus du Conseil du trésor et du MCN, dont il a été question au premier chapitre de cette partie⁴⁴ et dans la première section du présent chapitre, ces intervenants comprennent deux statuts : celui de dirigeant principal de l'information et celui de dirigeant de l'information.

³⁷ Pièce 7_X-2102, *Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile*, par Sylvain Goyette, Ph. D., MBA, CPA, août 2025, p. 4.

³⁸ Pièce 56_P-565, Décret d'adoption des *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, en vigueur le 22 juin 2022, p. 2 (art. 2 al. 1(3)).

³⁹ Pièce CESIS_P-2515, Patrick Weaver, « Understanding Programs and Projects—Oh, There's a Difference! » Paper presented at PMI Global Congress 2010—Asia Pacific, Melbourne, Victoria, Australia. Newtown Square, PA: Project Management Institute.

⁴⁰ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 75.

⁴¹ Voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 257).

⁴² Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* (2013), p. 12.

⁴³ Voir partie II, chapitre 4 (p. 76).

⁴⁴ Voir partie II, chapitre 1, section A (ii) (d) (p. 31) et (iii) (e) (p. 33).

(i) Le statut de dirigeant principal de l'information

La personne qui possède le statut de dirigeant principal de l'information (DPI) se démarque comme un acteur majeur en matière de gouvernance des ressources informationnelles. Ce rôle relevait, jusqu'en 2022, du Secrétariat du Conseil du trésor, mais depuis la création du MCN⁴⁵, il est joué par le sous-ministre de la Cybersécurité et du Numérique⁴⁶. Un des objectifs exprès de la réforme de 2017 a été de renforcer le pouvoir de vérification et de suivi du DPI⁴⁷.

Le DPI cumule, de façon générale, plusieurs fonctions, notamment celles de chef gouvernemental de la sécurité de l'information, de chef gouvernemental de la transformation numérique et de gestionnaire des données numériques gouvernementales⁴⁸. Son rôle comprend les responsabilités suivantes :

- Mettre en œuvre les politiques et les directives prises conformément à la LGGRI, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution⁴⁹.
- Formuler et transmettre aux organismes publics des instructions auxquelles ils devront se conformer en matière de ressources informationnelles⁵⁰.
- Proposer au ministre de la Cybersécurité et du Numérique un plan des investissements et des dépenses en matière de ressources informationnelles des organismes publics⁵¹.
- Concevoir et mettre à jour l'architecture d'entreprise gouvernementale, notamment en sécurité de l'information et des actifs informationnels de même qu'en gestion de l'information⁵².

Durant la période visée par le mandat de la Commission, plusieurs personnes se sont vu attribuer successivement le statut de dirigeant principal de l'information. Ainsi, Jean-Marie Lévesque a exercé cette fonction de 2012 à 2014⁵³. Jean-Guy Lemieux l'a remplacé en 2014⁵⁴, puis Yves Ouellet a assumé ce rôle à titre intérimaire de 2014 à 2016⁵⁵. Benoit Boivin a pris le relais de 2016 à 2019⁵⁶, avant d'être remplacé par interim par Catherine Desgagnés-Belzil en 2020⁵⁷, puis de façon permanente par Pierre E. Rodrigue, de 2020 à 2023⁵⁸. Le statut de DPI est détenu, depuis 2023, par Stéphane Le Bouyonnec⁵⁹.

(ii) Le statut de dirigeant de l'information

Parallèlement au poste de DPI, la LGGRI instaure le statut de « dirigeant de l'information » (DI) dans les ministères et organismes afin d'assister le travail du DPI.

⁴⁵ *Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique*, RLRQ, c. M-17.1.1.

⁴⁶ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 6.

⁴⁷ Pièce 56_P-560, Note concernant le projet de loi 135 à l'étude des crédits 2018-2019, p. 1; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 56.

⁴⁸ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 7.1.

⁴⁹ *ibid.*, art. 7 al. 1(1^{er}).

⁵⁰ *ibid.*, art. 7 al. 1(1.1^{er}).

⁵¹ *ibid.*, art. 7 al. 1(3^o).

⁵² *ibid.*, art. 7 al. 1(5^o).

⁵³ Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 231 ; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 224 ; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 7.

⁵⁴ Pièce CESIS_P-2566, Communiqué de la nomination du Secrétariat aux emplois supérieurs du 17 septembre 2014.

⁵⁵ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 7.

⁵⁶ *ibid.*, p. 7 ; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 123 ; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 224.

⁵⁷ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 123.

⁵⁸ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 36.

⁵⁹ Pièce CESIS_P-2567, Communiqué de la nomination du Secrétariat aux emplois supérieurs du 18 octobre 2023.

La première version de la LGGRI prévoyait les statuts de « dirigeant réseau de l'information » dans les réseaux de l'éducation et de la santé et de « dirigeant sectoriel de l'information » (DSI) dans les ministères et organismes⁶⁰. La réforme de 2017 a aboli cette distinction et a fait de tous ces postes des DI⁶¹. Elle a également aboli la nomination directe de DI dans les organismes. Ceux-ci doivent maintenant demander à leur ministre responsable de recommander au ministre de la Cybersécurité et du Numérique d'autoriser la création d'un poste de DI⁶².

La nomination du ou de la DI de la SAAQ se fait sur recommandation du ou de la ministre des Transports et de la Mobilité durable et avec l'autorisation du ou de la ministre de la Cybersécurité et du Numérique⁶³. Au chapitre de la gouvernance en matière de ressources informationnelles, la personne qui occupe le poste de DI de la SAAQ joue un rôle d'orientation en occupant notamment les fonctions suivantes :

- Veiller à l'application des orientations, stratégies, politiques, standards, directives, règles et instructions qui découlent de la LGGRI⁶⁴.
- Coordonner et promouvoir la transformation numérique⁶⁵.
- Rendre compte au DPI de l'état d'avancement de même que des résultats des projets en ressources informationnelles ainsi que du respect des obligations découlant de la LGGRI⁶⁶.

Selon la politique interne de la SAAQ en 2013 et 2014, la personne qui occupait le poste de vice-président aux technologies de l'information agissait à titre de DSI⁶⁷. Ce fut le cas de Karl Malenfant à partir de sa nomination à l'été 2013. À la suite de l'abolition du statut de DSI, le Conseil du trésor a autorisé la SAAQ, en juin 2018, à avoir son propre DI⁶⁸, et Karl Malenfant a repris son rôle. La prochaine partie soulève les problèmes créés par ce double emploi⁶⁹.

D/ La planification

La gouvernance en matière de ressources informationnelles comprend plusieurs règles qui amènent les organismes publics à planifier leurs activités et projets. Pour faciliter la planification gouvernementale, les organismes publics assujettis à la LGGRI, dont la SAAQ, sont tenus de produire des outils de planification⁷⁰ (ces outils changeront avec la réforme de 2017) et de les transmettre au DPI⁷¹.

⁶⁰ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 8-11 [version en vigueur de janvier 2014 à mars 2018].

⁶¹ *ibid.*, art. 8 al. 1.

⁶² *ibid.*, art. 8 al. 2.

⁶³ *ibid.*, art. 8 al. 2.

⁶⁴ *ibid.*, art. 10.1 al. 1(1°).

⁶⁵ *ibid.*, art. 10.1 al. 1(2°).

⁶⁶ *ibid.*, art. 10.1 al. 1(3°).

⁶⁷ Pièce CESIS_P-2541, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles de la SAAQ* (2013), p. 1; Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 1-2.

⁶⁸ Pièce 47_P-357, CT général 219514; Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 187-195.

⁶⁹ Voir partie III, chapitre 2, section C (p. 130).

⁷⁰ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 13.

⁷¹ *ibid.*, art. 14.

Les règles présentées à la section A de ce chapitre précisent les outils énoncés dans la LGGRI. Ces outils ont évolué au cours de trois périodes distinctes du début du programme CASA jusqu'à aujourd'hui, et ce, en fonction des *Règles de 2012, de 2018 et de 2022*.

(i) De 2012 à 2018

Les *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils en ressources informationnelles* de 2012 exigeaient des organismes publics qu'ils établissent une programmation annuelle des ressources informationnelles (PARI), un bilan annuel des réalisations en ressources informationnelles (BARRI) ainsi qu'une planification triennale de leurs projets et activités en ressources informationnelles (PTPARI). La programmation annuelle des RI demeurait à l'interne, tandis que le bilan annuel des réalisations en RI se rendait au DPI et que la planification triennale des projets et activités en RI se rendait au Conseil du trésor. Rappelons qu'à cette période, le DPI relevait encore du Secrétariat du Conseil du trésor.

À titre d'organisme autre que budgétaire, la SAAQ devait déposer sa programmation annuelle au conseil d'administration pour approbation, et ce, au plus tard un mois après le début de son année financière⁷².

La Société devait tout d'abord donner son bilan annuel des réalisations en RI à son DSI, comme la réforme de 2017 n'avait pas encore eu lieu, pour obtenir ses avis et recommandations. Elle devait ensuite le déposer au conseil d'administration, accompagné de cette rétroaction, au plus tard trois mois après la fin de son année financière⁷³. Le bilan annuel des réalisations en RI devait justifier les écarts entre ce dernier et la programmation annuelle⁷⁴. Le DSI devait finalement transmettre ce bilan annuel au DPI, toujours accompagné de ses avis et recommandations, au plus tard trois mois après la fin de l'année financière⁷⁵.

La SAAQ devait d'abord déposer sa planification triennale des projets et activités de RI au conseil d'administration pour qu'il rédige ses avis et recommandations. Elle devait ensuite transmettre sa planification triennale accompagnée des avis et recommandations du conseil d'administration au DPI, et ce, au plus tard un mois après le début de son année financière⁷⁶. Après la réception de l'ensemble des planifications triennales des projets et activités en RI des organismes publics, le DPI faisait une synthèse et produisait une consolidation gouvernementale de ces planifications triennales. C'est sur la base de cette consolidation qu'il formulait ses avis et recommandations au Conseil du trésor⁷⁷.

(ii) De 2018 à 2022

La réforme de la LGGRI en 2017 a consisté, entre autres, à améliorer les outils que produisent les organismes publics aux fins de gouvernance et de gestion de leurs ressources informationnelles. L'un des objectifs poursuivis par cette réforme était d'assurer une planification rigoureuse et transparente de l'utilisation des sommes consacrées aux ressources informationnelles pour favoriser notamment une gestion efficiente des fonds publics⁷⁸.

⁷² Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 5 (art. 5 al. 2).

⁷³ *ibid.*, p. 6 (art. 6 al. 2).

⁷⁴ *ibid.*, p. 6 (art. 6 al. 2).

⁷⁵ *ibid.*, p. 6 (art. 6 al. 2).

⁷⁶ *ibid.*, p. 4 (art. 3 al. 2).

⁷⁷ *ibid.*, p. 5 (art. 4).

⁷⁸ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 1.

C'est dans ce contexte que le Conseil du trésor a adopté en 2018 les *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*. Ces règles avaient pour but d'opérationnaliser la réforme de la LGRI en décrivant quatre outils destinés aux organismes publics, dont la SAAQ, afin qu'ils remplissent leurs obligations de planification des ressources informationnelles décrites dans la loi⁷⁹. Voici ces outils :

1. Un plan directeur de planification et de gestion des ressources informationnelles, c'est-à-dire « un document de vision⁸⁰ » de la planification stratégique.
2. Une programmation des investissements et des dépenses relatives à l'ensemble des interventions en matière de ressources informationnelles de l'organisme, accompagnée d'un bilan de l'utilisation des sommes⁸¹.
3. Un inventaire des actifs informationnels (ou informatiques) et l'évaluation de leur état⁸².
4. Un portrait de la main-d'œuvre et du recours à des consultants⁸³.

Afin de faciliter l'obtention d'une vue d'ensemble, les *Règles de 2018* stipulaient que le DI d'un ministère devait consolider les outils de planification produits par l'ensemble des organismes qui y étaient rattachés⁸⁴. Le DI devait transmettre cette synthèse au DPI tout en en acheminant un exemplaire à son ministre⁸⁵. La SAAQ demeurait néanmoins comptable, comme tout organisme public, de la validité des renseignements transmis au moyen de ses outils de planification et devait s'assurer de leur compatibilité avec les autres outils de gestion et de reddition de comptes utilisés⁸⁶.

En 2018, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place le Système intégré de gestion des ressources informationnelles (SIGRI). Il s'agit d'un « guichet unique⁸⁷ » par l'intermédiaire duquel les organismes publics assujettis à la LGRI, comme la SAAQ, communiquent au DPI les informations concernant leurs projets technologiques⁸⁸. Ce système intègre une multitude de mécanismes de reddition de comptes et constitue la seule manière juridiquement conforme de communiquer des informations au DPI⁸⁹. Il ne se limite donc pas à la planification, mais intervient aussi dans le suivi et le bilan des projets. Son déploiement était progressif⁹⁰.

⁷⁹ *ibid.*, art. 13.

⁸⁰ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 4 (art. 5).

⁸¹ *ibid.*, p. 5 (art. 7 et suiv.). Cette section des Règles paire deux obligations distinctes de la LGRI, soit les articles 13 al. 1(2°) et (5°).

⁸² Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 7 (art. 15 et suiv.).

⁸³ *ibid.*, p. 9 (art. 20 et suiv.).

⁸⁴ *ibid.*, p. 10 (art. 23).

⁸⁵ *ibid.*, p. 10 (art. 24).

⁸⁶ *ibid.*, p. 19 (art. 52).

⁸⁷ Pièce CESIS_P-2516, Rapport annuel de gestion 2020-2021 du Secrétariat du Conseil du Trésor, p. 56. Voir aussi Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 53.

⁸⁸ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 53.

⁸⁹ *ibid.*, p. 53.

⁹⁰ Pièce CESIS_P-2516, Rapport annuel de gestion 2020-2021 du Secrétariat du Conseil du Trésor, p. 56. Voir aussi Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 53.

(iii) Depuis 2022

Les *Règles de 2022* ont renouvelé la planification et la gestion des ressources informationnelles. Elles ont reconduit, avec certaines modifications, les quatre outils énumérés ci-dessus. Une modification de la LGRI en 2021 renommait le plan directeur « stratégie » et y adjoignait un « plan de transformation numérique⁹¹ ». Les *Règles de 2022* paient encore la programmation et le bilan des sommes⁹²; l'inventaire y prend maintenant la forme d'un « registre des actifs informationnels⁹³ », et le portait de la main-d'œuvre y est toujours exigé⁹⁴. Les organismes doivent les verser dans le SIGRI. S'y ajoutent deux bilans de sécurité de l'information par année⁹⁵ ainsi que le Baromètre numériQc, un outil du MCN permettant de partager publiquement les avancées de la transformation numérique au sein de chaque organisme public⁹⁶.

Les *Règles de 2022* reconnaissent un rôle actif à la personne occupant le poste de DI puisque, désormais, les outils de planification des organismes publics doivent faire l'objet d'une recommandation de cette personne⁹⁷.

E) La gestion des bénéfices

Finalement, tout projet de ressources informationnelles comporte un aspect crucial : la gestion des bénéfices. L'objectif d'un projet technologique est en effet d'amener plus d'avantages que de coûts⁹⁸, sans quoi le projet serait inutile. Les bénéfices d'un projet ne sont cependant pas que pécuniaires. La réduction des coûts ou l'augmentation des revenus peuvent faire partie des bénéfices d'un projet, au même titre que la qualité des services rendus, la sécurité des affaires d'une organisation ou encore l'agilité de son fonctionnement⁹⁹.

Déjà dans les *Règles de 2012*, les organismes tels que la SAAQ devaient préciser les bénéfices recherchés tant dans leurs outils de planification (PTPARI, PARI et BARRI) que dans leurs bilans¹⁰⁰. Aux fins d'autorisation des projets, ils devaient mentionner les bénéfices recherchés dans les dossiers d'affaires accompagnant tous les projets de plus de 1 million \$¹⁰¹. Les *Règles de 2018* préoyaient aussi la prise en compte des bénéfices dans le plan directeur¹⁰² et aux fins d'autorisation des projets qualifiés¹⁰³.

⁹¹ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G1.03, art. 13 al. 1(1°); Pièce 56_P-564, Arrêté ministériel des *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2022, p. 3 (art. 3 et suiv.).

⁹² Pièce 56_P-564, Arrêté ministériel des *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2022, p. 3 (art. 6 et suiv.).

⁹³ *ibid.*, p. 4 (art. 11 et suiv.).

⁹⁴ *ibid.*, p. 4 (art. 15).

⁹⁵ *ibid.*, p. 5 (art. 17-18).

⁹⁶ *ibid.*, p. 4-5 (art. 16).

⁹⁷ *ibid.*, p. 5 (art. 19).

⁹⁸ Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* (2013), p. 24.

⁹⁹ Voir Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles* (2013), p. 24.

¹⁰⁰ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 4-7 (art. 3 al. 4, art. 5 al. 4 et art. 6 al. 4).

¹⁰¹ *ibid.*, p. 8-9 (art. 11-12).

¹⁰² Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 4 (art. 5(2°)).

¹⁰³ *ibid.*, p. 14 (art. 34 al. 1(2°)).

Éric Caire, alors ministre de la Cybersécurité et du Numérique, a adopté en 2022 un cadre de gestion des bénéfices substantiel aux fins d'autorisation des projets¹⁰⁴. Ce cadre poursuivait les objectifs suivants :

1. Encadrer la gestion des bénéfices des projets qualifiés.
2. Définir les bénéfices attendus des projets en ressources informationnelles.
3. Suivre la performance des organismes publics en fonction des bénéfices estimés lors de l'autorisation d'un projet et des bénéfices obtenus après sa mise en œuvre¹⁰⁵.

La reddition de comptes de la SAAQ au sujet des résultats obtenus s'effectue notamment dans le cadre du rapport annuel de gestion, conformément aux dispositions de la *Loi sur l'administration publique*¹⁰⁶. Un sous-ministériat du MCN a la responsabilité du suivi global des bénéfices attendus de l'ensemble des projets autorisés menés par les organismes publics¹⁰⁷. Le Secrétariat du Conseil du trésor a ensuite la responsabilité de voir aux ajustements budgétaires correspondant aux bénéfices financiers estimés¹⁰⁸.

F) L'autorisation d'un projet

Tout projet en ressources informationnelles doit, selon son envergure, obtenir une autorisation préalable avant sa mise en œuvre¹⁰⁹. Le processus d'autorisation requis varie selon plusieurs facteurs, dont la nature de l'organisme, sa structure, le coût du projet, sa complexité, les risques qu'il présente pour l'organisme, etc.

Les règles relatives à l'autorisation des projets en RI ont varié durant la période étudiée par la Commission. Il ne sera pas question ici des règles d'autorisation en vigueur depuis 2022, considérant leur pertinence limitée au regard des événements à l'étude par la Commission.

(i) De 2012 à 2018

Les *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils en ressources informationnelles* en vigueur à partir de 2012 prévoyaient un processus d'autorisation variant selon les coûts estimés du projet et selon qu'il s'agisse d'un organisme budgétaire ou pas. Tous les projets devaient obtenir une autorisation, sans égard à leur ampleur. Cependant, les *Règles de 2012* modulaient la quantité de documentation à fournir (dossier justificatif ou dossier d'affaires) et le nombre d'étapes (d'une à trois) en fonction des coûts estimés¹¹⁰.

Ainsi, les projets de moins de 5 millions \$ n'exigeaient qu'une autorisation, et les projets de moins

¹⁰⁴ Arrêté numéro 2022-01 concernant le Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles (2022), 154 G.O.Q. II, n° 24, 3195.

¹⁰⁵ *ibid.*, art. 2.

¹⁰⁶ *ibid.*, art. 14 al. 1(4°). Pour le rapport annuel de gestion, voir partie II, chapitre 2, section E (ii) (a) (p. 55).

¹⁰⁷ Arrêté numéro 2022-01 concernant le Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles (2022), 154 G.O.Q. II, n° 24, 3195, art. 14 al. 2.

¹⁰⁸ *ibid.*, art. 14 al. 2.

¹⁰⁹ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 16.2 [art. 15 de la version en vigueur avant la réforme de 2017].

¹¹⁰ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 8-9 (art. 10-12).

de 1 million \$, qu'un dossier justificatif (caractéristiques, coûts et financement), à déposer au même moment que la programmation annuelle des RI¹¹¹. La SAAQ devait, selon les *Règles de 2012*, déposer un dossier étoffé, le dossier d'affaires, pour faire autoriser les projets dont l'ensemble des coûts se situait entre 1 et 5 millions \$¹¹². Finalement, l'autorisation des projets de plus de 5 millions \$ se faisait en trois étapes à l'aide d'un dossier de présentation stratégique, d'un dossier d'affaires initial et d'un second, final cette fois¹¹³.

L'autorité devant accorder l'autorisation différait selon la nature de l'organisme. Alors que le Conseil du trésor accordait des autorisations aux ministères et aux organismes budgétaires, une autorisation du conseil d'administration d'un organisme autre que budgétaire comme la SAAQ suffisait¹¹⁴. La Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles de la SAAQ prévoyait en 2013 et en 2014 que le conseil d'administration autorise les projets lors de la planification annuelle des ressources informationnelles préparée par l'organisme¹¹⁵. Dans tous les cas, la SAAQ avait l'obligation de transmettre les documents d'autorisation au DPI pour qu'il puisse formuler ses avis et recommandations¹¹⁶.

Toutefois, aucune de ces règles ne s'est appliquée au programme CASA parce que le Conseil du trésor a accordé à la SAAQ en 2014 une dérogation dont traite la prochaine partie¹¹⁷.

(ii) De 2018 à 2022

Les nouvelles *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles* adoptées en 2018 et découlant de la réforme de la LGRI en 2017 ont apporté plusieurs changements au processus d'autorisation. Tel qu'on l'a vu dans la définition du « projet qualifié », le processus d'autorisation s'est appliqué dès lors à tous les projets dont le coût total excédait 100 000 \$¹¹⁸.

La réforme exigeait que le Conseil du trésor définisse les étapes que doit suivre un projet¹¹⁹. Comme l'illustre la figure 6, les *Règles de 2018* décrivaient une étape d'avant-projet suivie d'une étape de réalisation du projet, composée de deux phases distinctes avant lesquelles l'organisme devait obtenir une autorisation : une phase de planification et une phase d'exécution. L'étape d'avant-projet permettait de « déterminer l'opportunité de réaliser l'initiative et d'y répondre par un projet¹²⁰ ». La phase de planification permettait de « définir la solution jusqu'à un niveau de détail suffisant pour assurer la faisabilité et la rentabilité du projet¹²¹ ». La première autorisation devait donc être obtenue à l'issue de l'étape d'avant-projet, et ce, sur la base d'un dossier d'opportunité¹²². La seconde autorisation s'appuyait sur un dossier d'affaires¹²³.

¹¹¹ *ibid.*, p. 8 (art. 10).

¹¹² *ibid.*, p. 8 (art. 11).

¹¹³ *ibid.*, p. 8-9 (art. 12).

¹¹⁴ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 14(2) et 15 [version en vigueur de janvier 2014 à mars 2018]; *ibid.*, p. 7 (art. 9). Voir partie II, chapitre 2, section C (p. 53).

¹¹⁵ Pièce CESIS_P-2541, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles de la SAAQ*, 2013, p. 3; Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 3.

¹¹⁶ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 7 (art. 9 al. 2).

¹¹⁷ Voir partie III, chapitre 2 (p. 126).

¹¹⁸ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 2 (art. 1 al. 3).

¹¹⁹ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 16.2 al. 1 [par. 1^o dans la version en vigueur de mars 2018 à décembre 2021].

¹²⁰ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 11 (art. 27(1)).

¹²¹ *ibid.*, p. 11 (art. 28(1)).

¹²² *ibid.*, p. 12 (art. 29(1)). L'article 35 énonce les informations que doit contenir le dossier d'opportunité.

¹²³ *ibid.*, p. 12 (art. 29(2)). L'article 36 énonce les informations que doit contenir le dossier d'affaires.



Figure 6. Étapes d'un projet en ressources informationnelles en 2018

★ Autorisation

L'instance chargée de donner les autorisations mentionnées variait selon le coût estimé du projet¹²⁴. En ce qui concerne la SAAQ, lorsque le projet était inférieur à 10 millions \$¹²⁵, le conseil d'administration avait la responsabilité de l'autoriser avant chacune des deux phases¹²⁶. Il pouvait, au surplus, déléguer son pouvoir d'autorisation¹²⁷. Pour un projet supérieur à 10 millions \$, le Conseil du trésor donnait sa première autorisation après l'étape d'avant-projet¹²⁸. Le conseil d'administration de la SAAQ donnait la seconde autorisation avant la phase d'exécution¹²⁹, et devait en informer le DPI¹³⁰. Toutefois, si les paramètres d'autorisation concernant la « portée », le « coût » et l'« échéancier » du projet changeaient au cours de la phase de planification, le Conseil du trésor devait à nouveau approuver le projet¹³¹.

La troisième partie du rapport analyse le respect de ces nouvelles règles par la SAAQ¹³².

G) Le suivi d'un projet

Outre les obligations relatives à la planification et aux autorisations en matière de ressources informationnelles présentées ci-dessus, la LGRI et ses règlements imposaient le cadre de suivi des projets en RI¹³³, particulièrement en ce qui a trait aux dépassements de coûts. Le Conseil du trésor et, plus tard, le ministre de la Cybersécurité et du Numérique ont apporté plusieurs modifications successives aux obligations des organismes publics à cet égard durant la période à l'étude. Comme le suivi du programme CASA s'est poursuivi au-delà de 2022, nous aborderons également dans cette section les obligations énoncées dans les *Règles de 2022*.

¹²⁴ Le processus d'autorisation varie aussi pour les projets désignés d'intérêt gouvernemental en vertu de l'article 16.3 de la LGRI, ce dont il ne sera pas question ici.

¹²⁵ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 14 (art. 33 al. 1(2)). Ce montant peut être modifié par le Conseil du trésor.

¹²⁶ *ibid.*, p. 12 (art. 31 al. 1(2)).

¹²⁷ *ibid.*, p. 12 (art. 31 al. 2).

¹²⁸ *ibid.*, p. 13 (art. 32 al. 1(1)).

¹²⁹ *ibid.*, p. 13 (art. 32 al. 1(2)b)(ii)).

¹³⁰ *ibid.*, p. 13 (art. 32 al. 1(2)b)(ii) et al. 2).

¹³¹ *ibid.*, p. 13-14 (art. 34 al. 2 et 32 al. 1(2)b)(i)).

¹³² Voir partie III, chapitre 11 (p. 318).

¹³³ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 16.2 al. 2 [art. 16.2 al. 1(4°) dans la version en vigueur entre 2018 et 2022 et art. 13 al. 1(3°) dans la loi avant la réforme de 2017].

(i) De 2012 à 2018

Les *Règles de 2012* édictent l'obligation d'effectuer un suivi régulier de l'avancement de tous les projets pour s'assurer du respect de ce que les *Règles de 2018* appellent les « paramètres d'autorisation », soit la « portée », le « coût » et l'« échéancier »¹³⁴. Toute problématique devait, aux termes de ces règles, être portée à l'attention de la direction de l'organisme, qui devait alors recevoir sans délai un plan de redressement¹³⁵.

De même, tout organisme public, dont la SAAQ, devait informer le DPI de tout dépassement de coûts excédant un certain seuil, soit :

- 100 000 \$ pour les projets inférieurs à 1 million \$;
- 10 % du coût initial ou 500 000 \$ (le moindre des deux) pour les projets excédant 1 million \$¹³⁶.

Si le DPI était insatisfait des mesures de redressement, il pouvait recommander la suspension du projet¹³⁷.

La dérogation que la SAAQ a obtenue en 2014 du Conseil du trésor s'appliquait non seulement à l'autorisation des projets, mais aussi aux règles relatives au suivi des projets en cours¹³⁸.

(ii) De 2018 à 2022

La réforme de 2017 a modifié substantiellement les obligations relatives aux projets en cours. Les *Règles de 2018* ont maintenu l'obligation de faire le suivi des projets et ajouté l'obligation pour les organismes publics de transmettre au DPI deux fois par année un état de leurs projets en cours d'exécution¹³⁹. Cette information permettait au DPI de comparer l'état de chaque projet avec les paramètres pris en compte pour l'autoriser¹⁴⁰. De plus, en cas de dépassement de coûts, ce n'était plus le DPI que l'organisme devait avertir, mais bien l'autorité qui avait autorisé le début de l'exécution du projet¹⁴¹. Dans la plupart des cas, tel qu'il a été indiqué dans la section précédente, il s'agissait du conseil d'administration de la SAAQ¹⁴².

Le Conseil du trésor n'a pas dispensé la SAAQ de l'obligation de suivre ces règles pour le programme CASA, contrairement à ce qui s'était fait en 2014. Il en sera question dans la troisième partie du rapport¹⁴³.

¹³⁴ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 9 (art. 16 al. 1); Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 14 (art. 34 al. 2).

¹³⁵ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 9 (art. 16 al. 1).

¹³⁶ *ibid.*, p. 9 (art. 16 al. 1).

¹³⁷ *ibid.*, p. 10 (art. 16 al. 2).

¹³⁸ Voir partie III, chapitre 2, section A (p. 126).

¹³⁹ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 17 (art. 42 et 44).

¹⁴⁰ *ibid.*, p. 17 (art. 42).

¹⁴¹ *ibid.*, p. 16 (art. 41).

¹⁴² Sauf pour les projets dont le coût est supérieur à 10 millions \$ et dont les paramètres d'autorisation ont subi une modification substantielle entre l'étape d'avant-projet et la phase de planification. Voir ci-dessus, section F (ii) (p. 72).

¹⁴³ Voir partie III, chapitre 11 (p. 318).

(iii) Depuis 2022

Les *Règles de 2022* ont apporté de nouveaux outils aux organismes publics afin de leur permettre d'assurer un meilleur suivi des projets qualifiés. Elles obligent la SAAQ à effectuer un suivi régulier de l'ensemble de ses projets qualifiés grâce à des revues de projet tous les trois mois, ou plus fréquemment¹⁴⁴. La SAAQ est également tenue de publier un état de santé de ses projets qualifiés dont la phase d'exécution est amorcée, et ce, chaque année ou chaque mois, selon l'importance du projet¹⁴⁵. Les mises à jour découlant des revues de projet et la publication des états de santé des projets se font toutes dans le SIGRI pour permettre au DPI d'évaluer si un projet se conforme à la portée, aux coûts et aux échéanciers approuvés dans son dossier d'opportunité et son dossier d'affaires¹⁴⁶.

Certaines données du SIGRI s'affichent automatiquement au Tableau de bord des projets en RI du gouvernement du Québec¹⁴⁷. Ce mécanisme de publication vise à assurer la transparence des investissements en rendant librement accessibles au public des informations qui permettent de suivre l'état d'avancement des projets de plus de 500 000 \$ en cours d'exécution¹⁴⁸, donc qui ont reçu les deux autorisations prévues¹⁴⁹. Les projets encore à l'étape d'avant-projet ou à la phase de planification figurent au Tableau de bord, mais ne sont visibles que par le Sous-secrétariat du dirigeant principal de l'information et de la transformation numérique au sein du Conseil du trésor, ou le Sous-ministère adjoint au dirigeant principal de l'information et à la gouvernance, depuis la création du MCN en 2022¹⁵⁰.

Ces obligations détaillées dans les *Règles de 2022* s'ajoutent à celle plus générale obligeant la SAAQ à transmettre au ministre de la Cybersécurité et du Numérique ou au DPI tout renseignement ou tout rapport que l'un ou l'autre pourrait exiger concernant ses activités en ressources informationnelles¹⁵¹. Le ou la ministre peut aussi imposer à un organisme des mesures d'accompagnement, telles que l'assistance d'un comité de vigie chargé de suivre la mise en œuvre d'un projet¹⁵².

H) Le bilan d'un projet

Le bilan est une opération importante d'évaluation et de reddition de comptes se rapportant aux projets publics. Il permet à l'organisme public d'évaluer notamment ses choix technologiques, les activités que réalise le public cible à l'aide des solutions technologiques implantées et les résultats concrets obtenus en regard des résultats escomptés. C'est pourquoi cette phase faisait partie des outils de gestion mentionnés dans la première version de la LGRI.

¹⁴⁴ Pièce 56_P-564, Arrêté ministériel des *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2022, p. 5 (art. 21).

¹⁴⁵ *ibid.*, p. 5 (art. 22).

¹⁴⁶ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 47-48.

¹⁴⁷ Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 63.

¹⁴⁸ Pièce 56_P-570, Note préparée dans le cadre de l'Étude des crédits de 2020 concernant le tableau de bord en ressources informationnelles, p. 1.

¹⁴⁹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 219-221.

¹⁵⁰ Pièce 56_P-583, Échange de courriels du 18 octobre entre François Collin, Nadine Gamache, Pierre E. Rodrigue et Sylvain Cloutier, p. 2.

¹⁵¹ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 16.6.1 al. 1.

¹⁵² *ibid.*, art. 16.5.

(i) De 2012 à 2018

Jusqu'en 2018, la LGGRI obligeait les organismes publics, dont la SAAQ, à dresser un bilan de chaque projet ou phase de projet portant sur des ressources informationnelles qui a fait l'objet d'une autorisation¹⁵³. Les *Règles de 2012* précisent que l'organisme doit remettre ce bilan au DPI au plus tard trois mois suivant la date de fin du projet ou d'une des phases de livraison, lorsque le projet dépasse 5 millions \$¹⁵⁴. L'exercice visait à fournir « les caractéristiques du projet, l'atteinte des objectifs, l'évaluation des choix technologiques et de leur mise en œuvre, l'évaluation des activités réalisées par les utilisateurs, les résultats concrets obtenus en comparaison des résultats recherchés, les résultats relatifs aux orientations gouvernementales en RI, les leçons apprises et l'appréciation globale du projet¹⁵⁵ ».

La dérogation qu'a accordée le Conseil du trésor à la SAAQ en 2014 ne touchait pas aux exigences de la Société en matière de production de bilan de projet¹⁵⁶.

(ii) De 2018 à 2022

Les *Règles de 2018* ont maintenu l'exigence de produire un bilan par projet. La SAAQ devait désormais transmettre son bilan à son DI au plus tard six mois suivant la date de fin de projet¹⁵⁷. Le DPI recevait un exemplaire du bilan des projets de la SAAQ de plus de 10 millions \$¹⁵⁸, dont la description du contenu était simplifiée. En effet, son bilan devait simplement contenir une description du projet, l'évaluation de sa performance, ses éléments de suivi et les leçons apprises¹⁵⁹.

(iii) Depuis 2022

Les *Règles de 2022* exigent que les organismes publics comme la SAAQ préparent leur bilan de projet en utilisant le modèle de document prévu à cette fin dans le SIGRI pour qu'il soit transmis automatiquement au DI de la SAAQ et au DPI¹⁶⁰. Le délai est le même : le bilan doit être déposé au plus tard six mois après la date de fin du projet¹⁶¹.

Nous venons de détailler le cadre de gestion des projets technologiques de la SAAQ établi par la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGRI). Nous nous pencherons, dans le prochain chapitre, sur une autre loi introduite au deuxième chapitre, la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP).

¹⁵³ *ibid.*, art. 13 al. 1(4°) [version en vigueur jusqu'en mars 2018].

¹⁵⁴ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 10 (art. 18 al. 2).

¹⁵⁵ *ibid.*, p. 11 (art. 18 al. 6).

¹⁵⁶ Voir partie III, chapitre 2, section A (p. 126).

¹⁵⁷ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 18 (art. 48).

¹⁵⁸ *ibid.*, p. 18 (art. 49).

¹⁵⁹ *ibid.*, p. 17 (art. 47).

¹⁶⁰ Pièce 56_P-564, Arrêté ministériel des *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2022, p. 6 (art. 26).

¹⁶¹ *ibid.*, p. 6 (art. 27).

CHAPITRE 4 - L'ENCADREMENT D'UN CONTRAT PUBLIC EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Au Québec, les contrats publics occupent une place centrale dans l'économie. Les contrats que concluent les organismes publics constituent pour l'État un levier essentiel, tant pour gérer de manière efficiente ses ressources que pour mettre en œuvre certaines de ses politiques publiques. Leur poids économique ne cesse de croître. À titre illustratif, la valeur des marchés publics conclus au Québec s'élevait à 9,3 milliards \$ en 2014-2015¹ pour atteindre 31,6 milliards \$ en 2023-2024².

Le volume important des montants engagés met en lumière notamment l'ampleur des responsabilités des agents chargés de l'administration des fonds publics lorsqu'ils passent des contrats. Des règles rigoureuses les encadrent, qu'ils portent sur des biens, des services ou des travaux de construction. Le gouvernement a renforcé les assises de cette réglementation en réponse à diverses recommandations issues notamment de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, mieux connue sous le nom de commission Charbonneau³. La réglementation courante repose sur des principes fondamentaux bien définis tels que la transparence, le traitement intègre et équitable des concurrents et la reddition de comptes⁴.

Le présent chapitre porte exclusivement sur le régime applicable aux contrats des organismes publics, tels que définis par la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP). Nous n'y traiterons pas des règles encadrant les contrats municipaux. Malgré cette exclusion, les sources juridiques du cadre qui s'applique à la SAAQ demeurent multiples et plus éparses que celles du cadre qui balise le cheminement d'un projet en ressources informationnelles dans l'administration publique québécoise, traité au chapitre précédent.

Ce chapitre ne prétend pas être exhaustif en ce qui a trait à l'encadrement juridique de tous les contrats publics; en effet, il porte particulièrement sur ceux relatifs aux technologies de l'information. Malgré tout, alors que le chapitre précédent porte sur une loi, quatre ensembles de règles et un cadre gouvernemental, celui-ci s'attarde, en plus de la LCOP, sur trois règlements, trois directives et deux politiques, de même que sur une série d'autres lois, accords internationaux, guides et règles internes. Si le chapitre précédent se concentrait plus clairement sur la SAAQ, celui-ci adopte une vaste perspective en présentant en premier lieu les règles de droit s'appliquant à tous les organismes publics.

Le chapitre actuel se distingue également du précédent en présentant le cadre juridique contemporain tout en soulignant, lorsque pertinent, certains aspects historiques de celui-ci. Notons que le processus d'adjudication des principaux contrats de la SAAQ pour sa transformation numérique s'est déroulé du mois de mai 2015 jusqu'à la signature des contrats au mois de juin 2017. L'exécution des contrats est toujours en cours, et sa fin est prévue en 2027.

-
- 1 Pièce CESIS_P-2518, *Statistiques sur les contrats des organismes publics 2014-2015*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2015, p. 5 et 15, pour la valeur des contrats de 25 000 \$ et plus des organismes publics assujettis à la LCOP selon les chiffres publiés par le Conseil du trésor.
 - 2 Voir les statistiques sur les acquisitions gouvernementales : Pièce CESIS_P-2519, *Rapport statistique sur les contrats des organismes publics 2023-2024*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2024, p. 3 et 6.
 - 3 Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (France Charbonneau, présidente), *Rapport final*, t. 3, Gouvernement du Québec, 2015, p. 84 et suiv.
 - 4 *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2.
-

Comme le précédent, le chapitre 4 détaille d'abord le cadre juridique (section A) avant d'analyser chaque étape du processus de gestion contractuelle des organismes publics (section C). Autre similarité entre ces deux sections, nous décrirons des postes spécialisés, soit deux postes et deux entités internes liés de près à la gestion contractuelle (section B).

A/ Le cadre juridique

Plusieurs règles de droit balisent les contrats des organismes publics. Certaines portent précisément sur la gestion contractuelle (i), alors que d'autres ne s'y appliquent que de manière incidente (ii). De plus, le Sous-secrétariat aux marchés publics a élaboré au fil du temps différents guides et codes de bonnes pratiques (iii) à l'intention des organismes. Le Secrétariat du Conseil du trésor encourage ces derniers à les suivre. Finalement, chaque organisme public doit se conformer à ses propres règles de conduite internes (iv) en ce qui concerne la gestion de ses contrats.

(i) Les normes de gestion contractuelle des organismes publics

La LCOP est le principal instrument législatif pour gérer les contrats publics. Le gouvernement et le Conseil du trésor édictent pour leur part un ensemble de règlements, de directives et de politiques pour la compléter.

(a) La *Loi sur les contrats des organismes publics*

Depuis 2008, la LCOP encadre les activités contractuelles des organismes publics, dont la SAAQ. Cette loi constitue une « pièce maîtresse de l'encadrement⁵ » des contrats publics au Québec.

Dans le cadre de la LCOP, la notion d'organisme public englobe un large éventail d'entités relevant de l'Administration québécoise. Elle s'applique notamment aux ministères, aux organismes budgétaires et autres que budgétaires (à quelques exceptions près) ainsi qu'aux organismes dont le personnel est nommé conformément à la *Loi sur la fonction publique*⁶. Sont également visés les centres de services et les commissions scolaires, les cégeps, les universités ainsi que les établissements de santé et de services sociaux, maintenant regroupés au sein de Santé Québec⁷.

La SAAQ est pleinement assujettie à la LCOP et doit se conformer aux règles de conclusion de contrats prévues lorsqu'elle engage une dépense de fonds publics⁸.

⁵ Pièce CESIS_P-2520, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2014, p. 10.

⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 4.

⁷ L'article 7 élargit l'application de la LCOP à d'autres organismes qui peuvent être expressément désignés par le gouvernement.

⁸ Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 179-180.

La LCOP a pour objet principal de déterminer les conditions qui s'appliquent lorsqu'un organisme public comme la SAAQ veut conclure un contrat⁹. Ces conditions visent à promouvoir un certain nombre de principes cosubstantiels à un contrat public, dont :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant de l'intégrité des concurrents;
- la transparence des processus contractuels;
- le traitement intègre et équitable des concurrents;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics; [...]
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui s'inscrive dans la recherche d'un développement durable au sens de la *Loi sur le développement durable* [...];
- la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public;
- la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics;
- une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics¹⁰.

La prochaine section explique le statut de dirigeant d'organisme¹¹.

Ainsi, la LCOP vise notamment à imposer des conditions d'adjudication et d'attribution des contrats publics¹². Elle présente des règles d'adjudication de contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public¹³, d'attribution de contrats pouvant être conclus de gré à gré¹⁴ et des choix qui s'offrent pour les contrats dont le montant est inférieur aux seuils d'appel d'offres public¹⁵. La prochaine partie détaille les contrats que la SAAQ a conclus dans le cadre de son programme de transformation numérique. Elle en a attribué de gré à gré, notamment à des consultants¹⁶, mais aussi et surtout par appels d'offres publics¹⁷. La LCOP prévoit par ailleurs des règles de modification d'un contrat¹⁸.

La LCOP impose au dirigeant d'un organisme public de désigner un ou une responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) et établit ses fonctions principales¹⁹. Une politique décrite ci-dessous concerne ce poste, également traité dans la section ci-après présentant les entités internes prenant part à la gestion contractuelle.

⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 1 al. 1.

¹⁰ *ibid.*, art. 2.

¹¹ Voir ci-dessous, section B (i) (p. 90).

¹² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, chapitre II.

¹³ *ibid.*, art. 10-12.

¹⁴ *ibid.*, art. 13-13.2.

¹⁵ *ibid.*, art. 14.

¹⁶ Voir partie III, chapitre 4, sections A (p. 152) et D (p. 157) ainsi que chapitre 6, section C (i) (p. 195).

¹⁷ Voir partie III, chapitre 4, sections B (p. 153), C (p. 155) et E (p. 158) ainsi que chapitre 6 (p. 173).

¹⁸ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, chapitre IV.

¹⁹ *ibid.*, chapitre V.0.1.

D'autres chapitres de cette loi couvrent l'intégrité des entreprises faisant affaire avec l'État²⁰ et certaines obligations de reddition de comptes²¹. Cette dernière passe essentiellement par la publication de renseignements par les organismes publics et par les rapports produits par la présidence du Conseil du trésor. La LCOP a institué le système électronique d'appel d'offres (SEAO), qui permet de diffuser des avis publics et d'autres informations, notamment celles nécessaires à la participation des entreprises aux contrats de la SAAQ et des autres organismes publics québécois²². D'autres dispositions de la LCOP concernent les pouvoirs de réglementation²³ et les pouvoirs précis du gouvernement et du Conseil du trésor en matière de contrats publics²⁴.

(b) Les règlements découlant de la *Loi sur les contrats des organismes publics*

Deux douzaines de règlements sur la gestion contractuelle des organismes publics complètent la LCOP²⁵. De ce grand nombre, trois méritent que le présent rapport s'y attarde plus particulièrement, soit le *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics* (RCA), le *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics* (RCS) et le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (RCTI). Ces règlements prévoient des règles additionnelles applicables aux appels d'offres publics en vue des trois types de contrats ci-dessus.

Le gouvernement du Québec a adopté le RCA et le RCS en 2008 et le RCTI en 2016 dans le cadre de la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information*, dévoilée au mois de juin 2015²⁶. La SAAQ a lancé les trois principaux appels d'offres liés à sa transformation numérique entre mai et octobre 2015²⁷, soit avant l'adoption du RCTI, mais au moment où le gouvernement lançait sa nouvelle stratégie en TI. Le RCTI ne s'appliquait donc pas à son processus d'adjudication débuté en 2015. Seuls le RCA et le RCS ont été pris en compte à ce propos.

²⁰ *ibid.*, chapitre V.1.

²¹ *ibid.*, chapitre VI.

²² *ibid.*, art. 11 et 56; Pièce CESIS_P-2521, Extrait du site Web du Système électronique d'appel d'offres (SEAO) pour les organismes publics (consulté en décembre 2025).

²³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, chapitre VII.

²⁴ *ibid.*, chapitre VIII.

²⁵ En date du 24 juillet 2025, 26 règlements s'appliquent en vertu de la LCOP.

²⁶ Pièce CESIS_P-2522, *Stratégie gouvernementale - Rénover l'État par les technologies de l'information*, Gouvernement du Québec, 15 juin 2015.

²⁷ Voir partie III, chapitre 6, section A (p. 173) et section B (p. 181).

En vertu de ces règlements, la SAAQ a dû et doit toujours respecter plusieurs règles de contenu et de publication des documents d'appel d'offres, dont l'obligation d'y indiquer certaines conditions d'admissibilité des fournisseurs ou prestataires de services²⁸ et de conformité des soumissions²⁹. Les règlements adoptés comptent, de plus, certaines modalités particulières d'adjudication de contrats, dont celles des contrats à commandes³⁰ et des contrats à exécution sur demande³¹, traités dans la dernière section du chapitre³². Les trois règlements mentionnés indiquent à la SAAQ des règles d'homologation des biens³³ ou de préqualification de fournisseurs ou de prestataires de services³⁴ ainsi que des règles de publication de certains renseignements sur le SEO³⁵.

Le RCTI s'applique, comme son nom l'indique, aux contrats qui visent l'acquisition de biens ou la prestation de services en matière de TI³⁶. Il précise ceci :

un contrat vise l'acquisition de biens ou la prestation de services en matière de technologies de l'information lorsqu'il cherche, de façon prépondérante, à assurer ou à permettre des fonctions de traitement et de communication d'informations par des moyens électroniques, dont notamment leur collecte, leur transmission, leur affichage et leur stockage³⁷.

Puisque les contrats en TI sont des contrats d'approvisionnement ou de services, le RCTI reprend en grande partie les dispositions du RCA et du RCS, en y ajoutant toutefois certaines particularités, dont trois importantes explicitées dans ce chapitre : le dialogue compétitif³⁸, le coût total d'acquisition³⁹ et l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services⁴⁰.

Pour rappel, lors du processus d'adjudication des contrats de la SAAQ, le RCTI n'avait pas encore été adopté. Cela dit, le Conseil du trésor a donné à la Société l'autorisation d'inclure dans son processus d'adjudication certains éléments repris par la suite dans le RCTI, dont la tenue d'un dialogue compétitif et l'utilisation du coût total d'acquisition. Un chapitre de la prochaine partie présente les modalités de cette autorisation⁴¹.

²⁸ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 6; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 6 et *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 6.

²⁹ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 7; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 7 et *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 8.

³⁰ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 16-18.2 et *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 41-44.

³¹ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, chapitre III, section I, et *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, chapitre IV, section II.

³² Voir ci-dessous, section C (ii) (d) (2) (p. 108).

³³ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, chapitre V, et *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, chapitre VI.

³⁴ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, chapitre V.1; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, chapitre V; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, chapitre VII.

³⁵ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, chapitre VII; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, chapitre VII; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, chapitre IX.

³⁶ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 1.

³⁷ *ibid.*, r. 5.1, art. 1.

³⁸ *ibid.*, r. 5.1, art. 19. Voir ci-dessous, section C (ii) (c), (p. 106).

³⁹ *ibid.*, r. 5.1, art. 15. Voir ci-dessous, section C (ii) (d) (1), (p. 107).

⁴⁰ *ibid.*, r. 5.1, art. 79. Voir ci-dessous, section C (iv) (a), (p. 112).

⁴¹ Voir partie III, chapitre 5 (p. 164).

Si le RCTI ne s'est pas appliqué au processus d'adjudication de la SAAQ, il encadre néanmoins la phase d'exécution des contrats, compte tenu de leur durée⁴². Ainsi, le RCTI s'applique aux questions concernant l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services⁴³ et la publication des renseignements sur le SEAO, dont les dépenses supplémentaires découlant de modifications au contrat⁴⁴. Il en sera question dans la prochaine partie⁴⁵.

(c) Les directives du Conseil du trésor

Le Conseil du trésor détient le pouvoir d'édicter des directives concernant la gestion des contrats d'approvisionnement et de services des organismes publics, dont la SAAQ⁴⁶. Elles ont une force obligatoire, tout comme une loi ou un règlement⁴⁷. Trois directives méritent que l'on s'y intéresse plus particulièrement dans le cadre de ce rapport : 1) la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*; 2) la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*; et 3) la *Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle*.

(1) La Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics

Cette directive unifie, depuis le 1^{er} août 2015, les trois politiques de gestion contractuelle qui s'appliquaient anciennement aux contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en fonction du type d'organisme, soit les organismes publics, ceux du réseau de l'éducation et ceux du réseau de la santé et des services sociaux. Elle s'applique donc maintenant à tous les organismes publics.

Cette directive traite de plusieurs enjeux de gestion contractuelle, notamment les communications avec les entreprises⁴⁸, la communication d'influence dans les contrats⁴⁹ et le système d'assurance de la qualité dans un contrat de services professionnels en technologies de l'information⁵⁰. Elle prévoit également des obligations et des modalités concernant les comités de sélection⁵¹ qui interviennent à l'étape de l'analyse des soumissions⁵². On y reviendra lorsqu'il sera question du programme CASA⁵³, dans la troisième partie du rapport. Elle oblige par ailleurs les organismes publics comme la SAAQ à adopter, pour assurer la meilleure issue possible à leurs processus contractuels, des lignes internes de conduite⁵⁴ que nous verrons dans la sous-section (iv) ci-dessous.

⁴² Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 181-182.

⁴³ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 79 et suiv.

⁴⁴ *ibid.*, r. 5.1, art. 70.

⁴⁵ Voir partie III, chapitre 12, section A (i) (p. 333).

⁴⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 26.

⁴⁷ *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31.

⁴⁸ Pièce CESIS_P-2523, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, versions de 2016 à 2024, en liasse, section 5.

⁴⁹ *ibid.*, section 8.

⁵⁰ *ibid.*, section 3.

⁵¹ *ibid.*, section 4, p. 3-4, 20-22, 39-41, 58-60, 77-79, 96-98, 115-117 et 134-136.

⁵² Voir ci-dessous, section C (ii) (b) (2) (p. 104).

⁵³ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (p. 187).

⁵⁴ Pièce CESIS_P-2523, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, versions de 2016 à 2024, en liasse, section 7.

(2) La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics

Cette directive a connu plusieurs révisions au fil des années⁵⁵. Elle « a pour objet d'établir des exigences concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics [...] fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics⁵⁶ ». Ces exigences « visent [...] à favoriser l'amélioration continue de la gestion contractuelle des organismes publics. Finalement, elles visent à permettre au président du Conseil du trésor d'obtenir les informations de reddition de comptes considérées nécessaires à la production des rapports prévus [à la LCOP]⁵⁷ ».

Dans toutes les versions de la directive, l'annexe 1 prévoit les cas qui requièrent l'autorisation de la personne qui détient le statut de dirigeant de l'organisme public et doivent faire l'objet d'un rapport au Secrétariat du Conseil du trésor. Ces cas comprennent par exemple l'attribution d'un contrat de gré à gré lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public⁵⁸ ou encore qu'il peut déroger à certaines règles entourant le comité de sélection⁵⁹. Les parties suivantes reviennent sur ces cas dans le cadre du programme CASA⁶⁰.

(3) La Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle

Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2016⁶¹, cette directive vise pour sa part à préciser les obligations des organismes publics en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle⁶². Cette gestion nécessite de définir les risques, de les analyser et de les évaluer ainsi que de mettre en place des contrôles ou des mesures d'atténuation⁶³. La directive soutient que « [c]et exercice doit s'effectuer à toutes les étapes du processus de gestion contractuelle, de l'identification des besoins jusqu'à la fin du contrat⁶⁴ ». Elle oblige chaque organisme public, dont la SAAQ, à adopter une politique de gestion des risques pour chaque année financière⁶⁵.

(d) Les politiques du Conseil du trésor

Outre ces trois directives, deux politiques émanant du Conseil du trésor méritent d'être présentées. Elles lient l'administration publique en encadrant l'exercice des fonctions visées par les lois et règlements⁶⁶.

⁵⁵ Pièce CESIS_P-2524, Directive sur la reddition des comptes des organismes publics, versions de 2015 à 2025, en liasse.

⁵⁶ *ibid.*, art. 1 al. 1-2.

⁵⁷ *ibid.*, art. 1 al. 3-4. En vertu de l'article 22.1 de la LCOP, la présidence du Conseil du trésor doit, tous les cinq ans, soumettre au gouvernement un rapport sur l'application de la LCOP. Les personnes détenant le statut de dirigeant au sein des organismes publics doivent donc fournir les informations de reddition de comptes considérées comme nécessaires à la production de ce rapport. La présidence du Conseil du trésor a en outre des obligations de publication, sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor, d'autres rapports statistiques, en vertu des articles 22.2, 22.3 et 22.4 de la LCOP.

⁵⁸ Pièce CESIS_P-2524, Directive sur la reddition des comptes des organismes publics, versions de 2015 à 2025, en liasse, annexe 1, al. 1(1)c).

⁵⁹ *ibid.*, annexe 1, al. 1(6)f).

⁶⁰ Voir partie III, chapitre 6, section C (i) (p. 195) et partie IV, chapitre 2, section B (iv) (p. 439).

⁶¹ Pièce CESIS_P-2525, Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle [couverture non exhaustive], art. 8.

⁶² *ibid.*, art. 1.

⁶³ *ibid.*, art. 2.

⁶⁴ *ibid.*, art. 2.

⁶⁵ *ibid.*, art. 4.

⁶⁶ *Ruel c. Québec (Éducation)*, [2001] R.J.Q. 2590 (C.A.).

(1) La Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics

Cette politique est entrée en vigueur le 20 octobre 2009. Elle « a pour but de donner aux organismes publics certaines lignes de conduite à suivre dans le cadre des processus d'appel d'offres des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en vue de contrer la collusion et la malversation⁶⁷ ». En ce sens, elle prévoit que « [l]e Secrétariat du Conseil du trésor met à la disposition de tous les organismes publics des clauses contractuelles⁶⁸ » atteignant ces objectifs.

Ainsi, la politique propose certains moyens aux organismes comme la SAAQ afin de « s'assurer que les entreprises avec lesquelles ils contractent font montre d'honnêteté et d'intégrité⁶⁹ ». Par exemple, elle prévoit qu'un organisme puisse :

mettre en place des mesures lui permettant de s'assurer que le soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer avec l'un des membres du comité de sélection relativement à l'appel d'offres pour lequel il a présenté une soumission et ce, notamment dans le but de l'influencer⁷⁰.

Il peut aussi « préciser que la possibilité de n'accepter aucune des soumissions reçues s'applique notamment lorsqu'il juge que les prix sont trop élevés ou disproportionnés ou ne reflètent pas un juste prix⁷¹ ». Nous reviendrons sur cette éventualité dans la partie suivante, dans le cadre du programme CASA⁷².

(2) La Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles

Comme mentionné ci-dessus, la LCOP oblige la personne détenant le statut de dirigeant de chaque organisme public à désigner un ou une responsable de l'application des règles contractuelles (RARC)⁷³. Jusqu'en décembre 2017, ce poste se nommait « responsable de l'observation des règles contractuelles » (RORC)⁷⁴. Le Conseil du trésor a donc adopté en juin 2016, en respect de la LCOP⁷⁵, la Politique concernant les responsables de l'observation des règles contractuelles⁷⁶. Et il a adopté le 7 mai 2019⁷⁷ la présente politique, complètement réécrite. Elle décrit le rôle de la personne occupant le poste de RARC, les conditions de sa désignation, sa formation et ses fonctions. Nous reviendrons, à la section B) (ii), sur le rôle et les fonctions du ou de la RARC⁷⁸.

⁶⁷ Pièce CESIS_P-2526, *Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics*, art. 1.

⁶⁸ *ibid.*, art. 5.

⁶⁹ *ibid.*, art. 4 al. 1.

⁷⁰ *ibid.*, art. 4 al. 1(1).

⁷¹ *ibid.*, art. 4 al. 1(4).

⁷² Voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (c) (p. 219).

⁷³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.0.1.

⁷⁴ *ibid.*, art. 21.0.1 [version en vigueur de décembre 2012 à décembre 2017].

⁷⁵ *ibid.*, art. 25.1.

⁷⁶ Pièce 42_P-248, CT 216500, 14 juin 2016.

⁷⁷ CT 220867 du 7 mai 2019 d'après Pièce CESIS_P-2530, *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*, p. 1.

⁷⁸ Voir section B (ii) (p. 91).

(ii) Les normes qui s'appliquent de manière incidente à la gestion contractuelle des organismes publics

Les lois, règlements, directives et politiques propres aux contrats publics ne suffisent pas. La gestion contractuelle des organismes publics dépend également de plusieurs autres lois ou normes de portée provinciale ou fédérale, comme la *Loi sur la concurrence*, ou même internationale, comme les accords de libéralisation des marchés publics. Ces lois et normes s'appliquent à la gestion contractuelle de manière incidente en raison de leur caractère transversal. C'est le cas du *Code civil du Québec* et des obligations formelles que ces lois et normes imposent aux organismes publics et aux entreprises contractantes, comme la *Loi concernant la lutte contre la corruption* discutée au premier chapitre de cette partie. Cette sous-section présente au total quatre lois avant de décrire brièvement l'incidence des accords de libéralisation des marchés publics.

(a) La *Loi sur la concurrence*

En vigueur depuis 1986, la *Loi sur la concurrence*⁷⁹ est une loi fédérale qui définit le truquage d'offres, le qualifie d'acte criminel et prévoit les sanctions à imposer aux personnes qui y contreviennent⁸⁰.

(b) Le *Code civil du Québec*

Les dispositions du *Code civil du Québec* relatives aux obligations contractuelles et extracontractuelles s'appliquent à l'État, à ses organismes ainsi qu'à toute autre personne morale de droit public⁸¹. De cette manière, les règles générales relatives aux obligations, qui concernent entre autres la responsabilité contractuelle, s'appliquent à la SAAQ et aux parties avec lesquelles elle conclut des contrats. De même, les régimes concernant le contrat d'adhésion⁸², de vente⁸³, de services⁸⁴ ou de transaction⁸⁵, notamment, régissent les différents rapports contractuels de la SAAQ. Il sera question ci-dessous des règles du Code civil visant le règlement des différends⁸⁶.

(c) La *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*

Le chapitre 2 de cette partie mentionne déjà la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État* (LGCE) en lien avec le contrôle des ressources humaines. En vigueur depuis 2014, elle prévoit notamment qu'un organisme public comme la SAAQ ne peut conclure un contrat de services s'il « a pour effet d'éluider les mesures de contrôle relatives aux effectifs⁸⁷ ». En ce sens, la loi prévoit que la personne détenant le statut de dirigeant de l'organisme doit donner son autorisation, ou déléguer ce pouvoir à une autre personne dans l'organisation, pour que l'organisme conclue tout contrat de services⁸⁸. À la SAAQ, ce pouvoir d'autorisation est délégué à certains postes au sein du *Répertoire des pouvoirs délégués*, décrit dans la sous-section sur les documents internes de la SAAQ⁸⁹.

⁷⁹ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34.

⁸⁰ *ibid.*, art. 47.

⁸¹ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 1376.

⁸² *ibid.*, art. 1379, 1435 à 1437.

⁸³ *ibid.*, art. 1708 et suiv.

⁸⁴ *ibid.*, art. 2098 et suiv.

⁸⁵ *ibid.*, art. 2631 et suiv.

⁸⁶ Voir ci-dessous, section C (iii) (c) (p. 110).

⁸⁷ *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.011, art. 15.

⁸⁸ *ibid.*, art. 16.

⁸⁹ Voir ci-dessous, section A (iv) (b) (p. 88).

Le Conseil du trésor peut toutefois désigner un organisme public pour qu'il prenne une directive sur les contrats de services qui ne sont pas soumis à l'autorisation de la personne y détenant le statut de dirigeant⁹⁰. La SAAQ adopte ainsi en 2015 une telle directive de manière à dispenser d'autorisation certains contrats de services, dont certains contrats informatiques, et ce, en fonction d'une évaluation du niveau de risque de contournement de la LGCE⁹¹.

(d) La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, en vigueur depuis 2002, reconnaît « que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales⁹² ». L'intérêt du public consiste toutefois à avoir la possibilité de « savoir qui cherche à exercer une influence⁹³ » auprès d'elles. Son objet est donc « de rendre transparentes les activités de lobbyisme » et d'assurer leur « sain exercice » grâce notamment à « un registre simple et efficace⁹⁴ ».

Cette loi définit ainsi les activités de lobbyisme comme étant « toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions »⁹⁵ relative à certaines matières. Parmi celles-ci, on retrouve l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public⁹⁶.

La Commission a entendu Jean-François Routhier, commissaire au lobbyisme du Québec, et Doriane Rigault, avocate au Commissaire au lobbyisme du Québec, témoigner des enjeux du dossier⁹⁷.

Comme nous le verrons ci-dessous, le *Guide de vérification du processus de gestion contractuelle* insiste sur le fait que le vérificateur interne doit se familiariser avec cette loi.

(e) Les accords de libéralisation des marchés publics

Outre la LCOP, ses règlements d'application ainsi que les autres lois, directives et politiques pertinentes et les accords intergouvernementaux dont le Québec fait partie assujettissent certains contrats des organismes publics comme la SAAQ. Leur objectif est de favoriser, selon des seuils déterminés et sur une base réciproque, l'ouverture des marchés publics à l'ensemble des entreprises établies sur le territoire que couvre chaque accord. L'ouverture d'appels d'offres à toutes ces entreprises dépend généralement du type de contrat⁹⁸. La description du processus de gestion contractuelle ci-dessous précise les accords de libéralisation, plus particulièrement aux étapes de la détermination du mode de sollicitation et de la rédaction des documents d'appel d'offres⁹⁹.

⁹⁰ *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.011, art. 16 al. 2(1^o).

⁹¹ Pièce CESIS_P-2568, Répertoire des pouvoirs délégués en gestion contractuelle de la SAAQ, version de 2014 à 2025, en liasse, p. 24.

⁹² *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 1.

⁹³ *ibid.*, art. 1.

⁹⁴ *ibid.*, art. 1.

⁹⁵ *ibid.*, art. 2 al. 1.

⁹⁶ *ibid.*, art. 2 al. 1(3).

⁹⁷ Pièce 25_X-2126, Mémoire du commissaire au lobbyisme du Québec : la transparence a sa place. 23 octobre 2025.

⁹⁸ Pour retrouver les accords conclus par le Québec ou auxquels le Québec s'est déclaré lié, voir Conseil du trésor, *Textes des accords de libéralisation*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, en ligne : <www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/accords-de-liberalisation/textes-des-accords>.

⁹⁹ Voir ci-dessous, section C, respectivement (i) (b) (p. 96) et (i) (d) (p. 100).

(iii) Les guides et codes de bonnes pratiques en matière de gestion contractuelle des organismes publics

Le Sous-secrétariat aux marchés publics, présenté au premier chapitre de cette partie, est la division du Secrétariat du Conseil du trésor qui se concentre sur les contrats publics. Il administre l'extranet Marchés publics, qui sert de lieu d'échange et de formation pour les professionnelles et professionnels s'occupant de contrats publics au Québec. Réservée au personnel des ministères ou des organismes publics comme la SAAQ, cette plateforme en ligne fournit des informations et des outils de gestion contractuelle. Le Sous-secrétariat aux marchés publics y met à la disposition des organismes publics de nombreux guides, outils et formations pour les aider dans leur gestion contractuelle.

Voici trois guides publiés entre 2014 et 2016 ainsi que d'autres exemples d'outils d'aide et de rédaction de documents d'appel d'offres, tous déposés lors du témoignage de l'experte Nathalie Giguère¹⁰⁰.

(a) Le Guide de vérification du processus de gestion contractuelle

Publié en septembre 2014, ce guide soutient les « travaux de vérification interne concernant le processus de gestion contractuelle dans les organismes publics¹⁰¹ ». Il explique le cadre de ce mandat de vérification et propose différents outils pour le réaliser. Il s'inspire des *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, de l'Institut des vérificateurs internes (Institute of Internal Auditors, en anglais, ou IIA), qu'on appelle plus communément les « Normes de l'IIA ». Le guide réfère également à la norme ISO 31000 qui encadre le processus de gestion des risques. La sous-section sur la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) apportera des précisions sur le guide¹⁰².

(b) Le Guide sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle

Le Sous-secrétariat aux marchés publics a publié ce guide en octobre 2014 afin d'offrir « aux organismes publics, et plus particulièrement aux personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle, un outil de soutien à l'identification et au contrôle [...] des principaux risques liés au processus de gestion contractuelle¹⁰³ ». Le guide comprend 10 sections distinguant autant de risques liés 1) à la gestion des contrats, 2) à l'évaluation des besoins, 3) à la détermination du montant et à la durée du contrat, 4) à la conclusion de contrats en dessous des seuils d'appel d'offres public, 5) aux contrats pouvant être conclus de gré à gré malgré un montant se situant au-dessus du seuil d'appel d'offres public, 6) à l'établissement des honoraires ou de la rémunération, 7) au processus de gestion contractuelle, 8) aux autorisations de la personne détenant le statut de dirigeant de l'organisme, 9) à l'évaluation des soumissions et 10) à la publication de l'information et au suivi du contrat.

¹⁰⁰ Témoignage de Nathalie Giguère, 16 octobre 2025, p. 11.

¹⁰¹ Pièce 15_P-20, *Guide de vérification du processus de gestion contractuelle*, 2014, p. 7.

¹⁰² Voir ci-dessous, section B (i) (p. 90).

¹⁰³ Pièce 15_P-21, *Guide sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle*, 2014, p. 7.

(c) Le Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information

Ce guide publié en juin 2016 a avant tout pour objectif « de proposer et de promouvoir de saines pratiques d'attribution, d'adjudication et de gestion de contrats en matière de technologies de l'information¹⁰⁴ ». Il s'adresse particulièrement aux personnes qui doivent « accompagner les unités responsables des technologies de l'information » dans leur gestion contractuelle¹⁰⁵. Il agit comme complément aux autres guides en soulevant des aspects particuliers des contrats liés aux TI. Ainsi, il « propose un rappel de saines pratiques de gestion, de certains risques et des manières de les contrôler, des mises en garde et des conseils¹⁰⁶ ». Il en sera amplement question dans le processus de gestion contractuelle lié à l'évaluation des besoins et à l'estimation des coûts¹⁰⁷, de même que dans la troisième partie¹⁰⁸.

(d) Les autres outils d'aide et de rédaction de documents d'appel d'offres

Le gouvernement met à la disposition des organismes publics plusieurs autres outils. La dernière section de ce chapitre s'appuie, par exemple, sur le *Processus de référence en gestion contractuelle pour les contrats d'approvisionnement et de services supérieurs aux seuils d'appel d'offres public* qu'a mis à jour, en juin 2017, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), aboli en 2020¹⁰⁹.

La Direction générale de l'encadrement du portefeuille gouvernemental des projets en ressources informationnelles du Secrétariat du Conseil du trésor a élaboré en 2013 le *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles*¹¹⁰, notamment pour aider les organismes publics à l'étape de la définition du besoin, traitée ci-dessous¹¹¹.

Se sont ajoutés des outils de rédaction de documents d'appel d'offres. Le *Cahier des clauses administratives générales* (CCAG) pour contrat de services dans le cadre d'un appel d'offres en technologies de l'information¹¹² est un « document normatif fixe obligatoire »¹¹³. La sous-section ci-dessous portant sur l'étape de la vérification d'admissibilité et de conformité y apporte des précisions¹¹⁴. L'organisme est amené à remplir le *Cahier de consultation des entreprises* (CCDE)¹¹⁵ grâce à un guide d'aide à la rédaction formellement destiné à présenter un appel d'offres pour un contrat de services en technologies de l'information¹¹⁶. On y trouve des clauses types de sécurité informatique pour faire suite à une recommandation du Commissaire à la lutte contre la corruption, présentée au premier chapitre de cette partie¹¹⁷. Le CCDE revient à l'étape du suivi de l'exécution du contrat décrite ci-dessous¹¹⁸.

¹⁰⁴ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 7.

¹⁰⁵ *ibid.*, p. 7.

¹⁰⁶ *ibid.*, p. 7.

¹⁰⁷ Voir ci-dessous, section C (i) (a) (p. 94).

¹⁰⁸ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (4) (p. 188) et (ii) (c) (5) (p. 190).

¹⁰⁹ Pièce 15_P-22, *Processus de référence en gestion contractuelle* (CSPQ-2017).

¹¹⁰ Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles*, 2013.

¹¹¹ Voir ci-dessous, section C (i) (a) (p. 94).

¹¹² Pièce 15_P-25A, *Cahier des clauses administratives générales – TI*, 2017; Pièce 15_P-25B, *Cahier des clauses administratives générales – TI* (modification 2025).

¹¹³ Pièce 15_P-25A, *Cahier des clauses administratives générales – TI*, 2017, p. 3.

¹¹⁴ Voir ci-dessous, section C (ii) (b) (1) (p. 102).

¹¹⁵ Pièce 15_P-26, *Cahier de consultation des entreprises* (CCDE) – TI, 2025.

¹¹⁶ Pièce 15_P-27, *Guide d'aide à la rédaction du CCDE*, 2018.

¹¹⁷ *ibid.*, p. 3.

¹¹⁸ Voir ci-dessous, section C (iii) (a) (p. 108).

Finalement, par le biais du Secrétariat du Conseil du trésor, un groupe de travail composé de représentants d'organismes publics et de petites et moyennes entreprises (PME) du domaine des technologies de l'information a élaboré en 2016 des *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels*. Elles « tiennent compte des obligations légales encadrant les marchés publics, des principes directeurs qui les sous-tendent ainsi que de bonnes pratiques qui ont cours pour assurer une saine gestion des contrats publics¹¹⁹ ».

(iv) Les règles internes de gestion contractuelle

Comme mentionné ci-dessus, la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics* exige que chaque organisme adopte des règles internes encadrant la gestion contractuelle pour assurer une meilleure gestion de ses processus contractuels¹²⁰.

(a) Le Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec

Ce règlement institué en 2005 et actualisé le 20 juin 2024 « établit les règles de gouvernance du conseil d'administration et de ses comités¹²¹ ». Il dresse les responsabilités de la présidence du conseil d'administration ainsi que celles des postes de président-directeur général et de secrétaire général, comme le prévoit la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* (LSAAQ)¹²².

Le règlement précise les décisions que le conseil d'administration de la SAAQ doit approuver. Il lui accorde la prérogative d'approuver certains appels d'offres dont la valeur excède un seuil déterminé par résolution¹²³. C'est dans ce contexte que le conseil d'administration a donné son approbation en février 2015 au programme CASA¹²⁴. Le même règlement établit que le conseil d'administration de la SAAQ a aussi pour fonction de « déterminer les délégations et subdélégations d'autorité¹²⁵ ».

(b) Le Répertoire des pouvoirs délégués en matière de gestion contractuelle

Le conseil d'administration de la SAAQ a adopté le *Répertoire des pouvoirs délégués · Ressources matérielles, immobilières et gestion contractuelle · Acquisition de biens, services et travaux de construction* afin d'encadrer les actes administratifs que la haute direction ou le conseil d'administration choisissent de déléguer à certains gestionnaires ou membres du personnel. Ce document précise les responsabilités décisionnelles, permettant de concilier les exigences légales et réglementaires avec la souplesse opérationnelle. Il constitue, de ce fait, un outil central de gouvernance contractuelle au sein de la SAAQ. La Commission dispose des versions mises à jour entre le 18 juin 2014 et le 11 juin 2025 ¹²⁶.

¹¹⁹ Pièce 15_P-24A, *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels* – TI, 2016, version du 9 juin 2022, p. 5.

¹²⁰ Pièce CESIS_P-2523, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, art. 24.

¹²¹ Pièce CESIS_P-2528, *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec* du 23 février 2005 (résolution numéro AR-2312) telle que mise à jour au 20 juin 2024, p. 1.

¹²² *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 8.2, 14, 15 et 17.1.

¹²³ Pièce CESIS_P-2528, *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec* du 23 février 2005 (résolution numéro AR-2312) telle que mise à jour au 20 juin 2024, art. 1.27.

¹²⁴ Pièce 17_P-31, Procès-verbal CA SAAQ du 26 février 2015, p. 4.

¹²⁵ Pièce CESIS_P-2528, *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec* du 23 février 2005 (résolution numéro AR-2312) telle que mise à jour au 20 juin 2024, art. 1.11.

¹²⁶ Pièce CESIS_P-2568, *Répertoire des pouvoirs délégués en gestion contractuelle de la SAAQ, version de 2014 à 2025*, en liasse.

Le répertoire indique le poste auquel la haute direction ou le conseil d'administration délègue divers actes administratifs, notamment les suivants :

- Autoriser la conclusion d'un contrat de gré à gré.
- Autoriser le recours externe pour des services professionnels et techniques.
- Autoriser des modifications contractuelles.
- Autoriser le recours à du personnel externe pour la rédaction de la stratégie d'acquisition ou des devis d'appel d'offres.
- Autoriser la conclusion d'un contrat lorsque, à la suite d'un appel d'offres public, une seule soumission est jugée conforme ou acceptable après l'évaluation de la qualité.
- Gérer les comités de sélection.
- Autoriser la conclusion d'un contrat à la suite d'une analyse préliminaire.
- Approuver la conformité contractuelle du contrat ou de l'avenant avant sa signature.
- Signer le contrat ou l'avenant.

(c) La Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction

Par ailleurs, trois politiques successives d'acquisition de biens, de services et de travaux de construction ont régi le cadre de gestion contractuelle pendant la période du processus d'adjudication des principaux contrats liés à la transformation numérique de la SAAQ, soit celles du 18 juin 2014, du 15 juillet 2015 et du 10 mai 2016. Leur objectif était de garantir la saine gestion des contrats publics comme le prévoit la LCOP¹²⁷. Il s'agissait de documents comprenant des tableaux récapitulatifs et des extraits de la LCOP, du RCA et du RCS joints en annexe¹²⁸. La version de 2016 contenait également, à l'annexe 1, des lignes de conduite internes concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction¹²⁹.

Comme principe général, la SAAQ devait commencer tout processus par l'évaluation de « la possibilité de réaliser le mandat à l'aide de ressources internes » plutôt qu'externes¹³⁰. Parmi ses principes directeurs, la SAAQ se fixait aussi pour objectif « de limiter au strict nécessaire l'utilisation des contrats sans appels d'offres¹³¹ », en s'engageant à mettre en place un certain nombre de bonnes pratiques, notamment la définition claire des besoins « de façon à favoriser la libre concurrence dans l'élaboration des exigences formulées¹³² ». La politique prévoyait dans ses principes directeurs le recours à un comité consultatif en gestion contractuelle, chargé de soutenir le RORC en lui fournissant des avis sur certains types d'activités liés à la gestion contractuelle¹³³. Nous nous pencherons à nouveau dans la troisième partie du rapport sur les indications de la politique concernant la composition des comités de sélection¹³⁴, dont traite aussi la section ci-dessous sur le processus de gestion contractuelle¹³⁵.

¹²⁷ *ibid.*, p. 1, 22 et 43.

¹²⁸ *ibid.*, p. 4, 9-21, 25, 30-42, 46 et 55-67.

¹²⁹ *ibid.*, p. 50-54.

¹³⁰ *ibid.*, p. 2, 23 et 44.

¹³¹ *ibid.*, p. 2, 23 et 44.

¹³² *ibid.*, p. 2, 23 et 45.

¹³³ *ibid.*, p. 3, 24 et 53. Voir partie III, chapitre 4, section F (p. 159).

¹³⁴ Voir partie III, chapitre 6, sections A (i) (b) (p. 174) et B (ii) (c) (5) (p. 190).

¹³⁵ Voir ci-dessous, section C (i) (e) (p. 101) et (ii) (b) (2) (p. 104).

B/ Les directions et statuts spécialisés

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 : les personnes détenant les statuts respectifs de dirigeant de l'organisme et de responsable de l'application des règles contractuelles (RARC), d'une part, et la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC), la Direction des affaires juridiques (DAJ) et la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP), d'autre part.

(i) Le statut de dirigeant de l'organisme

La loi en matière de gestion contractuelle réserve certains pouvoirs à la personne au statut de dirigeant de l'organisme, mentionné au chapitre 2 de la présente partie¹³⁶. Ce mécanisme de contrôle assure le bon emploi des fonds publics de la part des personnes qui interviennent dans le domaine de la gestion contractuelle au sein de l'organisme public¹³⁷, tout en limitant par ailleurs la marge de manœuvre reconnue à la personne qui occupe le poste, puisqu'elle demeure imputable de l'utilisation des fonds publics confiés à son administration¹³⁸.

À différentes étapes du processus de gestion contractuelle, détaillé à la prochaine section, la personne au statut de dirigeant est appelée à accorder son autorisation. À cet effet, l'annexe 1 de la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle*, présentée à la section précédente¹³⁹, précise les règles relatives à ces étapes et à ces cas.

Au sens de la *Loi sur la fonction publique*, « [l]a personne qui a le statut de dirigeant d'organisme est celle que la loi identifie comme telle ou, à défaut, la personne qui exerce la plus haute autorité dans cet organisme¹⁴⁰ ». Dans le domaine plus particulier des contrats publics, le législateur entend par dirigeant de l'organisme public « la personne qui est responsable de la gestion administrative¹⁴¹ ». Dans les deux cas, tel qu'il est indiqué au chapitre 2, à la section sur la gouvernance de la SAAQ, il s'agit de la personne qui occupe le poste de président-directeur général¹⁴².

Durant la période visée par le mandat de la Commission, la présidence-direction générale de la SAAQ a été assumée par cinq personnes. D'abord, par Nathalie Tremblay, qui a occupé ce poste de 2010¹⁴³ à janvier 2022¹⁴⁴. Lui a succédé Denis Marsolais, qui a été président-directeur général de janvier 2022¹⁴⁵ à avril 2023¹⁴⁶. Éric Ducharme a pris le relais d'avril 2023¹⁴⁷ à juillet 2025¹⁴⁸. À la suite de son départ¹⁴⁹, Annie Lafond a assuré l'intérim de juillet 2025¹⁵⁰ à janvier 2026. Depuis lors, le poste est occupé par Serge Lamontagne.

¹³⁶ Voir partie II, chapitre 2, section B (p. 49).

¹³⁷ Patrice Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, p. 445.

¹³⁸ Pierre Giroux, Denis Lemieux et Nicholas Jobidon, *Contrats des organismes publics. Loi commentée*, 1^{re} éd., Brossard, CCH Itée, 2010, p. 60.

¹³⁹ Voir ci-dessus, section A (i) (c) (2) (p. 82).

¹⁴⁰ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 38 al. 2.

¹⁴¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 8.

¹⁴² *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 12 al. 3.

¹⁴³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 8

¹⁴⁴ *ibid.*, p. 8.

¹⁴⁵ Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2 [2017-2025]), p. 386.

¹⁴⁶ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 25.

¹⁴⁷ Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2 [2017-2025]), p. 528.

¹⁴⁸ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 7.

¹⁴⁹ *ibid.*, p. 291.

¹⁵⁰ Pièce CESIS_P-2623, Extrait de la page Web du Secrétariat aux emplois supérieurs, Nomination du Conseil des ministres du 9 juillet 2025 (consulté le 15 décembre 2025).

(ii) Le statut de responsable de l'application des règles contractuelles

Comme mentionné ci-dessus, la LCOP oblige la personne détenant le statut de dirigeant à désigner un ou une responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) au sein de son organisme¹⁵¹. Cette personne a la « responsabilité de veiller au respect du cadre normatif des marchés publics relativement aux processus de gestion contractuelle de son organisme¹⁵² ». La personne occupant le poste de RARC « agit également comme répondant principal de son organisme public pour toute interaction avec le [S]ecrétariat du Conseil du trésor » en matière de contrats publics¹⁵³. Elle est ainsi « un intervenant stratégique pour son organisme, qui doit agir avec probité et impartialité¹⁵⁴ ».

Ces explications ne figuraient pas à la première Politique concernant les responsables de l'observation des règles contractuelles que le Conseil du trésor a adoptée le 14 juin 2016 pour « sout[enir] les responsables de l'observation des règles contractuelles (RORC) dans l'exécution de leurs fonctions¹⁵⁵ », sans pour autant les définir. Comme mentionné ci-dessus, le poste de RORC est devenu celui de RARC par suite d'un changement apporté à la loi en 2017¹⁵⁶.

La présente politique, adoptée en 2019 et présentée à la section précédente¹⁵⁷, est une refonte complète de la précédente et donne un peu plus de précisions sur le rôle de la personne qui a accédé au statut de RARC. Elle est chargée de :

veiller à la mise en place et à l'application des différents mécanismes, mesures ou contrôles décrits dans la [Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles], en consultant notamment le responsable de la gestion contractuelle, le répondant en éthique ou tout autre intervenant concerné et en faisant les recommandations nécessaires au dirigeant de l'organisme public¹⁵⁸.

La politique précise que la personne au statut de « RARC doit être en mesure d'accomplir son rôle de façon indépendante et sans crainte de représailles¹⁵⁹ », qu'elle « doit suivre une séance de formation offerte par le [Secrétariat du Conseil du trésor] et doit maintenir ses connaissances à jour, notamment au moyen de la formation continue offerte par le [Secrétariat du Conseil du trésor]¹⁶⁰ ».

La Commission a entendu que la SAAQ fait intervenir cette personne dans ses processus d'adjudication¹⁶¹. Elle constate que la Société l'informe de l'avancement de ces derniers et qu'elle lui communique les enjeux qui se présentent tout au long de leur déroulement¹⁶².

¹⁵¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.0.1.

¹⁵² Pièce CESIS_P-2530, *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*, art. 3 al. 1.

¹⁵³ *ibid.*, art. 3 al. 2.

¹⁵⁴ *ibid.*, art. 3 al. 1.

¹⁵⁵ Pièce 42_P-248, CT 216500, 14 juin 2016, art. 1.

¹⁵⁶ Comparer les deux versions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 25.1, entrées en vigueur le 7 décembre 2012 et le 1^{er} décembre 2017.

¹⁵⁷ Voir section A (i) (d) (2) (p. 83).

¹⁵⁸ Pièce CESIS_P-2530, *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*, art. 4 al. 1.

¹⁵⁹ *ibid.*, art. 5.

¹⁶⁰ *ibid.*, art. 7.

¹⁶¹ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 208.

¹⁶² Voir les pièces suivantes : Pièce 28_P-97, Note du comité de sélection de l'appel d'offres PGI au RORC du 24 février 2017; Pièce 35_P-168, Note au RORC de Sylvie Chabot datée le 30 juillet 2015; Pièce 35_P-195, Note au RORC sur les résultats d'évaluation de l'étape D; Pièce 40_P-216, Note au RORC, 2 mai 2017; Pièce 40_P-217, Note au Comité de direction, mai 2017; Pièce 74_P-1289, Note au RORC, 6 octobre 2016.

Pour la période qui intéresse le mandat de la Commission, Yves Frenette a eu le statut de RORC de 2014 à 2017, puis de RARC de 2017 à 2020¹⁶³. Francine Lépinay lui a succédé, détenant ensuite le statut de RARC de 2020 à 2024¹⁶⁴. Durant la rédaction de ce rapport, Martin Simard est le RARC à la SAAQ¹⁶⁵.

(iii) La Direction de la gestion et de la conformité contractuelles

La Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) de la SAAQ veille à l'application des règles en matière de gestion contractuelle. À ce titre, elle supervise le processus d'adjudication¹⁶⁶, en plus d'être impliquée dans la gestion de l'exécution des contrats à travers la SAAQ. Ainsi, la Direction met en œuvre les orientations de la Société; elle met en place des outils, méthodes et moyens appropriés pour soutenir efficacement les gestionnaires et le personnel dans la gestion des contrats; elle conseille sa clientèle interne en matière d'acquisition de biens, de services et de travaux de construction; enfin, elle produit la reddition de comptes relative à la gestion contractuelle¹⁶⁷. Dans le processus d'adjudication du programme CASA détaillé dans la prochaine partie¹⁶⁸, la Direction intervient à presque toutes les étapes.

(iv) La Direction des affaires juridiques

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 juridique¹⁶⁹. Pour la majorité de la période qui intéresse la Commission, la DAJ relève directement de la présidence-direction générale¹⁷⁰. En 2019, elle est devenue la Direction générale des affaires juridiques et, l'année suivante, la Direction générale des affaires juridiques et Secrétariat général¹⁷¹. Tel qu'il est indiqué au deuxième chapitre de cette partie¹⁷², 2022 marque la création de la Vice-présidence aux affaires juridiques et corporatives, dont relève à partir de ce moment la Direction générale des affaires juridiques et du contentieux¹⁷³. Malgré ces changements récents, le rapport utilise l'acronyme DAJ.

Outre cette fonction, la SAAQ compte aussi des juristes qui la représentent devant les tribunaux¹⁷⁴. De même, une équipe de légistes s'occupe de la réglementation ou de tenir chacun des secteurs de la Société informé de la législation en vigueur¹⁷⁵. À titre d'exemple, la Société peut effectuer des vérifications concernant l'application d'une loi à la SAAQ¹⁷⁶. Dans le cadre du programme CASA, elle peut se voir confier un mandat de veille concernant les projets de loi dont les mesures pourraient avoir des conséquences sur l'organisme¹⁷⁷.

¹⁶³ Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 16 et 20.

¹⁶⁴ Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 8 et 10.

¹⁶⁵ Témoignage de Martin Simard, 30 avril 2025, p. 7.

¹⁶⁶ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 208; Témoignage de Sylvie Chabot, 5 juin 2025, p. 263-283.

¹⁶⁷ Témoignage de Sylvie Chabot, 5 juin 2025, p. 221-223; Pièce 100_P-2080, Appel d'offres P23518 – Vérificateur processus de sélection, p. 116.

¹⁶⁸ Voir partie III, chapitre 6 (p. 173).

¹⁶⁹ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 10, 22, 29-30 et 34.

¹⁷⁰ Pièce 2_X-2339, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2013, p. 175; Pièce 2_X-2340, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2014, p. 158; Pièce 2_X-2341, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2015, p. 156; Pièce 46_P-339, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2016, p. 154; Pièce 71_P-967, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2017, p. 148; Pièce 71_P-960, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2018, p. 188; Pièce 71_P-961, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2019, p. 188; Pièce 42_P-271, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2020, p. 182; Pièce 62_P-770, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2021, p. 184.

¹⁷¹ Pièce 71_P-961, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2019, p. 188; Pièce 42_P-271, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2020, p. 182.

¹⁷² Voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 2 (p. 52).

¹⁷³ Pièce 62_P-774, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2022, p. 184.

¹⁷⁴ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 10 et 22.

¹⁷⁵ *ibid.*, p. 10 et 22.

¹⁷⁶ Pièce 42_P-271.1, Ensemble des procès-verbaux, aide-mémoires et notes au comité de direction en lien avec l'engagement 42_E-2 (2017 à 2023), p. 180.

¹⁷⁷ *ibid.*, p. 100.

En matière contractuelle, la DAJ peut être mandatée pour accompagner la DGCC dans la prise de décision, soit à sa demande, soit à la demande de la présidence-direction générale¹⁷⁸. Il convient toutefois de préciser que la DGCC ne relève pas de la DAJ. Le rôle de conseil de cette dernière se traduit par le repérage de problèmes juridiques potentiels, puis par la formulation de recommandations au secteur, sans se substituer au pouvoir décisionnel de ce dernier¹⁷⁹.

(v) La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes (DVIEP) de la SAAQ joue le rôle de vérificateur interne. En 2024, la SAAQ a remplacé l'appellation de la précédente direction par Direction générale de l'audit interne et de l'évaluation de programme¹⁸⁰. Comme cette modification s'est produite après la période couverte par la Commission, ce rapport emploie l'acronyme DVIEP.

Comme l'explique la Politique de vérification interne de la SAAQ, « la DVIEP assiste et conseille » le comité du conseil d'administration chargé de la vérification ou de l'audit « 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 risques¹⁸¹ ». Ce comité est composé de membres du conseil d'administration « ayant une compétence en matière comptable ou financière¹⁸² ». Le tableau 1 du deuxième chapitre de cette partie présente les différents noms qu'a pris le comité au fil du temps¹⁸³. La DVIEP relève administrativement de la présidence-direction générale, mais, sur le plan fonctionnel, elle relève de ce comité du conseil d'administration¹⁸⁴.

La DVIEP vérifie que « les exigences propres à une saine gestion, de même que les lois, règlements, politiques et directives en vigueur, sont respectés¹⁸⁵ » et exerce donc « une fonction d'évaluation indépendante et objective des activités » de la SAAQ¹⁸⁶. À ce titre, elle participe au processus d'adjudication à titre de vérificatrice interne¹⁸⁷, forte d'un mandat du comité du conseil d'administration¹⁸⁸. Ses activités sont orientées vers la surveillance et la vérification des opérations et des systèmes « pouvant comporter un risque significatif pour l'organisation¹⁸⁹ ». La Direction a reçu divers mandats liés à la transformation numérique de la SAAQ¹⁹⁰. Par ailleurs, la DVIEP se soumet aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* et au *Code de déontologie de l'IIA*¹⁹¹.

¹⁷⁸ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 22-24.

¹⁷⁹ *ibid.*, p. 34-35.

¹⁸⁰ Pièce 62_P-780, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2024, p. 202.

¹⁸¹ Pièce 26_P-68, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 10 juin 2008 (non signée), p. 2; Pièce 26_P-69, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 20 juin 2017 (non signée), p. 2.

¹⁸² Pièce 26_P-68, *Politique de vérification interne* de la SAAQ du 10 juin 2008 (non signée), p. 2; Pièce 26_P-69, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 20 juin 2017 (non signée), p. 2.

¹⁸³ De 2014 à 2018, il s'agissait du comité de vérification et de la performance. Avant, simplement du comité de vérification; après, du comité actif-passif et vérification, après une fusion avec le comité actif-passif en 2019. Plus récemment, il est devenu en 2022 le comité actif-passif et audit, puis en 2024, le comité actif-passif, risques et audit. Voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 1 (p. 51).

¹⁸⁴ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 25.

¹⁸⁵ Pièce 26_P-68, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 10 juin 2008 (non signée), p. 2; Pièce 26_P-69, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 20 juin 2017 (non signée), p. 2.

¹⁸⁶ Pièce 26_P-68, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 10 juin 2008 (non signée), p. 2; Pièce 26_P-69, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 20 juin 2017 (non signée), p. 2.

¹⁸⁷ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 208.

¹⁸⁸ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 49-54.

¹⁸⁹ Pièce 26_P-68, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 10 juin 2008 (non signée), p. 3; Pièce 26_P-69, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 20 juin 2017 (non signée), p. 1.

¹⁹⁰ Par exemple, voir Pièce 26_P-71, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ no 2013-13 – Plan de pérennité (non signé); Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ no 2017-04 – CASA (non signé); Pièce 26_P-73, Projet mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ – Vision 2023-2024 (non numéroté et non signé), Pièce 43_P-272, Fiche mandat, 1^{er} juin 2018, dont découle le mandat suivant : Pièce 44_P-284, Projet de rapport d'audit du DGAIEP, Processus de gestion contractuelle, 18 février 2025.

¹⁹¹ Pièce 26_P-68, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 10 juin 2008 (non signée), p. 3; Pièce 26_P-69, *Politique de vérification interne*, SAAQ, 20 juin 2017 (non signée), p. 3.

Le *Guide de vérification du processus de gestion contractuelle*, introduit dans la précédente section, recommande aux vérificateurs internes comme la DVIEP « d'établir des critères d'évaluation en conformité et en harmonie avec les éléments du cadre normatif en gestion contractuelle ainsi qu'avec les saines pratiques de gestion¹⁹² ». Le Secrétariat du Conseil du trésor offre des formations sur la LCOP pour permettre aux vérificateurs internes de se mettre à jour quant à l'évolution du cadre juridique concernant la gestion contractuelle¹⁹³. Le Guide insiste aussi sur le fait que les vérificateurs internes doivent se familiariser avec la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹⁹⁴, présentée à la section précédente.

C/ Le processus de gestion contractuelle des organismes publics

Cette section présente le processus de gestion contractuelle des organismes publics tel que le balise le cadre juridique détaillé à la première section de ce chapitre. Sa présentation s'inspire du *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information* et du *Processus de référence en gestion contractuelle* présentés ci-dessus¹⁹⁵. Le processus se décline en quatre grandes phases : les étapes préalables au processus d'acquisition (i), le processus d'octroi du contrat (ii), l'exécution du contrat (iii) et la fin du contrat (iv). Chaque phase se subdivise en différentes étapes ou volets.

(i) Les étapes préalables au processus d'acquisition

D'importantes démarches précèdent le processus d'acquisition pour concevoir et préparer les documents d'appel d'offres (ou le contrat en cas d'un contrat conclu de gré à gré) : l'évaluation des besoins et l'estimation des coûts (a), la détermination du mode de sollicitation (b) et l'élaboration de la stratégie d'acquisition (c). Le reste de la présentation 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 (d) et, dans le cas des processus comprenant une évaluation de la qualité des soumissions, la formation d'un comité de sélection (e).

(a) L'évaluation des besoins et l'estimation des coûts

Tout processus d'acquisition s'amorce par une évaluation des besoins de l'organisme public de laquelle dépend l'estimation du coût du projet. Ainsi, les conditions énoncées dans la LCOP visent « la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse¹⁹⁶ ».

¹⁹² Pièce 15_P-20, *Guide de vérification du processus de gestion contractuelle*, 2014, p. 8.

¹⁹³ *ibid.*, p. 8.

¹⁹⁴ *ibid.*, p. 8.

¹⁹⁵ Voir ci-dessus, section A respectivement (iii) (c) (p. 87) et (iii) (d) (p. 87).

¹⁹⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2(4°).

Selon le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, il s'agit de faire une analyse permettant d'obtenir « une description la plus précise possible¹⁹⁷ » du bien ou du service à acquérir. Elle permet également de déterminer s'il est possible de répondre aux besoins avec des ressources internes, ou s'il est plutôt nécessaire de recourir à des ressources externes¹⁹⁸.

Pour effectuer cette évaluation, diverses démarches, au choix de l'organisme, peuvent être mises en œuvre. Elles visent, d'une part, à déterminer et à préciser les besoins réels de l'organisme et, d'autre part, à mieux connaître le marché convoité. Elles permettent ainsi à l'organisme de s'assurer que ses besoins sont en adéquation avec les produits, les services ou les technologies existant sur le marché et que ces derniers correspondent à la disponibilité budgétaire. Dans le cas contraire, l'organisme doit adapter son projet d'acquisition. L'analyse de marché consiste essentiellement à effectuer des recherches de différente nature pour « explorer le marché susceptible de répondre » aux besoins de l'organisme public¹⁹⁹. Selon le *Processus de référence en gestion contractuelle*, elle vise à « connaître les différentes solutions, les innovations et les tendances du marché et à ajuster les orientations initiales » de l'organisme²⁰⁰. Elle favorise ainsi « une plus grande ouverture à la concurrence » tout en permettant « de connaître les fournisseurs ou prestataires de services potentiels, leurs produits et les prix sur le marché²⁰¹ ». L'analyse permet alors à l'organisme de déterminer notamment le nombre d'entreprises qui « sont en mesure de réaliser le projet compte tenu de son ampleur », le nombre d'entreprises qui « pourraient déposer une soumission » et si « le contrat est de taille acceptable pour intéresser l'industrie²⁰² ».

Afin de mieux connaître le marché, l'organisme peut entreprendre diverses démarches.

Implantée en 1999²⁰³, « [l']a Vitrine technologique est un espace d'interaction encadré entre l'industrie des [technologies de l'information] et les organismes publics²⁰⁴ ». Les entreprises sont appelées à y « présenter les nouveautés technologiques et à offrir de la formation », tandis que les organismes publics peuvent y « recueillir plus de connaissances sur ce que le marché peut leur offrir²⁰⁵ ».

Dans le cadre du plan d'action gouvernemental *Passeport Entreprises – Faciliter l'accès aux contrats de l'État* annoncé en octobre 2015²⁰⁶, « le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) a mené, en février 2017, une première activité de vitrine inversée²⁰⁷ ». Une telle vitrine permet « aux organismes publics de faire part au marché des projets à venir²⁰⁸. » Les entreprises en prennent connaissance et peuvent par conséquent « adapter la conception de leurs solutions aux caractéristiques des projets gouvernementaux²⁰⁹ ».

¹⁹⁷ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 10.

¹⁹⁸ *ibid.*, p. 13.

¹⁹⁹ *ibid.*, p. 14.

²⁰⁰ Pièce 15_P-22, *Processus de référence en gestion contractuelle* (CSPQ-2017), p. 10.

²⁰¹ *ibid.*, p. 10.

²⁰² Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 14.

²⁰³ Pièce CESIS_P-2532, *Infocourriel des Marchés Publics*, version en ligne, Secrétariat du Conseil du trésor (consulté en décembre 2025), p. 1.

²⁰⁴ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 15.

²⁰⁵ *ibid.*, p. 15.

²⁰⁶ Pièce CESIS_P-2533, *Passeport Entreprises – Faciliter l'accès aux contrats de l'État*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2015.

²⁰⁷ Pièce CESIS_P-2532, *Infocourriel des Marchés Publics*, version en ligne, Secrétariat du Conseil du trésor (consulté en décembre 2025).

²⁰⁸ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 15.

²⁰⁹ *ibid.*, p. 15.

Un organisme public peut publier un avis d'appel d'intérêt sur le SEAO afin d'entamer un processus de demande d'information par lequel les entreprises intéressées lui présentent de l'information sur leurs produits ou services. L'organisme obtient, ce faisant, « des commentaires et des informations pertinentes du secteur d'activité visé²¹⁰ ». Cette démarche permet à l'organisme « d'affiner l'expression de ses besoins dans la perspective de l'octroi d'un contrat²¹¹ ». La SAAQ a effectué une telle démarche en 2014, comme nous le verrons dans la prochaine partie²¹².

Il est de bonne pratique de « [d]ocumenter adéquatement le résultat de ces recherches pour assurer une meilleure prise de décision²¹³ ». Plus le projet est important, plus l'évaluation des besoins est déterminante²¹⁴. L'organisme gagnera par ailleurs à se faire accompagner par des consultants si les ressources internes ne sont pas suffisamment expérimentées ou disponibles dans le domaine visé. Le cas échéant, pour éviter de donner à un fournisseur un avantage indu, la bonne pratique est d'éviter que la firme qui accompagne l'organisme dans l'évaluation de ses besoins ou dans l'élaboration des documents d'appel d'offres puisse ensuite obtenir le contrat²¹⁵.

Le *Processus de référence en gestion contractuelle* énonce les principaux risques qu'entraîne une mauvaise évaluation des besoins :

- Acquisition ne correspondant pas au besoin.
- Définition incomplète des besoins dans les documents d'appel d'offres.
- Concurrence insuffisante.
- Estimation erronée des coûts.
- Non-obtention du juste prix.
- Prolongation ou supplément au contrat.
- Collusion, corruption, trafic d'influence ou abus de pouvoir²¹⁶.

Une rigoureuse évaluation des besoins est corollaire à une estimation des coûts du projet d'acquisition en permettant de déterminer si ces coûts correspondent à la disponibilité budgétaire de l'organisme. Finalement, le montant de la dépense de fonds publics détermine le mode de sollicitation du marché approprié.

(b) La détermination du mode de sollicitation

La LCOP prévoit deux principaux modes de sollicitation du marché : la sollicitation par appel d'offres ou la sollicitation directe afin de conclure un contrat de gré à gré. Le montant à dépenser et le type de contrat visé influent sur ce choix.

²¹⁰ Pièce CESIS_P-2534, Extrait du site Web du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie – Marchés publics, « Les étapes d'un appel au marché public » (consulté en décembre 2025), p. 1.

²¹¹ *ibid.*

²¹² Voir partie III, chapitre 3, section B (ii) (p. 131). La documentation de la SAAQ mentionne souvent le « *request for information* » (RFI). Voir par exemple Pièce 35_P-155, Bilan du RFI concernant la Rénovation du domaine financier; Pièce 74_P-1208, Présentation intitulée « Fi-nalisation du RFI », 19 novembre 2014; Pièce 35_P-200, Historique des RFI; Pièce 74_P-1215, Présentation intitulée « Démarche proposée pour consolider les présentations du RFI », 29 janvier 2015.

²¹³ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 14.

²¹⁴ Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 205.

²¹⁵ *ibid.*, p. 208.

²¹⁶ Pièce 15_P-22, *Processus de référence en gestion contractuelle* (CSPQ-2017), p. 11.

(1) Les contrats dont la dépense est égale ou supérieure aux seuils minimaux

Afin d'assurer aux contribuables que le montant des fonds publics dépensés correspond à la juste valeur de l'acquisition, particulièrement au-dessus de certains montants établis, la loi insiste sur le principe de la mise en concurrence par appel d'offres. La LCOP prévoit à cet égard que tout contrat d'un certain type, y compris ceux d'approvisionnement ou de services, dont le montant est égal ou supérieur aux seuils minimaux fixés dans les accords de libéralisation des marchés doit faire l'objet d'un appel d'offres public²¹⁷. Ces seuils sont régulièrement indexés et le Secrétariat du Conseil du trésor met couramment à jour les tableaux-synthèses sur le sujet²¹⁸.

Compte tenu du principe de mise en concurrence, la loi prévoit qu'il est interdit à un organisme de « scinder ou répartir ses besoins ou apporter une modification à un contrat dans le but d'éluder l'obligation de recourir à une procédure d'appel d'offres public ou de se soustraire à toute autre obligation » découlant de la LCOP²¹⁹.

La LCOP²²⁰ et sa réglementation²²¹ admettent certaines exceptions au principe de recours à l'appel d'offres public au-delà des seuils minimaux. Ils mentionnent notamment le cas d'« une question de nature confidentielle ou protégée » alors qu'« il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public pourrait en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public²²² » ou encore lorsque l'organisme public « estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes [des marchés publics], qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public²²³ ». Dans ces cas, le contrat de gré à gré « doit être autorisé par le dirigeant de l'organisme, qui doit en informer le Conseil du trésor annuellement²²⁴ ». De plus, depuis 2019, il est prévu qu'au moins 15 jours avant la conclusion d'un contrat de gré à gré justifié du fait « qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public²²⁵ », l'organisme doit publier au SEO « un avis d'intention permettant à toute entreprise de manifester son intérêt à exécuter ce contrat²²⁶ ». L'intérêt de cette disposition est de soumettre le contrat à une mise en concurrence potentielle même si, à l'expiration du délai, il est possible qu'aucune entreprise ne déclare son intérêt. Ainsi, dans les cas énumérés ci-dessus, le contrat pourra être attribué de gré à gré, et ce, même si le montant de la dépense dépasse celui fixé dans les accords de libéralisation des marchés.

²¹⁷ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 10.

²¹⁸ Pièce CESIS_P-2535, Extrait du site Web du gouvernement du Québec – Secrétariat du Conseil du trésor – Faire affaire avec l'État – Cadre normatif de la gestion contractuelle – Accords de libéralisation – Tableaux-synthèses (consultés en décembre 2025).

²¹⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 12.

²²⁰ *ibid.*, art. 13.

²²¹ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 27-29; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 35, 37, 42, 42.0.1, 42.0.3, 42.1 et 42.2; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 48, 48.1, 49 et 50.

²²² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13 al. 1(3°).

²²³ *ibid.*, art. 13 al. 1(4°).

²²⁴ *ibid.*, art. 13 al. 2.

²²⁵ *ibid.*, art. 13 al. 1(4°).

²²⁶ *ibid.*, art. 13.1. La *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, L.Q. 2017, c. 27 qui ajoute cet article à la LCOP (voir art. 94) est entrée en vigueur en décembre 2017, à l'exception de quelques articles, dont celui-ci (voir art. 286 al. 1 (3°)). Ainsi, cette disposition est entrée en vigueur à la date qui suit de 10 mois celle de l'entrée en fonction du premier président-directeur général de l'Autorité des marchés publics, laquelle a eu lieu le 25 juillet 2018.

(2) Les contrats dont la dépense est inférieure aux seuils minimaux

Conformément à la LCOP²²⁷, un contrat comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de trois manières, au choix de l'organisme et dans le respect de ses règles internes : 1) à la suite d'un appel d'offres public, 2) à la suite d'un appel d'offres sur invitation de certains fournisseurs ou prestataires de services, ou encore 3) de gré à gré.

La possibilité de choisir la méthode de sollicitation offre une certaine souplesse aux organismes publics pour les contrats dont la valeur se situe sous les seuils d'appel d'offres public. Les principes fondamentaux de la LCOP, notamment la transparence, l'équité et la saine gestion des fonds publics²²⁸, demeurent néanmoins. Des exigences précises applicables à ces contrats balisent en outre cette flexibilité²²⁹.

En matière de contrats publics accordés par un organisme, le contrat de gré à gré consiste à attribuer un contrat directement à une entreprise, sans mise en concurrence préalable. Le recours à cette procédure doit respecter strictement les conditions prévues à la loi. Les contrats conclus de gré à gré représentent le quart de l'ensemble des contrats que concluent les organismes publics, selon les données de l'année 2023-2024²³⁰. Néanmoins, puisque la majorité des fonds publics engagés dans le programme de transformation numérique de la SAAQ l'ont été à la suite d'appels d'offres publics, le reste du chapitre se concentre sur ce mode de sollicitation.

(c) L'élaboration de la stratégie d'acquisition

Cette étape porte sur les diverses décisions stratégiques que l'organisme public doit prendre pour rédiger ses documents d'appel d'offres.

(1) Le recours à l'allotissement, le cas échéant

La stratégie d'acquisition suppose de faire des choix relatifs à la nature de l'acquisition, à l'envergure et à la durée du contrat. Une stratégie efficace consiste à ouvrir la concurrence au maximum. Or, si la nature de l'acquisition, l'envergure ou la durée d'un contrat est telle que seul un nombre restreint d'entreprises peut soumissionner, l'organisme devrait réévaluer sa stratégie d'acquisition.

À ce sujet, deux documents gouvernementaux qui n'ont pas une force obligatoire, la stratégie gouvernementale en technologies de l'information *Rénover l'État par les technologies de l'information*, dévoilée au mois de juin 2015, et le plan d'action *Passeport Entreprises – Faciliter l'accès aux contrats de l'État*, produit par le Sous-secrétariat des marchés publics en octobre 2015, encouragent les organismes publics à envisager le recours à l'allotissement de contrats pour stimuler la concurrence entre un plus grand nombre de fournisseurs ou prestataires de services²³¹. L'allotissement « consiste à segmenter le contrat en divers contrats de moindre envergure²³² », avec différents fournisseurs, ce qui fait référence à des « lots ». Les lots du programme CASA font pour leur part référence au découpage des efforts, de

²²⁷ *ibid.*, art. 14.

²²⁸ *ibid.*, art. 2.

²²⁹ *ibid.*, art. 14 : l'organisme public a l'obligation de mettre en place des dispositions de contrôle relatives au montant du contrat et de toute dépense supplémentaire associée, particulièrement lorsque le contrat est conclu de gré à gré. La loi impose aussi à l'organisme de se doter d'un mécanisme de suivi efficace afin d'assurer l'efficacité et l'intégrité des procédures établies aux fins d'adjudication ou d'attribution des contrats dont le montant est inférieur au seuil d'appel d'offres public.

²³⁰ Pièce CESIS_P-2519, *Statistiques sur les contrats des organismes publics, 2023-2024*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2024, p. 7.

²³¹ Pièce CESIS_P-2522, *Stratégie gouvernementale – Rénover l'État par les TI*, Gouvernement du Québec, juin 2015, « Mesure 26 », p. 39; Pièce CESIS_P-2533, *Passeport Entreprises – Faciliter l'accès aux contrats de l'État*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2015, p. 14.

²³² Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 21.

l'échéancier et du budget pour les différentes portions du contrat intervenu avec l'Alliance²³³. En ce sens, il ne s'agissait pas de différents contrats de moindre envergure conclus avec différents fournisseurs, d'après la définition d'allotissement de contrats donnée ci-dessus. Bien que l'allotissement présente certains défis, le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information* en énumère les avantages :

- Adjudication de contrats « gérables », de moindre envergure, de durée limitée et qui requièrent un nombre modéré de ressources.
- Ouverture de la concurrence aux petites et aux moyennes entreprises, donc à une expertise diversifiée, de pointe et adaptée au besoin, favorisant l'obtention de solutions innovantes.
- Contrôle accru des imprévus, de leur ampleur et de leurs conséquences.
- Possibilité accrue d'avoir recours au mode de rémunération forfaitaire qui permet de transférer une partie des risques au prestataire de services²³⁴.

(2) Le type de contrat

La stratégie d'acquisition comprend le choix du type de contrat, qui détermine notamment le mode de rémunération du cocontractant. Le principe d'équité entre les concurrents²³⁵, qui s'applique à tout appel d'offres, comprend la nécessité de comparer les soumissions sur une base commune. En ce qui concerne les contrats de services en technologies de l'information, deux principaux types de contrats sont mis de l'avant²³⁶, soit le contrat à forfait, aussi appelé « contrat à prix fixe », et le contrat à prix unitaire ou à taux horaire ou journalier²³⁷. Le contrat peut également être mixte ou hybride, lorsqu'une partie de celui-ci est à forfait et qu'une autre est à prix unitaire ou à taux horaire ou journalier²³⁸.

Le contrat à forfait « consiste à payer au prestataire de services un prix fixe, convenu à l'avance, pour la réalisation du mandat²³⁹ ». Dans cette perspective, un contrat à forfait signifie que l'organisme demande au marché de soumissionner sur la base d'un résultat précis, décrit dans les documents d'appel d'offres. Au sujet des contrats à forfait, le *Code civil du Québec* énonce :

Le client doit payer le prix convenu et il ne peut prétendre à une diminution du prix en faisant valoir que le service a exigé moins de travail ou a coûté moins cher au prestataire qu'il n'avait été prévu.

Pareillement, le prestataire de services ne peut prétendre à une augmentation du prix pour le motif contraire.

Le prix forfaitaire reste donc le même, bien que des modifications aient été apportées aux conditions d'exécution initialement prévues, à moins que les parties n'en aient convenu autrement²⁴⁰.

²³³ Voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243).

²³⁴ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 21.

²³⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2(2°).

²³⁶ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 16-18; Pièce 15_P-26, *Cahier de consultation des entreprises (CCDE) – TI*, 2025, clauses 2.3-2.5, p. 20; Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 220-223.

²³⁷ Pièce 15_P-26, *Cahier de consultation des entreprises (CCDE) – TI*, 2025, clause 2.4, p. 20. L'utilisation d'un prix unitaire y est traitée avec le contrat à taux.

²³⁸ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 16; Pièce 15_P-26, *Cahier de consultation des entreprises (CCDE) – TI*, 2025, clause 2.5, p. 20.

²³⁹ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 17.

²⁴⁰ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991, art. 2109.

Pour sa part, le contrat à taux horaire ou journalier, que les témoins de la Commission désignent aussi par l'appellation « temps et matériel »²⁴¹, est utilisé « lorsqu'il est difficile ou impossible de déterminer de façon suffisamment précise l'objet ou l'envergure du besoin et, par conséquent, d'exiger du soumissionnaire un engagement formel à réaliser l'ensemble du mandat pour un prix ferme et invariable²⁴² ». C'est le cas notamment lorsque le projet technologique comprend un volet de développement informatique²⁴³. Le prix soumissionné pour le contrat, qui sert notamment à comparer les soumissions entre elles, est alors calculé sur la base d'un nombre de jours ou d'heures estimé pour la réalisation du projet.

Puisque la stratégie de la SAAQ empruntait, comme nous le verrons, un modèle contractuel tout à fait singulier²⁴⁴, notons que la LCOP ajoutait récemment un nouveau type de contrat à la disposition des organismes publics, soit le contrat de partenariat²⁴⁵. Il remplace le partenariat public-privé prévu jusqu'alors, mais demeure réservé aux projets d'infrastructures publiques, à l'exclusion des contrats en TI²⁴⁶. Le contrat de partenariat est celui :

à l'égard duquel un organisme public associe un contractant à la conception et à la réalisation de l'infrastructure ainsi qu'à l'exercice d'autres responsabilités liées à l'infrastructure tel son financement, son entretien ou son exploitation, et qui impliqu[e] une approche collaborative pendant ou après le processus d'adjudication²⁴⁷.

[...] une approche collaborative peut notamment comprendre la tenue d'ateliers bilatéraux en présence d'un vérificateur de processus, une mise en commun des ressources et des informations liées au projet d'infrastructure ainsi qu'un partage consensuel des risques et, selon le cas, des économies générées ou des gains réalisés et des pertes subies pendant la durée du contrat en respectant la qualité exigée²⁴⁸.

La prochaine partie fait état de l'ambiguïté juridique des contrats conclus à terme par la SAAQ²⁴⁹.

(d) La rédaction des documents d'appel d'offres

Une fois sa stratégie contractuelle élaborée, l'organisme public complète la rédaction de ses documents d'appel d'offres. La réglementation prévoit certains éléments que ces documents doivent obligatoirement contenir.

²⁴¹ Voir par exemple Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 146, 149 et 151-156; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 336; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 17 et 138; Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 18, 20, 21 et 73; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 66; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 103-104.

²⁴² Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 17.

²⁴³ Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 223.

²⁴⁴ Voir partie III, chapitre 8, section C (p. 234).

²⁴⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 18-21.0.0.1. Voir *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure*, L.Q. 2024, c. 28.

²⁴⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 3 al. 2(1^{er}). Pour les contrats de partenariat public-privé, voir les versions antérieures à octobre 2024.

²⁴⁷ *ibid.*, art. 3 al. 2(1^{er}).

²⁴⁸ *ibid.*, art. 3 al. 6.

²⁴⁹ Voir partie III, chapitre 8, section C (p. 234).

L'objectif de cette étape du processus est de rapporter fidèlement, dans les documents d'appel d'offres, le besoin à combler. Afin de respecter les principes d'ouverture du marché affirmés dans la LCOP et les accords de libéralisation des marchés, les documents d'appel d'offres doivent être rédigés de manière à susciter l'intérêt du plus grand nombre possible de soumissionnaires. Comme l'indique le *Processus de référence en gestion contractuelle*, il y a lieu de ne retenir que « les exigences essentielles », « en adéquation avec les besoins réels » et qui « ne ciblent pas de produits précis²⁵⁰ ».

Cette étape comprend la rédaction de plusieurs clauses particulières visant à protéger l'organisme public et à assurer la saine gestion des fonds publics. C'est le cas des clauses de propriété matérielle, de garantie, de résiliation, de pénalité et de responsabilité du prestataire de services²⁵¹.

Dans l'élaboration de ses documents, l'organisme doit concilier ses exigences contractuelles avec le fait que des conditions ou des clauses trop restrictives pourraient avoir pour effet de réduire le nombre d'entreprises voulant soumissionner²⁵². Cet équilibre est parfois difficile à atteindre. Les recherches rapportent à ce sujet une volonté, particulièrement marquée chez les fournisseurs ou prestataires de services en technologies de l'information, d'imposer des conditions contractuelles aux organismes publics²⁵³. Ce faisant, les fournisseurs et prestataires de services s'éloignent de leur position traditionnelle d'adhérents aux contrats publics, position dans laquelle, par définition, ils ne peuvent en négocier les clauses.

(e) La formation du comité de sélection

C'est à l'étape de la rédaction de l'appel d'offres que l'organisme public, s'il envisage d'évaluer la qualité des soumissions, élabore ses critères de même que leur pondération. La sous-section ci-dessous sur l'analyse des soumissions décrit cette étape.

La constitution d'un comité de sélection, responsable de cette analyse, doit se faire dans le respect de plusieurs règles qui visent à l'encadrer. Ces règles émanent principalement de la réglementation découlant de la LCOP ou de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction*.

Elles encadrent notamment la désignation et la description du rôle du ou de la secrétaire et des membres du comité de sélection. L'objectif est « de favoriser la neutralité et l'objectivité lors de l'évaluation de la qualité des soumissions²⁵⁴ ». Le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information* fournit plusieurs exemples et conseils²⁵⁵.

²⁵⁰ Pièce 15_P-22, *Processus de référence en gestion contractuelle* (CSPQ-2017), p. 18.

²⁵¹ Pour les clauses des principaux contrats de la SAAQ en matière de transformation numérique, voir partie III, chapitre 8, sections F (p. 248), H (p. 250) et J (p. 254).

²⁵² Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 228-232; Pièce 14_P-12, *Contrats publics en matière de technologies de l'information : les principaux enjeux*, Stéphane Lépine, Marc Chidiac et Noémie Blouin, volume 551 – Développements récents en droit des marchés publics, 2024, p. 19.

²⁵³ Pièce 14_P-12, *Contrats publics en matière de technologies de l'information : les principaux enjeux*, Stéphane Lépine, Marc Chidiac et Noémie Blouin, volume 551 – Développements récents en droit des marchés publics, 2024, p. 15-18.

²⁵⁴ Pièce CESIS_P-2523, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, versions de 2016 à 2024, en liasse, section 4, p. 3, 20, 39, 58, 77, 96, 115 et 134.

²⁵⁵ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 30-31.

L'organisme doit constituer le comité de sélection avant le lancement de l'appel d'offres, à moins d'une autorisation contraire par la personne qui occupe le poste de dirigeant²⁵⁶. Cette personne, le président-directeur général ou la présidente-directrice générale dans le cas de la SAAQ, peut en effet accorder une dérogation à cette règle, si elle le juge à propos²⁵⁷. Les membres du comité de sélection signent un engagement solennel selon lequel ils agiront de manière impartiale et qu'aucun soumissionnaire ne réussira à les influencer ou à connaître la composition du comité²⁵⁸, qui doit demeurer confidentielle²⁵⁹. La prochaine partie détaille la formation de comités de sélection pour les appels d'offres lancés par la SAAQ dans le cadre de sa transformation numérique²⁶⁰.

(ii) Le processus d'octroi d'un contrat

Le processus d'octroi d'un contrat comporte différentes étapes, allant de la publication d'un appel d'offres jusqu'à l'adjudication du contrat. La transparence est essentielle dans ce processus. Elle permet d'assurer la saine concurrence et la meilleure valeur pour l'État tout en renforçant la confiance du public envers les institutions.

(a) La publication de l'appel d'offres

L'appel d'offres s'effectue au moyen d'un avis diffusé dans le SEAO²⁶¹ qui doit être publié pendant la période minimum prescrite par la réglementation. En cours de publication, un organisme public peut changer ses documents d'appel d'offres au moyen d'addendas²⁶², qui peuvent modifier les conditions de l'appel d'offres, ou préciser des informations, par exemple en réponse à des questions des soumissionnaires en cours de publication. Les soumissionnaires peuvent réagir aux addendas que l'organisme publie en ajustant leur soumission, dont le prix.

(b) L'analyse des soumissions

Après l'ouverture des soumissions reçues, l'organisme procède à leur évaluation, qui est d'abord d'ordre administratif. Puis, lorsque le mode d'adjudication retenu le requiert, il procède ensuite à une évaluation de la qualité.

(1) La vérification des conditions d'admissibilité et de conformité

L'analyse administrative consiste à analyser, d'une part, les conditions d'admissibilité des soumissionnaires et, d'autre part, les conditions de conformité de leur soumission. La DGCC se charge de cette étape à la SAAQ, comme nous le verrons à la prochaine partie²⁶³. Ces concepts accordent, au fil de la jurisprudence, un certain pouvoir discrétionnaire aux organismes publics.

²⁵⁶ Pièce CESIS_P-2523, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, versions de 2016 à 2024, en liasse, section 4, p. 3-4, 20-22, 39-41, 58-60, 77-79, 96-98, 115-117 et 134-136.

²⁵⁷ Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015, art. 10; Pièce CESIS_P-2523, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, versions de 2016 à 2024, en liasse, section 4, p. 3-4, 20-22, 39-41, 58-60, 77-79, 96-98, 115-117 et 134-136.

²⁵⁸ Pièce 15_P-22, *Processus de référence en gestion contractuelle* (CSPQ-2017), p. 24. Pour le formulaire de la SAAQ mis à jour le 29 avril 2014, voir Pièce 74_P-1640.33, Engagements solennels pour le comité de sélection, étape A; Pièce 74_P-1304.1, Engagements solennels, étape B. Pour celui mis à jour le 12 janvier 2016, voir Pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection.

²⁵⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 58.1 al. 1(2).

²⁶⁰ Voir partie III, chapitre 6, sections A (i) (b) (p. 174), (ii) (b) (p. 180) et B (ii) (c) (4) (p. 188).

²⁶¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 11 et 56.

²⁶² *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 9 et 9.1; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 9 et 9.1 et *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 11 et 12.

²⁶³ Voir partie III, chapitre 6, sections A (i) (c) (1) (p. 175), (ii) (c) (p. 180) et C (ii) (p. 197).

L'admissibilité désigne « l'ensemble des conditions que le soumissionnaire doit remplir pour être admissible à présenter une soumission²⁶⁴ ». La réglementation prévoit certaines conditions d'admissibilité que l'organisme doit obligatoirement exiger dans ses documents d'appel d'offres. Parmi ces conditions, mentionnons l'obligation de « posséder les qualifications, les autorisations, les permis, les licences, les enregistrements, les certificats, les accréditations et les attestations nécessaires²⁶⁵ ». L'organisme public peut y ajouter des conditions d'admissibilité²⁶⁶, qui doivent, pour être valablement imposées, poursuivre un objectif important et légitime²⁶⁷. Le défaut de respecter ces conditions d'admissibilité rend le soumissionnaire inadmissible, et l'organisme ne peut, par conséquent, considérer sa soumission.

La conformité, pour sa part, fait référence aux conditions susceptibles d'entraîner le rejet de la soumission plutôt que du soumissionnaire. Ces conditions, énumérées dans les documents d'appel d'offres, peuvent comprendre certaines exigences de conformité de la soumission aux normes ou aux spécifications techniques des documents d'appel d'offres. L'organisme peut confier l'analyse de la conformité technique des soumissions à une personne ou à un comité technique. La SAAQ a emprunté cette voie²⁶⁸. L'organisme doit par ailleurs expressément indiquer les conditions qui entraîneront le rejet automatique de la soumission²⁶⁹. La loi en impose certaines; l'organisme en fixe d'autres selon ses besoins particuliers²⁷⁰.

L'organisme public doit trancher à savoir s'il accepte ou rejette une soumission quand les documents d'appel d'offres mentionnent une condition de conformité sans pour autant annoncer le rejet automatique de la soumission si celle-ci ne la remplit pas²⁷¹. Pour ce faire, l'organisme doit déterminer si la non-conformité se qualifie de mineure ou de majeure. Si elle se qualifie de majeure, il doit obligatoirement rejeter la soumission. Si elle se qualifie de mineure, il jouit d'une discrétion quant au rejet de la soumission. La qualification d'une irrégularité de mineure ou majeure a donné lieu à une jurisprudence abondante dont les orientations peuvent parfois être difficiles à prédire. La Cour d'appel a rendu une décision de principe à ce sujet en 2017 dans l'affaire Tapitec²⁷². Elle a déterminé qu'une irrégularité se qualifiait de majeure lorsqu'elle découlait d'un manquement à une exigence essentielle ou substantielle de l'appel d'offres. C'est le cas lorsqu'elle rompt l'égalité entre les soumissionnaires²⁷³. Cependant, c'est l'intégrité même du processus d'appel d'offres qui doit demeurer la considération principale, et le fait de renoncer à une condition de qualification peut, en certaines circonstances, menacer cette intégrité bien que cela n'ait pas d'effet sur les prix proposés par les soumissionnaires²⁷⁴.

En vertu de la réglementation, une soumission conditionnelle ou restrictive entraînait, jusqu'à tout récemment, le rejet automatique de la soumission. La nécessité de préserver le principe d'équité entre les concurrents justifiait ce rejet automatique, qui les assurait de se mesurer selon les mêmes règles.

²⁶⁴ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 29.

²⁶⁵ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 6 al. 1(1); *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 6 al. 1(1); *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 6 al. 1(1).

²⁶⁶ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 6 al. 1(3); *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 6 al. 1(3); *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 6 al. 1(3).

²⁶⁷ *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, 2017 QCCA 317, paragr. 33.

²⁶⁸ Voir partie III, chapitre 6, sections A (i) (b) (p. 174) et (ii) (b) (p. 180).

²⁶⁹ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 7; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 7; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 8.

²⁷⁰ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 7; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 7; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 8.

²⁷¹ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 29.

²⁷² *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, 2017 QCCA 317.

²⁷³ *ibid.*, paragr. 18.

²⁷⁴ *ibid.*, paragr. 19.

Selon le plus récent *Cahier des clauses administratives générales* (CCAG) pour contrats de services dans le cadre d'un appel d'offres en technologies de l'information, que le Secrétariat du Conseil du trésor a modifié en 2025, une soumission conditionnelle ou restrictive se définit désormais comme suit :

Soumission dans laquelle le soumissionnaire ajoute, retire ou modifie des conditions, des critères d'évaluation ou des éléments de qualité aux documents d'appel d'offres. Ces modifications peuvent affecter le prix, les dates d'exécution du contrat ou viser toute autre contre-proposition faite par le soumissionnaire. Il s'agit donc d'une soumission présentant une condition différente ou une restriction par rapport aux exigences initiales déterminées par l'organisme public dans ses documents d'appel d'offres²⁷⁵.

La réglementation prévoit dorénavant que les conditions de conformité doivent indiquer qu'une soumission est non conforme et que celle-ci peut être rejetée lorsqu'elle est conditionnelle ou restrictive²⁷⁶. Le rejet d'une soumission conditionnelle ou restrictive n'est donc plus automatique, ce qui laisse un certain pouvoir discrétionnaire à l'organisme. Cependant, ce pouvoir s'exerce dans les limites des principes établis dans l'affaire Tapitec, dont le respect des principes d'équité entre les concurrents et d'intégrité du processus d'appel d'offres.

Lorsque le mode d'adjudication retenu comprend une évaluation de la qualité, l'organisme public ne transmet que les soumissions conformes des soumissionnaires admissibles au comité de sélection pour qu'il les analyse sous l'angle de la qualité.

(2) L'évaluation de la qualité

La réglementation énonce différents modes d'adjudication qui peuvent inclure, ou pas, une évaluation de la qualité des soumissions. Le RCTI prévoit que, pour adjuger un contrat en matière de technologies de l'information, l'organisme public sollicite uniquement un prix ou évalue la qualité d'une soumission et sollicite un prix, puis sélectionne la soumission la plus avantageuse sur le plan économique²⁷⁷. Le RCS, applicable aux contrats de services en technologies de l'information lors du lancement du processus d'adjudication de la SAAQ, prévoit quant à lui qu'un organisme public sollicite uniquement un prix pour adjuger un contrat de services de nature technique, mais qu'il évalue la qualité d'une soumission pour adjuger un contrat de services professionnels²⁷⁸. Selon le RCA, un organisme public sollicite uniquement un prix pour adjuger un contrat d'approvisionnement²⁷⁹, mais pourrait tout de même décider d'évaluer la qualité d'une soumission²⁸⁰. Les critères d'évaluation pour ce faire sont alors prédéterminés²⁸¹.

²⁷⁵ Pièce 15_P-25B, *Cahier des clauses administratives générales – TI* (modification 2025), p. 1.

²⁷⁶ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 7.0.2; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 7.0.2; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 9.1.

²⁷⁷ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ c. C-65.1, r. 5.1, art. 14.

²⁷⁸ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 10 et 16.

²⁷⁹ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 10.

²⁸⁰ *ibid.*, art. 19.

²⁸¹ *ibid.*, art. 19; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 16.

Les conditions et modalités d'évaluation de la qualité en fonction des différents modes d'adjudication sont prévues aux annexes de la réglementation. Pour sa transformation numérique, la SAAQ a retenu un mode d'adjudication avec dialogue compétitif, décrit à la prochaine sous-section, qui vise l'acquisition selon le prix ajusté le plus bas. L'annexe 2 spécifie ce qui suit :

1. La grille d'évaluation doit prévoir un minimum de trois critères nécessaires à l'évaluation de la qualité.
2. L'organisme public doit préciser dans les documents d'appel d'offres, pour chaque critère de qualité retenu, les éléments de qualité requis pour l'atteinte d'un « niveau de performance acceptable », lequel correspond à ses attentes minimales concernant le critère.
3. Chaque critère retenu à la grille d'évaluation est pondéré en fonction de son importance relative pour la réalisation du contrat. La somme des poids des critères est égale à 100 %.
4. Chaque critère retenu est évalué sur une échelle de 0 à 100 points, le « niveau de performance acceptable » correspondant à 70 points.
5. Un minimum de 70 points peut être exigé à l'égard de l'un ou l'autre des critères retenus dans la grille d'évaluation. Le cas échéant, une soumission qui n'atteint pas ce minimum est rejetée.
6. La note finale qualifiant une soumission est la somme des notes pondérées obtenues pour chacun des critères, lesquelles sont déterminées en multipliant la note obtenue pour un critère par le poids de ce critère.
7. Une soumission acceptable à l'égard de la qualité est celle dont la note finale est d'au moins 70 points²⁸².

Le prix de chaque soumission atteignant la qualité minimale est ensuite ajusté selon une formule fournie dans les règlements. Elle comprend un coefficient d'ajustement tenant compte de la qualité, lequel incorpore la note finale évaluant la qualité et un paramètre nommé K. Ce paramètre exprime en pourcentage « ce que l'organisme est prêt à payer de plus pour passer d'une soumission de 70 points à une soumission de 100 points, et ce, sur l'ensemble des critères²⁸³ ». Ainsi, plus la valeur du paramètre K est élevée, plus l'organisme se dit prêt à payer cher pour une soumission de meilleure qualité. La réglementation prévoit que la valeur du paramètre K « ne peut être inférieure à 15 % ni excéder 30 % » ou, pour un contrat en technologies de l'information adjudgé par un appel d'offres comportant un dialogue compétitif, 40 %²⁸⁴. Comme il en sera plus amplement question dans la partie suivante²⁸⁵, la SAAQ a obtenu une autorisation du Conseil du trésor pour majorer la valeur du paramètre K à 50 %, alors que son processus était en principe soumis au RCS, qui fixait à 30 % la valeur maximale du paramètre K.

²⁸² *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, annexe 2; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, annexe 2; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, annexe 2.

²⁸³ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, annexe 2, art. 8; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, annexe 2, art. 8; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, annexe 2, art. 8.

²⁸⁴ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, annexe 2, art. 9; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, annexe 2, art. 9; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, annexe 2, art. 9.

²⁸⁵ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166). Pour sa mise en œuvre, voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (b) (p. 218).

Pour la transformation numérique de la SAAQ, différentes instances sont impliquées dans l'analyse qualitative des soumissions, outre le comité de sélection. Cela fera l'objet de commentaires ultérieurs²⁸⁶.

(c) La tenue d'un dialogue compétitif

Le RCTI prévoit la possibilité de procéder à un appel d'offres comportant un dialogue compétitif « [l]orsque les besoins d'un organisme public présentent un haut degré de complexité²⁸⁷ ». La personne qui détient le statut de dirigeant de l'organisme doit alors autoriser la démarche²⁸⁸. Le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information* schématise cet arbre décisionnel dans sa présentation du dialogue compétitif²⁸⁹.

Selon le RCTI, ce processus consiste à « invite[r] d'abord les fournisseurs ou prestataires de services à déposer une soumission initiale », dont un comité de sélection évaluera la qualité selon la capacité des soumissionnaires et de leurs solutions à répondre aux besoins énoncés²⁹⁰. Le règlement précise que « [l]es documents d'appel d'offres doivent indiquer le nombre de soumissionnaires qui seront appelés à participer au dialogue compétitif²⁹¹ ». Ce nombre ne peut être inférieur à trois²⁹². Toutefois, si seulement deux soumissionnaires se qualifient pour le dialogue, la personne qui détient le statut de dirigeant de l'organisme doit autoriser la poursuite du processus, alors que s'il y a un seul soumissionnaire, l'appel d'offres doit être annulé²⁹³.

La loi explique clairement le déroulement du dialogue :

L'organisme tient [...] le dialogue avec chaque soumissionnaire sélectionné. Le dialogue doit s'effectuer en présence d'un vérificateur de processus indépendant désigné par l'organisme. Ce vérificateur est principalement chargé de s'assurer que le dialogue se tient de façon équitable à l'égard de tous les soumissionnaires et de manière à assurer la transparence du processus contractuel en cours.

Le dialogue compétitif vise essentiellement à préciser avec chaque soumissionnaire sélectionné une solution susceptible de répondre aux besoins de l'organisme et sur la base de laquelle chacun sera ensuite invité à présenter une offre finale. Il porte notamment sur les moyens technologiques pouvant répondre aux besoins de l'organisme, sur l'échéancier de la prestation ainsi que sur diverses modalités contractuelles.

Après avoir dialogué avec chacun des soumissionnaires sélectionnés, l'organisme public les invite à présenter une soumission finale comportant un prix ainsi qu'une démonstration de la qualité eu égard à la solution discutée et précisée lors du dialogue²⁹⁴.

²⁸⁶ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (p. 186). Pour sa mise en œuvre, voir partie III, chapitre 6, section C respectivement (iii) (p. 198), (iv) (p. 202) et (vi) (p. 214).

²⁸⁷ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 19.

²⁸⁸ *ibid.*, art. 19.

²⁸⁹ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 38.

²⁹⁰ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 20 al. 1.

²⁹¹ *ibid.*, art. 20 al. 2.

²⁹² *ibid.*, art. 20 al. 2.

²⁹³ *ibid.*, art. 20 al. 3.

²⁹⁴ *ibid.*, art. 21 et art. 22 al. 1.

Le comité de sélection évalue la qualité des soumissions finales, puis « adjuge le contrat au soumissionnaire qui a soumis le prix ajusté le plus bas²⁹⁵ ».

Comme la SAAQ n'était pas soumise au RCTI pour son processus d'adjudication parce que le gouvernement ne l'avait pas encore adopté, elle ne pouvait, à l'époque, bénéficier de ces dispositions. Ainsi, elle a obtenu du Conseil du trésor l'autorisation d'intégrer un dialogue compétitif dans son processus selon des modalités particulières qu'expose la troisième partie du rapport²⁹⁶.

(d) L'adjudication du contrat

L'organisme public adjuge le contrat selon le mode d'adjudication retenu et selon les modalités prévues dans les documents d'appel d'offres. La réglementation l'oblige ensuite à publier sur le SEAO la description initiale de ce contrat, et ce, dans le délai prescrit²⁹⁷.

Deux modalités d'adjudication méritent d'être présentées parce que la SAAQ y a eu recours dans le cadre du programme CASA. Il s'agit, d'une part, de l'adjudication sur la base du coût total d'acquisition et, d'autre part, de l'adjudication d'un contrat à commandes ou d'un contrat à exécution sur demande à un ou plusieurs fournisseurs ou prestataires de services.

(1) Le coût total d'acquisition

Comme il a été indiqué dans la sous-section ci-dessus sur la réglementation, une autre des particularités du RCTI, avec le dialogue compétitif, est la possibilité d'adjuger un contrat sur la base du coût total d'acquisition pour l'organisme plutôt qu'uniquement sur la base du prix soumissionné. Le coût total d'acquisition ajoute des coûts au prix soumissionné afin de prendre une décision en fonction de la solution économiquement la plus avantageuse durant toute la vie utile de l'acquisition²⁹⁸.

Les coûts additionnels comprennent les « coûts d'installation, d'entretien, de soutien, de configuration, de licence, d'évolution, d'interopérabilité, de formation et de migration de données de même que les coûts de tout autre élément jugé pertinent par l'organisme en lien avec les biens acquis²⁹⁹ ». L'ajustement des prix doit alors « être fondé sur des éléments quantifiables et mesurables mentionnés dans les documents d'appel d'offres³⁰⁰ ».

Comme mentionné antérieurement à la première section de ce chapitre, puisque le RCTI n'était pas en vigueur au moment du lancement de son processus d'adjudication, la SAAQ a obtenu du Conseil du trésor l'autorisation de considérer le coût total d'acquisition aux fins d'adjudication du contrat, selon des modalités particulières présentées dans la prochaine partie³⁰¹. Les documents d'appel d'offres font plutôt mention du coût total de propriété (CTP)³⁰².

²⁹⁵ *ibid.*, art 22 al. 2.

²⁹⁶ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166). Pour sa mise en œuvre, voir partie III, chapitre 6, section C (v) (p. 208).

²⁹⁷ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, chapitre VII; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, chapitre VII; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, chapitre IX.

²⁹⁸ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 15.

²⁹⁹ *ibid.*, art. 15 al. 3.

³⁰⁰ *ibid.*, art. 15 al. 2.

³⁰¹ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166). Pour sa mise en œuvre, voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (a) (p. 215).

³⁰² La documentation de la SAAQ mentionne aussi parfois le « *total cost of ownership* » (TCO). Voir par exemple Pièce 35_P-165, Présentation du 16 juin 2015 sur la stratégie commerciale d'acquisition, p. 18.

(2) Le contrat à commandes et le contrat à exécution sur demande

La réglementation permet aussi d'adjuger, lorsque les besoins sont récurrents, des contrats à commandes en matière d'approvisionnement³⁰³ ou des contrats à exécution sur demande en matière de services³⁰⁴. Le RCTI prévoit les deux. Un organisme peut « conclure un contrat à commandes en matière de technologies de l'information avec un ou plusieurs fournisseurs lorsque des besoins sont récurrents et que la quantité de biens, le rythme ou la fréquence de leur acquisition sont incertains³⁰⁵ ». Un contrat à exécution sur demande se conclut quant à lui avec un ou plusieurs prestataires de services en technologies de l'information lorsque les besoins sont récurrents, mais que « le nombre de demandes, le rythme ou la fréquence de leur exécution sont incertains³⁰⁶ ». Ces deux types de contrats peuvent être conclus pour une période maximale de cinq ans, incluant tout renouvellement³⁰⁷.

Le RCTI prévoit, pour le contrat à exécution sur demande, que « [l']organisme public indique dans les documents d'appel d'offres l'étendue des prestations de services qu'il entend requérir ou, à défaut, la valeur financière approximative du contrat³⁰⁸ ». Par ailleurs :

[l]orsque le contrat à exécution sur demande est conclu avec plusieurs prestataires de services, les demandes d'exécution sont attribuées au prestataire qui a soumis le prix le plus bas, à moins que ce prestataire ne puisse y donner suite, auquel cas les autres prestataires sont sollicités en fonction de leur rang respectif³⁰⁹.

Comme il en sera question dans la prochaine partie³¹⁰, la SAAQ a conclu plusieurs contrats à exécution sur demande relativement à sa transformation numérique, et ce, parallèlement aux contrats principaux.

(iii) L'exécution du contrat

La phase d'exécution du contrat s'amorce dès que le contrat est conclu avec l'adjudicataire. Que ce soit à la suite d'un appel d'offres ou d'un contrat de gré à gré, un suivi rigoureux s'impose afin de s'assurer du respect des modalités. De plus, il importe de souligner certaines règles particulières en matière de modification du contrat et en matière de règlement des différends.

(a) Le suivi de l'exécution

L'organisme doit mettre en œuvre des mécanismes de suivi afin de s'assurer que l'exécution du contrat soit conforme aux modalités. Pour rappel, un contrat peut couvrir plus d'un projet ou encore un projet et des activités, donc ce suivi est distinct de celui traité au chapitre précédent³¹¹.

³⁰³ Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 16; Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 41.

³⁰⁴ Règlement sur certains contrats de services des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 30; Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 45.

³⁰⁵ Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 41.

³⁰⁶ Pièce 15_P-23, Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information, 2016, p. 42.

³⁰⁷ Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 18.2; Règlement sur certains contrats de services des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 32.1; Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 41 et 45.

³⁰⁸ Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 46.

³⁰⁹ *ibid.*, art. 47 al 1.

³¹⁰ Voir partie III, chapitre 15, section C (iii) (p. 403); Témoignage de Nadia Brière, 17 juin 2025, p. 33-34.

³¹¹ Voir partie II, chapitre 3, section B, figure 5 (p. 62), et section G (p. 72).

Il y a lieu de vérifier de manière continue que l'exécution se déroule selon l'échéancier. En ce qui concerne plus précisément la facturation, selon le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, l'organisme public doit vérifier les demandes de paiement pour s'assurer de ce qui suit :

- Le contractant présente une facture pour des biens ou services déjà livrés.
- Les biens ou services ont été acceptés ou approuvés.
- La demande de paiement est conforme aux conditions contractuelles.
- Les paiements totaux ne dépassent pas les limites du contrat³¹².

De même, le contrat peut contenir différents mécanismes de protection, dont l'organisme a tout intérêt à se prévaloir pour s'assurer que le fournisseur ou le prestataire de services l'exécute correctement. À ce chapitre, on retrouve notamment les clauses pénales, qui imposent un montant fixe lorsqu'une partie ne respecte pas le contrat. En matière de technologies de l'information, le *Cahier de consultation des entreprises* (CCDE) encourage les organismes à prévoir des pénalités pour le retrait ou le remplacement d'une ressource stratégique³¹³. Le contrat peut aussi comporter des clauses particulières de retenue ou de résiliation, notamment lorsque le prestataire de services fait défaut de remplir l'une ou l'autre des conditions ou obligations qui lui incombent³¹⁴.

(b) La modification du contrat

Toujours en ce qui concerne la phase d'exécution du contrat, la LCOP prévoit qu'« [u]n contrat peut être modifié lorsque la modification en constitue un accessoire et n'en change pas la nature³¹⁵ ». « [D]ans le cas d'un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, une modification qui occasionne une dépense supplémentaire doit de plus être autorisée par le dirigeant de l'organisme public », qui peut déléguer le pouvoir d'autoriser une telle modification³¹⁶. À défaut de respecter ces conditions, le contrat public ne peut être valablement modifié.

Le principe d'immutabilité du contrat public est la consécration législative de l'affaire *Adricon*, rendue par la Cour suprême du Canada en 1977³¹⁷. La LCOP ne définissant pas la notion d'« accessoire », les tribunaux ont été appelés à décider, au cas par cas, si la modification contractuelle était conforme ou pas. Cette disposition a donné lieu à une jurisprudence abondante, dont il est difficile de saisir les tendances.

Les modifications contractuelles découlent souvent d'une évaluation déficiente des besoins en amont du processus d'adjudication³¹⁸ ou d'une mauvaise description des besoins réels dans les documents d'appel d'offres. Or, la modification d'un contrat après que l'organisme l'a adjudiqué remet en cause le principe de traitement équitable des concurrents, puisque tous n'ont pas eu l'occasion de soumissionner sur la base des besoins réels. Certains auraient pu vouloir adapter leur stratégie de soumission et d'autres ont peut-être décidé de ne pas soumissionner en raison des besoins décrits dans l'appel d'offres, alors qu'ils l'auraient fait s'ils avaient connu les besoins réels.

³¹² Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 50.

³¹³ Pièce 15_P-26, *Cahier de consultation des entreprises* (CCDE) – TI, 2025, art. 7.16.

³¹⁴ *ibid.*, art. 7.20.

³¹⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 17 al. 1.

³¹⁶ *ibid.*, art. 17 al. 2.

³¹⁷ *Adricon ltée c. East Angus (Ville d')*, [1978] 1 R.C.S. 1107.

³¹⁸ Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 289-292.

Au même titre, le fait de modifier un contrat pour ajouter à sa portée, après son adjudication, implique que l'ajout ne fait l'objet d'aucune concurrence. L'organisme public est, par conséquent, privé des effets de la concurrence sur cette modification de portée, effets qui seraient bénéfiques en ce qui concerne tant le prix que la qualité des produits ou services additionnels requis. Comme il a été indiqué à la toute première étape de ce processus, l'évaluation rigoureuse des besoins réels ainsi que leur description fidèle dans les documents d'appel d'offres sont deux conditions essentielles à une saine concurrence.

Parallèlement à cette règle encadrant les modifications contractuelles, la LCOP prévoit qu'un organisme public a l'obligation de publier au SEAO « chaque dépense supplémentaire excédant de plus de 10 % » le montant initial du contrat³¹⁹. Le RCTI précise que l'organisme doit publier cette information dans les 120 jours suivant la modification contractuelle justifiant la dépense supplémentaire³²⁰ et y inclure « les dépenses cumulées qui ont précédé celle excédant 10 % du montant initial du contrat et publie, annuellement, par la suite, chaque dépense supplémentaire³²¹ ».

(c) Le règlement des différends

Le droit québécois prévoit un cadre général concernant la procédure par laquelle un organisme public peut régler un litige. Ce cadre s'applique a fortiori aux différends visant l'exécution d'un contrat. Comme le recours aux tribunaux pour trancher les différends en matière d'exécution d'un contrat public n'est pas en cause dans le mandat de la Commission, cette sous-section traite principalement du règlement des litiges autrement que par le jugement d'un tribunal.

Le *Code de procédure civile*, particulièrement depuis la réforme de 2016, accorde une place importante aux règlements des différends hors de l'arène judiciaire. Ce code édicte l'obligation, pour les parties à un litige, de considérer le recours aux modes privés de règlement des différends avant de s'adresser aux tribunaux³²². Ces modes parallèles sont principalement la négociation entre les parties, la médiation et l'arbitrage³²³. La négociation et la médiation visent à conclure le litige par ce qu'on nomme en langage juridique une « transaction » entre les parties, aussi appelée « entente à l'amiable³²⁴ ». L'arbitrage quant à lui mène à une décision qui peut devenir directement exécutoire, c'est-à-dire dont les tribunaux peuvent forcer la mise en œuvre³²⁵.

Comme l'explique la prochaine partie, la SAAQ a eu recours à la médiation et à un règlement à l'amiable dans le cadre de l'exécution du programme CASA³²⁶.

³¹⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 22 al. 2.

³²⁰ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 70 al. 1.

³²¹ *ibid.*, art. 70 al. 2. Antérieurement à 2025, ce délai était fixé à 60 jours.

³²² *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 1 al. 3.

³²³ *ibid.*, art. 1 al. 2.

³²⁴ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 2631 à 2637.

³²⁵ *Ibid.*, art. 2638; *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 622, 642 et 645.

³²⁶ Voir partie III, chapitre 10 (p. 280).

(1) L'utilisation des modes privés de règlement des différends par l'État

L'État se distingue des autres justiciables en ce qui concerne le recours aux modes privés de règlement des différends. En lieu et place d'une obligation de considérer ces modes, l'État ne doit y recourir que s'il l'estime opportun³²⁷ et que dans la mesure où l'intérêt public ou les règles du droit québécois le permettent³²⁸. La SAAQ, en tant qu'organisme faisant partie de l'Administration gouvernementale au sens large, est assujettie à ce régime particulier³²⁹.

En plus de ce cadre juridique traitant formellement de la participation de l'État à des modes privés de règlement des différends, le Code civil contient aussi des dispositions générales qui balisent le recours à ce type d'outils. Il prévoit que l'arbitrage ne peut porter sur des « questions qui intéressent l'ordre public³³⁰ ». Les tribunaux ont cependant une interprétation très restreinte de la notion d'ordre public, de sorte que le domaine où l'arbitrage est permis est très large³³¹. En parallèle, les transactions sont aussi prohibées « sur les [...] questions qui intéressent l'ordre public³³² ». En cette matière, les tribunaux jugent, par exemple, qu'il n'est pas possible pour un organisme public de conclure une transaction en matière de fiscalité municipale³³³.

Bref, l'État est soumis à un régime quelque peu distinct de celui des particuliers quant aux modes privés de règlement des différends. Si les règles du Code civil s'appliquent à l'État de la même manière qu'aux personnes privées³³⁴, le *Code de procédure civile* fait une place restreinte aux modes privés de règlement dans un contexte public. La distinction entre personnes privées et publiques s'explique par une réticence à l'idée que la justice impliquant l'État se déroule hors de l'arène judiciaire. Les raisons sont variées. D'une part, il existe une inquiétude à l'effet que les modes privés de règlement des différends permettent à l'État d'éviter de faire face à la justice sur des questions sociales³³⁵. Les recours contre l'État ont des conséquences qui dépassent souvent le simple arbitrage entre deux parties, d'où la volonté qu'un acteur institutionnel neutre tranche. L'arène judiciaire peut généralement annihiler le rapport de force inégal entre l'État et une simple partie privée, ce que ne permettent pas toujours les modes privés de règlement des différends. D'autre part, ces modes se déroulent presque toujours sous le voile de la confidentialité³³⁶, à l'inverse du mode judiciaire, dont la publicité des débats est un principe cardinal³³⁷. Cette différence de visibilité cause parfois un malaise lorsque les litiges engageant l'État – donc par ricochet l'ensemble de la société – se terminent derrière des portes closes³³⁸. Il existe donc un risque que certains manquements répétés des organismes publics ne soient jamais mis au jour, nuisant à la surveillance publique de l'État.

³²⁷ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 75 al. 1.

³²⁸ *ibid.*, art. 75 al. 2; Martine Valois et Valérie Costanzo, « Les conditions du recours aux modes privés de règlement des différends par les organismes de l'État », dans Pierre Noreau, Emmanuelle Bernheim, Maya Cochecho, Catherine Piché, Jean-François Roberge et Catherine Rossi (dir.), *22 chantiers sur l'accès au droit et à la justice*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 179, aux p. 184-185.

³²⁹ Martine Valois et Valérie Costanzo « Les conditions du recours aux modes privés de règlement des différends par les organismes de l'État », dans Pierre Noreau, Emmanuelle Bernheim, Maya Cochecho, Catherine Piché, Jean-François Roberge et Catherine Rossi (dir.), *22 chantiers sur l'accès au droit et à la justice*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 179, aux p. 190-191 et 199-200.

³³⁰ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 2639 al. 1.

³³¹ *Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs*, 2007 CSC 34, paragr. 109 (motifs maj.) et 219 (motifs diss.).

³³² *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 2632.

³³³ *Québec (Ministre des Transports) c. Boudreault*, J.E. 99-1165 (C.S.); *109796 Canada inc. (Arcelormittal Exploitation Minière) c. Port-Carrier (Ville)*, 2017 QCTAQ 08329.

³³⁴ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 1376.

³³⁵ Marie-Claire Belleau, Martine Valois et Julien Paquet, « L'intérêt public : limite au recours aux modes privés de prévention et de règlement des différends par l'État », [2026], p. 15 et 23-33 [à paraître].

³³⁶ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 4 al. 1.

³³⁷ *ibid.*, art. 11; *Société Radio-Canada c. Personne désignée*, 2024 CSC 21, paragr. 1.

³³⁸ Marie-Claire Belleau, Martine Valois et Julien Paquet, « L'intérêt public : limite au recours aux modes privés de prévention et de règlement des différends par l'État », [2026], p. 19-20 [à paraître].

Ainsi, le recours à des modes privés de règlement des différends par un organisme de l'État résulte toujours d'un équilibre entre les avantages indéniables de tels processus et les risques qu'ils comportent sur le plan des principes ou du respect des lois en vigueur. Or, l'État québécois ne dispose pour l'instant d'aucune politique formelle en vigueur encadrant les décisions des organismes publics quant au recours aux modes privés de règlement des différends³³⁹. Ces derniers doivent donc se replier sur les principes généraux prévus dans certaines lois québécoises, dont le *Code de procédure civile* et le *Code civil du Québec* mentionnés ci-dessus.

(2) L'utilisation des modes privés de règlement des différends dans un processus contractuel

En matière contractuelle, le domaine qui intéresse la Commission, il est généralement admis que le recours aux modes privés de règlement des différends est possible, voire encouragé³⁴⁰. Ce type de litige « [porte] bien souvent sur des enjeux qui ne dépassent pas les intérêts des parties et dont la confidentialité d'une entente ne risque pas d'ébranler la réputation de l'État³⁴¹ ». Les différents règlements de la LCOP encouragent d'ailleurs les organismes publics à régler leurs différends à l'amiable³⁴². On y prévoit aussi la possibilité de recourir à l'arbitrage, à la condition, pour les ministères et organismes budgétaires, d'en obtenir l'autorisation du ministre de la Justice³⁴³. La SAAQ, à titre d'organisme autre que budgétaire, n'est pas assujettie à cette exigence d'autorisation.

Malgré cette acceptation relativement naturelle des modes privés de règlement des différends en matière contractuelle, une règle cardinale demeure : « l'espace normatif prévu par les lois³⁴⁴ » doit permettre au litige d'être tranché autrement que par un tribunal.

(iv) La fin du contrat

À la fin de tout contrat en matière de technologies de l'information, l'organisme doit évaluer le rendement de l'entreprise qui l'a exécuté et publier la description finale du contrat au SEAO.

(a) L'évaluation de rendement

Comme il a été mentionné au sujet de la réglementation, le RCTI prévoit l'obligation, pour un organisme qui a attribué un contrat dont le montant total payé est égal ou supérieur à 100 000 \$, de procéder à une évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services³⁴⁵. Cette obligation s'applique aussi « lorsque ce montant est inférieur à 100 000 \$ dans la mesure où le rendement est considéré comme insatisfaisant³⁴⁶ ».

³³⁹ Marie-Claude Belleau et Martine Valois, « Les modes de prévention et de règlement des différends et l'État: espace normatif règlements » (2025), 103 *La Revue du Barreau canadien* 828, p. 866-867.

³⁴⁰ Marie-Claire Belleau, Martine Valois et Julien Paquet, « L'intérêt public : limite au recours aux modes privés de prévention et de règlement des différends par l'État », [2026], p. 37-41 [à paraître].

³⁴¹ *ibid.*, p. 38.

³⁴² *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 78 al. 1; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 54 al. 1; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 41 al. 1.

³⁴³ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 78 al. 2; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 54 al. 2; *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 41 al. 2.

³⁴⁴ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 75 al. 2.

³⁴⁵ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 79 al. 1.

³⁴⁶ *ibid.*, art. 79 al. 1.

« L'organisme public doit compléter son évaluation au plus tard 60 jours après la date de la fin du contrat et transmettre au fournisseur ou au prestataire de services un exemplaire du rapport d'évaluation³⁴⁷ ». Ce dernier pourra alors commenter ledit rapport³⁴⁸, ce qui permettra à la personne qui occupe le poste de dirigeant de l'organisme de décider de maintenir ou de modifier son évaluation³⁴⁹.

Un organisme public pourra faire mention dans les documents d'un prochain d'appel d'offres, qu'il se réserve :

la possibilité de refuser tout soumissionnaire qui, au cours des 2 années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet de la part de cet organisme, d'une évaluation de rendement insatisfaisant, [...] ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions³⁵⁰.

Selon le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, « [l]a qualité du travail d'un fournisseur ou prestataires de services s'illustre autant par la qualité de ses produits que dans le rapport coût-bénéfice de ses développements informatiques³⁵¹ ». Cette qualité est quantifiable, entre autres, « par le respect des délais, par l'atteinte des objectifs phasiques et par le respect des coûts prévus³⁵² ».

(b) La publication au SEAO de la description finale du contrat

La réglementation prévoit finalement l'obligation pour l'organisme de publier la description finale du contrat adjudgé par appel d'offres public, et ce, dans les 90 jours suivant sa fin³⁵³. Cette description comprend notamment le montant total payé pour le contrat³⁵⁴. S'il s'agit d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande auquel participent respectivement plusieurs fournisseurs ou prestataires de services, la description inclut « leur nom respectif et le montant total payé à chacun d'eux³⁵⁵ ».

³⁴⁷ *ibid.*, art. 80.

³⁴⁸ *ibid.*, art. 81.

³⁴⁹ *ibid.*, art. 82 al. 1.

³⁵⁰ *ibid.*, art. 7.

³⁵¹ Pièce 15_P-23, *Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, 2016, p. 51.

³⁵² *ibid.*, p. 51.

³⁵³ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 38.2 al. 1; *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 51.2 al. 1; *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 71 al. 1.

³⁵⁴ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 38.2 al. 2(1); *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 51.2 al. 2(1); *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 71 al. 2(1).

³⁵⁵ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 38.2 al. 2(2); *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 51.2 al. 2(2); *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 71 al. 2(2).

Partie III

L'enquête sur les faits

La partie III du rapport traite de la preuve entendue par la Commission. Elle combine ainsi les témoignages recueillis pendant les audiences et les pièces déposées pour reconstituer les faits pertinents dans le cadre du mandat à deux volets de la Commission. En effet, elle présente les causes et circonstances des problèmes de gestion et de réalisation du programme CASA, de même que le niveau de connaissance de tels problèmes par les personnes en autorité à la SAAQ et dans les ministères concernés. Une fois les faits établis, la Commission prend par moments position sur certains gestes accomplis ou omis.

CHAPITRE 1 – LES DÉBUTS DE LA MODERNISATION DES SYSTÈMES DE TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (2011-2013)

Pour les besoins des travaux de la Commission, la modernisation des systèmes de technologies de l'information de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) commence en 2011, bien avant le démarrage du programme Carrefour des services d'affaires (CASA). Une fois décrit le contexte de cette modernisation (section A), le chapitre portera sur ce que la SAAQ a appelé son « plan de pérennité », adopté en novembre 2011 et démarré au tournant de l'année 2012 (section B).

A/ Le contexte de la modernisation

Les origines du programme CASA remontent aux années 2000, au moment où la SAAQ fait le constat de la désuétude de ses systèmes de technologies de l'information¹. Cette vétusté touche plus particulièrement deux de ses quatre grands secteurs d'activité, présentés au deuxième chapitre de la précédente partie² : l'accès au réseau routier, principalement fondé sur l'évaluation des compétences de conduite et l'immatriculation des véhicules, et l'indemnisation et la réadaptation des personnes accidentées de la route. Comme on le voit au tableau 2 du chapitre indiqué³, ces secteurs relèvent respectivement des vice-présidences à l'accès au réseau routier (ARR) et au Fonds d'assurance (FA). La vétusté observée est à la fois d'ordre technologique et d'ordre fonctionnel, c'est-à-dire qu'elle nuit à l'arrimage entre la technologie et les besoins.

Sur le plan technologique, les infrastructures qui supportent les applications et les données de la SAAQ datent des années 1980. La vie utile de la technologie utilisée tire à sa fin⁴, et ce problème touche à la fois les secteurs de l'ARR et du FA. En effet, les banques de données qui soutiennent les secteurs d'activité de la SAAQ se trouvent sur une plateforme centrale⁵. Or, elles reposent entre autres sur un système intégré de gestion des données (IDMS, *Integrated Database Management System*) et sur le langage de programmation COBOL (*Common Business-Oriented Language*), créé pour programmer des applications de gestion⁶. Des acteurs de l'administration publique comme le directeur général des projets d'envergure de la SAAQ, Alain Dubé, ont perçu ces technologies comme désuètes, exprimant leur inquiétude qu'il soit difficile de recruter des personnes pour leur entretien⁷.

Sur le plan fonctionnel, la SAAQ a développé les systèmes technologiques du secteur de l'ARR de manière éparse à travers les années, au gré de l'évolution des lois et règlements dont elle devait assurer la mise en œuvre⁸. Elle a effectué certains changements à la hâte pour répondre à des décisions gouvernementales, sans que la programmation soit nécessairement optimale⁹. De même, les personnes apportant ces nombreuses modifications aux applications ont omis d'y joindre une documentation

1 Témoignage d'Annie-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 23-26.

2 Voir partie II, chapitre 2, section A (p. 48). Voir aussi Pièce 8_P-6, *Présentation de la Société de l'assurance automobile du Québec*, p. 14.

3 Voir partie II, chapitre 2, section B (ii) (p. 50).

4 Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 187; Pièce 74_P-1256, PV du CA du 20 octobre 2011, p. 7.

5 Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 185.

6 *ibid.*, p. 186; Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 106 et 113.

7 Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 187.

8 Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 106.

9 Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 186.

fonctionnelle complète et facile d'accès¹⁰. Il en résulte une difficulté non seulement d'entretenir les applications, mais aussi de les faire évoluer en fonction des besoins¹¹.

La nécessité de moderniser ses systèmes informatiques coïncide avec une demande du gouvernement que la SAAQ redresse sa situation financière. Lors du discours du budget 2013-2014, dans un contexte de contrôle des dépenses, le gouvernement a en effet demandé aux organismes relevant de l'État de rendre des comptes plus complets sur leurs activités¹². Depuis le début des années 2000, la SAAQ fait face annuellement à un déficit moyen récurrent de plus de 35 millions \$, si bien qu'en 2012, sa dette atteignait 218 millions \$¹³. À ce moment-là, bien que le gouvernement ne perçoive pas la SAAQ comme une société mal gérée¹⁴, il exige davantage de rigueur de sa part afin qu'elle rétablisse son équilibre budgétaire.

En mai 2013, la SAAQ indique au Conseil du trésor qu'elle entend recourir de manière accrue aux technologies de l'information dans l'objectif d'augmenter sa productivité et de réduire ses dépenses¹⁵. Le gouvernement approuve cette orientation et, malgré ses exigences de redressement financier, il accorde à la SAAQ l'autorisation d'augmenter temporairement son effectif, que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) mesure en équivalents temps complet (ETC), afin de réaliser ses projets en matière de technologies de l'information¹⁶. La SAAQ allègue devant le gouvernement que les coûts de cette augmentation de l'effectif se justifient puisqu'elle récupérera l'investissement effectué¹⁷. Le gouvernement autorise donc l'augmentation de l'effectif de la SAAQ, mais uniquement de manière temporaire, dans l'optique que la modernisation technologique amène un assainissement des finances de la SAAQ¹⁸.

C'est dans cette perspective qu'intervient une entente avec le ministère des Finances¹⁹. La SAAQ obtient 1 % des droits et de la taxe de vente lors de l'immatriculation d'un véhicule (jusqu'à concurrence de 20 millions \$ annuellement)²⁰. Cette entente s'accompagne d'un engagement explicite de la SAAQ de réduire son déficit cumulé à 191 millions \$ à l'échéance de l'entente en mars 2016²¹ et à rembourser entièrement sa dette cumulée en 2026²².

Bref, pour des raisons technologiques, fonctionnelles et financières, le remplacement des systèmes de technologies de l'information s'imposait comme un incontournable à la SAAQ à l'aube des années 2010.

10 *ibid.*, p. 186-187.

11 Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada Ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 106.

12 Pièce 24_P-52, *Discours sur le budget 2013-2014*, p. 27; Témoignage de Sylvain Gaudreault, 21 mai 2025, p. 80-82.

13 Pièce 24_P-53, CT général du 21 mai 2013, p. 5.

14 Témoignage de Sylvain Gaudreault, 21 mai 2025, p. 83.

15 Pièce 24_P-53, CT général du 21 mai 2013, p. 1; Pièce 74_P-1257, Présentation au CA intitulée « Sur la route de la performance », 11 janvier 2013, p. 4; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 228-230.

16 Pièce 24_P-53, CT général du 21 mai 2013, p. 5.

17 *ibid.*, p. 1.

18 Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 37.

19 Témoignage de Samir Hareb, 8 octobre 2025, p. 100-101.

20 Pièce 92_P-1959, *Entente de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers*, signée le 11 juin 2013.

21 *ibid.*

22 Pièce 92_P-1958, Courriel du 18 février 2013 de Josée Carignan à Samir Hareb et al., avec pièce jointe intitulée « Amélioration de la performance de la Société de l'assurance automobile du Québec », p. 5.

B/ Le plan de pérennité (de 2011 à 2013)

Afin de répondre à la problématique de la désuétude technologique et fonctionnelle des systèmes informatiques, la SAAQ élabore à l'automne 2011 un plan de pérennité. La présente section décrit son contenu (sous-section i), son démarrage l'année suivante (sous-section ii) et l'évaluation de ses bénéfices en février 2013 (sous-section iii).

(i) Adoption du plan de pérennité (novembre 2011)

La SAAQ s'est dotée en novembre 2011 du plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier, connu plus simplement sous l'appellation « plan de pérennité²³ ». Il présente les nombreuses phases durant lesquelles la SAAQ entend moderniser ses technologies de l'information dans les deux secteurs touchés par la désuétude (FA et ARR). Ce plan devait démarrer dès le début de 2012 et se déployer sur 11 années pour se terminer en 2022²⁴.

Le plan de pérennité compte deux grands volets : la conversion des données à travers le plan de délestage de l'IDMS (voir le haut de la figure 7, en vert) et le plan de rénovation de l'ARR (voir le milieu de la figure, en jaune).

Le plan de rénovation ne vise que les systèmes technologiques du secteur de l'ARR. Il s'agit d'un volet de modernisation plus complet qui répond aux besoins contemporains de la mission de la SAAQ. En effet, cette rénovation consiste à revoir le patrimoine informatique des systèmes existants pour transformer les processus opérationnels, et à concevoir une nouvelle architecture des applications²⁵. Cette rénovation se divise en huit blocs numérotés de A à H, illustrés à la figure 7 ci-dessous et représentant diverses étapes qui se chevauchent dans le temps²⁶.

Finalement, le plan de pérennité comprend des volets transversaux à la conversion des données et à la rénovation du secteur de l'ARR, appelés « blocs de réalisation communs » ou « blocs communs ». Il s'agit de travaux d'encadrement et de gouvernance des projets technologiques, représentés tout au bas de la figure en bleu pâle, et de l'infrastructure technologique et de l'environnement de développement et de sécurité, un peu plus haut en vert foncé, qui s'appliquent aux éléments des deux plans, de délestage et de rénovation²⁷.

²³ Pièce 74_P-1256, PV du CA du 20 octobre 2011, p. 7-8; 74_P-1258, PV du CA du 17 novembre 2011, p. 4-7.

²⁴ Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 129.

²⁵ Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 18-25; Pièce 74_P1256, PV du CA du 20 octobre 2011, p. 8.

²⁶ Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHSC intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 28-29.

²⁷ Pièce 74_P-1259, Présentation au CA intitulée « Rapport du Plan de pérennité », 31 octobre 2013.

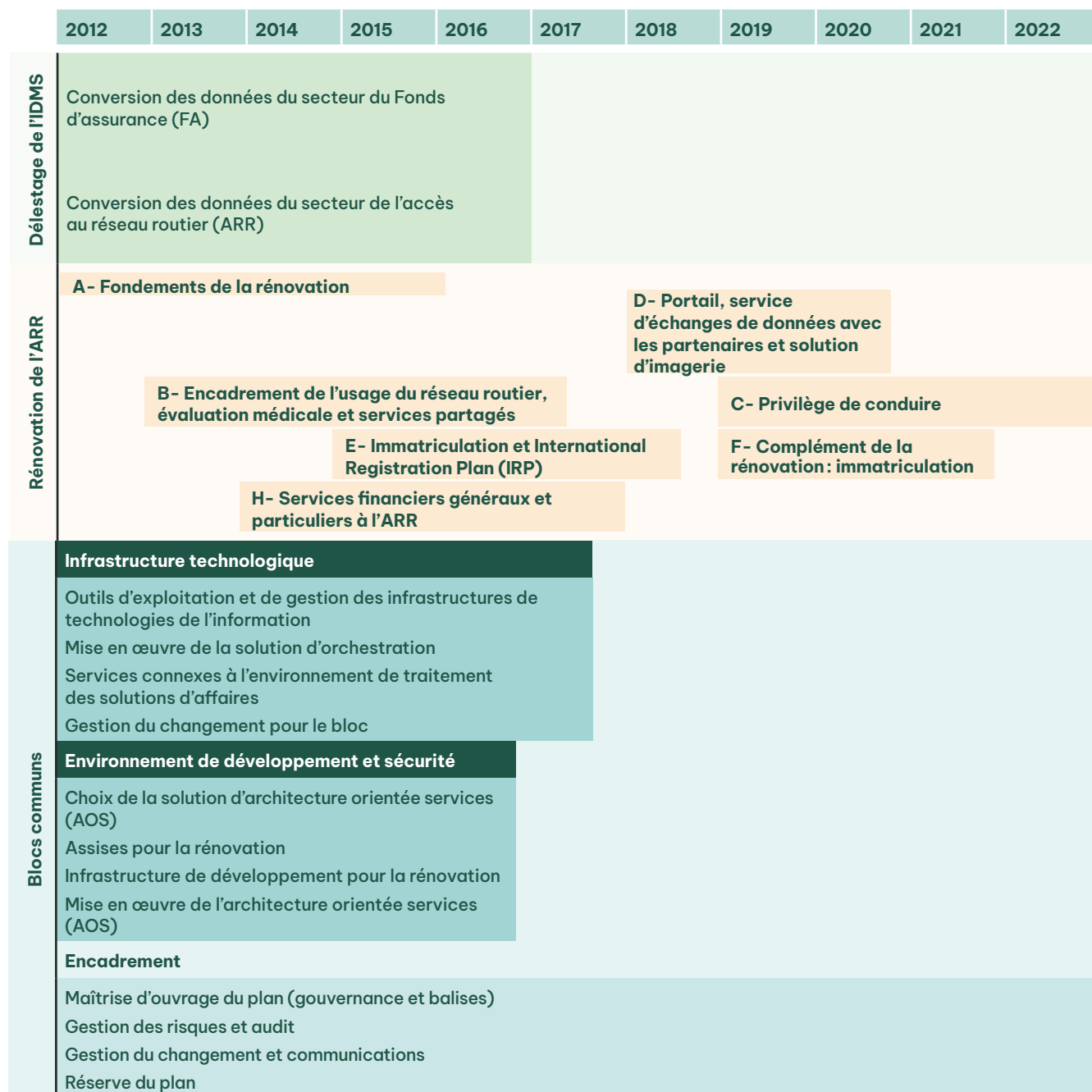


Figure 7. Blocs et chronologie de réalisation du plan de pérennité prévus en 2012²⁸

28 Figure tirée principalement de : Pièce 74_P-1639.9, Schéma intitulé « Planifications exécutives du Plan de pérennité », 27 février 2012. La figure intègre des éléments de : Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHS intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 28-29; Pièce 74_P-1640.32, Présentation au Comité directeur intitulée « Rapport du gestionnaire du plan pour la période du 1^{er} au 31 décembre 2013 », 4 février 2014, p. 2; Pièce 2_X-2145, Présentation au CA intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », janvier 2014, p. 5.

Le plan de pérennité a donc été 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 11 ans, sa réalisation comporte une succession de portions de modernisation (figure 8). Comme nous l'avons vu à la figure précédente, l'un des volets les plus substantiels – la rénovation des systèmes technologiques du secteur de l'accès au réseau routier (ARR) – se divise lui-même en huit blocs de réalisation (A à H) « complets » et « autonomes », d'une portée bien « encadrée²⁹ ». Au sein de ces volets et blocs, la SAAQ organise le travail en différents projets, soumis à autant d'approbations usuelles en matière de démarrage et d'investissements³⁰. La Société planifie ainsi la durée (3 à 4 ans) et le budget (30 à 35 M\$) de chaque bloc de réalisation en subdivisant à nouveau ces blocs en projets de moindre durée (1 à 3 ans) et de moindre budget (2 à 10 M\$) respectivement, tel qu'il est indiqué à la figure 8 ci-dessous³¹. Ainsi, chaque année, seuls de 3 à 5 blocs et de 10 à 15 projets doivent être actifs, pour une estimation annuelle de 33 millions \$. Ce recours à l'allotissement se distingue de l'approche du programme CASA, divisé en livraisons de grande ampleur qui embrassent d'un seul coût un grand nombre de processus opérationnels de la SAAQ.

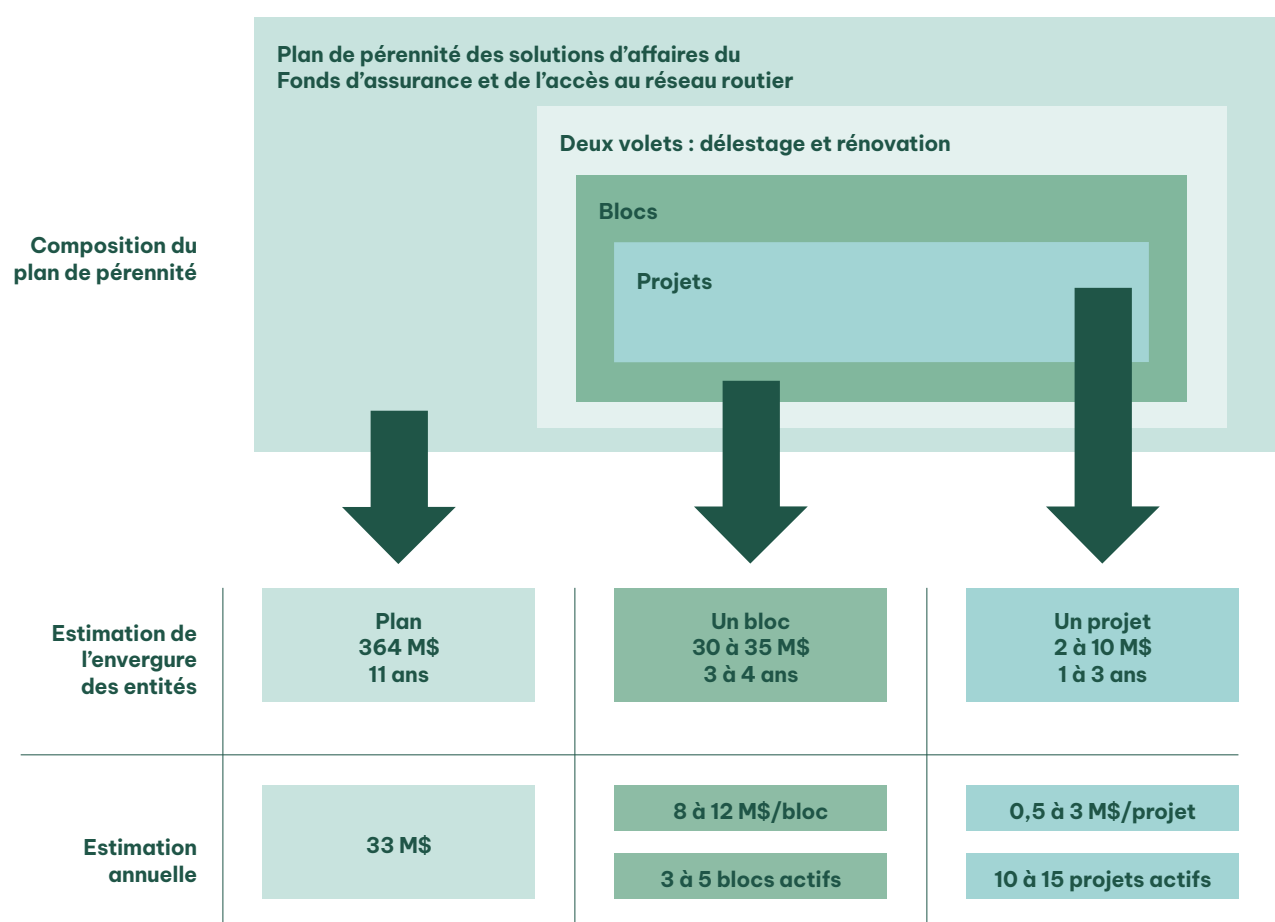


Figure 8. Découpage du plan de pérennité en entités gérables³²

²⁹ Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 123 ; Pièce 74_P-1260, « Appel d'offres P19043.pdf », p. 13-14.

³⁰ Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHS intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011; Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 131 et 133.

³¹ Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 131.

³² Figure tirée de: Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHS intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 39.

Le plan de pérennité se distingue aussi du programme CASA par ses modes de réalisation. En effet, la SAAQ prévoit développer par elle-même les solutions technologiques choisies³³. Dans le document présentant le plan de pérennité au conseil d'administration de la SAAQ en novembre 2011, la direction de la Société explique les nombreuses raisons qui rendent plus difficile le recours à un partenaire externe pour assurer un rôle majeur dans la réalisation du plan. Elle estime à l'époque que la délégation d'importantes responsabilités à l'externe cadre mal avec le caractère fondamental des missions dont il est question dans le plan³⁴. De même, l'ampleur de la rénovation de l'ARR rend difficile l'évaluation des besoins plusieurs années à l'avance. Cela constitue un obstacle pour placer un partenaire externe au centre du plan de pérennité³⁵. Par contraste, dans le programme CASA, la SAAQ confie à un seul partenaire la majeure partie de la conception de la solution technologique.

Du point de vue technologique, le plan de pérennité prévoit du développement sur mesure, que les témoins appellent « développement maison », par opposition à l'acquisition et à la personnalisation d'un progiciel de gestion intégré (PGI) dans le programme CASA³⁶. Le troisième chapitre de la présente partie expose cette distinction³⁷. Dans le cadre des réflexions préalables au plan de pérennité, la SAAQ estime explicitement, en 2010, que « malgré une certaine tendance à l'usage de progiciels verticaux ou intégrés, les spécificités légales et réglementaires font en sorte que le cœur des solutions d'affaires ne peut reposer sur de tels progiciels³⁸ ». Par contre, elle envisage de se doter de progiciels génériques pour satisfaire des besoins spécifiques et ciblés comme les applications financières ou la gestion de la relation client³⁹.

De même, contrairement au programme CASA où la conversion de données se fait après la réalisation de nouveaux systèmes, la SAAQ décide, dans son plan de pérennité, de procéder d'abord à la conversion des données avant d'apporter tout changement majeur aux applications⁴⁰. PricewaterhouseCoopers (PwC), à qui la SAAQ a commandé à l'automne 2011 une analyse des risques du projet de conversion des données et une analyse des enjeux concernant le projet de rénovation, considère que cette séquence permet de diminuer les risques⁴¹.

Sur le plan financier, le plan de pérennité nécessite une augmentation importante des investissements de la SAAQ en technologies de l'information. L'évaluation budgétaire effectuée au moment de l'adoption du plan est de 364 millions \$ en investissements sur une période de 11 ans⁴². La SAAQ doit donc hausser d'environ 25 millions \$ par année ses investissements en technologies de l'information pour satisfaire les besoins supplémentaires que génère le plan de pérennité⁴³. La rénovation des systèmes technologiques du secteur de l'ARR recevrait ainsi plus des trois quarts de l'enveloppe budgétaire, soit 286 millions \$ sur 364 millions \$⁴⁴.

33 Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 32. Voir aussi Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHSC intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 37-45.

34 Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 32.

35 *ibid.*, p. 32.

36 Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHSC intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 40-41; Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 32; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 10 et 42.

37 Voir partie III, chapitre 3, section B (iii) (p. 134).

38 Pièce 74_P-1262, Présentation au CRHSC-CTI intitulée « Rénovation ARR – Vision et orientations TI », 19 octobre 2010, p. 9.

39 *ibid.*, p. 9; Pièce 74_P-1271, Présentation au CTI intitulée « Rénovation ARR – Choix technologiques », 21 octobre 2010, p. 23.

40 Pièce 26_P-85, Documents relatifs à SAP Canada ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, p. 117.

41 Pièce 74_P-1263, *Rapport final portant sur l'analyse de risque effectuée par PwC*, 12 octobre 2011, p. 5; Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 43.

42 Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 29.

43 *ibid.*, p. 35.

44 *ibid.*, p. 29.

(ii) Démarrage du plan de pérennité (janvier 2012)

Le plan de pérennité démarre en 2012. Les premières démarches visent la conversion des données du Fonds d'assurance (FA) et de l'Accès au réseau routier (ARR)⁴⁵. La SAAQ perçoit la conversion des données du FA et de l'ARR comme prioritaire et essentielle au second volet du plan⁴⁶.

Or, les premiers résultats du plan de pérennité ne sont pas à la hauteur des attentes. Lors de son témoignage, Karl Malenfant, qui est embauché comme vice-président aux technologies de l'information (VPTI), est très critique de l'avancement du plan à son arrivée à la SAAQ en septembre 2013⁴⁷. Certains éléments de preuve tempèrent ce portrait sévère, notamment quant à l'avancement de la conversion des données⁴⁸. Dès 2013, l'étape préliminaire de la démonstration de faisabilité, aussi connue sous le nom de preuve de concept ou *proof of concept*⁴⁹, dans le cadre du projet de conversion des données du FA, n'est pas concluante, et la SAAQ change de fournisseur⁵⁰. De plus, l'ampleur de la rénovation de l'ARR cause des problèmes dans l'arrimage des travaux parmi les personnes travaillant en silo au sein de l'équipe du bloc A et dans l'adoption des nouveaux concepts d'architecture d'entreprise (AE) et l'architecture orientée services (AOS)⁵¹. Le comité de direction de la SAAQ estime, en 2014, lors de la réalisation du bloc A concernant les fondements de la rénovation, que procéder par blocs est difficile considérant la forte intégration des différentes composantes de l'ARR⁵². Ainsi, les retards s'accumulent, et ce, jusqu'en septembre 2014⁵³.

(iii) L'évaluation des bénéfices du plan de pérennité (février 2013)

Lors de l'adoption du plan de pérennité en novembre 2011, la SAAQ ne procède pas immédiatement à l'estimation des bénéfices quantitatifs qui en résulteront. Pour le vice-président aux technologies de l'information (VPTI) de l'époque, Michel Léveillé, la modernisation des technologies s'impose comme une nécessité, peu importe son caractère rentable⁵⁴. Toutefois, le Conseil du trésor oblige la SAAQ à faire cette estimation comme préalable à l'autorisation d'augmenter son effectif⁵⁵, discutée au début du chapitre.

En février 2013, la SAAQ procède donc à l'évaluation des retombées quantitatives de son plan de pérennité et estime qu'elles sont de l'ordre de 637 millions \$ sur 21 ans⁵⁶. Ces bénéfices se divisent en trois catégories : 184 millions \$ en réduction de dépenses grâce à la transition vers des services en

45 Pièce 74_P-1258, PV du CA du 17 novembre 2011, p. 7; Pièce 74_P-1266, Présentation intitulée Rapport mensuel du gestionnaire du Plan de pérennité, 22 mars 2012, p. 5.

46 Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 17; Pièce 74_P-1258, PV du CA du 17 novembre 2011, p. 7; Pièce 74_P-1266, Présentation intitulée Rapport mensuel du gestionnaire du Plan de pérennité, 22 mars 2012, p. 5; Pièce 2_X-2144, Présentation destinée au Comité directeur intitulée Rapport du gestionnaire du plan, 11 septembre 2012, p. 5.

47 Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 43-48.

48 Voir, à titre d'exemple : Pièce 74_P-1640.69, Compte rendu du comité de coordination du Bloc Conversion ARR, 16 décembre 2014; Pièce 74_P-1640.71, Rapport détaillé de suivi de projet 76919 du Bloc Conversion ARR, 13 janvier 2015; Pièce 74_P-1640.72, Rapport détaillé de suivi de projet 76920 du Bloc Conversion ARR, 13 janvier 2015.

49 Office québécois de la langue française, « démonstration de faisabilité », *Grand Dictionnaire terminologique*, 2021, <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/26559108/demonstration-de-faisabilite> (consulté le 17 décembre 2025).

50 Pièce 74_P-1267, Présentation faite au CA de la SAAQ intitulée « Rapport du gestionnaire du Plan de pérennité », 31 octobre 2013, p. 2.

51 Pièce 74_P-1640.32, Présentation au Comité directeur intitulée « Rapport du gestionnaire du plan pour la période du 1^{er} au 31 décembre 2013 », 4 février 2014, p. 2 et 7; Pièce 74_P-1640.16, Documents portant sur le Bloc A du Plan de pérennité, en liasse, p. 69.

52 Pièce 74_P1381, Note au CA de la SAAQ ayant pour objet « Stratégies de transformation numérique et de mise en place (déploiement) », 11 avril 2023, p. 2.

53 Pièce 35_P174, « Rapport du gestionnaire du plan, présenté au conseil d'administration » le 30 octobre 2014, p. 2 et 4.

54 Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 34-40.

55 *ibid.*, p. 34-35.

56 Pièce 74_P-1264, Présentation au CTI-CV intitulée « Bénéfices Plan stratégique – présentation détaillée, 27 février 2013; Pièce 74_P-1265, Document présenté au CTI-CV intitulé « Tableau synthèse des bénéfices », février 2013.

ligne, 250 millions \$ principalement en augmentation des revenus grâce à la modification des modalités de paiement et 203 millions \$ en gains d'agilité technologique (réduction des coûts de développement et diminution des investissements prévus en technologies de l'information)⁵⁷. Ces bénéfices profitent en bonne partie à la SAAQ elle-même (365 millions \$), mais aussi à son Fonds d'assurance (191 millions \$) et, dans une moindre mesure, au gouvernement (81 millions \$)⁵⁸.

Le plan de pérennité se transforme radicalement en 2014 avec le mandat de positionnement d'un PGI, dont traite le troisième chapitre de cette partie. Avant, il importe d'introduire un élément important du contexte juridique : deux décisions gouvernementales, du Conseil du trésor et du Conseil des ministres, qui allègent l'encadrement de la SAAQ dans ses projets technologiques.

57 Pièce 74_P-1264, Présentation au CTI-CV intitulée « Bénéfices Plan stratégique – présentation détaillée », 27 février 2013, p. 20 ;
Pièce 74_P-1265, Document présenté au CTI-CV intitulé « Tableau synthèse des bénéfices », février 2013.

58 Pièce 74_P-1265, Document présenté au CTI-CV intitulé « Tableau synthèse des bénéfices », février 2013.

CHAPITRE 2 – L'ALLÈGEMENT DE L'ENCADREMENT DE LA SAAQ DANS LA GESTION DE SES PROJETS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (2014)

Un des premiers événements qui ressortent de l'analyse des enjeux de reddition de comptes du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) est la démarche d'allègement réglementaire entreprise par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) avant le démarrage de CASA en 2017. En effet, deux décisions gouvernementales – l'une du Conseil du trésor, l'autre du Conseil des ministres – sont venues assouplir l'encadrement des projets technologiques de la SAAQ par l'État central (section A). En contrepartie, la SAAQ a, peu après, mis à jour sa Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles (section B). Ces événements sont lourds de conséquences (section C).

A/ Les dérogations à la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement

Comme nous l'avons relaté¹, l'Assemblée nationale a adopté en 2011 la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGRI)², qui édicte le cadre de gouvernance des organismes publics en matière de technologies de l'information. Elle prévoit différentes règles portant sur la planification et la gestion des bénéfices des ressources informationnelles, ainsi que sur l'approbation, le suivi et le bilan des projets technologiques.

La SAAQ perçoit à ce moment-là que les règles gouvernementales d'encadrement des projets technologiques freinent son agilité³. Elle s'en plaint à de nombreuses reprises⁴. Selon la présidente-directrice générale de la SAAQ de l'époque, Nathalie Tremblay, les obligations de reddition de comptes au Conseil du trésor font double emploi avec les règles dont la SAAQ s'est dotée pour rendre des comptes à son conseil d'administration⁵. La SAAQ doit donc composer avec deux séries de règles, l'une émanant du Conseil du trésor et l'autre de l'interne⁶. Dans ce contexte, la reddition de comptes au dirigeant principal de l'information (DPI) du Conseil du trésor est perçue par les autorités de la Société comme inutile⁷.

1 Voir partie II, chapitre 3, section A (i) (p. 59).

2 RLRQ, c. G-1.03.

3 Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 230-232.

4 Pièce 74_P-1640.35, PV du CTI, 3 février 2010; Pièce 74_P-1640.36, Aide-mémoire du comité de direction, 17 janvier 2011.

5 Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 51-53.

6 Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 233.

7 Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 40-48. Sur le rôle de DPI, voir partie II, chapitre 3, section C (i) (p. 65).

Au début de l'année 2014, la SAAQ dépose donc une demande d'allègement réglementaire au gouvernement⁸. Pour le ministre des Transports de l'époque, Sylvain Gaudreault, cette demande constitue le deuxième volet d'une démarche entreprise par la SAAQ en 2013, évoquée au chapitre précédent⁹. Celle-ci permettait à la SAAQ d'augmenter son effectif afin de faciliter la modernisation de ses systèmes technologiques en échange d'une reddition de comptes accrue et d'une réduction de son déficit. En tablant sur une nouvelle demande, la SAAQ souhaite obtenir plus de flexibilité dans la mise en œuvre de son projet de modernisation.

Le gouvernement acquiesce à la demande de la SAAQ, ce qui se concrétise par deux décisions : l'une du Conseil du trésor et l'autre du Conseil des ministres.

(i) Le CT 213662 (février 2014)

Le Conseil du trésor prend sa décision le 18 février 2014¹⁰. Il dispense la SAAQ de l'application de certaines dispositions des *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles*¹¹, un outil normatif adopté par le Conseil du trésor en vertu de la LGRI¹². Outre une dérogation sans grande importance pour le programme CASA¹³, la dispense significative vise des obligations relatives au suivi des projets en ressources informationnelles.

Tel qu'il a été expliqué à la partie précédente¹⁴, la SAAQ avait l'obligation de rendre compte de l'avancement des projets à sa présidence-direction générale et de lui présenter un plan de redressement dès qu'un problème se présentait à l'égard du « coût », de l'« échéancier » ou de la « portée » d'un de ses projets¹⁵. De même, dans le cas d'un dépassement de coûts au-delà d'un certain seuil¹⁶, la SAAQ devait en informer la personne ayant le statut de DPI¹⁷. Si cette dernière jugeait insatisfaisant le plan de redressement associé à ce dépassement, elle pouvait recommander au Conseil du trésor de suspendre le projet¹⁸.

La modification apportée par le Conseil du trésor permet à la SAAQ d'effectuer le suivi de ses projets non pas par l'intermédiaire de personnes occupant le poste de président-directeur général ou de DPI, mais par l'intervention d'une « autorité désignée par la Société de l'assurance automobile du Québec¹⁹ ». Le Conseil du trésor accorde en effet à la SAAQ la liberté de désigner elle-même la personne qui doit recevoir la reddition de comptes, les plans de redressement et l'information en cas de dépassement de coûts.

⁸ Pièce 73_P-987, Note de Nathalie Tremblay au conseil d'administration le 14 février 2014 ; Pièce 16_P-30, Procès-verbal de la réunion téléphonique, CA de la SAAQ, 14 février 2014.

⁹ Témoignage de Sylvain Gaudreault, 21 mai 2025, p. 167-168. Sur le premier volet, voir partie III, chapitre 1, section A (p. 118).

¹⁰ Pièce 24_P-56, Demande de CT 213662, 18 février 2014.

¹¹ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013).

¹² Voir partie II, chapitre 3, section A (ii) (p. 61).

¹³ Le Conseil du trésor permet à la SAAQ de transmettre sa programmation annuelle en ressources informationnelles en fonction de la fin de son année financière (31 décembre) plutôt qu'en fonction de celle de l'exercice financier du gouvernement (Pièce 24_P-56, Demande de CT 213662, 18 février 2014, p. 2).

¹⁴ Voir partie II, chapitre 3, section G (p. 72).

¹⁵ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 9 (art. 16 al. 1).

¹⁶ Le moindre de 10 % ou 500 000 \$ dans le cas d'un projet dont le coût autorisé est supérieur à 1 M\$.

¹⁷ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 9 (art. 16 al. 1).

¹⁸ *ibid.*, p. 10 (art. 16 al. 2).

¹⁹ Pièce 24_P-56, Demande de CT 213662, 18 février 2014, p. 2.

Le Conseil du trésor adhère donc à la conception de la SAAQ voulant qu'elle soit improprement soumise à une double gouvernance et que cette situation risque d'occasionner des délais dans la réalisation de ses projets technologiques²⁰. Dans les motifs justifiant sa décision, le Conseil du trésor tient compte du fait que la SAAQ « s'est dotée d'une politique et de règles sur la planification, l'autorisation, la gestion et la reddition de comptes en ressources informationnelles qui s'inspirent des meilleures pratiques du domaine²¹ ». Pour la SAAQ et le Conseil du trésor, les règles en vigueur à la SAAQ sont équivalentes à ce que prévoient la LGGRI et ses règles²². La politique interne reprend effectivement certaines mesures prévues dans la réglementation de la LGGRI, notamment l'obligation d'effectuer un suivi des projets et d'informer la personne jouant le rôle de DPI dans les cas de dépassements de coûts importants²³. Néanmoins, lors de l'adoption du CT 213662, le Conseil du trésor ajoute une obligation pour la SAAQ : il exige que son conseil d'administration adopte « une politique-cadre en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles²⁴ » et que la personne ayant le statut de DPI l'approuve²⁵.

(ii) Le décret ministériel (mars 2014)

Le Conseil des ministres passe le décret 245-2014 deux semaines après l'adoption du CT 213662 par le Conseil du trésor²⁶, suivant la recommandation du ministre responsable de la SAAQ, Sylvain Gaudreault²⁷. Ce décret soustrait la SAAQ aux règles d'autorisation de projet prévues à LGGRI. En 2014, cette loi prévoit que le conseil d'administration de la SAAQ autorise tout projet en ressources informationnelles²⁸, et ce, sans égard au coût du projet²⁹. La SAAQ doit transmettre les documents d'autorisation à la personne qui détient le statut de DPI pour qu'elle puisse formuler ses avis et recommandations³⁰. La LGGRI prévoit donc déjà un régime allégé d'autorisation des projets pour la SAAQ par rapport à d'autres organismes publics, dont le Conseil du trésor doit autoriser tous les projets³¹.

La SAAQ obtient une dispense simple, sans condition, de cet encadrement législatif visant l'autorisation de projets en ressources informationnelles³². Elle ne reçoit conséquemment plus aucun encadrement de l'État central quant à l'autorisation de ses projets³³. Tout comme le Conseil du trésor, le Conseil des ministres fonde sa décision sur l'existence de mécanismes de gouvernance au sein de la SAAQ qui répondent aux objectifs de la LGGRI³⁴.

²⁰ *ibid.*, p. 1.

²¹ *ibid.*, p. 1.

²² Témoignage de Guy Morneau, 14 mai 2025, p. 14.

²³ Pièce CESIS_P-2541, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles de la SAAQ*, 2013, p. 3.

²⁴ Pièce 24_P-56, Demande de CT 213662, 18 février 2014, p. 3.

²⁵ *ibid.*, p. 3; Témoignage de Sylvain Gaudreault, 21 mai 2025, p. 140.

²⁶ Pièce 16_P-29, Décret 245-2014, 5 mars 2014.

²⁷ Pièce 24_P-55, Note explicative soustraction à l'application de la Loi, p. 2. Pour la notion de ministre responsable, voir partie II, chapitre 1, section B (ii) (p. 35).

²⁸ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 14(2) et art. 15 al. 1 [version en vigueur en 2014].

²⁹ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 7-8 (art. 9 et suiv.); Pièce 74_P-1640.37, Aide-mémoire du comité de direction, 26 novembre 2012, p. 3. Voir partie II, chapitre 3, section F (i) (p. 70).

³⁰ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 7 (art. 9 al. 2).

³¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 47. Voir *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ c. G-1.03, art. 14(1) et 15 [version en vigueur en 2014].

³² Pièce 16_P-29, Décret 245-2014, 5 mars 2014, p. 2.

³³ La SAAQ est néanmoins toujours soumise aux obligations prévues la LGGRI concernant la planification, voir partie II, chapitre 3, section D (i) (p. 67). La preuve révèle que la SAAQ s'est d'ailleurs conformée à ces obligations, voir partie III, chapitre 11, section A (ii) (p. 319).

³⁴ Pièce 16_P-29, Décret 245-2014, 5 mars 2014, p. 2.

B/ La Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles (juin 2014)

Suivant ces deux décisions, le décret et le CT, le conseil d'administration de la SAAQ adopte, en juin 2014³⁵, une version modifiée de sa Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles³⁶. Il répond ainsi à la demande du Conseil du trésor dans le CT 213662 d'adopter « une politique-cadre en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles »³⁷.

La politique adoptée par la SAAQ est essentiellement une copie de la politique en vigueur depuis 2013, à quelques exceptions près. Parmi leurs rares différences, la nouvelle politique accorde au conseil d'administration de la Société la possibilité de déléguer l'autorisation des projets³⁸. La nouvelle politique comporte les mêmes obligations d'information en cas de dépassements de coûts au-delà d'un certain seuil³⁹. Cependant, l'information doit cette fois, non pas être transmise à la personne détenant le statut de DPI⁴⁰, mais à celle détenant le statut de dirigeant sectoriel de l'information (DSI) de la SAAQ⁴¹. Or, comme il a été souligné dans la précédente partie⁴², la SAAQ désigne, dans sa nouvelle politique, la personne à la tête de la Vice-présidence aux technologies de l'information (VPTI) comme la personne jouant le rôle de DSI⁴³.

Le 31 juillet 2014, le DPI approuve cette politique-cadre⁴⁴.

C/ Les conséquences de l'allègement réglementaire sur le programme CASA

L'allègement réglementaire accordé à la SAAQ en 2014 par le Conseil du trésor et le Conseil des ministres a eu des conséquences sur le déroulement du futur programme CASA. Tout d'abord, en vertu de la Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles de la SAAQ, le programme CASA n'a pas nécessité d'approbation du Conseil du trésor pour démarrer⁴⁵. En vertu des *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles*, prises par le Conseil du trésor, certes, seul le conseil d'administration de la SAAQ aurait eu à approuver le projet, mais la demande d'autorisation aurait été transmise à la personne ayant le statut de DPI afin qu'elle puisse formuler ses avis et recommandations⁴⁶.

³⁵ Pièce 101_P-2479.10-2, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 1 [2010-2017]), p. 508-515.

³⁶ Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014.

³⁷ Pièce 24_P-56, Demande de CT 213662 du 18 février 2014, p. 3.

³⁸ Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 3.

³⁹ Le moindre de 10 % ou de 500 000 \$ dans le cas d'un projet dont le coût autorisé dépasse 1 million \$. Voir Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 3.

⁴⁰ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 9 (art. 16).

⁴¹ Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 3.

⁴² Voir partie II, chapitre 3, section (C) (ii) (p. 65).

⁴³ Pièce 74_P-1118, *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*, 7 mai 2014, p. 1-2.

⁴⁴ Pièce 74_P-1117, Lettre à Karl Malenfant de la part de Jean-Marie Lévesque, 31 juillet 2014.

⁴⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 50.

⁴⁶ Pièce 24_P-57, *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* (version de 2013), p. 7 (art. 9, al. 2).

Plus fondamentalement, le CT 213662 a libéré la SAAQ de l'obligation d'informer le ou la DPI d'un dépassement de coûts de 10 % du coût autorisé d'un projet ou de 500 000 \$ lorsque le projet a un coût initial supérieur à 1 million \$⁴⁷. Dorénavant, la Société doit plutôt informer son ou sa DSI d'un tel dépassement de coûts. Or, tel qu'il a été indiqué ci-dessus, une même personne occupe alors les postes de DSI et de VPTI: Karl Malenfant. De même, Karl Malenfant deviendra aussi le chargé du programme CASA. Ainsi, l'obligation du chargé de programme de dénoncer à la ou au DSI un dépassement de coûts devient une obligation factice: le chargé de projet doit s'informer lui-même d'un dépassement de coûts de son projet⁴⁸. Notons tout de même qu'un processus interne à la SAAQ prévoit que le conseil d'administration doit être informé de certains dépassements de coûts⁴⁹.

La Commission a de la difficulté à comprendre en quoi la dispense d'informer le ou la DPI des dépassements de coûts d'un projet pouvait donner à la SAAQ davantage d'agilité dans la gestion de ses projets en ressources informationnelles. Ni le ministre des Transports de l'époque, Sylvain Gaudreault, ni la présidente-directrice générale de la SAAQ durant cette période, Nathalie Tremblay, ne sont capables d'expliquer la raison de cet allègement⁵⁰. Si le discours d'autonomisation d'une société d'État repose sur une certaine logique lorsqu'elle vise l'autorisation des projets (et des délais qu'engendre un tel processus), il n'a aucune résonance lorsque la SAAQ est dispensée d'avertir l'État central de dépassements de coûts.

Une chose est certaine, les autorités gouvernementales concernées ont pris la décision d'alléger la reddition de comptes de la SAAQ en toute connaissance de cause. Le ministre des Transports de l'époque donne son autorisation⁵¹ et les instances habilitées, soit le Conseil du trésor et le Conseil des ministres, approuvent ces allègements. La SAAQ n'a fait aucune fausse déclaration à cet égard, et le gouvernement a adhéré volontairement à cette mouvance au sein des sociétés d'État de réclamer davantage d'autonomie par rapport à l'État central⁵².

En théorie, cette dispense de déclarer les dépassements de coûts d'un projet occupe une place importante dans le mandat de la Commission, plus particulièrement quant à établir ce que savaient les personnes en autorité des dépassements de coûts du programme CASA. Cependant, dans la pratique, cette dispense a cessé d'être en vigueur au début de l'année 2018 en raison de la réforme de la LGRI qui visait précisément à ramener dans le giron de la surveillance gouvernementale les organismes publics qui avaient reçu des dérogations, tel qu'il est expliqué à la partie précédente⁵³. La dérogation a disparu avant l'explosion des coûts de la livraison 2 du programme CASA⁵⁴, que nous abordons au chapitre 10 de la présente partie⁵⁵. Néanmoins, l'abrogation du décret en 2018 a créé un imbroglio dans les comptes que la SAAQ doit rendre à l'État⁵⁶.

Après ce détour contextuel, nous reviendrons au déroulement de la modernisation des systèmes technologiques en abordant, dans le prochain chapitre, la nouvelle posture de la SAAQ, celle du positionnement d'un progiciel de gestion intégré (PGI). Cette posture s'éloigne des principes qui guidaient le plan de pérennité.

⁴⁷ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 54-55.

⁴⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 242-244.

⁴⁹ Pièce CESIS_P-2542, Présentation intitulée « Processus d'autorisation et de suivi des projets en technologies de l'information », p. 2 et 4.

⁵⁰ Témoignage de Sylvain Gaudreault, 21 mai 2025, p. 147-148 et 152; Témoignage de Nathalie Tremblay, 14 septembre 2025, p. 55-67.

⁵¹ Pièce 24_P-55, Note explicative soustraction à l'application de la Loi, p. 2.

⁵² Sur le choix de la décentralisation, voir partie II, chapitre 1, section B (i) (p. 34).

⁵³ Voir partie II, chapitre 3, section (A) (i) (p. 59).

⁵⁴ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 59.

⁵⁵ Voir partie III, chapitre 10 (p. 280).

⁵⁶ Voir partie III, chapitre 11 (p. 318).

CHAPITRE 3 – LE POSITIONNEMENT D’UN PGI (2014-2015)

Le plan de pérennité démarré en 2012 comprend deux volets principaux : d’une part, la conversion des données des secteurs d’activité du Fonds d’assurance et de l’accès au réseau routier et, d’autre part, la rénovation de l’utilisation des technologies de l’information de ce dernier secteur. Le plan se décompose ensuite en blocs de réalisation complets et autonomes, ayant une portée bien encadrée, puis en projets. Il mise sur le développement maison de solutions technologiques, le maintien de la maîtrise d’œuvre par la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) et la conversion des données avant tout apport de modifications importantes aux applications.

Ces orientations changent presque du tout au tout lorsque Karl Malenfant prend connaissance de l’état d’avancement des travaux à son arrivée à la Vice-présidence aux technologies de l’information (VPTI) de la SAAQ (section A). Le chapitre se concentre sur la démarche de positionnement d’un progiciel de gestion intégré (PGI). On y retrace son développement durant un an alors que se déroulent en parallèle un processus de demande d’information auprès du marché et des discussions avec un fournisseur. Les travaux entrepris pour rénover l’accès au réseau routier de l’automne 2013 au printemps 2014 en élargissent la portée, permettant au VPTI de diffuser son idée d’implanter une suite de PGI à la SAAQ (section B). S’ensuit un mandat intensif pour positionner un PGI à l’automne 2014 (section C). Finalement, différentes instances de la SAAQ approuvent successivement la décision d’acquérir une suite de PGI à l’hiver 2014-2015 (section D), s’éloignant ainsi du plan de pérennité adopté deux ans plus tôt.

A/ L’embauche de Karl Malenfant (2013)

En septembre 2013¹, la SAAQ embauche Karl Malenfant au poste VPTI. Il remplace Michel Léveillé, parti à la retraite². Karl Malenfant a une grande expérience des programmes technologiques d’envergure puisqu’il a piloté au début des années 2000 le projet Service d’information clientèle (SIC) à Hydro-Québec³. Certains membres du conseil d’administration se souviennent de ce projet comme l’un des éléments importants dans la décision d’embaucher Karl Malenfant⁴. À ce sujet, son président de 2013 à 2016, Guy Morneau, est clair : l’expérience du futur VPTI représentait une occasion en or pour la SAAQ⁵.

Karl Malenfant commence son mandat par la réalisation d’un diagnostic de l’état de santé de la « fonction TI⁶ », confiée, comme nous le verrons au prochain chapitre, à une proche rencontre chez Hydro-Québec⁷. Ce concept provenant du domaine de la gestion, « *IT function* » en anglais, désigne toutes les ressources nécessaires pour exécuter les activités en lien avec les technologies de l’information au sein d’une organisation, et ce, en vue de produire les résultats et l’impact escomptés.

1 Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 139-140.

2 Témoignage d’Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 38.

3 Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 144-145; Pièce CESIS_P-2536, Complément d’information de candidature, VPTI-SAAQ, Karl Malenfant, 1^{er} mai 2025.

4 Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 146-149 et 192-194; Témoignage d’Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 31-32.

5 Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 146.

6 Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 160-168; Pièce 74_P-1640.6, Bilan de santé, p. 74.

7 Voir partie III, chapitre 4, section A (p. 152).

B/ La transition du plan de pérennité tel qu'adopté au positionnement d'un PGI

En parallèle du diagnostic de la fonction TI, Karl Malenfant prend la tête du plan de pérennité. Il le transforme au cours de sa première année à la SAAQ avec d'abord l'élargissement de la portée du bloc H (sous-section i) qui mène au printemps 2014 à un processus de demande d'information et au lancement d'un premier projet associé au bloc H dans sa nouvelle forme (sous-section ii). L'idée d'une suite de PGI s'impose en même temps jusqu'à ce que le VPTI la formalise dans un mandat de positionnement confié à son directeur général des programmes d'envergure (sous-section iii).

(i) L'élargissement de la portée du bloc H (d'octobre 2013 à mars 2014)

Une des premières interventions de Karl Malenfant porte sur le devancement du calendrier de réalisation du bloc H, qui devait démarrer après le bloc B. D'après le plan de pérennité, on amorçait la rénovation de l'accès au réseau routier (ARR) avec ce bloc portant sur l'encadrement de l'usage du réseau routier, l'évaluation médicale et les services partagés, comme on le voit à la figure 7 du premier chapitre de la présente partie, parce qu'il s'agissait des « services les plus sollicités sur le plan des changements⁸ ». Le bloc H, quant à lui, concernait les services d'arrière-guichet de la SAAQ (finances, approvisionnement, etc.)⁹.

Initialement, le bloc H ne visait que les fonctions d'arrière-guichet liées au secteur de l'accès au réseau routier, celles « nécessaires pour les applications “Immatriculation” et “Privilege de conduire” et la prestation autonome de services », et devait se terminer en 2018¹⁰. Or, dès l'entrée en fonction du nouveau VPTI, le vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance, Yves Frenette, fait des démarches auprès de lui pour devancer la réalisation du bloc H¹¹. Selon ce dernier, le calendrier initial de la réalisation du bloc H ne répond pas suffisamment rapidement à la désuétude du progiciel qui supporte le « système comptable » de la SAAQ¹². Le Plan d'investissement régulier 2013 comprenait en effet un projet pour le remplacer¹³. En réfléchissant à l'arrimage entre ce dernier projet et le bloc H du plan de pérennité, la SAAQ choisit d'ajouter au bloc H la modernisation des fonctions financières du « système comptable¹⁴ ».

8 Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHSC intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 28.

9 Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 23-25; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 13-14. Les témoins et la documentation utilisent aussi l'expression anglaise « *back office* » (bureau administratif). Voir par exemple Pièce 35_P-155, « Bilan du RFI concernant la Rénovation du domaine financier », p. 6.

10 Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHSC intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 28.

11 Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 41-42.

12 Pièce 74_P-1063, Document de travail intitulé « Progiciels financiers », 21 octobre 2013, p. 8; Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 41-42.

13 Il s'agit du projet DBS (77001), pour Dun & Bradstreet Software, dont la SAAQ doit remplacer le progiciel désuet *Millennium*. Voir Pièce 74_P-1063, Document de travail intitulé « Progiciels financiers », 21 octobre 2013, p. 8; Pièce 35_P-200, Historique des RFI, p. 1.

14 Pièce 74_P-1063, Document de travail intitulé « Progiciels financiers », 21 octobre 2013, p. 18; Pièce 2_X-2148, Présentation au comité directeur intitulée « Fiche synthèse du Bloc H de la Rénovation ARR », 4 mars 2013, p. 4. Voir Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 51-52.

(ii) Le lancement de la demande d'information et du premier projet du bloc H (de mars à juin 2014)

La SAAQ publie ainsi du 24 mars au 12 mai 2014¹⁵ un avis d'appel d'intérêt¹⁶ pour inviter les fournisseurs de progiciels de gestion financière à une première phase d'un processus qu'on appelle aussi demande d'information (*request for information* ou RFI), ce qui lui permet d'obtenir des informations de leur part afin d'améliorer sa connaissance d'un domaine d'activité¹⁷. Ainsi, la SAAQ peut mieux exprimer ses besoins en vue de l'octroi ultérieur d'un contrat¹⁸. Le conseil d'administration autorise par ailleurs en avril 2014 le lancement du premier projet du bloc H, intitulé « Rapport d'affaires sur la rénovation des services financiers et sélection d'un progiciel financier¹⁹ », qui permettrait de répondre aux besoins déterminés tant par la Vice-présidence à l'accès au réseau routier que par la Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance²⁰.

Cinq fournisseurs répondent à l'appel d'intérêt : Infor, Oracle, SAP, Médiasolution et Microsoft²¹. La SAAQ organise des rencontres avec eux en mai et juin 2014 afin qu'ils présentent leur solution²², produit un bilan préliminaire le 19 juin 2014²³, fait évaluer les solutions par des experts « affaires²⁴ », puis présente le 4 septembre 2014²⁵ un court bilan qui esquisse les étapes subséquentes au comité de pilotage de la Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance²⁶. Or, cette demande d'information mène à davantage que la simple connaissance de ce que le marché offre comme progiciel financier. C'est à ce moment-là que se concrétise le projet d'acquiescer une suite de PGI pour répondre à de nombreux besoins en technologies de l'information.

¹⁵ Pièce 35_P-200, Historique des RFI, p. 1.

¹⁶ Pièce 74_P-1270, Demande d'information SAAQ-AINT-025 portant sur le Progiciel de gestion financier, 27 mars 2014, et Addendas, en liasse; Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 13-14.

¹⁷ Sur l'avis d'appel d'intérêt en général, voir partie II, chapitre 4, section C (i) (a) (p. 94).

¹⁸ Voir généralement Pièce CESIS-2534, Extrait du site Web du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie – Marchés publics, « Les étapes d'un appel au marché public » (consulté en décembre 2025).

¹⁹ Il deviendra le projet 78930, « Rénovation corporative du domaine financier », voir Pièce 35_P-154, Évaluation des fabricants concernant le projet 78930, Rénovation corporative du domaine financier, du 29 juillet 2014.

²⁰ Pièce 74_P-1269, Note au CA intitulée « 78930-Démarrage d'un projet », 24 avril 2014; Pièce 74_P-1268, PV du CA du 24 avril 2014, p. 7; Pièce 2_X-2148, Présentation au comité directeur intitulée « Fiche synthèse du Bloc H de la Rénovation ARR », 4 mars 2013, p. 6.

²¹ Pièce 35_P-200, « Historique des RFI », p. 1.

²² *ibid.*, p. 1-4.

²³ Pièce 35_P-153, Document de travail du projet Rénovation du domaine financier du 19 juin 2014.

²⁴ Pièce 35_P-154, Évaluation des fabricants concernant le projet 78930 Rénovation corporative du domaine financier du 29 juillet 2014.

²⁵ Pièce 74_P-1640.4, Risque 4-5, p. 2.

²⁶ Pièce 35_P-155, Bilan du RFI concernant la Rénovation du domaine financier, p. 1.

(iii) La diffusion de l'idée d'une suite de PGI (de février à août 2014)

Tel que l'explique le premier chapitre de la présente partie²⁷, l'orientation principale du plan de pérennité, quant au mode de développement technologique, est le développement sur mesure à l'interne, mais l'usage de progiciels génériques est aussi envisagé pour quelques besoins ciblés²⁸. Le développement sur mesure à l'interne, que les témoins appellent le « développement maison », consiste en l'élaboration au sein de la SAAQ d'applications sur mesure et personnalisées répondant aux besoins opérationnels et technologiques de l'organisation. Les progiciels génériques sont des « solutions informatiques [...] qui répondent [...] de façon optimale à un besoin particulier (p. ex. gestion financière)²⁹ ». Ils peuvent provenir de fournisseurs variés selon le besoin auquel le progiciel doit répondre. Dans le bloc H, l'acquisition d'un progiciel financier s'inscrivait précisément dans cette démarche, alors que certains produits sur le marché permettaient de répondre assez facilement aux besoins de la SAAQ sans nécessité de les adapter outre mesure.

Karl Malenfant profite de la demande d'information aux fournisseurs de progiciels financiers pour sonder leur capacité de répondre aussi à un ensemble de besoins technologiques de la SAAQ par une suite de PGI³⁰. Depuis son entrée en fonction, Karl Malenfant promeut petit à petit l'idée d'utiliser une suite de PGI pour remplacer le plan de pérennité³¹. Contrairement au développement sur mesure à l'interne ou aux progiciels génériques, l'acquisition d'une suite de PGI est une stratégie technologique qui vise à se procurer auprès du même vendeur une suite de produits technologiques génériques de manière à y intégrer tout le fonctionnement d'une organisation³². Une telle suite comprend, au-delà d'un PGI, des composantes comme un logiciel de gestion des relations avec la clientèle et une plateforme technologique qui inclut un environnement de développement intégré, une orchestration et une intégration de processus, une gestion de la sécurité et des identités, etc.³³. Le bilan présenté à l'une des vice-présidences dresse un portrait positif des suites de PGI et l'hypothèse qu'il s'agit d'une solution de rechange intéressante au développement maison³⁴. Toutefois, la SAAQ est déjà consciente, au vu de la demande d'information, que seuls deux éditeurs de PGI sont en mesure de répondre à l'ensemble de ses besoins³⁵.

C/ Le mandat de positionnement d'un PGI

Concrètement, le mandat de positionnement d'un PGI, planifié à la fin de l'été 2014 (sous-section i), est confié à un seul des éditeurs mondiaux de ce type de produits, SAP. L'entreprise a répondu à l'appel d'intérêt au printemps 2014 (sous-section ii). Les rencontres et échanges entre la SAAQ et SAP au cours du mandat seront très nombreux (sous-section iii).

²⁷ Voir partie III, chapitre 1, section B (i) (p. 120).

²⁸ Pièce 74_P-1271, Présentation au CTI intitulée « Rénovation ARR – Choix technologiques », 21 octobre 2010, p. 23 ; Pièce 74_P-1261, Présentation au CTI-CRHSC intitulée « Plan pérennité solutions d'affaires – Solution globale de pérennité », 19 octobre 2011, p. 40-41 ; Pièce 102_P-2409, Présentation au CA de la SAAQ intitulée « Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier », version amendée, 17 novembre 2011, p. 32.

²⁹ Pièce 1_P-1, Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025, février 2025, p. 41 (à la note 10).

³⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 53-55.

³¹ *ibid.*, p. 53-55.

³² Pièce 74_P-1272, Note de recherche produite par le Groupe Gartner, « Standardizing ERP Systems, Will It Work for You », 2 janvier 2001 (où « ERP » signifie « *enterprise resource planning* », sachant qu'un PGI s'appelle en anglais un « *ERP software package* » ; Pièce 35_P-150, Présentation au CTI recommandant la poursuite des travaux du plan de pérennité du 18 février 2015, p. 3. Voir aussi Témoignage de Caroline Lortie, 28 avril 2025, p. 248.

³³ Pièce 34_P-140, Bilan de la demande d'information (AINT-025) aux éditeurs de progiciels de gestion financière, 3 mars 2015, p. 11.

³⁴ Pièce 35_P-155, Bilan du RFI concernant la Rénovation du domaine financier, p. 7.

³⁵ *ibid.*, p. 6. Voir aussi Pièce 35_P-153, Document de travail du projet Rénovation du domaine financier, 19 juin 2014, p. 2-4 ; Pièce 34_P-140, « Bilan de la demande d'information (AINT-025) aux éditeurs de progiciels de gestion financière », 3 mars 2015, p. 11.

Le cœur de la démarche est d'évaluer la capacité d'un PGI à répondre aux besoins de la SAAQ dans ce qu'on appelle une démarche d'appariement (sous-section iv). La courte durée du mandat pousse à évaluer l'opportunité d'utiliser un PGI en discutant avec un seul éditeur, mais l'équité entre les soumissionnaires lors de l'appel d'offres qui pourrait découler de la démarche deviendrait alors difficile à maintenir (sous-section v). Finalement, la SAAQ décide d'estimer en décembre 2014 les coûts et bénéfices associés à l'acquisition d'un PGI par opposition à la mise en œuvre du plan de pérennité dans sa forme précédant le mandat de positionnement (sous-section vi).

(i) La planification du mandat (d'août à septembre 2014)

En août 2014, Alain Dubé, le directeur général des programmes d'envergure au sein de la VPTI, est nommé à la direction d'un mandat qui vise à analyser avant la fin de l'automne la possibilité pour la SAAQ de satisfaire aux besoins technologiques par l'acquisition d'une suite de PGI³⁶. Ainsi, plutôt que de développer à l'interne les blocs du plan de pérennité portant sur la rénovation de l'accès au réseau routier (ARR), la SAAQ souhaite analyser s'il y a « un potentiel accru d'utiliser » une suite de PGI³⁷. À la rencontre de démarrage, il appelle ce dossier la « [d]émarche de positionnement d'un PGI dans le cadre du Plan de Pérennité », ou par la suite simplement « positionnement d'un PGI ».

Dès le début de son mandat, Alain Dubé dresse les principaux paramètres de cette analyse dans un document à usage interne. L'objectif du mandat est le suivant :

Obtenir (ou non) l'assurance raisonnable que l'utilisation partielle ou complète d'un ERP [*enterprise resource planning (software)* ou PGI] pour la modernisation des processus d'affaire[s] spécifiques SAAQ pourra nous [la SAAQ] apporter de la valeur, et conséquemment faire diminuer les coûts et/ou le temps de mise en place de la Réno[vation]–ARR³⁸.

Alain Dubé note qu'il faudra d'abord « définir la notion d'assurance raisonnable³⁹ ». Il propose alors plusieurs démarches pour atteindre les objectifs du positionnement d'un PGI, notamment visiter des organisations similaires à la SAAQ qui ont implanté un PGI et réaliser en laboratoire une démonstration de faisabilité, ou « une preuve de concept pour un processus à définir » en utilisant le PGI déjà en usage à la SAAQ pour la facturation des municipalités⁴⁰. Le lendemain, en reprenant ce document sous forme de présentation, il ajoute l'idée d'obtenir un avis de la firme Gartner⁴¹. Déjà à ce moment-là, Alain Dubé est conscient que les implantations de PGI dans les entreprises et organisations publiques ont donné des résultats « mitigés » et qu'ils ont occasionné des coûts élevés⁴². Le mandat de positionnement d'un PGI doit être l'occasion de comprendre ces échecs pour que la SAAQ fasse autrement⁴³.

³⁶ Pièce 84_P-1878.1, « MOP Positionnement PGI », p. 6; Pièce 35_P-156, « Bilan des visites de client[s] du comité de suivi », 14 novembre 2014, p. 19; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 64.

³⁷ Pièce 74_P-1141, Présentation intitulée « Positionnement d'un progiciel de gestion intégrée – Rencontre de démarrage », p. 20.

³⁸ Pièce 74_P-1064, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, Louise Savoie, Danielle Boucher et Danny Shields intitulé « Dossier ERP automne 2014 » et pièce jointe, 6 août 2014, p. 3. Voir aussi Pièce 74_P-1207, Présentation du « Mandat positionnement PGI VPTI v01 », août 2014, p. 4.

³⁹ Pièce 74_P-1064, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, Louise Savoie, Danielle Boucher et Danny Shields intitulé « Dossier ERP automne 2014 » et pièce jointe, 6 août 2014, p. 3.

⁴⁰ *ibid.*, p. 3-4.

⁴¹ Pièce 74_P-1207, Présentation du « Mandat positionnement PGI VPTI v01 », août 2014, p. 5. Gartner est une firme américaine de service-conseil qui est l'une des références mondiales en matière de technologies de l'information (Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 249-250).

⁴² Pièce 74_P-1064, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, Louise Savoie, Danielle Boucher et Danny Shields intitulé « Dossier ERP automne 2014 » et pièce jointe, 6 août 2014, p. 2; Pièce 74_P-1207, Présentation du « Mandat positionnement PGI VPTI v01 », août 2014, p. 4.

⁴³ Pièce 74_P-1064, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, Louise Savoie, Danielle Boucher et Danny Shields intitulé « Dossier ERP automne 2014 » et pièce jointe, 6 août 2014, p. 3; Pièce 74_P-1207, Présentation du « Mandat positionnement PGI VPTI v01 », août 2014, p. 4.

À la fin du mois d'août, la SAAQ établit donc une approche pour déterminer si un PGI peut répondre aux besoins de la Société. Ce plan reprend l'idée des visites à des entreprises similaires, y ajoute une vigie auprès de la firme Gartner, une analyse de la documentation soumise à la première phase de la demande d'information, des démonstrations à partir d'approximativement cinq scénarios opérationnels ainsi que des échanges⁴⁴.

À la rencontre de démarrage, le 10 septembre 2014, Alain Dubé rappelle l'analyse du positionnement des progiciels effectuée quatre ans plus tôt en 2010 en vue de la rénovation du secteur de l'accès au réseau routier. Elle examinait quatre grands modèles technologiques : les progiciels à portée verticale, les progiciels génériques, les plateformes d'intégration et l'environnement de développement d'applications sur mesure⁴⁵. Le premier modèle, qui comprend les « [p]rogiciels couvrant l'ensemble d'un domaine d'activité (p. ex. Assurances) », est coloré en rouge parce que « [l]es spécificités légales et réglementaires du domaine ARR font en sorte que le cœur des solutions d'affaires ne peut reposer sur de tels progiciels⁴⁶ ». Les troisième et quatrième modèles sont au contraire colorés d'un vert franc parce qu'ils sont, dans la présentation d'Alain Dubé, « [e]n ligne avec les besoins de la SAAQ⁴⁷ ». La coloration diffère toutefois, d'une présentation à l'autre, pour le deuxième modèle, celui des progiciels génériques. En effet, lorsque la présentation au comité des technologies de l'information (CTI) du conseil d'administration de la SAAQ datant de 2010 colore les progiciels génériques d'un vert pâle, celle d'Alain Dubé emploie un gris dont il ne définit pas la signification dans la légende⁴⁸.

Dans sa présentation qui concerne ainsi les progiciels génériques, Alain Dubé recadre le questionnement sur les choix technologiques entre deux nouvelles options qui excluent le développement sur mesure à l'interne⁴⁹ : d'une part, un ensemble de PGI provenant du même éditeur et, d'autre part, l'approche du meilleur produit (*best of breed*) par laquelle la SAAQ « privilégierait, pour chacun des modules, le meilleur produit sur le marché, indépendamment de la marque⁵⁰ ».

Bien que le positionnement d'un PGI, démarré en août 2014 avec l'affectation d'Alain Dubé, soit le processus par lequel la SAAQ souhaite analyser si une suite de PGI est une solution appropriée, l'idée de Karl Malenfant semble avoir été arrêtée bien avant. Dès le début de 2014, il souhaite aborder la question avec des représentants de SAP⁵¹. En mars 2014, lorsque la SAAQ prépare la première phase de la demande d'information, Karl Malenfant est conscient que le cadre de cette demande lui permettra de « poser des questions et aller plus loin⁵² ». En juillet 2014, Karl Malenfant écrit à Louise Savoie, une autre consultante externe rencontrée chez Hydro-Québec comme nous le verrons au prochain chapitre⁵³, pour lui indiquer qu'elle aura du plaisir « à “faire cheminer” ma gang [de la SAAQ] » sur la compatibilité entre le fonctionnement de la SAAQ et celui d'un PGI⁵⁴.

⁴⁴ Pièce 74_P-1640.34, Présentation intitulée « Approche d'évaluation et d'appariement pour le positionnement PGI », mercredi 27 août 2014, p. 9.

⁴⁵ Pièce 74_P-1141, Présentation intitulée « Positionnement d'un progiciel de gestion intégrée – Rencontre de démarrage, 10 septembre 2014, p. 15.

⁴⁶ *ibid.*, p. 15; Pièce 74_P-1271, Présentation au CTI intitulée « Rénovation ARR – Choix technologiques », 21 octobre 2010, p. 22.

⁴⁷ Pièce 74_P-1141, Présentation intitulée « Positionnement d'un progiciel de gestion intégrée – Rencontre de démarrage », 10 septembre 2014, p. 15.

⁴⁸ *ibid.*, p. 15; Pièce 74_P-1271, Présentation au CTI intitulée « Rénovation ARR – Choix technologiques », 21 octobre 2010, p. 22.

⁴⁹ Pièce 74_P-1141, Présentation intitulée « Positionnement d'un progiciel de gestion intégrée – Rencontre de démarrage », 10 septembre 2014, p. 15.

⁵⁰ Office québécoise de la langue française, « approche du meilleur produit », *Grand Dictionnaire terminologique*, 2000, <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8373147/approche-du-meilleur-produit> (consulté le 2 janvier 2026).

⁵¹ Pièce CESIS_P-2537, Courriel de Karl Malenfant à René Roy et Alain Dubé, c. c. Marise Montigny, intitulé « RE : Rencontre avec SAP Canada », 4 février 2014; Pièce CESIS_P-2538, Courriel d'Alain Dubé et Cathy Bolduc intitulé « Présentation SAP dans le cadre des travaux du bloc H », 12 février 2014.

⁵² Pièce CESIS_P-2539, Courriel de Karl Malenfant à Alain Dubé intitulé « RE : RFI acquisition progiciel financier », 20 mars 2014.

⁵³ Voir partie III, chapitre 4, section A (p. 152).

⁵⁴ Pièce 74_P-1132, Courriel entre Louise Savoie et Karl Malenfant du 24 juillet 2014.

Notons d'ailleurs que, bien que le mandat du positionnement PGI soit sous la responsabilité d'Alain Dubé, Louise Savoie effectue une partie importante du travail. Comme nous le verrons au prochain chapitre⁵⁵, elle est à l'époque une salariée de l'entreprise R3D⁵⁶. Elle est affectée à la SAAQ comme consultante pour « déterminer si une solution progiciel intégré était une avenue potentielle viable [...] au lieu du développement maison » prévu dans le plan de pérennité⁵⁷. Affectée, d'une part, au volet démarche de la gestion du mandat et, d'autre part, à l'expertise et à la vigie concernant les PGI⁵⁸, Louise Savoie coordonne une bonne partie des discussions avec SAP et fait le lien entre cette entreprise et les différentes composantes de la SAAQ concernées par le positionnement d'un PGI⁵⁹.

(ii) Le choix de positionner un PGI avec les services de SAP

SAP est une multinationale de logiciels de gestion fondée en Allemagne dans les années 1970⁶⁰. En 2014, elle emploie 66 500 personnes dans 188 pays⁶¹. Elle est présente au Canada depuis la fin des années 1980 et y vend ses services à un grand nombre de municipalités, de provinces et de ministères fédéraux⁶².

À la SAAQ, SAP a depuis 2008 un contrat de petite envergure lié à un progiciel financier qui prend en charge la facturation et le recouvrement des comptes clients⁶³. Il n'était pas usuel pour SAP de s'intéresser à ce type de contrat plus modeste, de moins de 150 000 \$⁶⁴. Cependant, elle avait soumissionné à l'époque dans l'optique qu'un petit contrat lui serve à en obtenir de plus gros à la SAAQ et à gagner de la visibilité dans l'appareil étatique québécois⁶⁵. Comme de fait, dès l'octroi de ce contrat en 2008, la SAAQ analyse la possibilité d'acquérir d'autres produits de SAP pour répondre à certains besoins technologiques du secteur de l'accès au réseau routier⁶⁶.

Ainsi, pour réaliser le mandat de positionnement d'un PGI, la SAAQ décide de tenir des discussions exclusivement avec un seul éditeur, SAP. Une volonté d'efficacité et le désir que le mandat s'exécute rapidement motiveraient cette décision⁶⁷. La SAAQ est néanmoins consciente du caractère délicat de cette décision. La Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC)⁶⁸ aurait autorisé cette démarche⁶⁹, malgré un inconfort en septembre à ce que des discussions se tiennent avec un seul fournisseur sans encadrement contractuel⁷⁰. Au début du mois d'octobre, Alain Dubé commande des lignes de presse « pour expliquer la relation entre la SAAQ et SAP dans le dossier du positionnement »

⁵⁵ Voir partie III, chapitre 4, section A (p. 152).

⁵⁶ Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 230-231.

⁵⁷ *ibid.*, p. 230.

⁵⁸ Pièce 84_P-1878.1, « MOP Positionnement PGI », p. 6.

⁵⁹ Voir à titre d'exemples : Pièce 74_P-1157, Courriel de Claude Carrier intitulé « Énoncé des besoins », 20 août 2014 ; Pièce 74_P-1161, Courriel de Louise Savoie intitulé « Horaire des Workshop SAP », 18 septembre 2014 ; Pièce 74_P-1163, Courriel de Louise Savoie intitulé « TCO – mise à jour – rencontre 10 septembre 2014 » ; Pièce 74_P-1165, Courriel de Pierre Lamarre et envoi des documents présentés par SAP les 2 et 9 octobre 2014 ; Pièce 74_P-1167, Appel entre Louise Savoie et Sharon SAP – Massachusset, 10 novembre 2014 ; Pièce 74_P-1171, Courriel de Louise Savoie et envoi du « Schéma Saaq Global » à SAP, 2 novembre 2014 ; Pièce 74_P-1172, Courriel de Louise Savoie et envoi du document « saaq-transaction-codes-list » à SAP, 24 octobre 2014 ; Pièce 74_P-1173, Courriel de Louise Savoie et envoi du « Schéma d'appariement » à SAP, 3 novembre 2014 ; Pièce 74_P-1177, Courriel de Louise Savoie à Pierre Lamarre et envoi des « Scénario[s] d'affaires 2 et 3 pour le positionnement PGI », 22 septembre 2014.

⁶⁰ Pièce 35_P-151, Réponse de SAP du 12 mai 2014 à la demande d'information SAAQ-AINT-025, p. 4.

⁶¹ *ibid.*, p. 4.

⁶² *ibid.*, p. 4.

⁶³ Pièce 84_P-1867, Contrat de licence conclu entre la SAAQ et SAP Canada inc. le 15 mars 2008, ayant pour objet l'utilisation d'un progiciel financier.

⁶⁴ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 31.

⁶⁵ *ibid.*, p. 33-34.

⁶⁶ Pièce 74_P-1145, Présentation à Michel Léveillé intitulée « Proposition d'affaires – Acquisition des produits SAP », 28 mai 2008.

⁶⁷ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 100-101.

⁶⁸ Sur la DGCC en général, voir partie II, chapitre 4, section B (iii) (p. 92).

⁶⁹ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 100-101.

⁷⁰ Pièce 74_P-1273, Courriel de Karl Malenfant intitulé « Rencontre avec la gestion contractuelle », 19 septembre 2014.

au cas où cette situation deviendrait publique⁷¹. Puis, à la fin du mois, Alain Dubé justifie, dans une rencontre du comité directeur du plan de pérennité, la légalité des discussions avec SAP. Il évoque le fait que le contrat de 2008 accorderait à la SAAQ « des droits commerciaux », ce qui autoriserait la tenue de discussions bilatérales⁷². Lors de son témoignage à la Commission, Alain Dubé a indiqué qu'il était « plus ou moins à l'aise » avec le fait d'effectuer le positionnement d'un PGI « seulement avec SAP », et ce, purement pour des questions d'« image »⁷³. Aucune expression contemporaine de ce malaise d'Alain Dubé ne figure dans la preuve.

La haute direction de la SAAQ entérine finalement la décision de tenir des discussions avec un seul éditeur de PGI, soit SAP⁷⁴, et ce, tout en étant pleinement consciente des risques à procéder de cette manière⁷⁵. Il en est notamment question à la rencontre susmentionnée du comité directeur du plan de pérennité à laquelle assistent Nathalie Tremblay, présidente et chef de la direction, Yves Frenette, vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance, et Karl Malenfant⁷⁶. La preuve ne révèle pas si la direction a mis au courant le conseil d'administration de ce choix, mais lorsqu'elle saisit son comité des technologies de l'information (CTI) du résultat en février 2015, plusieurs éléments de la présentation intitulée « Plan de pérennité (Positionnement d'un PGI) » indiquent que les discussions n'ont eu lieu qu'avec un seul fournisseur⁷⁷.

(iii) Les échanges entre SAP et la SAAQ (de juillet à octobre 2014)

Ainsi, dès juillet 2014, Karl Malenfant discute avec des représentants de SAP pour que l'entreprise participe au positionnement d'un PGI⁷⁸. Karl Malenfant a déjà des communications directes avec SAP à l'hiver 2014, mais les suspend et les reporte au processus de demande d'information au printemps 2014⁷⁹. À l'été 2014, Karl Malenfant remet donc en contact SAP et Alain Dubé pour que ce dernier coordonne les relations à venir entre les deux organisations⁸⁰. SAP tient même avec des membres du personnel de la SAAQ une « rencontre préliminaire sur l'exercice de positionnement PGI⁸¹ » avant la rencontre de démarrage de la SAAQ le 9 septembre 2014.

Durant tout le mois d'octobre 2014, un grand nombre de rencontres et d'événements se tiennent entre SAP et la SAAQ. SAP organise régulièrement des ateliers à la SAAQ sur différents thèmes en lien avec l'utilisation d'un PGI, comme une introduction aux concepts de base et à l'approche d'un PGI, les données et la gestion documentaire, le déploiement et l'exploitation d'un PGI ainsi que l'infrastructure de développement applicatif⁸². Un de ces ateliers se déroule le 22 octobre 2014 et dure une journée complète pendant laquelle la SAAQ se penche sur différents aspects du déploiement d'un PGI comme l'archivage des données, les ressources humaines, les centres d'excellence, d'expertise et de compétences⁸³. SAP invite les représentants de la SAAQ à l'une de ses tournées de présentation internationale de passage à

⁷¹ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 103-104 ; Pièce 35_P-156, Présentation intitulée « Bilan des visites de client[s] du comité de suivi », 14 novembre 2014, p. 14.

⁷² Pièce 35_P-152, Compte rendu de la rencontre du comité directeur du 21 octobre 2014, p. 1.

⁷³ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 101.

⁷⁴ *ibid.*, p. 102.

⁷⁵ *ibid.*, p. 104.

⁷⁶ Pièce 35_P-152, Compte rendu de la rencontre du comité directeur du 21 octobre 2014, p. 1.

⁷⁷ Pièce 35_P-150, Présentation au CTI recommandant la poursuite des travaux du plan de pérennité du 18 février 2015, p. 5, 7, 19 et 23-24.

⁷⁸ Pièce 74_P-1131, Courriel de Karl Malenfant à Louise Savoie intitulé « Processus », 23 juillet 2014.

⁷⁹ Pièce 74_P-1150, Courriel de Karl Malenfant à Guy Cossette, intitulé « Suivi de notre rencontre du 28 janvier 2014 », 4 février 2014 ; Pièce 74_P-1151, Courriels entre Karl Malenfant et Alain Dubé intitulés Rencontre SAP, 18 février 2014.

⁸⁰ Pièce 74_P-1154, Courriel de Guy Cossette à Karl Malenfant au sujet d'une rencontre visant la clarification du mandat de SAP, 19 août 2014.

⁸¹ Pièce 74_P-1144, Présentation intitulée « Rencontre préliminaire sur l'exercice de positionnement PGI-SAAQ », 2 septembre 2014, p. 2.

⁸² Pièce 74_P-1161, Courriel de Louise Savoie intitulé « Horaire des Workshop[s] SAP », 18 septembre 2014 ; Pièce 74_P-1274, Présentation du comité de suivi intitulée « Comité de suivi-Positionnement PGI », 24 septembre 2014, p. 11 ; Pièce 74_P-1162, Session d'information des activités d'évaluation et d'appariement du PGI du jalon 2, 1^{er} octobre 2014, p. 6-11.

⁸³ Pièce 74_P-1640.31, Courriel de Louise Savoie à Pierre Lamarre intitulé « OUPS : Relance pour obtenir copies des présentations des sessions du 22 octobre », 11 novembre 2014.

Toronto⁸⁴. La SAAQ tient aussi des discussions approfondies avec SAP sur le coût total d'acquisition (CTA) – méthode utilisée finalement pour déterminer l'adjudicataire du contrat⁸⁵ – et le calcul des bénéfices de l'implantation d'un PGI⁸⁶.

L'intensité des liens entre la SAAQ et SAP étonne. Bien que le représentant de SAP vante le caractère très encadré des ateliers⁸⁷, la preuve révèle que la SAAQ ne se limite pas à une collecte générale d'informations et laisse à SAP une place privilégiée auprès de son personnel. La SAAQ transmet durant ce processus un grand nombre d'informations sur son fonctionnement technologique interne⁸⁸. Sans que la Commission ait d'indication quantitative du nombre d'heures consacrées de part et d'autre à ce mandat, le volume des échanges entre les deux organisations suffit pour constater que l'exécution du mandat nécessite un travail majeur de la part de SAP⁸⁹. Elle n'aurait reçu aucune contrepartie pour ses services⁹⁰. Il est peu probable qu'un travail d'une telle intensité n'ait pas occasionné un rapprochement entre les deux organisations. Un représentant de SAP s'est senti suffisamment à l'aise avec les représentants de la SAAQ pour suggérer qu'une rencontre de travail se tienne autour d'un « bon souper sushi » dans un restaurant⁹¹. De même, à l'occasion de ces discussions, la SAAQ transmet inévitablement des documents sur ses processus opérationnels⁹².

(iv) L'appariement à l'aide de scénarios opérationnels (de septembre à décembre 2014)

Outre les rencontres et l'échange d'informations, un des volets du mandat de positionnement d'un PGI consiste en une démarche d'appariement des processus opérationnels à l'aide de scénarios. L'appariement est une évaluation de la correspondance entre ce qu'offre un PGI et les besoins technologiques du client⁹³. Ce travail permet d'estimer, en pourcentage, la proportion des besoins qu'un PGI peut remplir sans devoir être adapté outre mesure aux particularités du client. Plus le pourcentage d'appariement est élevé, plus le PGI peut répondre, par un paramétrage, aux besoins technologiques du client. À l'opposé, plus le pourcentage d'appariement est faible, plus une programmation personnalisée doit combler l'écart entre les besoins du client et ce qu'offre le PGI⁹⁴.

⁸⁴ Pièce 74_P-1280, Courriel de Claude Lantier intitulé « SAP annonce l'*Insurance Innovation Roadshow* », 15 octobre 2014.

⁸⁵ Voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (a) (p. 215). Pour le concept, voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (d) (1) (p. 107).

⁸⁶ Pièce 74_P-1163, Courriel de Louise Savoie intitulé « TCO – mise à jour – rencontre 10 septembre 2014 »; Pièce 74_P-1164, Courriel de convocation pour une rencontre par Danielle Boucher, « Discussion préparatoire – Dossier TCO »; Pièce 74_P-1170, Présentations transmises par SAP à la SAAQ en automne 2014, « Ateliers Coûts-Bénéfices », p. 33; Pièce 74_P-1180, Courriel confirmant une rencontre-découverte sur les solutions d'assurance SAP, 9 octobre 2014.

⁸⁷ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 55-58.

⁸⁸ Pièce 74_P-1171, Courriel de Louise Savoie et envoi du Schéma Saaq Global à SAP, 2 novembre 2014; Pièce 74_P-1172, Courriel de Louise Savoie et envoi du document « saaq-transaction-codes-list » à SAP, 24 octobre 2014; Pièce 74_P-1174, Courriel de Ghislain Gagnon, Présentation des documents pour envoi SAP, 15 septembre 2014; Pièce 74_P-1159, Présentation sur l'exercice de positionnement PGI – « Portée des volets infrastructure technologique de développement et d'exploitation », 12 septembre 2014; Pièce 74_P-1640.34, Présentation intitulée « Approche d'évaluation et d'appariement pour le positionnement PGI », mercredi 27 août 2014; Pièce 74_P-1157, Courriel de Claude Carrier intitulé « Énoncé des besoins », 20 août 2014; Pièce CESIS_P-2540, Modèles de données de la SAAQ, en liasse.

⁸⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 111.

⁹⁰ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 68-69.

⁹¹ Pièce 74_P-1163, Courriel de Louise Savoie intitulé « TCO – mise à jour – rencontre 10 septembre 2014 », p. 2.

⁹² Pièce 74_P-1180, Courriel confirmant une rencontre-découverte sur les solutions d'assurance SAP, 9 octobre 2014, p. 1.

⁹³ Témoignage de Gilles Gagnon, 16 octobre 2025, p. 87; Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 254-258.

⁹⁴ Voir généralement Témoignage de Gilles Gagnon, 16 octobre 2025, p. 91-98.

Aux fins d'appariement, la SAAQ sélectionne cinq scénarios opérationnels auxquels le PGI doit répondre technologiquement. Elle les choisit en fonction du concept d'écueils⁹⁵ (*fatal flaws*), c'est-à-dire les « embûches à l'utilisation d'un PGI⁹⁶ » qui risquent de faire échouer son implantation. En testant la mise en œuvre des processus les plus complexes et spécifiques de la SAAQ, cette étape permet d'assurer qu'un PGI peut répondre aux besoins les plus difficiles à combler⁹⁷. L'organisation choisit les scénarios opérationnels suivants : 1) une transaction d'immatriculation⁹⁸, 2) un contrôle médical de l'aptitude à conduire⁹⁹, 3) l'indemnisation de victimes de la route par une réclamation d'assurance¹⁰⁰, 4) l'accès graduel à la conduite (permis d'apprenti conducteur, examen théorique, examen pratique, etc.)¹⁰¹ et 5) la gestion de sanctions (amende non payée et conduite en état d'ébriété)¹⁰².

L'appariement porte aussi sur le secteur du Fonds d'assurance¹⁰³. Alors que le plan de pérennité ne faisait pas mention de sa rénovation¹⁰⁴, jugée non nécessaire, les discussions avec SAP portent beaucoup, pourtant, sur ce secteur¹⁰⁵. Le troisième des cinq scénarios opérationnels vise même directement la vice-présidence associée¹⁰⁶. La preuve ne révèle pas la raison pour laquelle ce secteur d'activité n'avait pas été retenu pour être rénové dans le cadre du plan de pérennité, mais se retrouve malgré tout inclus dans les démarches d'appariement avec un PGI. À l'inverse, l'appariement ne visait pas les activités du contrôle de la sécurité routière – secteur ultérieurement ajouté au PGI¹⁰⁷ – puisqu'elles ne faisaient pas partie du plan de pérennité¹⁰⁸.

À partir des démonstrations de SAP concernant les cinq scénarios opérationnels, tant la SAAQ que l'éditeur calculent des estimations d'appariement ou de « couverture fonctionnelle¹⁰⁹ » pour quatre branches d'activité : les besoins propres au secteur du Fonds d'assurance, ceux du secteur de l'accès au réseau routier ainsi que les besoins communs appartenant, d'une part, aux fonctions organisationnelles (relations avec les usagers, gestion des opérations, etc.) et, d'autre part, au volet financier (gestion des ressources humaines, financières, matérielles, etc.). Le résultat de l'appariement pour ce qui est du secteur du Fonds d'assurance se révèle positif. La SAAQ estime que le PGI peut répondre à ses besoins spécifiques, sans développement, dans une proportion de 80 % à 90 %¹¹⁰. Ce résultat n'est pas étonnant. SAP a expressément adapté certains de ses produits au marché des compagnies d'assurance, dont plusieurs sont clientes de l'entreprise¹¹¹. Pour ce qui est des besoins spécifiques du secteur de l'accès au réseau routier, SAP prétend que l'appariement est de 75 %¹¹². La SAAQ fait preuve de scepticisme devant

⁹⁵ Pièce 74_P-1640.34, Présentation intitulée « Approche d'évaluation et d'appariement pour le positionnement PGI », mercredi 27 août 2014, p. 10.

⁹⁶ Pièce 74_P-1207, Présentation du « Mandat positionnement PGI VPTI v01 », août 2014, p. 4.

⁹⁷ Pièce 74_P-1211, Courriel de Karl Malenfant portant sur un article visant les PGI, 23 juillet 2014 ; Pièce 67_P-854, Document de travail, Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement, 4 décembre 2014, p. 2.

⁹⁸ Pièce 74_P-1275, Scénario opérationnel, Transaction d'immatriculation, septembre 2014.

⁹⁹ Pièce 74_P-1276, Scénario opérationnel, Contrôle médical, août 2014.

¹⁰⁰ Pièce 74_P-1277, Scénario opérationnel, Indemnisation de victimes de la route, septembre 2014.

¹⁰¹ Pièce 74_P-1278, Scénario opérationnel, Accès graduel à la conduite, septembre 2014.

¹⁰² Pièce 74_P-1279, Scénarios, Traitement d'une amende et d'un cas de récidive, septembre 2014.

¹⁰³ Pièce 74_P-1180, Courriel confirmant une rencontre-découverte sur les solutions d'assurance SAP, 9 octobre 2014 ; Pièce 74_P-1280, Courriel de Claude Lantier intitulé SAP annonce l'« Insurance Innovation Roadshow », 15 octobre 2014.

¹⁰⁴ Voir partie III, chapitre 1, section A (p. 118).

¹⁰⁵ Pièce 67_P-854, Présentation intitulée « Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement », 4 décembre 2014 ; Pièce 74_P-1180, Courriel confirmant une rencontre-découverte sur les solutions d'assurance SAP, 9 octobre 2014 ; Pièce 74_P-1282, Courriel de Manon Gendron intitulé « Présentation de la démarche – scénario FA », 10 septembre 2014.

¹⁰⁶ Pièce 35_P-147, Démarche d'estimation des appariements du positionnement PGI, p. 7.

¹⁰⁷ Voir partie III, chapitre 10, section B (i) (p. 283).

¹⁰⁸ Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 270–271 ; Pièce 67_P-854, Présentation intitulée « Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement », 4 décembre 2014, p. 3.

¹⁰⁹ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10.

¹¹⁰ Pièce 35_P-147, Démarche d'estimation des appariements du positionnement PGI, p. 5 ; Pièce 67_P-854, Document de travail, Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement, 4 décembre 2014, p. 10 et 13 ; Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10–11.

¹¹¹ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 14.

¹¹² Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10–11.

cet optimisme et considère que l'appariement est plutôt de l'ordre de 45 % à 55 %¹¹³. Pour les besoins organisationnels et les besoins du volet financier, l'appariement est respectivement de 65 % à 95 %¹¹⁴ et de 80 % à 90 %¹¹⁵. Outre une estimation légèrement plus optimiste de 95 % pour les besoins du volet financier, les autres estimations de SAP entrent dans la plage des valeurs de la SAAQ. La prochaine partie traite du caractère approprié de la démarche d'appariement et de son exactitude¹¹⁶.

(v) Les problèmes posés par des discussions avec un seul éditeur de PGI

La Commission est d'avis que la décision d'exécuter la démarche de positionnement d'un PGI exclusivement avec SAP était inappropriée¹¹⁷. Il est normal pour une organisation publique d'avoir des contacts avec des entreprises privées afin d'obtenir de l'information générale sur les produits et services disponibles avant de procéder à un appel d'offres. Ce type de démarche est sain pour alimenter la réflexion d'un organisme public en vue de faire un appel au marché. Cependant, la démarche était inadéquate pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, fonder le droit de tenir les discussions de positionnement d'un PGI avec SAP sur l'existence du contrat de 2008 était un faux-fuyant. Sur la base de ce contrat, la SAAQ avait déjà entamé une réflexion similaire à celle sur le positionnement d'un PGI six années plus tôt¹¹⁸ et l'avait vraisemblablement menée à terme. La preuve révèle que le positionnement d'un PGI avec SAP découle non pas d'une volonté d'élargir ce contrat sans grande importance, mais de la demande d'information du printemps 2014 dans le cadre du lancement du bloc H au sein du plan de pérennité. La SAAQ a tenu un processus de demande d'information auprès de cinq fournisseurs pour ne poursuivre la démarche qu'avec un d'entre eux, hors de tout encadrement. Le «choix» du fournisseur avec qui elle allait désormais discuter s'est d'ailleurs porté sur celui avec lequel plusieurs personnes à la SAAQ avaient déjà eu une expérience professionnelle¹¹⁹. Certains éléments de preuve démontrent que Karl Malenfant avait le souci que cet appel d'offres comporte les conditions nécessaires pour que SAP y participe¹²⁰. Bref, le contrat de 2008 n'est qu'un prétexte pour justifier le choix de ne travailler qu'avec une entreprise pour sonder le marché.

¹¹³ Pièce 74_P-1283, Présentation « Positionnement PGI – Résultats d'estimation des appariements ARR », novembre 2014, p. 6; Pièce 67_P-854, Document de travail, Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement, 4 décembre 2014, p. 5 et 13; Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10-11.

¹¹⁴ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10-11. Voir aussi une fourchette supérieure de 90 % dans un document de travail, Pièce 67_P-854, Document de travail, Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement, 4 décembre 2014, p. 12-13.

¹¹⁵ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10-11. Voir aussi une fourchette supérieure de 85 % dans un document de travail, Pièce 67_P-854, Document de travail, Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement, 4 décembre 2014, p. 13.

¹¹⁶ Voir partie IV, chapitre 3 (p. 443).

¹¹⁷ Pièce 74_P-1142, Courriel de Louise Savoie portant sur des éléments de réflexion et sujets à partager, 25 octobre 2015.

¹¹⁸ Pièce 74_P-1145, Présentation à Michel Léveillé intitulée « Proposition d'affaires – Acquisition des produits SAP », 28 mai 2008.

¹¹⁹ En effet, deux personnes clés du mandat du positionnement PGI ont travaillé à l'implantation d'un PGI chez Hydro-Québec quelques années auparavant, à savoir Karl Malenfant et Louise Savoie (Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 64; Pièce 74_P-1284, Soumission retenue P22960 – Services-conseils Intégrands, Volet B, p. 22). C'est aussi le cas de Madeleine Chagnon (Pièce 74_P-1285, Soumission retenue P22960 – Madeleine Chagnon Services Conseils, Volet, p. 19-20), bien que cette dernière ne soit pas une grande participation au mandat de positionnement PGI (Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 108).

¹²⁰ Voir plus particulièrement : Pièce 74_P-1142, Courriel de Louise Savoie portant sur des éléments de réflexion et sujets à partager, 25 octobre 2015, p. 2.

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 fournisseur et un organisme public dans le cadre de discussions préalables à un appel d'offres. Pendant plusieurs mois, les rencontres entre les représentants de la SAAQ et ceux de SAP étaient plus qu'hebdomadaires, certaines se déroulant sur une journée entière¹²¹. Une promiscuité semble se développer entre les deux organisations, situation discutable à l'aube d'un appel d'offres. Dans le bilan des visites d'organisations qui utilisent un PGI (exclusivement des clients de SAP), on retrouve d'ailleurs la mention qu'Oracle – un compétiteur de SAP – serait un moins bon choix que SAP¹²².

Ainsi, il est indéniable que l'ampleur de la place de SAP au sein de la SAAQ crée un risque de favoriser cette entreprise dans l'appel d'offres à venir. Sur la cinquantaine de personnes de la SAAQ participant au positionnement d'un PGI¹²³, plus d'une vingtaine sont devenues membres des comités aviseurs qui, comme nous le verrons au chapitre 6 de la présente partie¹²⁴, conseillaient le comité de sélection lors du principal appel d'offres découlant de cette démarche¹²⁵.

Trois participants au positionnement d'un PGI – Alain Dubé, Claude Lantier et Jean-Marc Perrotte – siègent même directement au comité de sélection¹²⁶ responsable de l'évaluation de la qualité des soumissions¹²⁷. Le deuxième est directeur général des finances et du contrôle organisationnel au sein de la Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance et le troisième est en 2014 directeur du permis de conduire et de la gestion de l'identité à la Vice-présidence à l'accès au réseau routier. Au sein du positionnement, Alain Dubé, directeur du mandat, siège au comité de suivi avec Claude Lantier. Jean-Marc Perrotte quant à lui participe à la plus grosse des quatre équipes, désignée « Affaires, Information et Applications¹²⁸ », et se joint donc, avec Alain Dubé, aux discussions avec SAP¹²⁹.

Finalement, l'intensité de la démarche de positionnement avec SAP expose la SAAQ au risque de partager des informations qui avantagent l'entreprise dans l'appel d'offres à venir. Le partage d'éléments précis qui auraient donné un avantage concurrentiel à SAP dans l'appel d'offres n'a pas été prouvé devant la Commission. La documentation transmise à SAP durant le processus est malgré tout imposante¹³⁰. Quoi qu'il en soit, la simple existence d'un risque qu'un soumissionnaire obtienne des informations privilégiées par rapport au reste du marché rend la démarche critiquable.

Bref, le processus de positionnement d'un PGI avec SAP comportait des risques sérieux de briser l'équité entre les soumissionnaires lors de l'appel d'offres à venir.

¹²¹ Voir à titre d'exemples : Pièce 74_P-1162, Session d'information des activités d'évaluation et d'appariement du PGI du jalon 2, 1^{er} octobre 2014, p. 8; Pièce 74_P-1640.31, Courriel de Louise Savoie à Pierre Lamarre intitulé « OUPS : Relance pour obtenir copies des présentations des sessions du 22 octobre », 11 novembre 2014, p. 1.

¹²² Pièce 35_P-156, Bilan des visites de clients du comité de suivi du 14 novembre 2014, p. 8.

¹²³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 228-229 ; voir Pièce 84_P-1878.1, « MOP Positionnement PGI », p. 6; Pièce 74_P-1089, Document – Dossier d'affaires positionnement PGI, section 3, 4 décembre 2014, p. 4, 8, 26 et 29; Pièce 74_P-1147, Document intitulé « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 7.

¹²⁴ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (2) (p. 187)

¹²⁵ Pièce 31_P-118, « AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016 ». Voir aussi Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 190-193 et 221.

¹²⁶ Pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection, p. 6, 8 et 10.

¹²⁷ Sur un comité de sélection général, voir partie II, chapitre 4, sections C (i) (e) (p. 101) et (ii) b (2) (p. 104).

¹²⁸ Pièce 84_P-1878.1, « MOP Positionnement PGI », p. 6.

¹²⁹ Pièce 74_P-1147, Document intitulé « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 7.

¹³⁰ Pièce 74_P-1171, Courriel de Louise Savoie et envoi du « Schéma Saaq Global » à SAP, 2 novembre 2014; Pièce 74_P-1172, Courriel de Louise Savoie et envoi du document « saaq-transaction-codes-list » à SAP, 24 octobre 2014; Pièce 74_P-1174, Courriel de Ghislain Gagnon, « Présentation des documents pour envoi SAP », 15 septembre 2014; Pièce 74_P-1159, Présentation sur l'exercice de positionnement PGI – Portée des volets infrastructure technologique de développement et d'exploitation, 12 septembre 2014, Retour sur la présentation de l'approche d'évaluation et d'appariement pour le positionnement d'un PGI du 27 août 2014; Pièce 74_P-1157, Courriel de Claude Carrier intitulé « Énoncé des besoins », 20 août 2014; Pièce CESIS_P-2540, Modèles de données de la SAAQ, en liasse.

(vi) L'estimation des coûts et des bénéfices (décembre 2014)

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. Rappelons que les coûts sont un élément central de la réflexion initiale d'Alain Dubé sur le positionnement d'un PGI¹³¹. La présente section rapporte comment la SAAQ parvient à son « Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à l'acquisition d'un PGI » en décembre 2014, qui s'inscrit dans l'opposition entre PGI et plan de pérennité¹³².

L'évaluation des bénéfices est faite sommairement. La SAAQ reprend essentiellement le travail effectué pour le plan de pérennité, exposé au chapitre 1¹³³. Ainsi, elle estime que les 637 millions \$ mentionnés se matérialiseront aussi dans l'implantation d'un PGI¹³⁴. Sans en faire une application détaillée, la SAAQ reprend à son compte les prétentions de SAP selon lesquelles l'implantation d'une suite de PGI peut entraîner une réduction importante (54 %) des coûts annuels d'informatique au sein d'une organisation¹³⁵.

L'estimation des coûts vient essentiellement de SAP, à l'instar de toute la démarche de positionnement d'un PGI. En décembre 2014, SAP transmet à la SAAQ un document promotionnel sur sa suite de PGI. Dans ce document, l'entreprise présente à la SAAQ les coûts associés à son implantation. À titre d'exemple, SAP fournit à la SAAQ une estimation du coût des licences (15 millions \$), des coûts d'acquisition de matériel (7 millions \$) et du coût des services professionnels d'un intégrateur (36 millions \$)¹³⁶. À l'exception du coût des licences, ces estimations sont déconcertantes par rapport au coût réel du projet. Ainsi, pour SAP, l'implantation d'un PGI occasionnerait des coûts totaux (internes et externes à la SAAQ) de 141 millions \$ à 163 millions \$¹³⁷. Il en coûtera finalement 620 millions \$ pour un projet de portée moindre¹³⁸. SAP estime que le projet peut se faire en trois ans¹³⁹, alors qu'il s'échelonnera finalement sur six ans.

À partir de ces informations, la SAAQ effectue son estimation des coûts, reproduite au tableau 3 à la page 145. En effet, toujours en décembre 2014, la Direction du budget, de l'analyse financière et de la tarification administrative (DBAFTA), au sein de la Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance de la SAAQ¹⁴⁰, effectue une analyse des coûts projetés pour l'implantation d'un PGI, en vert foncé, par rapport aux coûts envisagés pour le plan de pérennité à la fin du mois d'août 2014, en vert olive sur la colonne de droite. Pour de nombreux éléments, la SAAQ reproduit sans modification les estimations de SAP en utilisant la fourchette supérieure des coûts prévus par l'entreprise (notamment pour les coûts des licences, de l'acquisition du matériel, de l'intégrateur, du soutien stratégique, du développement personnalisé, etc.). La SAAQ ajoute plusieurs coûts qu'elle estime liés à la décision de recourir à un PGI (coûts de gestion, de formation, de gestion du changement, etc.). La SAAQ est donc d'avis que les coûts d'acquisition et d'implantation d'un PGI se situent à 269 millions \$, sans compter certains coûts annuels liés aux licences, au matériel et à l'évolution de la solution technologique

¹³¹ Pièce 74_P-1207, Présentation du Mandat positionnement PGI VPTI v01, août 2014, p. 4.

¹³² Le chapitre 5 revient sur l'écart entre cette estimation et celle mentionnée dans la demande au Conseil du trésor pour procéder à un processus d'appel d'offres public aux modalités particulières. Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

¹³³ Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 292-294. Sur les bénéfices du plan de pérennité, voir partie III, chapitre 1, section B (iii) (p. 124).

¹³⁴ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 18.

¹³⁵ *ibid.*, p. 22.

¹³⁶ Pièce 74_P-1147, Présentation de SAP intitulée « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 34.

¹³⁷ *ibid.*, p. 34.

¹³⁸ Voir partie IV, chapitre 7, section A (p. 463).

¹³⁹ Pièce 74_P-1147, Présentation de SAP intitulée « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 27 et 34.

¹⁴⁰ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 1.

pour 9 millions \$¹⁴¹. Cette estimation couvre l'ensemble du projet PGI, tant ses coûts internes qu'externes. Par contraste, la DBAFTA prévoit en août 2014 un investissement total plus imposant de 364 millions \$ pour le plan de pérennité, mais des rubriques de coûts annuels moindres à 5 millions \$.

Au centre du tableau 3, la colonne TOTAL au fond bleu pâle représente une livraison de l'acquisition proposée d'un PGI. Notons que ce découpage diverge de celui du programme CASA, que nous verrons dans un prochain chapitre¹⁴². La première livraison combine la rénovation des systèmes d'accès au réseau routier avec le remplacement du système financier, comme le prévoit l'élargissement de la portée du bloc H décrit ci-dessus¹⁴³. La deuxième livraison porte sur la rénovation des systèmes technologiques du Fonds d'assurance (FA), absente du plan de pérennité mais introduite dans les scénarios opérationnels en vue de l'estimation de l'appariement, comme nous l'avons vu à la section iv ci-dessus. Finalement, la troisième livraison concerne le développement de l'informatique décisionnelle (*business intelligence* ou BI) ou la capacité d'exploiter l'information¹⁴⁴. L'analyse comparative indique que « [l']acquisition d'un PGI complet (3 livraisons) est l'option qui est présentement étudiée par la VPTI¹⁴⁵ », mais la DBAFTA évalue aussi un scénario où elle se limiterait à ce qui est nécessaire et prévu au plan de pérennité, soit à la première livraison; l'estimation des coûts diminuerait ainsi à 198 millions \$ d'investissement et à 6 millions \$ de coûts annuels de licences, de matériel et d'évolution de la solution technologique.

¹⁴¹ *ibid.*, p. 5.

¹⁴² Voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 257).

¹⁴³ Voir ci-dessus, section B (p. 132).

¹⁴⁴ Pièce 74_P-1144, Présentation intitulée « Rencontre préliminaire sur l'exercice de positionnement PGI-SAAQ », 2 septembre 2014, p. 29; Pièce 74_P-1274, Présentation du comité de suivi intitulée « Comité de suivi-Positionnement PGI », 24 septembre 2014, p. 11; Pièce 35_P-147, Démarche d'estimation des appariements du positionnement PGI, p. 4 et 6; Pièce 67_P-854, Document de travail, Dossier d'affaires – Positionnement PGI, Résultat de l'appariement, 4 décembre 2014, p. 7, 9 et 11.

¹⁴⁵ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 3.

Tableau 3. Estimation détaillée des coûts d'acquisition d'un PGI (décembre 2014) comparée avec le plan de pérennité (août 2014)¹⁴⁶

INVESTISSEMENT	Acquisition d'un PGI				Plan de pérennité au 31 août 2014
	Livraisons			TOTAL	
	Accès au réseau routier et Système financier	Fonds d'assurance	Informatique décisionnelle (BI)		
Coûts d'acquisition (licences des progiciels)	15 000 000 \$			15 000 000 \$	3 497 124 \$
Coûts d'acquisition (matériel)	7 000 000 \$			7 000 000 \$	2 340 999 \$
Coûts services d'intégration et d'adaptation – durée de réalisation du programme	15 000 000 \$	15 000 000 \$	6 000 000 \$	36 000 000 \$	
Coûts SAAQ associés à la réalisation	2 630 000 \$	2 630 000 \$	1 052 000 \$	6 312 000 \$	40 901 771 \$
Coûts externes associés à la réalisation	3 750 000 \$	3 750 000 \$	1 500 000 \$	9 000 000 \$	159 463 114 \$
Soutien stratégique (à clarifier s'il s'agit du service de consultation stratégique de l'éditeur PGI en cours de projet)	2 500 000 \$	2 500 000 \$	1 000 000 \$	6 000 000 \$	
Conversion et amélioration des données PGI	6 744 076 \$	3 372 038 \$		10 116 114 \$	
Coûts de formation, gestion de changement et communication (programme et récurrent)	37 863 454 \$	16 595 713 \$		54 459 167 \$	37 863 454 \$
Experts en processus (internes : SAAQ)	456 250 \$	456 250 \$	182 500 \$	1 095 000 \$	
Coûts de gestion	9 898 129 \$	6 202 163 \$	1 282 800 \$	17 383 092 \$	24 623 808 \$
Surveillance des risques et audits (DVIEP)	2 000 000 \$			2 000 000 \$	
Contingences des projets (10 %)	10 284 191 \$	5 050 616 \$	1 101 730 \$	16 436 537 \$	23 881 441 \$
Contingences du plan de pérennité (5 %)	5 142 095 \$	2 525 308 \$	550 865 \$	8 218 269 \$	28 103 072 \$
Coûts d'appel d'offres	1 800 000 \$			1 800 000 \$	
Conversion (délestage de l'IDMS)	43 149 839 \$			43 149 839 \$	43 149 839 \$
INVESTISSEMENT TOTAL	198 421 076 \$	58 082 088 \$	12 669 895 \$	269 173 058 \$	363 824 622 \$
RÉCURRENCE ANNUELLE	6 258 333 \$	1 958 333 \$	783 333 \$	9 000 000 \$	5 233 525 \$

¹⁴⁶ À partir des informations de la pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 5

La SAAQ prévoit ensuite une marge d'erreur dans l'établissement de son estimation des coûts, reproduite au tableau 4 ci-dessous. L'investissement total dans le bas du tableau 3 de la page précédente forme le scénario plausible au milieu du tableau 4. La marge d'erreur se décline en trois scénarios additionnels de variation des coûts sur la deuxième colonne : un scénario optimiste de réduction de 25 % des coûts et deux scénarios pessimistes d'augmentation, d'une part, de 50 % et, d'autre part, de 75 % des coûts¹⁴⁷. Ainsi, comme on le voit à la dernière colonne du tableau 4 contenant des montants, la SAAQ estime le coût total d'investissement pour l'implantation du PGI au plus bas à 225 millions \$ (scénario optimiste) et au plus haut à 401 millions \$ (scénario le plus pessimiste). À 364 millions \$, le montant de l'investissement total projeté dans le plan de pérennité à la fin du mois d'août 2014, à la dernière ligne du tableau 4 en vert olive, se situe entre les montants estimés dans les deux scénarios pessimistes d'acquisition d'un PGI.

Tableau 4. Scénarios de marge d'erreur dans l'estimation des coûts d'acquisition d'un PGI (décembre 2014) par comparaison avec le plan de pérennité (août 2014)¹⁴⁸

SCÉNARIOS		Livraisons			TOTAL	Acquisition d'un PGI
		Accès au réseau routier et Système financier	Fonds d'assurance	Informatique décisionnelle (BI)		
Optimiste	- 25 %	172 154 027 \$	43 561 566 \$	9 502 421 \$	225 218 014 \$	
Plausible	ESTIMATION	198 421 076 \$	58 082 088 \$	12 669 895 \$	269 173 058 \$	
Pessimistes	+ 50 %	250 955 174 \$	87 123 131 \$	19 004 843 \$	357 083 148 \$	
	+ 75 %	277 222 223 \$	101 643 653 \$	22 172 316 \$	401 038 192 \$	
					363 824 622 \$	Plan de pérennité au 31 août 2014

La DBAFTA conclut que « l'option d'acquisition d'un PGI pourrait être plus économique pour la Société que la poursuite du plan de pérennité. La rentabilité du projet est toutefois fonction de la marge d'erreur sur les prévisions¹⁴⁹ ». En effet, pour ce qui est du meilleur comparatif avec le plan de pérennité, c'est-à-dire en excluant la deuxième livraison du projet d'acquisition d'un PGI, soit la rénovation des systèmes du secteur du Fonds d'assurance, la DBAFTA constate qu'une marge d'erreur d'au plus 32 % est nécessaire pour respecter le budget du plan de pérennité si l'on inclut la récurrence annuelle sur 21 ans¹⁵⁰. Cependant, lorsqu'on ajoute à la portée du projet le secteur du Fonds d'assurance, la marge de manœuvre du PGI est quasi nulle par rapport au plan de pérennité¹⁵¹. Finalement, la DBAFTA croit que « [l]es durées de livraison présentées [un projet se déroulant sur trois ans] paraissent très courtes compte tenu de l'envergure du projet¹⁵² ».

¹⁴⁷ Les scénarios de marge d'erreur ne sont pas une simple application d'un pourcentage au total de l'investissement, puisque la SAAQ ne l'applique pas à certains coûts, notamment le coût des licences et certains coûts déjà engagés.

¹⁴⁸ À partir des informations de la pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 4.

¹⁴⁹ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 4.

¹⁵⁰ *ibid.*, p. 4.

¹⁵¹ *ibid.*, p. 3.

¹⁵² *ibid.*, p. 4.

La Commission se questionne sur les raisons pour lesquelles l'estimation des coûts s'est révélée grossièrement erronée quant à certains aspects. SAP a fait valoir à la SAAQ que les coûts de l'intégrateur pour un projet de cette envergure s'estimaient à 36 millions \$. Ils se sont révélés d'environ 360 millions \$ en date du présent rapport¹⁵³. Comment le propriétaire de la suite logicielle a-t-il pu se méprendre à ce point sur les coûts d'implantation de son produit? Lors de son témoignage devant la Commission, le représentant de SAP, Guy Cossette, s'est montré lui-même surpris en réalisant l'estimation que SAP avait fournie dans le document de 2014¹⁵⁴. De même, du côté de la SAAQ, la preuve ne révèle aucune vérification du caractère crédible des informations fournies par SAP. La SAAQ s'est-elle informée des coûts d'intégration de projets similaires? A-t-elle même contacté une seule entreprise de services professionnels d'intégration pour valider les informations de SAP? La preuve est muette à cet égard.

Puiser ses informations auprès d'une seule personne – le vendeur de la solution de surcroît – comporte inévitablement le risque qu'elle embellisse les coûts d'achat de son produit. C'est possiblement ce qui s'est produit. SAP était dans une démarche de promotion de ses produits afin de convaincre la SAAQ de modifier son approche de développement technologique. Elle avait tout intérêt à ce que les coûts associés à sa démarche soient les plus convaincants possibles. SAP ne pouvait, d'un côté, prétendre, lors du positionnement d'un PGI, satisfaire les besoins de la SAAQ sans grande nécessité d'adapter ses produits et, de l'autre, indiquer à la SAAQ que ce type de projet occasionne des coûts importants en services d'intégration. La SAAQ ne découvre que deux ans et demi plus tard, une fois l'approche du PGI choisie depuis longtemps, que la soumission de l'alliance gagnante, dont SAP fait partie, est près de deux fois et demie celle de l'estimation initiale de SAP.

D/ La décision de remplacer le plan de pérennité tel qu'adopté par l'acquisition d'un PGI

Le mandat de positionnement d'un PGI se termine comme prévu en décembre 2014 avec le sommaire de gestion que produit le VPTI (sous-section ii). La haute direction de la SAAQ prend officiellement la décision de procéder à l'acquisition d'un PGI au tournant de 2015 (sous-section iii), et ce, sans égard au processus de demande d'information entamé au printemps 2014 (sous-section i), comme le démontre la séquence des événements.

(i) La deuxième phase de la demande d'information (de décembre 2014 à mars 2015)

La SAAQ lance le 3 décembre 2014 une deuxième phase de son processus de demande d'information aux fournisseurs pour savoir s'ils peuvent répondre aux cinq scénarios opérationnels choisis pour l'évaluation de l'appariement avec SAP¹⁵⁵. Cette démarche est cependant factice. Elle ne vise qu'à combler a posteriori l'absence de participation des autres fournisseurs que SAP au positionnement d'un PGI.

¹⁵³ Pièce 77_P-1758, Tableau Excel faisant état des coûts de CASA, p. 2. Les coûts d'intégration actuels incluent cependant certaines portions du projet CASA qui n'étaient pas incluses au moment de l'estimation de SAP lors du positionnement PGI (comme le contrôle routier). En revanche, l'estimation de SAP incluait des volets qui n'ont pas été réalisés (comme le Fonds d'assurance).

¹⁵⁴ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 84-85.

¹⁵⁵ Pièce 35_P-200, « Historique des RFI », p. 4-5. Pour la première phase, voir ci-dessus, section B (ii) (p. 133).

La SAAQ estime alors qu'elle doit être « équitable envers tous les fournisseurs¹⁵⁶ », et c'est la seule raison pour laquelle elle poursuit le processus de demande d'information. En effet, le 18 novembre 2014, Manon Couture, directrice de la rénovation des services financiers à la VPTI, informe l'équipe, y compris Louise Savoie, de discussions avec la DGCC¹⁵⁷. Dès le lendemain, une présentation datant du 9 septembre 2014¹⁵⁸ sert de base pour produire à la va-vite un « [p]lan de match¹⁵⁹ » pour « finaliser¹⁶⁰ » la demande d'information. La SAAQ invite les cinq fournisseurs à une rencontre le 16 décembre 2014, durant laquelle elle présente son « nouveau besoin¹⁶¹ ». Trois fournisseurs présentent leur solution du 5 au 16 février 2015¹⁶², mais SAP ne participe pas à cette deuxième phase, estimant avoir déjà donné toute l'information nécessaire durant l'automne 2014¹⁶³. Le bilan est fait au bénéfice d'Alain Dubé, responsable du mandat de positionnement d'un PGI, le 3 mars 2015¹⁶⁴, soit bien après que le comité de direction a pris sa décision à ce sujet.

(ii) Le sommaire de gestion du mandat de positionnement d'un PGI (décembre 2014)

Le 16 décembre 2014, la même journée que les cinq fournisseurs ayant répondu à la demande d'information prennent connaissance des cinq scénarios opérationnels qui remplacent le besoin d'un progiciel financier, Karl Malenfant présente tous les paramètres de la décision concernant le mandat de positionnement d'un PGI au comité directeur du plan de pérennité, y compris la stratégie de recours au marché qu'élabore l'équipe désignée, en place depuis septembre 2014¹⁶⁵. L'auditoire comprend le comité de direction de la SAAQ et huit personnes invitées¹⁶⁶.

Le sommaire de gestion de 25 diapositives que présente Karl Malenfant vante les avantages de la solution intégrée que représente un PGI, limitant ainsi les risques du projet¹⁶⁷. L'appariement des besoins de la SAAQ avec le PGI serait favorable¹⁶⁸. Quant aux retombées financières, le PGI permettrait d'atteindre minimalement les mêmes bénéfices que le plan de pérennité, mais à coût moindre¹⁶⁹. Cette démonstration s'appuie notamment sur deux graphiques reproduits du document promotionnel de SAP¹⁷⁰, qui a avantage à ce qu'on choisisse un PGI plutôt que de voir le projet morcelé entre différents éditeurs de progiciels génériques. Les recommandations appuient la tenue de la deuxième phase de la demande d'information, tout juste lancée, comme moyen de « compléter » l'« analyse du marché des PGI¹⁷¹ ».

¹⁵⁶ Pièce 74_P-1066, Courriel de Manon Couture à Louise Savoie, Danny Shields et Danielle Boucher intitulé « PGI – Fermeture du RFI (Obligatoire en janvier) », 18 novembre 2014.

¹⁵⁷ *ibid.*

¹⁵⁸ Pièce 74_P-1208, Présentation sur la « Finalisation du RFI », 19 novembre 2014, p. 2-7.

¹⁵⁹ *ibid.*, p. 5.

¹⁶⁰ Pièce 74_P-1066, Courriel de Manon Couture à Louise Savoie, Danny Shields et Danielle Boucher intitulé « PGI – Fermeture du RFI (Obligatoire en janvier) », 18 novembre 2014; Pièce 74_P-1208, Présentation sur la « Finalisation du RFI », 19 novembre 2014, p. 1.

¹⁶¹ Pièce 35_P-200, « Historique des RFI », p. 5.

¹⁶² *ibid.*, p. 5-6.

¹⁶³ *ibid.*, p. 7.

¹⁶⁴ Pièce 34_P-140, « Bilan de la demande d'information (AINT-025) aux éditeurs de progiciels de gestion financière », 3 mars 2015.

¹⁶⁵ Pièce 74_P-1286, Compte rendu du comité directeur, 16 décembre 2014, p. 1-2; Pièce 84_P-1878.1, « MOP Positionnement PGI », p. 6.

¹⁶⁶ Pièce 74_P-1286, Compte rendu du comité directeur, 16 décembre 2014, p. 1.

¹⁶⁷ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 24.

¹⁶⁸ *ibid.*, p. 7-11.

¹⁶⁹ *ibid.*, p. 18-23.

¹⁷⁰ *ibid.*, p. 22-23; Pièce 74_P-1147, Présentation de SAP intitulée « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 32.

¹⁷¹ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 25.

(iii) L'approbation du positionnement (janvier et février 2015)

À la rencontre suivante du comité de direction, le 19 janvier 2015, ses membres donnent leur accord « unanime » à l'acquisition d'« un progiciel de gestion intégrée [sic], qui permettrait notamment de répondre à la portée du plan de pérennité¹⁷² », et ce, malgré la deuxième phase de la demande d'information toujours en cours.

À partir de cette décision, le positionnement suit sans heurts le cheminement usuel des instances supérieures. Le CTI du conseil d'administration donne son accord au « positionnement du comité de direction face à la poursuite des travaux du Plan de pérennité » le 18 février 2015¹⁷³. Karl Malenfant soumet à ce comité une version légèrement modifiée de la présentation du sommaire de gestion. Cette présentation un peu plus longue (28 diapositives) ne lui cache aucune partie de la démarche¹⁷⁴.

Le conseil d'administration se rencontre le 26 février 2015 pour se saisir de la question du positionnement d'un PGI¹⁷⁵. À huit diapositives, la présentation de Karl Malenfant y est nettement plus sommaire que celle faite au CTI¹⁷⁶. Elle contient peu d'information sur le taux d'appariement d'un PGI et elle ne fournit aucun détail sur les conséquences financières du changement d'orientation. Sur cette seule base, la Commission ne pourrait conclure que l'information dont disposaient les membres du conseil d'administration qui ne siégeaient pas au CTI était insuffisante pour prendre une décision éclairée quant au positionnement d'un PGI.

Cependant, la présentation évoque le fait que le choix du PGI découle de l'analyse de trois options de développement technologique : 1) le développement entièrement sur mesure à l'interne (« développement maison »), 2) l'approche du meilleur produit (*best of breed*) pour choisir un ensemble de progiciels à intégrer au développement sur mesure à l'interne et 3) la suite de PGI¹⁷⁷. La Commission constate que cette affirmation est trompeuse. En effet, d'une part, 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 et, d'autre part, rien de tel n'est accompli dans cette présentation que Karl Malenfant reprend, comme nous le verrons dans un prochain chapitre et à la prochaine partie¹⁷⁸, à titre d'« [a]nalyse sérieuse et documentée¹⁷⁹ ».

Dans ces circonstances, le conseil d'administration donne son accord au positionnement d'un PGI¹⁸⁰. La Commission reviendra à la prochaine partie sur l'à-propos de cette décision¹⁸¹.

Une fois que la SAAQ prend la décision d'acquérir un PGI, elle se tourne vers le Conseil du trésor pour obtenir une dérogation lui permettant d'incorporer des modalités particulières à sa stratégie de recours au marché. Avant de poursuivre le récit des démarches de modernisation des systèmes informatiques de la Société, nous verrons au prochain chapitre que Louise Savoie n'est pas la seule personne que Karl Malenfant a rencontrée à Hydro-Québec et qui l'a rejoint à la SAAQ.

¹⁷² Pièce 74_P-1287, Aide-mémoire du comité de direction du 19 janvier 2015, p. 3.

¹⁷³ Pièce 74_P-1288, PV du CTI 18 février 2015, p. 2-3.

¹⁷⁴ Pièce 35_P-150, Présentation au CTI recommandant la poursuite des travaux du plan de pérennité du 18 février 2015.

¹⁷⁵ Pièce 17_P-31, Procès-verbal CA SAAQ du 26 février 2015, p. 4.

¹⁷⁶ Pièce 2_X-2154, Présentation destinée au CA intitulée « Plan de pérennité (Positionnement PGI) », 26 février 2015, p. 3-4.

¹⁷⁷ *ibid.*, p. 3-4.

¹⁷⁸ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166) et partie IV, chapitre 3 (p. 443).

¹⁷⁹ Pièce 42_P-266, En liasse : Échange de courriels entre la SAAQ et le SCT du 26 mars 2015, document de travail joint au courriel, présentation du 26 mars 2015, présentation du 27 mars 2015 et analyse du facteur K, p. 44.

¹⁸⁰ Pièce 17_P-31, Procès-verbal CA SAAQ du 26 février 2015, p. 4.

¹⁸¹ Voir partie IV, chapitre 3 (p. 443).

CHAPITRE 4 – L'ARRIVÉE DE PERSONNES ISSUES DE L'ENTOURAGE DE KARL MALENFANT À LA SAAQ

Avant de poursuivre avec la préparation du processus d'appel d'offres visant à acquérir le PGI, au prochain chapitre, il importe de mettre en exergue l'arrivée de l'entourage de Karl Malenfant à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). La présence de ces personnes à des postes stratégiques a influencé en effet le déroulement du programme Carrefour des services d'affaires (CASA). Ce chapitre présente les contrats de gré à gré et les appels d'offres que la SAAQ leur octroie de 2013 à 2016, leur renouvellement de 2018 à 2021 (section F) ainsi que l'état de la connaissance par la haute direction de la SAAQ et le gouvernement de cette situation (section G).

Dès son arrivée à la SAAQ, Karl Malenfant s'entoure d'un groupe de professionnels en technologies de l'information, représentés sur une ligne du temps à la figure 9. Ces personnes travaillent ensemble au début des années 2000 au projet Système d'information clientèle (SIC) à Hydro-Québec. Plusieurs se sont également côtoyées au sein de deux entreprises de consultants : DMR dans les années 1990 et R3D à partir de 1998. Quatre d'entre elles forment deux couples. Ce chapitre commence par les premiers contrats de gré à gré accordés à Madeleine Chagnon et Louise Savoie (section A), puis l'appel d'offres qu'elles remportent en 2015 (section B). Suivent deux appels d'offres conçus la même année pour obtenir les services de Maurice Guénard et Éric Beauregard et des démarches pour recruter leurs conjointes à la SAAQ, soit Carolines Foldes-Busques et Geneviève Tremblay (section C). La section D détaille des contrats de gré à gré qui permettent à Jean Quenneville et à Pierre Girard de se joindre à l'équipe, toujours en 2015. Stéphane Mercier arrive à la SAAQ en 2013 par le biais de la firme-conseil R3D. Ce chapitre s'intéresse aussi à l'appel d'offres de 2016 qui avait pour objectif de maintenir en poste Stéphane Mercier (section E).

Personnes

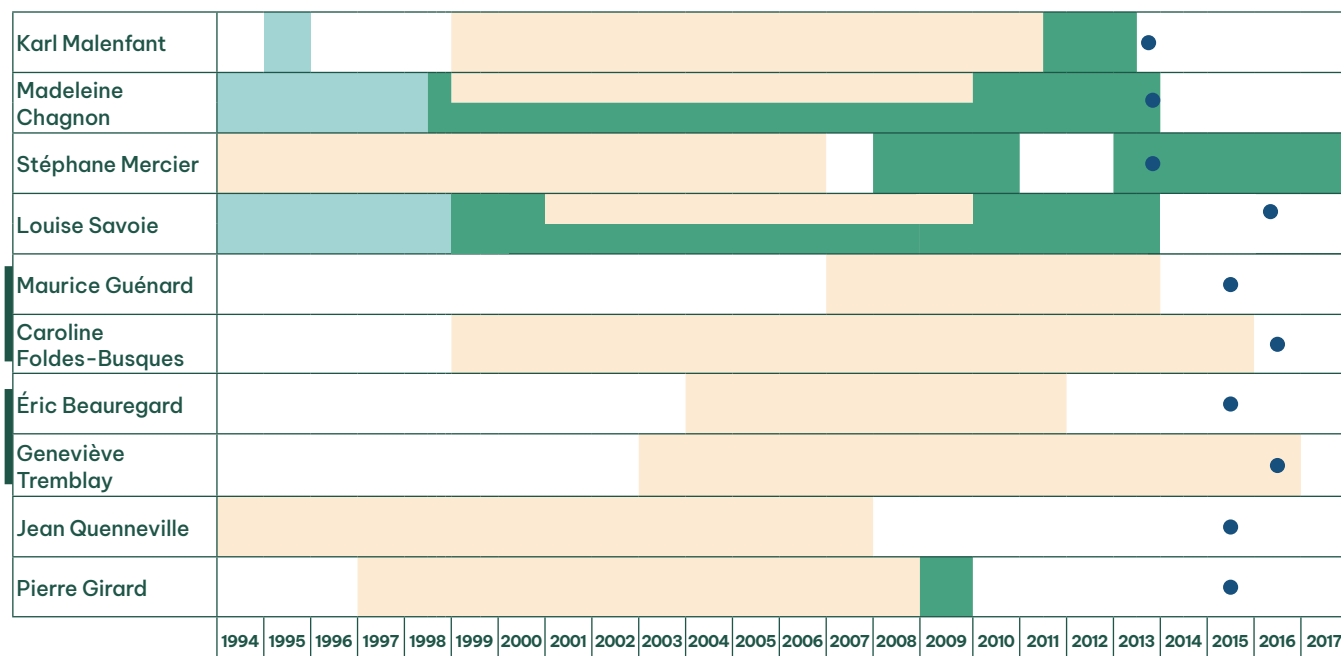


Figure 9. Liens de 1994 à 2017 entre Karl Malenfant et des professionnels du projet Système d'information clientèle chez Hydro-Québec recrutés à la SAAQ¹

Légende :

- Travail chez DMR
- Travail chez R3D
- Travail chez Hydro-Québec
- Arrive à la SAAQ
- En couple

¹ À partir des relations illustrées à la figure à la Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 188. Enrichie par les données supplémentaires suivantes : Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 139-140; Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 214-215; Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 229-230; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 7, 17 et 22. Au sujet de Maurice Guénard : Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 227-230. Pièce 102_P-2415, Curriculum vitae de Caroline Foldes-Busque, 2025. Au sujet d'Éric Beauregard : Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 241-244. Au sujet de Geneviève Tremblay : Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 292. Pièce 74_P-1101, Courriel de Karl Malenfant à Alain Dubé, c. c. Gestion Quenny, intitulé Jean Quenneville, 26 mai 2015, p. 5-9; Pièce 35_P-162, Notes à la présidente et cheffe de la direction (en liasse), p. 39. Au sujet de Pierre Girard : Pièce CESIS_P-2551, Documents relatifs à l'évaluation de l'AOP-C et aux choix des membres du comité de sélection, en liasse, p. 30.

A/ Les contrats de gré à gré accordés à Madeleine Chagnon et à Louise Savoie (de novembre 2013 à avril 2015)

Deux mois après sa nomination, tel que présenté au chapitre précédent², Karl Malenfant engage Madeleine Chagnon comme consultante afin de dresser un diagnostic de la « fonction TI » à la SAAQ³. Il s'agit d'un contrat de gré à gré de 46 750 \$⁴. Madeleine Chagnon est une proche de Karl Malenfant. Lorsqu'elle faisait partie de l'entreprise de consultants DMR, certains membres du personnel travaillaient pour Karl Malenfant, alors à Hydro-Québec⁵. Madeleine Chagnon a rejoint ensuite Karl Malenfant à Hydro-Québec comme consultante pour le projet SIC⁶. À la suite de ce projet, ce sera au tour de Karl Malenfant de venir travailler brièvement chez R3D avec Madeleine Chagnon⁷.

Quelques mois après la fin de son premier contrat, Madeleine Chagnon obtient en octobre 2014 un nouveau contrat de gré à gré par l'intermédiaire de Karl Malenfant, cette fois afin de donner des conseils stratégiques au vice-président dans le cadre de son mandat de positionnement d'un progiciel de gestion intégré (PGI)⁸, sujet du précédent chapitre⁹. Ce nouveau contrat est d'une valeur de 88 200 \$¹⁰. Un employé de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) rappelle à la Vice-présidence aux technologies de l'information (VPTI) que l'octroi d'un deuxième contrat de gré à gré constitue une dérogation au principe usuel de rotation des fournisseurs¹¹. De plus, la somme de ce contrat et du précédent dépasse le seuil d'appel d'offres (100 000 \$)¹².

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 R3D¹³. Son mandat est aussi de participer au positionnement d'un PGI¹⁴. Louise Savoie est une ancienne collègue de Madeleine Chagnon dans les années 1990 chez DMR¹⁵. Elle a travaillé ensuite à Hydro-Québec au projet SIC¹⁶. Elle a une relation d'amitié avec Karl Malenfant¹⁷. À la SAAQ, Louise Savoie exécute un contrat de services professionnels obtenu par la firme R3D. En 2015, la valeur du contrat de R3D est augmentée à trois reprises dans l'objectif de couvrir les frais de déplacement et d'hébergement à Québec de Louise Savoie, alors résidente de Montréal, ce que ne prévoit pas le contrat initial¹⁸. Elle reste consultante à la SAAQ tout en étant rattachée à R3D jusqu'en mai 2015¹⁹.

² Voir partie III, chapitre 3, section A (p. 131).

³ Pièce CESIS_P-2543, CT1037652, Contrat de gré à gré entre la SAAQ et Madeleine Chagnon, 19 novembre 2013, p. 22.

⁴ *ibid.*, p. 2.

⁵ Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 94.

⁶ *ibid.*, p. 95; Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 150; Pièce 74_P-1285, Soumission retenue P22960 – Madeleine Chagnon Services Conseils, Volet A, p. 18-21.

⁷ Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 95-96.

⁸ Pièce 26_P-87, Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 65 et 86.

⁹ Voir partie III, chapitre 3, section C (p. 134).

¹⁰ Pièce 26_P-87, Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 65-66.

¹¹ *ibid.*, p. 105.

¹² Sur le seuil d'appel d'offres, voir partie II, chapitre 4, section C (i) (b) (p. 96).

¹³ Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 229-230.

¹⁴ Pièce CESIS_P-2544, Demande d'intervention n° 30 – Accompagnement et conseil stratégique, Étude de positionnement sur l'utilisation de progiciels dans le cadre du Plan de pérennité, juillet 2014.

¹⁵ Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 228.

¹⁶ *ibid.*, p. 228-229; Pièce 74_P-1284, Soumission retenue P22960 – Services conseils Intégrands, Volet B, p. 14-15 et 21-24.

¹⁷ Témoignage de Louise Savoie, 5 juin 2025, p. 46.

¹⁸ Pièce 26_P-87, Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 13-37.

¹⁹ Pièce CESIS_P-2545, Demande d'intervention n° 42 – Suite de l'accompagnement et conseil stratégique, Étude de positionnement sur l'utilisation de progiciels dans le cadre du Plan de pérennité, décembre 2014; Pièce CESIS_P-2546, Demande d'intervention n° 43 – Suite de l'accompagnement et conseil stratégique, Étude de positionnement sur l'utilisation de progiciels dans le cadre du Plan de pérennité, janvier 2015; Pièce CESIS_P-2547, Demande d'intervention n° 42 – Accompagnement et conseil stratégique sur l'utilisation de progiciels dans le cadre du Plan de pérennité, mars 2015.

B/ L'appel d'offres P22960 (de mars à mai 2015)

Au début de l'année 2015, la VPTI prépare un appel d'offres pour obtenir des « services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ²⁰ ». Il s'agit manifestement d'un appel d'offres destiné à conserver les services de Madeleine Chagnon et de Louise Savoie à la SAAQ, et ce, contrairement au principe de libre marché dans l'octroi des contrats publics.

Le personnel de la SAAQ consulte directement Madeleine Chagnon et Louise Savoie dans l'élaboration des critères de l'appel d'offres. Tout d'abord, Karl Malenfant échange avec Louise Savoie et Madeleine Chagnon – en utilisant tous trois leur adresse courriel personnelle – pour valider les critères de l'appel d'offres à venir²¹. Karl Malenfant rassure d'ailleurs Madeleine Chagnon avant son départ en vacances qu'elle n'a pas à craindre une publication de l'appel d'offres durant cette période²². Même par voie officielle, une des responsables de cet appel d'offres, Manon Couture, directrice de la rénovation des services financiers au sein de la VPTI, a consulté Madeleine Chagnon pour connaître l'expertise recherchée. Pour Manon Couture, il est clair qu'un des contrats irait à Madeleine Chagnon pour combler celui qui venait à échéance²³. La participation de futurs soumissionnaires à la préparation d'un appel d'offres est non seulement contraire aux bonnes pratiques, mais, dans ce cas précis, l'appel d'offres lui-même l'interdit expressément²⁴.

Une fois les critères élaborés avec les contributions de Madeleine Chagnon et de Louise Savoie, Karl Malenfant les transmet à Alain Dubé, directeur général des programmes d'envergure au sein de la VPTI. Il lui donne la directive de s'assurer qu'ils restent restrictifs jusqu'à leur publication²⁵. Au moment de la publication de l'appel d'offres, Alain Dubé confirme à Karl Malenfant avoir réussi que les critères soient « encore assez restrictif[s]²⁶ ».

Des acteurs internes à la SAAQ sont pleinement conscients du problème que représente l'imposition de critères trop restrictifs dans un appel d'offres de services professionnels. Les 26 et 27 mars 2015, Sylvie Chabot, directrice à la DGCC, transfère à Alain Dubé un article de journal faisant état d'un récent rapport du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal qui réprimande la Ville pour avoir effectué un appel d'offres aux critères trop restrictifs²⁷. Alain Dubé répond que « [c]ela dépend encore une fois du risque que l'organisation veut prendre » et promet d'en parler à Karl Malenfant²⁸.

-
- 20 Pièce 26_P-92, Appel d'offres P22960 – Acquisition de services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 7.
 - 21 Pièce 74_P-1106, Courriels entre Karl Malenfant et Louise Savoie, intitulés « À venir : révision du profil “conseiller expert” pour resserrer les critères », 16 mars 2015.
 - 22 Pièce 74_P-1107, Courriels entre Karl Malenfant et Madeleine Chagnon, intitulés « Section des critères – pour ton info seulement », 24 mars 2015.
 - 23 Pièce 74_P-1098, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, intitulé PGI AO – Expertise PGI, 12 mars 2015.
 - 24 Pièce 26_P-92, Appel d'offres P22960 – Acquisition de services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 19 (art. 1.8.2).
 - 25 Pièce 74_P-1099, Courriel de Karl Malenfant à Alain Dubé, c. c. Manon Couture, intitulé « Description pour appel d'offres ressources clés », 17 mars 2015.
 - 26 Pièce 74_P-1103, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, c. c. Manon Couture, intitulé « Appel d'offres conseillers stratégiques », 1^{er} avril 2015.
 - 27 Pièce 74_P-1640.40, Courriel d'Alain Dubé datant du 27 mars 2015; Pièce CESIS_P-2548, Article de *La Presse* intitulé « Rue Sainte-Catherine, un appel d'offres hautement problématique », 26 mars 2017.
 - 28 Pièce 74_P-1640.40, Courriel d'Alain Dubé datant du 27 mars 2015.
-

Le 2 avril 2015, la SAAQ publie finalement l'appel d'offres P22960 sur le site du Système électronique d'appel d'offres (SEAO)²⁹. L'appel d'offres comporte trois volets distincts de services professionnels nécessaires au programme de transformation numérique³⁰. Le volet A porte sur la gouvernance en technologies de l'information, le volet B, sur l'architecture de solutions d'affaires et le volet C, sur l'intégration d'un PGI³¹.

Comme le souhaite Karl Malenfant, les critères de l'appel d'offres P22960 sont effectivement très restrictifs. Pour qu'une soumission soit admissible, la SAAQ énonce, entre autres critères :

- Une exigence d'expérience dans au moins trois programmes de transformation majeure fondés sur l'implantation d'une suite de PGI³². Un programme de transformation majeure doit se chiffrer à plus de 100 millions \$ et compter plus de 50 conseillers actifs³³.
- Une exigence d'expérience dans un programme de transformation majeure à toutes les phases d'implantation d'un PGI (planification, conception, réalisation et déploiement)³⁴.
- Pour le volet A, l'exigence d'un diplôme de deuxième cycle sans équivalence possible³⁵.

L'expérience requise limite effectivement le bassin de candidatures possibles. À ce moment-là, la SAAQ est consciente qu'il n'y a véritablement qu'un « seul organisme ayant travaillé sur un PGI de cet ampleur » dans le secteur public québécois³⁶. On comprend qu'il s'agit d'Hydro-Québec. Lors du processus d'appel d'offres, un soumissionnaire potentiel attire d'ailleurs l'attention de la SAAQ sur le fait qu'il est rare de trouver au Québec une personne qui puisse répondre à toutes les exigences de l'appel d'offres quant au volet B³⁷. La SAAQ décide néanmoins de maintenir ses critères³⁸.

Comme de fait, les volets A et B de l'appel d'offres ne permettent qu'à deux soumissionnaires conformes de se qualifier : Madeleine Chagnon pour le volet A et Louise Savoie pour le volet B³⁹. Elles s'assurent respectivement de leur volet de l'appel d'offres en remportant chacune une soumission de 1 200 000 \$⁴⁰.

29 Pièce 26_P-92, Appel d'offres P22960 – Acquisition de services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 6.

30 *ibid.*, p. 17.

31 *ibid.*, p. 17.

32 *ibid.*, p. 40, 41 et 43.

33 *ibid.*, p. 37.

34 *ibid.*, p. 40, 42 et 44.

35 *ibid.*, p. 39.

36 Pièce 74_P-1640.44, Documents en lien avec la conclusion du contrat CT1040169, en liasse p. 7.

37 Pièce 26_P-92, Appel d'offres P22960 – Acquisition de services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 1.

38 *ibid.*, p. 1.

39 Via des sociétés de gestion : *ibid.*, p. 10-11.

40 Pièce 26_P-92, Appel d'offres P22960 – Acquisition de services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 10-11.

Madeleine Chagnon fait face à quelques obstacles relativement à la signature de son contrat parce qu'elle détient des actions dans l'entreprise R3D⁴¹. Elle tient Karl Malenfant au courant de ses démarches en le mettant en copie confidentielle d'un courriel qu'elle transmet à la DGCC pour régler le problème de sa détention d'actions de R3D⁴². De son côté, Louise Savoie informe Karl Malenfant personnellement de ses propres démarches – toujours par leurs courriels personnels – menant à la signature de son contrat⁴³. Dans le cadre de cet échange, Karl Malenfant lui répond : « Pour Mado [Madeleine Chagnon], ne t'inquiète pas, ça va s'arranger, je m'en occupe personnellement⁴⁴. »

L'appel d'offres P22960 ne mène pas à la conclusion d'un contrat pour le volet C concernant l'intégration d'un PGI. Les deux soumissions reçues n'atteignent pas la note minimale⁴⁵ à l'évaluation de leur qualité.

C/ L'appel d'offres P23365 et le recrutement des conjointes des soumissionnaires (de février 2015 à janvier 2016)

En parallèle de l'appel d'offres P22960, Karl Malenfant tient d'autres discussions avec d'anciens collègues pour les intégrer au projet de la SAAQ. Ces discussions mènent à l'appel d'offres P23365, à l'automne 2015.

De février à avril 2015, Karl Malenfant échange avec d'anciens collègues d'Hydro-Québec⁴⁶, soit Caroline Foldes-Busque et son conjoint, Maurice Guénard, dans l'objectif de les recruter à la SAAQ⁴⁷. Le 20 avril 2015, il confirme au couple qu'il veut les avoir dans son équipe et qu'il ne « reste qu'à trouver le chemin pour y arriver⁴⁸ ». Ceux-ci lui ont toutefois déjà spécifié qu'ils sont « inséparables⁴⁹ », laissant entendre que le chemin jusqu'à la SAAQ doit s'ouvrir pour tous deux.

Parallèlement, Madeleine Chagnon écrit à Karl Malenfant. Elle lui expose l'idée que, si le volet C de l'appel d'offres P22960 n'est pas comblé – ce qui sera le cas –, Éric Beauregard souhaiterait postuler. Éric Beauregard a travaillé au projet SIC à Hydro-Québec de 2004 à 2010⁵⁰. De même, sa conjointe, Geneviève Tremblay, aussi d'Hydro-Québec, veut venir travailler à la SAAQ. Madeleine Chagnon rappelle à Karl Malenfant que les Beauregard-Tremblay sont déjà amis avec Caroline Foldes-Busque et Maurice Guénard⁵¹. Madeleine Chagnon insiste pour spécifier qu'Éric Beauregard manifestera son intérêt au courriel personnel de Karl Malenfant. Ce dernier acquiesce à ce plan de constituer un « noyau dur intéressant » à la SAAQ. Comme de fait, deux jours plus tard, Éric Beauregard écrit à Karl Malenfant en lui soumettant son intérêt et celui de sa conjointe, Geneviève Tremblay, de joindre la SAAQ⁵².

⁴¹ Pièce 35_P-175, Courriel de Madeleine Chagnon du 8 mai 2015; Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 100-101.

⁴² *ibid.*, p. 101-104.

⁴³ Pièce 74_P-1109, Courriels entre Karl Malenfant et Louise Savoie intitulés « Moins riche mais contentel », 8 mai 2015.

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ Pièce CESIS-2549, Rapport du comité de sélection, AO P22960, 27 avril 2015, p. 6.

⁴⁶ Voir Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 110-116.

⁴⁷ Pièce 74_P-1049, Échange de courriels LinkedIn entre Karl Malenfant et Caroline Foldes-Busque, 15 février 2015, p. 1-3.

⁴⁸ Pièce 74_P-1640.42, Échange de courriels entre Karl Malenfant et Caroline Foldes-Busque intitulés « Re : Suivi », 20 avril 2015.

⁴⁹ Pièce 74_P-1049, Échange de courriels LinkedIn entre Karl Malenfant et Caroline Foldes-Busque, 2 février 2015.

⁵⁰ Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 123 et 136-137.

⁵¹ Pièce 74_P-1108, Courriels entre Karl Malenfant et Madeleine Chagnon intitulés « Éric Beauregard et Geneviève Tremblay », 1^{er} mai 2015.

⁵² Pièce 74_P-1640.43, Échange de courriels entre Karl Malenfant et Éric Beauregard intitulés « Re : Notre intérêt à faire partie de ta belle aventure... », 11 mai 2015.

En septembre 2015, la SAAQ publie donc un nouvel appel d'offres à deux volets visant à obtenir des services-conseils professionnels stratégiques au sujet du projet de transformation numérique, l'appel d'offres P23365⁵³. Le volet A porte sur l'intelligence d'affaires, qui s'est ajoutée durant le mandat de positionnement d'un PGI⁵⁴. Le volet B, quant à lui, porte sur l'intégration d'un PGI, soit le volet resté non comblé à l'appel d'offres précédent⁵⁵. Dès la publication du nouvel appel d'offres, Louise Savoie et Madeleine Chagnon transmettent leur soumission à Éric Beauregard pour l'aider à rédiger la sienne⁵⁶. D'ailleurs, toutes ces personnes savent que l'appel d'offres vise Éric Beauregard et ne s'en cachent pas⁵⁷. La soumission que dépose Éric Beauregard pour le volet A de l'appel d'offres ressemble grandement à celle que dépose Maurice Guénard pour l'autre volet⁵⁸.

Les critères de l'appel d'offres P23365 sont aussi restrictifs que ceux de l'appel d'offres P22960. Karl Malenfant avait d'ailleurs en main le curriculum vitæ de Maurice Guénard avant la publication de l'appel d'offres⁵⁹. En octobre 2015, l'employé de la DGCC qui soulevait un an plus tôt des enjeux concernant le deuxième contrat de gré à gré accordé à Madeleine Chagnon critique cette fois le déroulement de cet appel d'offres : courte période de publication (du 21 septembre au 7 octobre), peu de soumissions reçues dont certaines visiblement rédigées de concert et, en fin de compte, un seul soumissionnaire par volet reconnu conforme⁶⁰.

En effet, comme à l'appel d'offres précédent, deux seuls soumissionnaires se qualifient⁶¹ : Maurice Guénard (pour le volet A) et Éric Beauregard (pour le volet B), par le biais de leur compagnie de gestion respective⁶². Ils obtiennent tous deux un contrat de trois ans d'une valeur de 1,28 million \$ et 1,2 million \$ signés en novembre⁶³. Madeleine Chagnon et Louise Savoie, qui avaient aidé Éric Beauregard dans sa soumission, sont d'ailleurs présentes à l'ouverture des soumissions de l'appel d'offres⁶⁴.

Le même mois, en novembre 2015, Karl Malenfant amorce, tel qu'ils en avaient discuté antérieurement, des démarches pour que les conjointes de Maurice Guénard et Éric Beauregard viennent travailler à la SAAQ. Caroline Foldes-Busques est engagée à titre de directrice générale au sein de la VPTI⁶⁵ et Geneviève Tremblay arrive comme consultante en matière de PGI par le biais d'un prêt de service avec Hydro-Québec⁶⁶.

⁵³ Pièce 26_P-93, Appel d'offres P23365 – Acquisition de services-conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ – Phase 2, addendas et avis sur le SEAO, en liasse.

⁵⁴ Voir partie III, chapitre 3, section C (vi) (p. 144).

⁵⁵ Pièce 26_P-93, Appel d'offres P23365 – Acquisition de services-conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ – Phase 2, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 11.

⁵⁶ Pièce 74_P-1115, Courriels entre Louise Savoie et Madeleine Chagnon intitulés « ta permission », 10 juillet 2015.

⁵⁷ *ibid.*

⁵⁸ Comparer : Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 32 et suiv. et 122 et suiv.

⁵⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 158.

⁶⁰ Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 189-191.

⁶¹ *ibid.*, p. 218.

⁶² *ibid.*, p. 227-228, 241-242.

⁶³ *ibid.*, p. 230, 235, 244 et 249.

⁶⁴ *ibid.*, p. 20-25.

⁶⁵ Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 18-22 ; Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 157-158 ; Pièce 74_P-1640.46, Avis de nomination Caroline Foldes-Busque, 6 janvier 2016.

⁶⁶ Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 22-23 et 30-33 ; Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 255-256 ; Pièce 74_P-1640.47, Contrat de service entre la SAAQ, Hydro-Québec et Geneviève Tremblay, janvier 2016.

D/ Les autres contrats de gré à gré accordés à d'anciens collègues (de juillet 2015 à juin 2016)

En marge des appels d'offres de 2015, Karl Malenfant a conclu la même année deux contrats de gré à gré avec deux autres anciens collègues d'Hydro-Québec : Jean Quenneville et Pierre Girard.

Jean Quenneville a travaillé pendant une trentaine d'années à Hydro-Québec, notamment au projet SIC, au début des années 2000⁶⁷. En juillet 2015, il a obtenu un contrat de gré à gré d'un an à la SAAQ de 89 250 \$⁶⁸. La justification de ce contrat se fonde sur l'absence de soumission conforme pour le volet C de l'appel d'offres P22960⁶⁹. Jean Quenneville a obtenu un deuxième contrat de 35 700 \$ en janvier 2016⁷⁰. En juin 2016, la DGCC et Yves Frenette, alors vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance, ont préparé une note pour la présidente-directrice générale Nathalie Tremblay lui demandant une « autorisation à contracter » afin de conclure un troisième contrat de gré à gré avec Jean Quenneville. La note expliquait que la présence de Jean Quenneville était essentielle à la SAAQ pour les aspects initialement prévus dans l'appel d'offres infructueux P22960, au volet C⁷¹. De même, elle faisait valoir que l'expertise nécessaire ne serait toujours pas comblée⁷². Or, comme nous l'avons vu, le volet C de l'appel d'offres P22960 avait été remplacé par un nouvel appel d'offres (P23365, volet B) à l'automne 2015 qui avait mené à l'octroi d'un contrat, sept mois plus tôt, à Maurice Guénard. Yves Frenette a néanmoins effectué la demande, et Nathalie Tremblay a autorisé un troisième contrat à Jean Quenneville à la fin du mois de juin 2016⁷³.

De même, Pierre Girard, un ancien de R3D et d'Hydro-Québec, a obtenu en 2015 un contrat de gré à gré de la VPTI pour un montant de 49 980 \$⁷⁴. Au printemps 2016, la VPTI a tenté de renouveler ce contrat à hauteur de 89 250 \$⁷⁵. Si l'on additionne la valeur des deux contrats, le seuil d'appel d'offres (100 000 \$) aurait été dépassé. La VPTI a donc essuyé un refus en juin 2016, et le contrat a été conclu pour 40 000 \$⁷⁶.

⁶⁷ Pièce 74_P-1101, Courriel de Karl Malenfant à Alain Dubé, c. c. Gestion Quenny, intitulé « Jean Quenneville », 26 mai 2015, p. 5-9.

⁶⁸ Pièce 35_P-162, Notes à la présidente et cheffe de la direction (en liasse), p. 39.

⁶⁹ *ibid.*, p. 39.

⁷⁰ Pièce CESIS_P-2550, CT1040929, Contrat de gré à gré entre la SAAQ et Gestion de projet Quenny inc., 24 janvier 2016.

⁷¹ Pièce 35_P-162, Notes à la présidente et cheffe de la direction, en liasse, p. 39-40.

⁷² *ibid.*, p. 40.

⁷³ *ibid.*, p. 14.

⁷⁴ Pièce CESIS_P-2551, Documents relatifs à l'évaluation de l'AOP-C et aux choix des membres du comité de sélection, en liasse, p. 30.

⁷⁵ Pièce 35_P-162, Notes à la présidente et cheffe de la direction, en liasse, p. 36.

⁷⁶ *ibid.*, p. 37-38.

E/ L'appel d'offres P24229 (d'octobre 2016 à avril 2017)

Outre les consultants mentionnés ci-dessus, la SAAQ a conclu un contrat de services professionnels avec la firme R3D⁷⁷. Une des ressources que cette firme a fournie à la SAAQ est Stéphane Mercier. Ce dernier travaillait à Hydro-Québec au début des années 2000 avant de se joindre à R3D⁷⁸. À la SAAQ, il est « responsable affaires » pour le projet Solution de gestion de projets d'entreprise (SGPE)⁷⁹.

En octobre 2016, le contrat de R3D touche à sa fin⁸⁰. Après discussion avec Yves Frenette et Karl Malenfant, Sylvain Cloutier, directeur du Bureau de projets et de programmes de la Direction générale de la planification et de la performance de la VPTI – structure présentée dans un prochain chapitre⁸¹ –, procède « à une demande d'augmentation de budget, le temps de nous laisser un délai pour procéder à un [appel d'offres]⁸² ». Cet appel d'offres, tout comme l'augmentation du budget, est destiné à maintenir en poste Stéphane Mercier à la SAAQ⁸³.

La SAAQ publie l'appel d'offres le 21 février 2017⁸⁴. Comme pour les appels d'offres précédents, les critères d'admissibilité sont très restrictifs. La DGCC exprime une inquiétude à ce sujet⁸⁵. En cours de publication, un potentiel soumissionnaire se plaint de la sévérité du critère d'expérience⁸⁶. La SAAQ décide néanmoins de le maintenir⁸⁷. Dès la publication de l'appel d'offres, le conseiller en vérification interne Martin Lapierre est en mesure de deviner que la seule personne pouvant se qualifier pour cet appel d'offres est Stéphane Mercier⁸⁸.

Aux fins d'autorisation de la procédure d'appel d'offres, Sylvain Cloutier estime le coût du contrat à environ 1,2 million \$⁸⁹. Ce montant est purement basé sur le taux horaire de Stéphane Mercier, appliqué à un régime de temps plein durant cinq ans⁹⁰. L'appel d'offres est donc estimé à ce montant⁹¹. Après la publication, Stéphane Mercier fait remarquer à Sylvain Cloutier que le montant de 1,2 million \$ génère l'obligation d'obtenir une autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers (AMF), ce qu'il ne possède pas⁹². Sylvain Cloutier est « paniqué⁹³ » et demande immédiatement de publier un addenda à l'appel d'offres pour réduire l'estimation d'engagement contractuel à 990 000 \$⁹⁴. L'opération se concrétise par une diminution du nombre d'heures estimé pour le mandat de 8 625 à 6 600⁹⁵.

⁷⁷ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 5-16.

⁷⁸ Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 34.

⁷⁹ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 20-22; Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 22. Il s'agit du projet 76201: Pièce 26_P-95A-3, Partie 3 des Documents relatifs à la Solution de gestion de projets d'entreprise (SGPE), en liasse, p. 70 et 199.

⁸⁰ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 24.

⁸¹ Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (p. 247).

⁸² Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 27.

⁸³ *ibid.*, p. 23-25.

⁸⁴ Pièce 26_P-94, Appel d'offres P24229 – Conseiller stratégique en Bureau de programmes, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 12.

⁸⁵ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 105-108.

⁸⁶ *ibid.*, p. 109-110.

⁸⁷ *ibid.*, p. 109.

⁸⁸ *ibid.*, p. 50-51; Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 39-40.

⁸⁹ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 24.

⁹⁰ *ibid.*, p. 24-25.

⁹¹ Pièce 35_P-162, Notes à la présidente et cheffe de la direction (en liasse), p. 121.

⁹² Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 25. Voir *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.17 [version en vigueur entre 2012 et 2017]; *Décret 435-2015 concernant les contrats et sous-contrats de services comportant une dépense égale ou supérieure à 1 000 000 \$ (2015)*, 147 G.O.Q. II, n° 23, 1627.

⁹³ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 25.

⁹⁴ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 54.

⁹⁵ Pièce 26_P-94, Appel d'offres P24229 – Conseiller stratégique en Bureau de programmes, addendas et avis sur le SEAO, en liasse, p. 5-6 et 91.

Comme Stéphane Mercier est, par son entreprise de gestion, le seul soumissionnaire conforme⁹⁶, il est retenu et signe en avril 2017 un contrat de 924 000 \$ pour une durée de cinq ans⁹⁷.

F/ Le renouvellement des contrats issus des appels d'offres

Les cinq conseillers engagés par suite des appels d'offres P22960, P23365 et P24229, soit Madeleine Chagnon, Louise Savoie, Maurice Guénard, Éric Beauregard et Stéphane Mercier, sont pour la plupart restés à la SAAQ durant tout le programme CASA.

Tout d'abord, différents avenants – des modifications de contrat⁹⁸ – ont permis de prolonger le contrat de Madeleine Chagnon jusqu'en mai 2021, sans toutefois en augmenter la valeur⁹⁹. L'échéance du contrat de Maurice Guénard a été fixée au 31 décembre 2018¹⁰⁰. À ce moment-là, il avait été nommé employé de la SAAQ, toujours au sein du programme CASA¹⁰¹. Il y est resté minimalement jusqu'en 2024¹⁰². Un avenant a prolongé le contrat de Stéphane Mercier jusqu'en décembre 2022¹⁰³.

Les renouvellements des contrats de Louise Savoie et d'Éric Beauregard méritent davantage d'attention.

Au tournant de 2019, Karl Malenfant a sondé Louise Savoie pour connaître ses intentions vu l'expiration probable de son contrat à la fin de 2019¹⁰⁴. Louise Savoie a exprimé le désir de rester à la SAAQ jusqu'à la fin du programme CASA¹⁰⁵. La VPTI projette donc de conclure un contrat de gré à gré d'une durée de trois à cinq ans avec elle pour un montant de 1 462 000 \$¹⁰⁶, soit bien plus que le seuil au-delà duquel l'organisme doit procéder par appel d'offres. Le même contrat est envisagé pour Éric Beauregard¹⁰⁷. Dans les deux cas, la SAAQ est consciente qu'elle s'expose à des risques en concluant avec eux des contrats de gré à gré¹⁰⁸. Dans une note préparée en 2019, le comité aviseur en gestion contractuelle de la SAAQ¹⁰⁹ n'excluait pas que les appels d'offres initiaux de 2015 aient pu viser ces personnes¹¹⁰. Le comité estimait que, dans le cadre de l'octroi d'un nouveau contrat, particulièrement de gré à gré, la SAAQ pourrait s'exposer au risque d'une plainte¹¹¹ auprès de la récente Autorité des marchés publics (AMP)¹¹². Ainsi, le comité soulignait que le recours à des avenants serait une piste à envisager¹¹³.

⁹⁶ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 46, 55-66.

⁹⁷ *ibid.*, p. 55-63.

⁹⁸ Voir partie II, chapitre 4, section C (iii) (b) (p. 109).

⁹⁹ Pièce 74_P-1640.54, Avenant 1 au contrat CT1040169, Madeleine Chagnon Services conseils inc., 16 mars 2018; Pièce 74_P-1640.55, Avenant 2 au contrat CT1040169, Madeleine Chagnon Services conseils inc., 8 mai 2020; Pièce 74_P-1640.56, Avenant 3 au contrat CT1040169, Madeleine Chagnon Services conseils inc., 27 septembre 2020.

¹⁰⁰ Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 280.

¹⁰¹ *ibid.*, p. 282; Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 26.

¹⁰² Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 284.

¹⁰³ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 94.

¹⁰⁴ Pièce 74_P-1640.48, Courriels visant la prolongation du contrat de Louise Savoie, novembre 2018.

¹⁰⁵ *ibid.*

¹⁰⁶ Pièce 74_P-1640.49, Document de travail intitulé « Exposé de la situation actuelle », 17 octobre 2019, p. 2.

¹⁰⁷ *ibid.*, p. 4.

¹⁰⁸ *ibid.*

¹⁰⁹ Voir partie II, chapitre 4, section A (iv) (c) (p. 89).

¹¹⁰ Pièce 74_P-1640.49, Document de travail intitulé « Exposé de la situation actuelle », 17 octobre 2019, p. 1 et 3.

¹¹¹ *ibid.*, p. 2 et 4.

¹¹² Sur l'AMP, voir partie II, chapitre 1, section D (v) (p. 46).

¹¹³ Pièce 74_P-1640.49, Document de travail intitulé « Exposé de la situation actuelle », 17 octobre 2019, p. 2 et 4.

En novembre 2019, le véhicule juridique pour conserver Louise Savoie dans le projet n'est toujours pas déterminé. Devant les demandes de la DGCC qui souhaite justifier de manière plus étoffée la possibilité d'un avenant, Karl Malenfant perd patience et lui transmet un courriel l'intimant de garantir la présence des ressources externes, et ce, quelles que soient ses démarches de vérification de la conformité de la prolongation¹¹⁴. Ainsi, en décembre 2019, la SAAQ conclut un avenant avec Louise Savoie pour prolonger son contrat et en augmenter la valeur de 85 000 \$¹¹⁵. Un autre suit, en mai 2020, pour 132 000 \$ supplémentaires¹¹⁶, puis un dernier en novembre 2020 pour 109 000 \$¹¹⁷.

Le contrat de Louise Savoie prend fin le 23 mars 2021¹¹⁸. Le lendemain, elle entreprend un contrat chez LGS, une des deux entreprises formant l'alliance qui a gagné l'appel d'offres pour réaliser le programme CASA¹¹⁹, mais elle continue de travailler à la SAAQ¹²⁰. Selon Louise Savoie, elle n'a « fait que [...] accept[er] [...] une offre », elle n'a « pas fait de sollicitation » auprès de LGS¹²¹. Cette présentation des événements est euphémique. Le transfert de Louise Savoie de la SAAQ à LGS fait partie d'un plan très assumé pour la conserver dans le programme CASA en dépit des règles encadrant les marchés publics qui rendaient difficile le renouvellement de son contrat. En effet, afin de conserver Louise Savoie dans le programme CASA, Karl Malenfant a négocié son embauche avec LGS¹²².

LGS a accepté de prendre comme consultants Louise Savoie et Éric Beauregard et de facturer à nouveau leurs services à la SAAQ en se servant du contrat de l'Alliance¹²³. C'est ainsi qu'après l'année 2021, LGS facture à la SAAQ 1 042 752 \$ et 947 346 \$ pour les services que rendent respectivement ces deux consultants externes¹²⁴. Comme ces derniers facturent LGS au même taux qu'elle refacture la SAAQ¹²⁵, on peut déduire que cette entente est défavorable à LGS puisqu'elle ne dégage aucune marge de profit. L'entreprise voit de surcroît la somme maximale du contrat diminuer d'autant.

LGS exige donc, en échange de cette faveur, que la SAAQ absorbe la moitié des coûts du service de contrôle de la qualité fourni par la firme Ernst & Young (EY)¹²⁶, sujet traité dans un prochain chapitre¹²⁷. L'Alliance doit pourtant assumer ces coûts selon le contrat¹²⁸. Ainsi, en échange du maintien dans le programme CASA des personnes qu'elle ne peut engager, la SAAQ perd des sommes du contrat avec l'Alliance qui étaient destinées à d'autres fins. Bien que les coûts des rapports d'EY – quelques dizaines de milliers de dollars – constituent une somme modeste lorsqu'on les compare aux dépassements de coûts globaux du programme, l'entente est néanmoins préjudiciable à la SAAQ et à l'encontre de l'intérêt public.

¹¹⁴ Pièce 74_P-1110, Courriel de Rodrigue Côté à Yves Frenette intitulé « Suivi de dossier », 29 novembre 2019.

¹¹⁵ Pièce 26_P-87, Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 316-317.

¹¹⁶ *ibid.*, p. 318-319.

¹¹⁷ *ibid.*, p. 319-320.

¹¹⁸ *ibid.*, p. 320.

¹¹⁹ Voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (c) (p. 219).

¹²⁰ Témoignage de Louise Savoie, 5 juin 2025, p. 51.

¹²¹ *ibid.*, p. 49.

¹²² Pièce 74_P-1636, Courriel de Karl Malenfant à Sylvain Cloutier intitulé « Louise Savoie », 29 janvier 2020.

¹²³ *ibid.* Le transfert visait aussi initialement Stéphane Mercier, mais ce transfert n'aurait finalement pas eu lieu (Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 52-53 et 153-154).

¹²⁴ Pièce CESIS_P-2570, Analyse des montants totaux facturés par LGS pour les heures effectuées dans le projet CASA par Louise Savoie et Éric Beauregard entre 2021 et 2025, préparée par Marie-Sylvie Le Rouzès, septembre 2025.

¹²⁵ Pièce 74_P-1112, Courriels entre Sylvain Cloutier et Karl Malenfant, intitulé « Louise Savoie et Éric Beauregard », 15 décembre 2020.

¹²⁶ *ibid.*, Pièce 74_P-1114, Courriels entre Sylvain Cloutier et Michel Dumas intitulés « EY », 1^{er} novembre 2020; Pièce 74_P-1639.1, Amendement 5 du contrat de services professionnels et courriel d'Élodie Hudon-Chabot à Sylvain Cloutier intitulé « Audit E&Y » du 8 mars 2021, suivi de factures, le tout en liasse. Karl Malenfant nie l'existence de l'entente, malgré la preuve document claire qui en atteste l'existence de même que la participation de ce dernier à la conclusion de ladite entente (Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 222-226; Pièce 74_P-1113, Courriels entre Catherine Edgar et Sylvain Cloutier, c. c. Michel Dumas, intitulé « Forfait possible pour EY », 26 mars 2021).

¹²⁷ Voir partie III, chapitre 8, section G (p. 250).

¹²⁸ Pièce 40_P-215, Contrat de services professionnels et de vente d'équipements, 14 juin 2017, p. 13 (art. 7.8.1.).

La Commission estime que cette entente entre la SAAQ et LGS révèle le peu de considération accordée au cadre juridique et contractuel en place, lequel est subordonné aux soi-disant impératifs opérationnels du programme CASA. Interrogé à ce sujet, Karl Malenfant a clairement exprimé dans son témoignage qu'il souhaitait avant tout que Louise Savoie et Éric Beauregard demeurent en place, peu importe les moyens qu'il faudrait pour y parvenir :

[...] j'ai un bureau de projet, on a des ressources à continuer, ça ne va pas bien, je suis dans le jus, j'ai des problèmes avec le SAG [Système d'authentification gouvernementale], on est en novembre 2021, c'est *just make it happen*. Alors, moi, les marges de profit et les qui fait quoi, je m'excuse, Monsieur le procureur, là, mais je ne suis pas là-dedans¹²⁹.

Au surplus, tant le contrat d'Éric Beauregard que celui de Louise Savoie avec la SAAQ prévoyaient une interdiction d'obtenir un contrat de services professionnels en lien avec le PGI au cours des deux années suivant la fin¹³⁰. Leur passage de la SAAQ à LGS contrevient à ces clauses prohibant le transfert d'une personne qui travaille pour l'État vers une entreprise privée qui offre des services à la Société. Il est consternant de constater que la SAAQ accordait une grande importance à cette clause lorsqu'il fallait limiter le marché dans les appels d'offres, mais qu'au moment de l'appliquer, la SAAQ s'est abstenue de le faire, voire a planifié sa violation. Visiblement, cette clause a eu pour effet – au moment de la conclusion des contrats et au moment de leur fin – de garantir la présence de personnes liées à Karl Malenfant dans le projet, et ce, à l'exclusion de toute autre personne.

G/ L'état du problème et sa connaissance par la SAAQ et le gouvernement (de 2015 à 2017)

L'embauche de plusieurs consultants externes lors du démarrage du programme CASA s'est faite sans trop de considération pour les règles encadrant les contrats publics. La SAAQ conçoit les appels d'offres P22960, P23335 et P24229 de manière à cibler certaines ressources qu'elle souhaite attirer ou conserver en son sein. Un tel comportement contrevient aux principes québécois d'adjudication des contrats publics¹³¹. La direction de la SAAQ est pleinement consciente des problèmes entourant ces trois appels d'offres.

À l'automne 2015, des représentants de la DVIEP, dont Martin Lapierre, rencontrent Yves Frenette, alors responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC)¹³². À ce moment-là, les deux premiers appels d'offres avaient eu lieu. Les représentants de la DVIEP lui font part de leurs préoccupations au sujet des appels d'offres qui se sont conclus par un seul soumissionnaire conforme, ainsi qu'au sujet des liens entre ces soumissionnaires et Karl Malenfant¹³³. Ils lui exposent un diagramme détaillant les liens entre Karl Malenfant et les soumissionnaires¹³⁴. Ce diagramme a servi de base à la figure 9 présentée au début du chapitre.

¹²⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p.142.

¹³⁰ Pièce 26_P-87, Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 289 (art. 4); Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 253 (art. 4).

¹³¹ Voir notamment : *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 1 al. 2(2°)(3°)(4.1°).

¹³² Pour la DVIEP et le statut de RORC, voir partie II, chapitre 4, section B respectivement (iii) (p. 92) et B (ii) (p. 91).

¹³³ Témoignage de Martin Lapierre, 22 mai 2025, p. 206-207.

¹³⁴ *ibid.*, p. 208 et 213. Pour le diagramme : Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 188.

À la suite de cette présentation, Yves Frenette transmet en novembre 2015 une note à la présidente-directrice générale de la SAAQ, Nathalie Tremblay, dans laquelle il relate toutes les informations que dénonce la DVIEP, y compris le diagramme illustrant les liens entre Karl Malenfant et tous les soumissionnaires¹³⁵. Yves Frenette est cependant d'avis que la SAAQ a suivi intégralement les règles de gestion contractuelle. Bien qu'un risque subsiste quant à l'image de la SAAQ, il croit que les appels d'offres ont garanti la transparence et l'équité du processus. Insatisfaite du résultat de la dénonciation, la DVIEP transmet elle aussi une note directement à la présidente-directrice générale dans laquelle elle indique que, bien qu'aucune règle ne semble avoir été transgressée, les appels d'offres à la VPTI ne permettent visiblement pas de faire jouer la concurrence dans la conclusion des contrats¹³⁶.

Au moment où Yves Frenette transmet sa note à Nathalie Tremblay, il lui en remet une deuxième lui suggérant de donner suite aux soumissions du deuxième des trois appels d'offres (l'appel d'offres P23365), malgré la présence d'un seul soumissionnaire conforme par volet¹³⁷. Le lendemain, Nathalie Tremblay donne l'autorisation de conclure les contrats¹³⁸, donc en toute connaissance des problèmes soulevés par les contrats de consultants accordés par la VPTI. L'appel d'offres P24229 intervient quant à lui un an et demi après la dénonciation de la DVIEP¹³⁹. Pour Sylvain Cloutier, c'est un « secret de Polichinelle » que cet appel d'offres était destiné à Stéphane Mercier¹⁴⁰. Nathalie Tremblay a néanmoins approuvé l'octroi du contrat¹⁴¹.

Bref, la direction de la SAAQ était pleinement consciente du problème des appels d'offres conçus pour n'avoir qu'un soumissionnaire conforme. Un administrateur constate lui aussi le problème, mais considère qu'il s'agit d'un « péché véniel » dans la mesure où les règles ont été suivies et que les personnes sont compétentes¹⁴².

Au surplus, en mars 2017, une 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 Lessard¹⁴³. Elle dénonce la situation de la gestion contractuelle à la SAAQ en informant les ministres que Karl Malenfant aurait placé sa « garde » dans des mandats hautement stratégiques¹⁴⁴. Elle critique de même le sens de l'éthique de Karl Malenfant et sa volonté de privilégier la présence de firmes externes au sein de la SAAQ¹⁴⁵.

Pierre Moreau n'a aucun souvenir d'avoir reçu cette lettre¹⁴⁶. Quant à Laurent Lessard, son cabinet saisit Nathalie Tremblay pour l'informer des problématiques soulevées par la lanceuse d'alerte afin qu'elle puisse effectuer un suivi quant aux allégations soulevées¹⁴⁷. Il est informé que Nathalie Tremblay ferait un suivi approprié¹⁴⁸. Laurent Lessard souhaite également que les informations soient transmises, aux fins de vérification, aux instances responsables de veiller à l'intégrité de l'État, notamment l'Unité permanente anticorruption (UPAC)¹⁴⁹. La Commission ignore si un suivi a été fait par après.

¹³⁵ Pièce 26_P-86, Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse, p. 197-205.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 278-279.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 215-219.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 215.

¹³⁹ Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 37-39.

¹⁴⁰ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 26.

¹⁴¹ Pièce 26_P-88, Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 67.

¹⁴² Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 175-177.

¹⁴³ Pièce 46_P-341, Lettre de Pascale St-Hilaire, 13 mars 2017.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁶ Pièce 60_P-747, Déclaration sous serment du sénateur Pierre Moreau.

¹⁴⁷ Témoignage de Laurent Lessard, 18 août 2025, p. 89 et 91; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 308.

¹⁴⁸ Témoignage de Laurent Lessard, 18 août 2025, p. 90 et 92.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 89.

Quant à Nathalie Tremblay, elle décide de rencontrer l'ex-cadre. Cette dernière – que Karl Malenfant a récemment démise de ses fonctions – lui avait de toute façon demandé une rencontre¹⁵⁰. La discussion entre Nathalie Tremblay et l'ex-cadre tourne principalement autour de questions de ressources humaines et de la relation entre cette dernière et son ancien patron, Karl Malenfant¹⁵¹. Nathalie Tremblay ne la questionne pas sur les enjeux de gestion contractuelle dont le cabinet de Laurent Lessard l'a informée. Elle trouve délicat d'aborder ce sujet étant donné que la loi protège la confidentialité des lanceurs d'alerte¹⁵².

La réserve de Nathalie Tremblay lors de la rencontre avec l'ex-cadre est compréhensible. Ce qui l'est moins, c'est l'absence de suivi significatif des informations reçues du cabinet de Laurent Lessard. Sans lui avoir transmis l'intégralité de la lettre, le cabinet l'avait informée néanmoins que la dénonciation contenait des informations de nature à être transmises à l'UPAC¹⁵³. Yves Frenette a informé Nathalie Tremblay au cours de l'année 2017 d'une visite de l'UPAC à la SAAQ¹⁵⁴. Même si l'enquête a été rapidement fermée¹⁵⁵, la timidité des actions de Nathalie Tremblay étonne, surtout au regard de sa connaissance des contrats attribués à l'entourage de Karl Malenfant au cours des deux années précédentes.

Retournons maintenant en 2015. La SAAQ prend la décision d'acquérir un PGI et conçoit un processus d'appel d'offres qui exige une dérogation de la part du Conseil du trésor. Le prochain chapitre se penche sur cette demande et l'autorisation obtenue.

¹⁵⁰ Pièce 74_P-1640.24, Document intitulé Pascale St-Hilaire, p. 8-9; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 312-313.

¹⁵¹ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 312-313.

¹⁵² *ibid.*, p. 312-313.

¹⁵³ *ibid.*, p. 310.

¹⁵⁴ *ibid.*, p. 309.

¹⁵⁵ *ibid.*, p. 309.

CHAPITRE 5 – LA PRÉPARATION DU PROCESSUS D'ADJUDICATION (2014-2015)

La décision de procéder à l'implantation d'un progiciel de gestion intégré (PGI) à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), discutée au chapitre 3, mène directement à un appel d'offres, examiné au prochain chapitre, visant à acquérir cette solution technologique. Cependant, la SAAQ obtient du Conseil du trésor une autorisation de tenir un appel d'offres selon des modalités particulières. Après l'augmentation des effectifs à équivalent à temps complet (ETC) à partir de 2013¹ et l'allègement réglementaire de 2014², il s'agit de la troisième dérogation qu'obtient la SAAQ aux règles étatiques usuelles dans le cadre de son projet de modernisation de ses systèmes technologiques.

Le présent chapitre aborde tout d'abord les discussions entre la SAAQ et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) entamées à l'automne 2014, durant le mandat de positionnement d'un PGI, pour aiguiller la conception de la stratégie d'acquisition (section A). Suivent le détail de la demande qui en découle (section B) et son approbation par le ministre des Transports et le Conseil du trésor (section C).

A/ La conception de la stratégie d'acquisition (d'octobre 2014 à avril 2015)

La consultante Madeleine Chagnon, notamment, commence à concevoir la stratégie d'acquisition de la suite de PGI à l'automne 2014³. À ce moment-là, Marc Lucas – de la Direction générale des mandats organisationnels et de la conformité en gestion contractuelle au sein de la Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance que dirige Yves Frenette – pilote le volet acquisition de solution de l'équipe Stratégie d'acquisition et gestion du changement du mandat de positionnement d'un PGI⁴. Il est d'avis que, dans la mesure où la SAAQ veut acquérir un PGI, les modes d'acquisition traditionnels d'octroi des contrats publics ne permettent pas d'obtenir une solution optimale et de limiter les risques⁵. Il faut savoir qu'à l'époque, aucun règlement de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) n'encadre formellement les contrats en matière de technologies de l'information⁶. La démarche de la SAAQ pour concevoir un processus d'acquisition particulier visant le PGI se déroule en parallèle avec celle du gouvernement visant à adopter le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (RCTI)⁷, et la SAAQ en est consciente⁸.

1 Voir partie III, chapitre 1, section A (p. 118).

2 Voir partie III, chapitre 2 (p. 126).

3 Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 108-115.

4 Pièce 84_P-1878.1, MOP Positionnement PGI, p. 6.

5 Pièce 74_P-1244, Courriel de Karl Malenfant intitulé « Stratégie d'acquisition d'un PGI », 31 octobre 2014, p. 2.

6 Voir partie II, chapitre 4, section A (i) (b) (p. 79).

7 *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1.

8 Pièce 74_P-1240, Courriel de Karl Malenfant intitulé « Modes d'adjudication possibles », 26 octobre 2014; Pièce CESIS_P-2553, Présentation intitulée « Stratégie d'acquisition Progiciel de gestion intégrée (PGI) », 27 octobre 2014; Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 118-119.

Dès le mois d'octobre 2014, la SAAQ prépare donc une présentation destinée au SCT afin de discuter d'un processus d'acquisition différent de ce que la réglementation prévoit à ce moment-là⁹. S'ensuivent des échanges pendant plusieurs mois entre les deux organisations pour élaborer une stratégie d'acquisition qui leur convient, à toutes deux¹⁰. Par cette stratégie d'acquisition particulière, la SAAQ veut s'assurer d'obtenir la meilleure combinaison entre un produit technologique et des services professionnels¹¹. Elle veut aussi développer un partenariat à long terme dans le cadre du contrat issu de l'appel d'offres¹². Les échanges portent sur différents aspects du processus d'acquisition, dont la création de multiples étapes de qualification avant l'adjudication¹³ et le nombre de contrats conclus à l'issue de l'appel d'offres¹⁴. La SAAQ veut aussi augmenter, aux fins d'adjudication, l'importance accordée à la qualité par rapport au prix (le paramètre K¹⁵), demande à laquelle le SCT s'oppose longtemps¹⁶.

Le caractère hâtif des discussions avec le SCT étonne dans la mesure où, à l'automne 2014, la SAAQ n'est qu'au milieu du processus de positionnement devant évaluer si elle souhaite acquérir ou non un PGI pour répondre à ses besoins technologiques¹⁷. À l'époque, le vice-président aux technologies de l'information (VPTI), Karl Malenfant, croit « [qu']il faut marcher [...] en parallèle¹⁸ ». Madeleine Chagnon constate aussi que la réflexion sur le processus d'acquisition et le positionnement d'un PGI « se font en parallèle¹⁹ ». Selon elle, il n'y a cependant rien d'incompatible entre les démarches auprès du SCT et le positionnement d'un PGI toujours en cours. La stratégie d'acquisition aurait pu s'appliquer à un autre produit technologique²⁰.

La Commission est en désaccord. Les documents à la disposition de la Commission aujourd'hui montrent que la SAAQ conçoit sa stratégie d'acquisition de manière à viser la sélection d'un seul éditeur et d'un seul intégrateur²¹, ce qui écarte l'approche du meilleur produit (*best of breed*). En effet, cette approche dicte de sélectionner la meilleure option pour chaque module, ce qui implique qu'il peut y avoir plusieurs éditeurs. Il n'y a rien de critiquable à ce que la SAAQ élabore des scénarios d'acquisition dans l'optique où elle se dirigerait vers la voie du PGI plutôt que vers l'approche du meilleur produit. Cependant, l'intervention fréquente du SCT à l'automne 2014 montre que les personnes impliquées ne sont pas uniquement dans une démarche exploratoire. Dès le 31 octobre 2014, Yves Frenette envisage même de sensibiliser le ministre au processus d'acquisition dérogatoire²².

⁹ Pièce 74_P-1241, Courriel de Manon Couture intitulé « Stratégie d'acquisition », 27 octobre 2014; Pièce 74_P-1242, Courriel de Marc Lucas intitulé « Stratégie sct », 30 octobre 2014.

¹⁰ Voir à titre d'exemple : Pièce 74_P-1245, Courriel de Manon Couture et envoi de version de travail d'une présentation destinée au SCT, 5 novembre 2014; Pièce 74_P-1246, Courriel de Madeleine Chagnon et envoi d'une nouvelle version de la présentation stratégie d'acquisition à Louise Savoie, 7 novembre 2014; Pièce 74_P-1248, Courriel de Madeleine Chagnon portant sur la mise à jour de la planification des travaux pour le CT - dérogatoire, 15 janvier 2015.

¹¹ Pièce CESIS_P-2554, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, cc Manon Couture intitulé « Document pour rencontre SCT » et pièce jointe, 28 octobre 2014, p. 6.

¹² *ibid.*, p. 6.

¹³ Pièce 74_P-1254, Courriel d'Yves Frenette portant sur le suivi des recommandations du SCT, 9 février 2015, p. 2.

¹⁴ Pièce 74_P-1249, Courriel de Sylvie Chabot pour information des documents transmis au SCT, 5 février 2015, p. 2.

¹⁵ Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (b) (2) (p. 104).

¹⁶ Pièce 74_P-1249, Courriel de Sylvie Chabot pour information des documents transmis au SCT, 5 février 2015, p. 2; Pièce 74_P-1254, Courriel d'Yves Frenette portant sur le suivi des recommandations du SCT, 9 février 2015, p. 2.

¹⁷ Voir partie III, chapitre 3 (p. 131).

¹⁸ Pièce 74_P-1243, Courriel de Karl Malenfant intitulé « Acquisition PGI », 31 octobre 2014.

¹⁹ Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 108.

²⁰ Voir aussi Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 109.

²¹ Voir à titre d'exemple : Pièce CESIS_P-2554, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, cc Manon Couture intitulé « Document pour rencontre SCT » et pièce jointe, 28 octobre 2014, p. 6 et 7.

²² Pièce 74_P-1244, Courriel de Karl Malenfant intitulé « Stratégie d'acquisition d'un PGI », 31 octobre 2014.

Quoi qu'il en soit, la SAAQ travaille bel et bien sur un processus d'appel d'offres inédit dans le paysage québécois. Parmi les nouveautés en matière de contrats publics – sur lesquelles la Commission reviendra à la prochaine section –, la SAAQ souhaite un processus d'acquisition à multiples étapes discriminantes, qui comprend un concept d'alliance, un dialogue compétitif, une valeur rehaussée du paramètre K, un contrat à durée prolongée de 10 ans, l'adjudication sur la base du coût total d'acquisition (CTA), etc. Autant la SAAQ que le gouvernement considèrent le processus comme unique et innovateur. Plusieurs personnes ayant participé à la préparation de la demande au Conseil du trésor ou à l'appel d'offres mentionnent le caractère nouveau de la formulation de l'appel d'offres²³ : une innovation au sein de la fonction publique québécoise²⁴. C'est aussi l'avis du directeur général de l'encadrement des marchés publics au SCT, Louis Morneau, qui croit que « [p]lusieurs aspects de la demande sont novateurs, voir[e] inédits, dans le cadre normatif actuel²⁵ ». Le gouvernement du Québec considérerait ce processus comme un « projet pilote²⁶ ». Au surplus, il est, selon Karl Malenfant, « le plus gros appel d'offres de l'histoire [...] des technologies de l'information au gouvernement²⁷ ».

Au mois d'avril 2015, une fois que le conseil d'administration a approuvé l'acquisition d'un PGI²⁸, la SAAQ dépose donc au Conseil du trésor sa demande d'autorisation pour tenir un appel d'offres selon des modalités particulières.

B/ La demande d'autorisation au Conseil du trésor (avril 2015)

Nathalie Tremblay signe le 13 avril 2015, à titre de dirigeante de la SAAQ²⁹, la demande pour obtenir l'autorisation du Conseil du trésor de conclure un contrat suivant un processus d'adjudication comportant des conditions différentes de celles qui s'appliquent à la SAAQ³⁰, tout en respectant les principes fondamentaux de la LCOP³¹. En effet, cette loi donne précisément ce pouvoir d'autorisation au Conseil du trésor³². Dans la présente section, nous examinons en détail la demande et expliquons sa justification ainsi que les modalités particulières demandées (sous-section i), l'estimation des coûts du projet (sous-section ii) et l'annonce du partage de risques (sous-section iii).

(i) La justification de la demande et le processus d'appel d'offres proposé

Pour contextualiser la demande, la SAAQ fait entre autres mention d'une « étude rigoureuse et documentée sur le positionnement stratégique de la Société à l'égard de la modernisation de ses systèmes d'information³³ ». Comme nous le verrons plus en détail dans la prochaine partie³⁴, il s'agit du

-
- ²³ Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 21–22; Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 71; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 132–133; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 49.
- ²⁴ Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 39–40; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 134.
- ²⁵ Pièce 74_P-1249, Courriel de Sylvie Chabot pour information des documents transmis au SCT, 5 février 2015, p. 1.
- ²⁶ Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 74.
- ²⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 69.
- ²⁸ Voir partie III, chapitre 3, section D (iii) (p. 149).
- ²⁹ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 5.
- ³⁰ Selon les règlements pris en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, notamment le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics* et le *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, applicables à l'époque aux contrats en matière de technologies de l'information.
- ³¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2; Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 2.
- ³² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 25.
- ³³ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 1.
- ³⁴ Voir partie IV, chapitre 3 (p. 131).

mandat de positionnement d'un PGI que nous avons abordé au chapitre 3 de la présente partie et qui est dépeint comme une « étude sérieuse et documentée » au bénéfice du SCT. La SAAQ souligne néanmoins dans sa demande d'autorisation au Conseil du trésor que « cette étude conclut que la modernisation des ressources informationnelles de la Société doit passer par l'utilisation d'un progiciel de gestion intégré (PGI)³⁵ ». Selon elle, ce choix est « préférable à des développements maison ou [à] l'acquisition de plusieurs logiciels distincts³⁶ ». En outre, la SAAQ souligne que ce choix lui permet de « diminuer les risques (d'affaires, technologiques et ceux liés aux coûts du projet)³⁷ » qu'elle porte en plus de « devancer de trois ans la livraison des bénéfices et donc de rembourser plus rapidement la dette de 218 M\$ et de percevoir 81 M\$ de droits additionnels pour le gouvernement³⁸ ».

Après l'exposition des PGI, la demande au Conseil du trésor décrit les modalités du processus exceptionnel d'adjudication demandé en les comparant à celles du processus actuel qui considère séparément le PGI, les équipements et les services professionnels. La demande détaille huit étapes identifiées de A à H³⁹.

Le processus particulier comprend trois appels d'offres successifs pour adjuger tant le PGI et les services professionnels que les équipements. Comme l'illustre la figure 10 ci-dessous, deux appels d'offres distincts doivent permettre la préqualification d'éditeurs de la suite de PGI (étape A) et de firmes de services professionnels stratégiques pour l'intégrer aux systèmes de la SAAQ (étape B). Enfin, un troisième appel d'offres combiné permet de sélectionner une alliance entre les entreprises qualifiées aux étapes antérieures (étapes C à H)⁴⁰. L'évaluation de la qualité se fait tout au long des étapes A à G. L'étape F consiste en un dialogue compétitif⁴¹, que la réglementation en 2015 ne prévoyait pas, mais qui apparaît avec l'adoption du RCTI. La demande prévoit explicitement la présence d'un vérificateur indépendant pour cette étape⁴². L'adjudication à l'étape H doit se faire en fonction du CTA⁴³, qui permet de considérer non seulement le prix du contrat, mais également le coût des efforts de la part des ressources internes de la SAAQ. L'adjudication selon le CTA était une modalité particulière en 2015, mais elle figure depuis au RCTI⁴⁴. Aujourd'hui, pour procéder de cette façon, il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation du Conseil du trésor⁴⁵. Toujours à l'adjudication (étape H), la SAAQ demande que la valeur du paramètre K soit majorée à 50 %⁴⁶, plutôt que les 15 % à 30 % prévus dans la réglementation de l'époque⁴⁷. Pour rappel, plus la valeur du paramètre K est élevée, plus l'organisme se dit prêt à payer cher pour une soumission de meilleure qualité. Autrement dit, plus la valeur du paramètre K est élevée, plus l'évaluation de la qualité des soumissions est importante. Après la sélection suit la conclusion d'un seul contrat. Nous verrons dans un prochain chapitre que, à terme, plus d'un contrat sera conclu⁴⁸.

³⁵ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 1.

³⁶ *ibid.*, p. 1.

³⁷ *ibid.*, p. 1.

³⁸ *ibid.*, p. 1.

³⁹ *ibid.*, p. 2-4.

⁴⁰ Sur le concept du processus d'adjudication et ses différentes étapes, voir partie III, chapitre 6, sections A (i) (a) (p. 173) et (ii) (a) (p. 179) ainsi que section B (p. 181).

⁴¹ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 3-4.

⁴² *ibid.*, p. 3.

⁴³ *ibid.*, p. 4 et 8.

⁴⁴ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C65.1, r. 5.1, art. 15.

⁴⁵ Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (d) (1) (p. 107).

⁴⁶ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4.

⁴⁷ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, annexe 2; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, annexe 2. Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (b) (2) (p. 104).

⁴⁸ Voir partie III, chapitre 7, section C (p. 228).

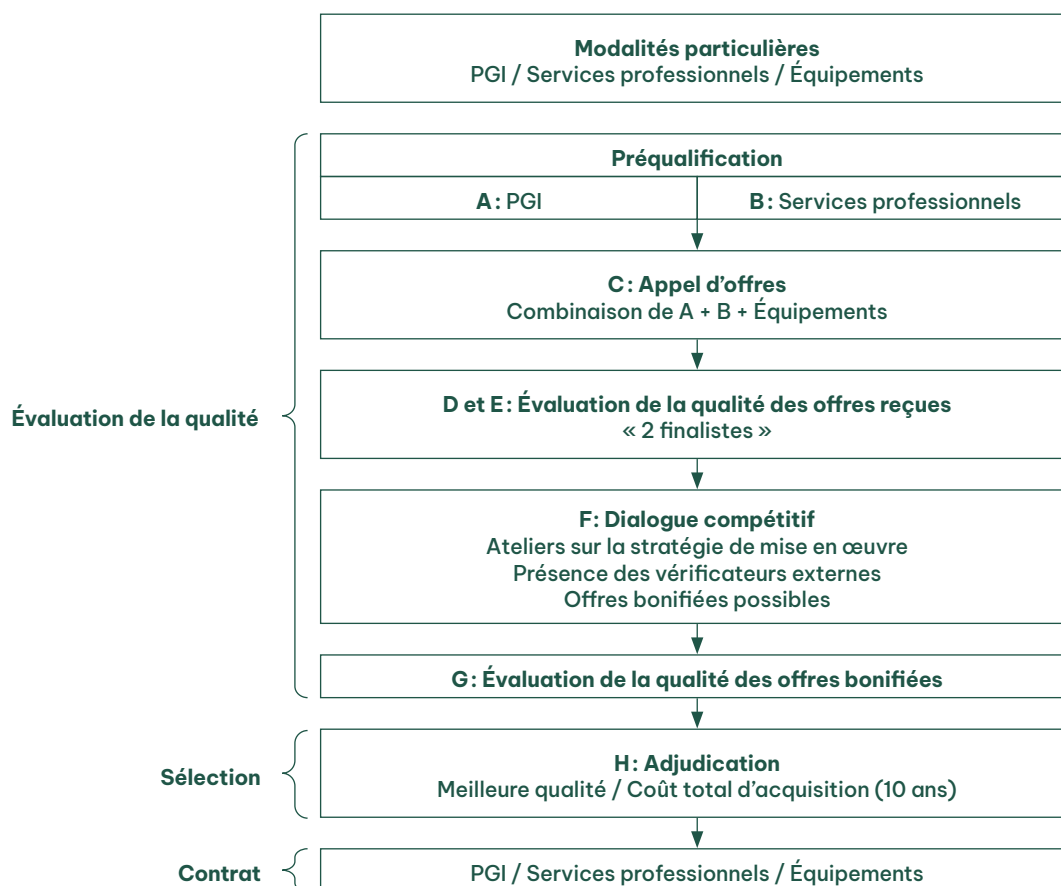


Figure 10. Processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières que la SAAQ demande au Conseil du trésor d'autoriser en avril 2015⁴⁹

(ii) L'estimation des coûts du projet

La demande au Conseil du trésor présente une estimation des coûts du contrat et du projet⁵⁰. Cette information est donnée pour répondre à une demande spécifique du SCT. En effet, le 5 février 2015, Louis Morneau, directeur général de l'encadrement des contrats publics au SCT, rappelle à la SAAQ qu'elle doit inclure à sa demande « la valeur du ou des contrat(s) visé(s) par l'appel d'offres⁵¹ ».

La demande contient bel et bien une approximation des coûts qu'engendrent le projet d'implantation d'un PGI et son exploitation. Comme l'indique le tableau 5 à la page suivante, la SAAQ estime à 125 millions \$ le contrat qui doit être conclu avec une alliance à l'issue de l'appel d'offres⁵². À cela s'ajoutent des coûts internes à la SAAQ de 75 millions \$, le tout totalisant 200 millions \$⁵³. Ces coûts (externes et internes) couvriraient une période de 10 ans⁵⁴.

⁴⁹ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 2.

⁵⁰ *ibid.*, p. 4.

⁵¹ Pièce 74_P-1249, Courriel de Sylvie Chabot pour information des documents transmis au SCT, 5 février 2015, p. 2.

⁵² Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4.

⁵³ *ibid.*, p. 4.

⁵⁴ *ibid.*, p. 4.

Tableau 5. Valeur du contrat et valeur totale sur 10 ans du projet d'acquisition d'un PGI selon la demande au Conseil du trésor pour inclure des modalités particulières à l'appel d'offres (avril 2015)⁵⁵

Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
125 M\$	75 M\$	<u>200 M\$</u>

La Commission constate que la valeur estimée du contrat et du projet dans la demande au Conseil du trésor n'est pas représentative des montants que la SAAQ estime réellement à ce moment-là. La Commission est même incapable d'en comprendre le fondement. Comme l'illustre le tableau 4 au chapitre 3 de la présente partie, la SAAQ effectue plusieurs estimations des coûts selon de multiples scénarios dans le cadre du mandat de positionnement d'un PGI⁵⁶. Selon le scénario de base, qu'elle appelle « plausible⁵⁷ », la SAAQ estime le coût d'implantation du PGI à 269 millions \$ avec une récurrence annuelle de 9 millions \$ (sans les frais d'exploitation courante). Cependant, la SAAQ est d'avis que son estimation doit tenir compte d'une variation de coûts allant d'une diminution de 25 % à une augmentation de 75 %, soit de 225 millions \$ à 401 millions \$ (sans compter la récurrence annuelle). Même si l'on exclut les portions que la SAAQ considère comme facultatives dans le projet, soit la modernisation des systèmes technologiques du secteur du Fonds d'assurance et l'informatique décisionnelle (*business intelligence*), aucun scénario ne mène à un coût total sur 10 ans (interne et externe, y compris la récurrence annuelle) aussi faible que 200 millions \$.

Des membres de la direction de la SAAQ ont tout à fait conscience de la différence entre les estimations internes et les présentations que la SAAQ fait au Conseil du trésor dans le cadre de sa demande de dérogation. Dès janvier 2015, après que la Direction du budget, de l'analyse financière et de la tarification administrative a soumis ses estimations concernant le positionnement d'un PGI, un tableau circule par courriel; celui-ci indique que le coût total de l'appel d'offres du PGI est de 200 millions \$ (implantation et récurrence)⁵⁸. Karl Malenfant et Alain Dubé, à la tête de la Direction générale des projets d'envergure au sein de la Vice-présidence aux technologies de l'information⁵⁹, figurent tous deux dans l'échange courriel. En audience devant la Commission, Karl Malenfant indique que cette information n'était pas de sa responsabilité⁶⁰.

Pourtant, en avril 2015, lorsqu'un conseiller en gestion contractuelle transmet un projet de demande d'autorisation à Manon Couture, directrice de la rénovation des services financiers, elle s'étonne et écrit à Alain Dubé : « il est indiqué que l'AO [appel d'offres] sera d'un montant de 125 M\$ pour 10 ans, par contre c'est plutôt une envergure de 250 M\$ qui a été calculé[e] cet automne⁶¹. » Dans les minutes qui suivent la réception de ce courriel, Alain Dubé contacte Karl Malenfant en lui transmettant l'information qui figure à la demande en ajoutant : « Au courant / à l'aise avec cela?⁶² » Visiblement, Alain Dubé s'inquiétait suffisamment de l'exactitude de ces montants pour transmettre formellement cette

⁵⁵ À partir des informations de : *ibid.*, p. 4.

⁵⁶ Voir partie III, chapitre 3, section C (p. 134).

⁵⁷ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 3.

⁵⁸ Pièce 74_P-1235, Courriel d'Alain Dubé intitulé « Coût vs CT-PGI_Annexe-A », 30 janvier 2015, p. 1.

⁵⁹ Pièce CESIS_P-2552, Organigramme de la SAAQ au 12 décembre 2014.

⁶⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 48-50.

⁶¹ Pièce 74_P-1239, Courriel de Manon Couture à Alain Dubé, 9 avril 2015, p. 1.

⁶² Pièce 74_P-1239.1, Courriel d'Alain Dubé portant sur la valeur estimée du contrat, 9 avril 2015.

information à son supérieur afin qu'il la valide.

Karl Malenfant et Yves Frenette auraient indiqué à Nathalie Tremblay que l'information était très approximative, faute d'avoir commencé les démarches avec les fournisseurs⁶³. Nathalie Tremblay y aurait donc accordé peu d'importance, comprenant qu'il s'agissait d'une des nombreuses informations que le Conseil du trésor exige pour toute autorisation⁶⁴.

Néanmoins, quelques années plus tard, Yves Frenette explique que l'écart entre les estimations internes et celles transmises au Conseil du trésor serait volontaire⁶⁵. Cet écart s'expliquerait par le désir de garder confidentielle l'estimation interne réelle et de « forcer le marché à soumissionner au plus bas⁶⁶ ». Karl Malenfant justifie aussi cette décision par la volonté de ne pas envoyer d'indice particulier au marché sur les prix attendus⁶⁷. Or, la demande au Conseil du trésor et les informations qui s'y trouvent ne sont pas accessibles au marché, de telles demandes étant confidentielles. Dès mars 2015, soit avant le dépôt de la demande au SCT, Claude Lantier, à la tête de la Direction générale des finances et du contrôle organisationnel au sein de la vice-présidence que dirige Yves Frenette⁶⁸, indique à ce dernier et à Karl Malenfant « que l'information » relative à la valeur du contrat dans la demande du Conseil du trésor « demeure confidentiel[le] pour une période de 25 ans », et ce, selon une information obtenue du SCT⁶⁹. Leur explication ne peut donc pas justifier l'écart entre les estimations internes et celles transmises au Conseil du trésor.

(iii) L'annonce du partage de risques

La demande d'autorisation au Conseil du trésor annonce par ailleurs, dans un titre, un partage de risques pour le projet. Toutefois, la SAAQ se limite dans le corps du texte à indiquer que « [l]e projet sera divisé en forfaits qui correspondent à des livrables précis⁷⁰ » et qu'elle « paiera l'*Alliance* à la livraison selon le prix convenu si les critères de performance sont atteints⁷¹ ». La demande indique que, si ce n'est pas le cas, l'alliance devra « corriger la situation à la satisfaction de la Société **et** des pénalités seront retenues sur le montant versé⁷² ». Finalement, la SAAQ soumet que « [l]es efforts des ressources internes seront comptabilisés et pris en considération dans les critères de performance⁷³ ».

La Commission remarque que cette description correspond essentiellement à celle d'un contrat bilatéral, qui implique des parties l'exécution d'obligations corrélatives. Bref, la SAAQ est tenue d'exécuter son obligation, soit celle de verser les sommes convenues au contrat, dans la seule mesure où l'alliance exécute valablement son obligation réciproque, c'est-à-dire celle de produire les différents livrables de la manière convenue. Les obligations de paiement de la SAAQ s'exécutent progressivement, au fur et à mesure que le projet avance par l'exécution des obligations de l'alliance.

⁶³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 129-130.

⁶⁴ *ibid.*, p. 129.

⁶⁵ Pièce 74_P-1640.10, Courriel d'Yves Frenette à Francine Lépinay relativement à l'estimation de 200 millions (2017-04-05).

⁶⁶ *ibid.*

⁶⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 122-123.

⁶⁸ Pièce CESIS_P-2552, Organigramme de la SAAQ au 12 décembre 2014.

⁶⁹ Pièce 74_P-1253, Courriel de Claude Lantier portant sur l'état de situation et envoi des documents les plus récents pour le ministre et le SCT, 31 mars 2015, p. 1.

⁷⁰ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4.

⁷¹ *ibid.*, p. 4 [italique, soulignement et gras dans l'original].

⁷² *ibid.*, p. 4 [gras dans l'original].

⁷³ *ibid.*, p. 4.

Or, les modalités de partage de risques ultimement intégrées au contrat final, comme nous le verrons au chapitre 8⁷⁴, sont complexes et s'écartent des modes habituels et reconnus de rémunération. Vu l'information partielle transmise au Conseil du trésor, la Commission considère qu'il ne pouvait, en toute logique, autoriser les modalités de partage de risques finalement prévues au contrat.

C/ L'approbation de la demande d'autorisation par le Conseil du trésor (avril 2015)

Le ou la ministre responsable de la SAAQ, soit le ou la ministre des Transports, doit cosigner la demande au Conseil du trésor pour qu'elle puisse être soumise à ce dernier pour approbation⁷⁵. Le ministre des Transports de l'époque, Robert Poëti, témoigne que la signature de cette demande est l'aboutissement d'un dossier politique débuté et travaillé sous l'ancien ministre des Transports, Sylvain Gaudreault⁷⁶. Au moment de son entrée en poste, ce dernier ne donne pas de breffage politique à Robert Poëti⁷⁷. Pour les dossiers déjà en cours à son arrivée, cela signifie qu'il n'a d'autre choix que de s'en remettre aux informations que lui transmettent les hauts fonctionnaires, dont la sous-ministre des transports de l'époque, Dominique Savoie⁷⁸.

Lorsque Robert Poëti reçoit le dossier de la demande de la SAAQ au Conseil du trésor pour signature, il est mal à l'aise, compte tenu de sa méconnaissance du dossier et considérant l'importance, à son avis, d'assurer davantage la reddition de comptes de la SAAQ⁷⁹. Dominique Savoie lui mentionne qu'un projet de loi en cours de préparation doit accroître les obligations de reddition de comptes de la SAAQ⁸⁰.

Ainsi, le 15 avril 2015, Robert Poëti signe à son tour la demande au Conseil du trésor, rassuré par le projet de loi en préparation et convaincu par les deux dernières phrases apparaissant juste au-dessus de la rubrique de signatures, relatives aux sources de financement⁸¹:

L'investissement pour la mise en œuvre du plan d'affaires de la Société ne requiert pas de crédits budgétaires et permettra de générer des bénéfices. En plus d'améliorer les services à la clientèle, le plan d'affaires et en conséquence les bénéfices assurent le remboursement de l'investissement, du déficit cumulé de 218 M\$, la suppression du déficit annuel récurrent de 35 M\$ et la perception de droits additionnels de 81 M\$ pour le gouvernement⁸².

⁷⁴ Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (p. 236).

⁷⁵ Témoignage de Louis Tremblay, 1^{er} mai 2025, p. 12 et 13. Pour la notion de ministre responsable, voir partie II, chapitre 1, section B (ii) (p. 35).

⁷⁶ Témoignage de Robert Poëti, 21 mai 2025, p. 254-259.

⁷⁷ *ibid.*, p. 213-214.

⁷⁸ *ibid.*, p. 222 et 226.

⁷⁹ *ibid.*, p. 255-256.

⁸⁰ *ibid.*, p. 255-256.

⁸¹ *ibid.*, p. 257-259.

⁸² Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 5.

Le 21 avril 2015, le Conseil du trésor approuve la demande, à trois conditions⁸³. Premièrement, si les deux premières alliances finalistes retenues proposent la même firme de services professionnels, la SAAQ doit ajouter aux finalistes une troisième alliance présentant une firme de services professionnels différente. Deuxièmement, la SAAQ doit appliquer le paramètre K – utilisé pour pondérer le CTA en fonction de la qualité – selon des modalités similaires à celles utilisées pour la détermination du prix ajusté le plus bas en vertu de la réglementation applicable aux contrats de services et à ceux d’approvisionnement. Troisièmement, le Conseil du trésor impose aussi à la SAAQ de transmettre au Sous-secrétariat aux marchés publics une reddition de comptes présentant toutes les informations pertinentes quant aux résultats obtenus à la suite de l’appel d’offres visant la formation d’alliances pour l’appel d’offres combiné (étape C), le dialogue compétitif (étape F) et l’adjudication du contrat (étape H), et ce, dans les 30 jours suivant la réalisation de ces étapes⁸⁴.

La stratégie d’acquisition en cours de développement durant le mandat de positionnement d’un PGI prend forme dans le processus d’appel d’offres innovateur décrit dans la demande de dérogation que la SAAQ dépose au Conseil du trésor. Comme nous le verrons au prochain chapitre, sa mise en œuvre suit dans les grandes lignes ce qu’il a autorisé, mais pas en tout point. La SAAQ s’éloigne sur certains points de ce que le Conseil du trésor autorise.

⁸³ *ibid.*, p. 6.

⁸⁴ *ibid.*, p. 6.

CHAPITRE 6 – LE PROCESSUS D’ADJUDICATION (2015-2017)

Une fois l’autorisation du Conseil du trésor obtenue, la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) lance le processus d’adjudication, qui se déroule donc du mois de mai 2015 au mois de février 2017, c’est-à-dire jusqu’à la décision d’octroyer le contrat à l’alliance gagnante. Le présent chapitre traite des huit étapes décrites au chapitre précédent¹. Notons que la description des besoins de la SAAQ dans les trois appels d’offres mentionne la « transformation » en cours pour « mettre en place [son] nouveau modèle d’affaires » et « renouveler ses principaux systèmes d’information, tant administratifs que de soutien à la mission² ». La modernisation laisse place à la transformation numérique.

La préqualification, d’une part, d’éditeurs de suites de progiciels de gestion intégrés (PGI) et, d’autre part, de firmes de services professionnels stratégiques, ou intégrateurs, constitue les deux premiers appels d’offres (section A). La sélection d’une alliance composée d’un éditeur et d’un intégrateur préqualifiés constitue le troisième. La section B décrit son concept comprenant des étapes C à H et les problèmes qu’il pose, tandis que la section C détaille le déroulement de chacune des étapes.

A/ La préqualification d’éditeurs et d’intégrateurs de suites de PGI

Comme prévu à la demande d’autorisation au Conseil du trésor examinée au chapitre précédent³, deux appels d’offres précèdent celui pour la sélection d’une alliance, l’un visant la préqualification d’éditeurs de suites de PGI (étape A, sous-section i) et l’autre visant la préqualification de firmes de services professionnels stratégiques ou intégrateurs de suites de PGI (étape B, sous-section ii).

(i) L’appel d’offres visant la préqualification d’éditeurs de suites de PGI (étape A, de mai à juin 2015)

En l’espace d’un mois et demi, la SAAQ publie le premier appel d’offres (sous-section a) et forme un comité technique ainsi qu’un comité de sélection (sous-section b) qui analysent les soumissions (sous-section c) pour parvenir à préqualifier deux éditeurs de suites de PGI. Cet appel d’offres correspond à l’étape A du processus d’adjudication.

(a) Sa publication (mai 2015)

Le 4 mai 2015, soit seulement 13 jours après avoir obtenu du Conseil du trésor l’autorisation pour procéder comme tel, la SAAQ publie un appel d’offres pour la préqualification d’éditeurs de suites de PGI⁴.

¹ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166).

² Pièce 74_P-1295, Appel d’offres pour la préqualification d’éditeurs, p. 13; Pièce 74_P-1304, Appel d’offres pour la préqualification d’intégrateurs, p. 14; Pièce 35_P-198-1, Appel d’offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 13.

³ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166).

⁴ Pièce 74_P-1294, Avis au SEAO de l’appel d’offres P22899-1, p. 1.

Selon les documents d'appel d'offres⁵, cette étape vise à préqualifier tous les éditeurs potentiels de suites de PGI aptes à répondre aux besoins opérationnels de la SAAQ, et ce, selon un nombre restreint de critères de sélection. Pour ce faire, la SAAQ ne tient compte que de l'atteinte d'un niveau de qualité minimal. Elle préqualifie tous les éditeurs l'ayant atteint et ne demande aucune enveloppe de prix. Au terme de cette étape, la SAAQ identifie donc les éditeurs de suites de PGI ayant le potentiel de répondre à ses besoins.

La préqualification des éditeurs de suites de PGI se trouve à être un « prérequis obligatoire pour les étapes subséquentes du processus d'acquisition⁶ ». En ce sens, elle vise à constituer une liste restreinte d'éditeurs qui pourront postérieurement soumissionner à l'appel d'offres visant à identifier une alliance de fournisseurs (un éditeur et un intégrateur) pour la transformation numérique de la SAAQ.

(b) La formation de comités technique et de sélection (d'avril à mai 2015)

En vue de la formation de comités d'évaluation à la fois pour les étapes A et B, le vice-président aux technologies de l'information (VPTI), Karl Malenfant, remplit et signe le 23 avril 2015 un formulaire de la SAAQ intitulé « Recommandation du VP relativement à la composition du comité de sélection⁷ ». Il concerne aussi la composition des comités techniques, et ce, pour les appels d'offres de préqualification tant des éditeurs que des intégrateurs.

Ce formulaire est nécessaire en vertu de la Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction⁸, puisque le *Répertoire des pouvoirs délégués* requiert une autorisation du vice-président du demandeur pour « recommander une composition du comité de sélection différente des principes » qu'elle stipule⁹. Le dernier chapitre de la précédente partie présente ces deux documents internes de gestion contractuelle à la SAAQ¹⁰. Entre autres, cette politique prévoit que la participation d'un ou une membre de l'unité administrative du donneur d'ouvrage peut être autorisée si l'expertise recherchée est très spécialisée¹¹. L'objectif de ce principe est d'éviter que des membres puissent exercer ou tenter d'exercer une influence indue sur les autres membres en raison de l'expertise qu'ils ou elles possèdent ou du poste qu'ils ou elles occupent¹².

Karl Malenfant justifie sa demande de composition exceptionnelle des comités de la manière suivante :

Considérant l'ampleur des changements sur l'organisation par l'implantation d'un PGI, il est requis que des personnes des secteurs concernés tant du domaine des affaires que technologiques puissent apprécier les soumissions, et que ces personnes aient des connaissances de base sur les suites PGI. Étant donné que ces connaissances sont très limitées, toutes les ressources ayant cette expertise sont impliquées dans le projet actuel de rédaction des appels d'offres pour le choix d'un PGI et d'intégration, et sont principalement les mêmes ressources ayant participé au mandat de positionnement¹³.

⁵ Pièce 74_P-1295, Appel d'offres pour la préqualification d'éditeurs, p. 58.

⁶ *ibid.*, p. 14.

⁷ Pièce 74_P-1296, Recommandation du VP relativement à la composition du comité de sélection, p. 1.

⁸ Pièce 74_P-1297, *Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction* (2014-06-18), art. 3.

⁹ Pièce 74_P-1296, Recommandation du VP relativement à la composition du comité de sélection, p. 1.

¹⁰ Voir partie II, chapitre 4, section A (iv) respectivement (c) et (b) (p. 88-89).

¹¹ Pièce 74_P-1297, *Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction* (2014-06-18), art. 3.

¹² Pièce 74_P-1296, Recommandation du VP relativement à la composition du comité de sélection, p. 2.

¹³ *ibid.*, p. 2.

Il demande donc que siègent aux comités techniques « des personnes ayant rédigé et collaboré à la rédaction de l'appel d'offres¹⁴ ». Pour les comités de sélection, il nomme précisément Alain Colletterte, directeur général du soutien et du développement des affaires au sein de la Vice-présidence à l'accès au réseau routier, et Alain Dubé, directeur général des projets d'envergure à la VPTI, qu'il veut voir aux comités de sélection respectivement à titre de représentant des affaires et de représentant des technologies. Le programme Carrefour des services d'affaires (CASA), qui se met en place après ce processus d'adjudication, s'organise souvent selon ces deux domaines (affaires et technologies), comme nous le verrons dans un prochain chapitre¹⁵.

Vicky Maranda, employée de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC), valide le 1^{er} et le 6 mai ainsi que le 1^{er} juin 2015 la composition du comité technique pour différentes rencontres¹⁶. Le 14 mai 2015, elle valide la composition du comité de sélection¹⁷. Ce n'est donc que postérieurement au lancement de l'appel d'offres que les membres signent leur engagement solennel, qui prévoit notamment des engagements de confidentialité, d'impartialité, d'éthique et d'absence de conflit d'intérêts¹⁸. Or, tel qu'indiqué au dernier chapitre de la précédente partie¹⁹, sauf autorisation de la personne qui détient le statut de dirigeant de l'organisme, le comité de sélection doit être constitué avant le lancement de l'appel d'offres²⁰.

Le comité de sélection pour cet appel d'offres est formé d'une membre venant de l'externe, soit Marie-Josée Fournier, et de deux membres du personnel de la SAAQ, soit Alain Colletterte et Alain Dubé²¹, que Karl Malenfant désigne explicitement dans le formulaire qu'il remplit. Ce dernier est le supérieur hiérarchique immédiat d'Alain Dubé²². L'employée de la DGCC, Vicky Maranda, agit à titre de secrétaire du comité de sélection²³. Martin Tremblay et Kristopheur Marin, d'autres employés de la DGCC, y participent comme secrétaires²⁴.

(c) L'analyse des soumissions (juin 2015)

Dans le cadre de cette préqualification, à l'étape A (tout à gauche sur la figure 11 ci-dessous), la SAAQ reçoit trois offres, soit celles des éditeurs Microsoft Canada Co, SAP Canada inc. et Oracle Canada ULC LV²⁵. La DGCC et le comité technique vérifient ensuite si les soumissions respectent les conditions d'admissibilité et de conformité (sous-section 1) et le comité de sélection en évalue la qualité (sous-section 2).

¹⁴ *ibid.*, p. 2.

¹⁵ Voir partie III, chapitre 9, section C (i) (p. 261).

¹⁶ Pièce 35_P-179, Validation de la composition du comité technique par Vicky Maranda, étape A.

¹⁷ Pièce 35_P-178, Validation de la composition du comité de sélection par Vicky Maranda, étape A.

¹⁸ Pièce 74_P-1640.33, Engagements solennels pour le comité de sélection, étape A. L'engagement solennel d'Alain Colletterte est signé le 13 mai et celui de Marie-Josée Fournier est signé le 21 mai 2015. La Commission n'a pas retracé celui que signe Alain Dubé.

¹⁹ Voir partie II, chapitre 4, section C (i) (e) (p. 101).

²⁰ Pièce CESIS_P-2624, *Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, p. 2 (art. 13 al. 1(1)). La preuve est muette quant à l'existence d'une telle autorisation de dérogation.

²¹ Pièce 35_P-178, Validation de la composition du comité de sélection par Vicky Maranda, étape A.

²² Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 61; Pièce CESIS_P-2552, Organigramme de la SAAQ au 12 décembre 2014.

²³ Témoignage de Sylvie Chabot, 5 juin 2025, p. 221 et 294; Pièce 38_P-205, Validation de la composition du comité de sélection, étape A.

²⁴ Pièce 38_P-205, Validation de la composition du comité de sélection, étape A, p. 1-2.

²⁵ Pièce 74_P-1298, PV d'ouverture des soumissions, étape A, p. 5.

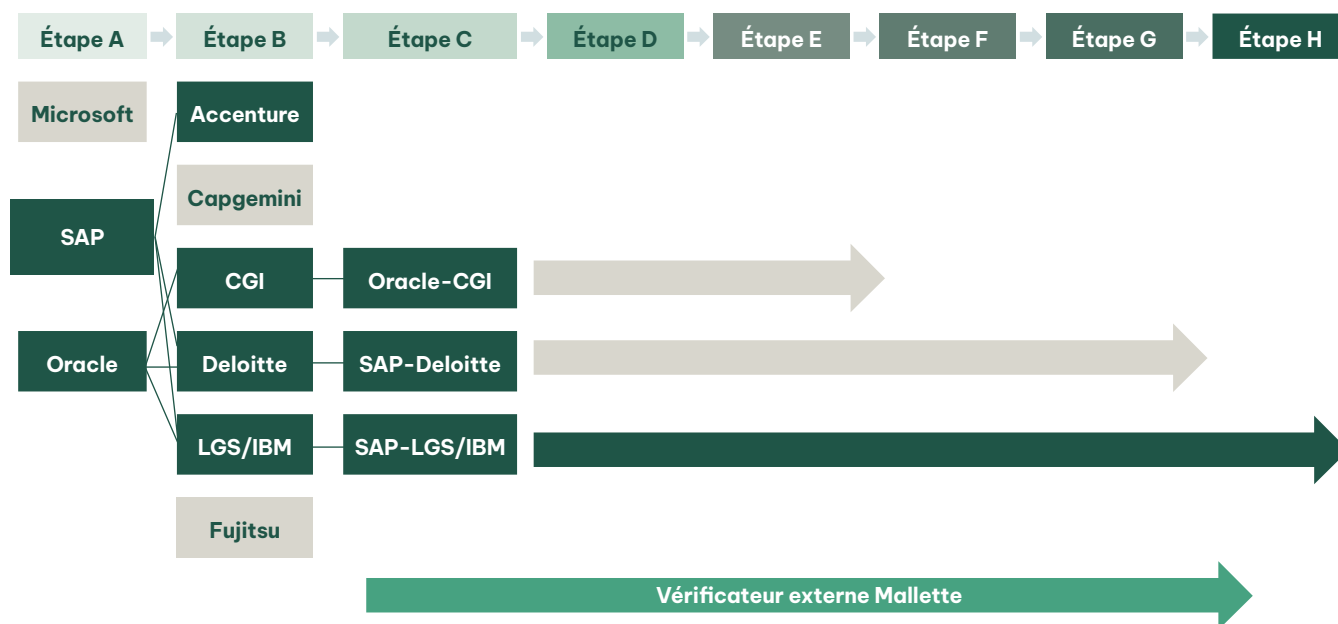


Figure 11. Soumissionnaires et vérificateur externe participant à chaque étape du processus d'appel d'offres de 2015 à 2017

En réponse au questionnaire de non-participation à l'appel d'offres, MediSolution (2009) inc. souligne que l'appel d'offres lui apparaît indûment restrictif, puisque les attentes énumérées à un critère d'évaluation la briment dans sa capacité d'y répondre, et ce, « malgré qu'elle ait livré sa solution dans plusieurs organismes gouvernementaux comme la SAAQ²⁶ ». Par ailleurs, les questions qui mènent aux addendas 4 et 5, soit les modifications ou précisions aux documents d'appel d'offres présentées au dernier chapitre de la précédente partie²⁷, révèlent que les entreprises intéressées soulèvent en cours d'appel d'offres des préoccupations à l'égard de la restriction du marché et, plus tard, des remontrances non équivoques au sujet de la volonté de « limiter la compétition qu'à une ou deux firmes²⁸ ».

(1) La vérification des conditions d'admissibilité et de conformité

À la suite de l'ouverture des soumissions le 1^{er} juin 2015²⁹, la DGCC procède à la vérification des conditions d'admissibilité et de conformité administrative, tandis que le comité technique se charge de vérifier la conformité technique. Le tableau que remplit la DGCC à cette occasion révèle que les trois éditeurs sont inadmissibles ou que leur offre est non conforme³⁰.

SAP et Microsoft déposent des offres considérées comme non conformes vu leur caractère conditionnel ou restrictif. Alors que Microsoft ajoute à son offre plusieurs conditions par le dépôt du contrat qui régit habituellement les relations avec sa clientèle, SAP ajoute pour sa part un avis juridique. Oracle est quant à elle considérée comme inadmissible parce que son attestation de Revenu Québec est non conforme, tout comme sa déclaration concernant le lobbying. Au surplus, l'offre d'Oracle est jugée non conforme relativement à l'engagement du prestataire de services requis et en raison de l'ajout, de son côté aussi, de ses propres conditions par le dépôt du contrat qu'elle utilise normalement avec sa clientèle.

²⁶ Pièce 74_P-1299, Questionnaires de non-participation, p. 3.

²⁷ Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (a) (p. 102).

²⁸ Pièce 42_P-252, Addendas 1 à 5, appel d'offres P22899-1, mai 2015, p. 12.

²⁹ Pièce 74_P-1298, PV d'ouverture des soumissions, étape A, p. 1.

³⁰ Pièce 74_P-1300, Tableau d'admissibilité et de conformité, étape A.

Les documents d'appel d'offres prévoient que ces circonstances entraînent l'inadmissibilité du fournisseur³¹ ou la non-conformité de la soumission, et donc le rejet automatique de l'offre³².

La DGCC consulte la Direction des affaires juridiques (DAJ), que nous avons présentée au dernier chapitre de la précédente partie³³, qui lui rappelle que « le non respect [*sic*] des règles de conformité doit être évalué avec la plus grande rigueur » puisqu'il « entraîne le rejet automatique des soumissions³⁴ ». Néanmoins, comme la SAAQ n'est qu'à une étape de préqualification, la DGCC considère que le rejet d'un fournisseur potentiel qui répond à ses besoins irait à l'encontre de l'objectif d'identifier la combinaison optimale afin d'atteindre les objectifs du projet³⁵. De même, éliminer un fournisseur potentiel ayant un coût potentiellement inférieur irait aussi à l'encontre des objectifs de la SAAQ³⁶.

Dans ce contexte, la DGCC produit le 11 juin 2015³⁷ une note pour la personne détenant le statut de responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) au sein de la SAAQ, Yves Frenette, soulignant les enjeux d'admissibilité et de conformité quant aux offres des trois éditeurs. La DGCC signale par ailleurs les mesures de mitigation mises en place. Premièrement, la SAAQ demande aux deux soumissionnaires visés de retirer leur contrat-cadre à l'étape A³⁸. Deuxièmement, elle prévoit se pencher sur la « mesure des impacts liés aux ententes-cadres déposées ou déjà signées par la SAAQ » avant la publication de l'appel d'offres pour la sollicitation des alliances³⁹.

À ce sujet, la Commission souligne d'emblée que la volonté de l'éditeur d'imposer les conditions prévues à son propre contrat au détriment de celles que prévoit la SAAQ dans ses documents d'appel d'offres est un risque qui se matérialise effectivement lors du dépôt des soumissions à l'étape C du processus, décrite ci-dessous, et à nouveau au moment de signer le contrat avec l'alliance gagnante⁴⁰, comme nous le verrons au prochain chapitre⁴¹. Dès l'étape A, la SAAQ dispose d'indices clairs qui annoncent une pratique du marché, soit celle de vouloir imposer ses propres conditions à sa clientèle, malgré un processus d'appel d'offres. La SAAQ se devait dès lors de se préparer convenablement à cette éventualité.

La DGCC recommande au bout du compte de conserver le maximum de fournisseurs et de permettre à la SAAQ de retenir la meilleure solution tout en mettant en place les mesures de mitigation nécessaires afin de contrer les risques⁴². Yves Frenette approuve la note à titre de RORC⁴³.

Ainsi, malgré l'inadmissibilité des fournisseurs ou la non-conformité de leur offre – ce qui devait impérativement entraîner le rejet en vertu des documents d'appel d'offres⁴⁴ –, la DGCC soumet les trois offres au comité de sélection pour qu'il analyse leur qualité.

³¹ Pièce 74_P-1295, Appel d'offres pour la préqualification d'éditeurs, p. 79.

³² *ibid.*, p. 81.

³³ Voir partie II, chapitre 4, section B (iv) (p. 92).

³⁴ Pièce 74_P-1301, Note au RORC du 11 juin 2015, p. 2.

³⁵ *ibid.*, p. 3.

³⁶ *ibid.*, p. 3.

³⁷ *ibid.*, p. 1.

³⁸ *ibid.*, p. 3.

³⁹ *ibid.*, p. 3.

⁴⁰ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 70-79.

⁴¹ Voir partie III, chapitre 7, section A (p. 223).

⁴² Pièce 74_P-1301, Note au RORC du 11 juin 2015, p. 3.

⁴³ *ibid.*, p. 4.

⁴⁴ Pièce 74_P-1295, Appel d'offres pour la préqualification d'éditeurs, p. 79-81 (art. 4.17 et 4.18).

(2) L'évaluation de la qualité par le comité de sélection

Le comité de sélection évalue la qualité de la suite de PGI à partir des sept critères définis à l'appel d'offres, à savoir :

1. Sa composition et les droits de propriété des composantes offertes⁴⁵.
2. Son degré de couverture des services d'entreprise de la SAAQ en relation avec la portée et les moyens utilisés (paramétrisation ou développement) pour y parvenir⁴⁶.
3. Sa capacité à gérer et à traiter les volumes d'informations et de transactions de la SAAQ⁴⁷.
4. L'existence d'une méthodologie éprouvée pour l'implanter parce qu'elle a déjà été utilisée dans de grands projets⁴⁸.
5. L'approche et le niveau d'intégration et de cohérence de l'ensemble de ses composantes⁴⁹.
6. La vision de l'évolution des composantes offertes et la pérennité de la solution offerte sur 10 ans⁵⁰.
7. L'existence d'un modèle de certification de firmes-conseils pour la mettre en œuvre⁵¹.

L'éditeur doit donc répondre à toutes les attentes définies aux différents critères de l'appel d'offres, ce qui correspond aux attentes minimales à l'égard de la qualité⁵². Une offre qui ne satisfait pas à toutes les attentes minimales doit être déclarée non acceptable, ce qui disqualifie l'éditeur en question pour la suite du processus de sélection⁵³. Autrement dit, il devient impossible pour cet éditeur de participer à une alliance dans le cadre de l'appel d'offres visant la sélection des fournisseurs de la SAAQ pour sa transformation numérique.

Lors de la rencontre du comité de sélection tenue le 18 juin 2015⁵⁴, les membres recommandent que les éditeurs Oracle et SAP, en vert foncé sur la figure 11 ci-dessus, soient sur la liste de préqualification.

Microsoft, en gris sur la figure 11, est pour sa part déclaré non acceptable puisque les attentes minimales relatives à deux des sept critères ne sont pas atteintes. En effet, l'éditeur ne répond pas aux attentes minimales quant à la composition de la suite de PGI et aux droits de propriété des composantes offertes (critère 1), puisqu'aucune solution commerciale d'assurance n'est proposée. Microsoft ne répond pas non plus aux attentes minimales en ce qui concerne l'utilisation de sa méthodologie pour l'implantation de la suite de PGI (critère 4), en raison de l'envergure insuffisante des projets présentés et du fait que les biens livrables sont difficiles à identifier⁵⁵.

⁴⁵ *ibid.*, p. 61.

⁴⁶ *ibid.*, p. 62-63.

⁴⁷ *ibid.*, p. 64-65.

⁴⁸ *ibid.*, p. 66-67.

⁴⁹ *ibid.*, p. 68.

⁵⁰ *ibid.*, p. 69.

⁵¹ *ibid.*, p. 70-71.

⁵² *ibid.*, p. 60.

⁵³ *ibid.*, p. 60.

⁵⁴ Pièce 74_P-1302, Rapport du comité de sélection, étape A, p. 1.

⁵⁵ *ibid.*, p. 3.

C'est au terme de ce processus de préqualification que les suites de PGI des éditeurs Oracle et SAP deviennent les deux seules solutions informatiques susceptibles d'être utilisées dans le cadre de la transformation numérique de la SAAQ, et ce, malgré l'inadmissibilité⁵⁶ ou la non-conformité⁵⁷, discutées à la sous-section précédente.

(ii) L'appel d'offres visant la préqualification d'intégrateurs de suites de PGI (étape B, de juin à septembre 2015)

Le deuxième appel d'offres se conclut en deux mois et demi. En effet, la SAAQ le publie rapidement après le premier (sous-section a), forme encore une fois un comité technique et un comité de sélection (sous-section b) qui analysent les soumissions (sous-section c), préqualifiant cette fois quatre firmes de services professionnels pour intégrer l'une ou l'autre des suites de PGI préqualifiées.

(a) Sa publication (juin 2015)

Le 23 juin 2015, moins d'une semaine après la décision du comité de sélection concernant l'étape A, la SAAQ publie un appel d'offres pour la préqualification d'intégrateurs de PGI⁵⁸, l'étape B du processus. Par cet appel d'offres, la SAAQ requiert des offres de prestataires de services qui mettent en œuvre des processus opérationnels en utilisant l'une ou l'autre des deux suites de PGI des éditeurs préqualifiés à l'étape précédente, soit la suite de PGI de l'éditeur Oracle et celle de SAP⁵⁹.

Selon les documents d'appel d'offres⁶⁰, cette étape vise à préqualifier les prestataires de services professionnels potentiels en fonction de leurs capacités et de leur expertise en intégration de suites de PGI. Chaque prestataire de services professionnels peut se préqualifier sur une seule ou sur les deux suites de PGI des éditeurs préqualifiés à l'étape A⁶¹, mais il doit prouver son expertise à l'aide de la certification pour chaque suite. Comme à l'étape A, l'évaluation se base sur un niveau minimal de qualité qui doit être atteint. Ainsi, encore une fois, la SAAQ préqualifie tous les soumissionnaires ayant atteint le niveau de performance jugé acceptable pour chacun des critères de sélection, et ce, sans demander d'enveloppe de prix. Au terme de cette étape, la SAAQ identifie ainsi des intégrateurs de suites de PGI ayant le potentiel de répondre à ses besoins.

Comme il s'agit encore une fois d'une étape de préqualification, l'étape B vise à constituer une liste restreinte d'intégrateurs qui pourront postérieurement soumissionner à l'appel d'offres visant à identifier l'alliance de fournisseurs (un éditeur et un intégrateur) pour la transformation numérique de la SAAQ.

⁵⁶ Rappelons que l'éditeur Oracle était considéré comme inadmissible en raison des exigences relatives aux attestations requises et de celles relatives à la déclaration sur le lobbying.

⁵⁷ Rappelons que la soumission de SAP était jugée non conforme en raison de l'ajout d'un avis juridique, alors que la soumission d'Oracle était jugée non conforme relativement à l'engagement du prestataire de services requis et en raison de l'ajout de ses propres conditions par le dépôt du contrat qu'elle utilise normalement avec sa clientèle.

⁵⁸ Pièce 74_P-1303, Avis au SEAO de l'appel d'offres P22899-2, p. 1.

⁵⁹ Pièce 74_P-1304, Appel d'offres pour la préqualification d'intégrateurs, p. 13.

⁶⁰ *ibid.*, p. 66.

⁶¹ *ibid.*, p. 68.

(b) La formation de comités technique et de sélection (août 2015)

Vicky Maranda valide le 12 août 2015 la composition du comité technique⁶² et celle du comité de sélection⁶³, soit Alain Collerette, Alain Dubé et une membre externe, France Paré⁶⁴. Rappelons que la présence des deux hommes qui ont participé à la conception de l'appel d'offres découle d'une dérogation que signe Karl Malenfant le 23 avril 2015⁶⁵. Vicky Maranda et Martin Tremblay agissent comme secrétaires du comité de sélection⁶⁶.

Comme à l'étape A, la composition du comité de sélection intervient après le lancement de l'appel d'offres. Or, tel qu'indiqué au dernier chapitre de la précédente partie⁶⁷, à moins d'une autorisation de la personne qui détient le statut de dirigeant de l'organisme, le comité de sélection doit être constitué avant le lancement de l'appel d'offres⁶⁸. Finalement, ce n'est qu'entre le 21 et le 24 août 2015 que les membres du comité de sélection signent leur engagement solennel⁶⁹.

(c) L'analyse des soumissions (d'août à septembre 2015)

Comme on le voit sur la figure 11 ci-dessus, dans le cadre de cette préqualification, la SAAQ reçoit six offres, à savoir celles des firmes Accenture inc., Capgemini Canada inc., CGI inc., Gestion Deloitte s.e.c., Société Conseil Groupe LGS/IBM⁷⁰ et Fujitsu Canada inc.⁷¹.

Au terme de la vérification des conditions d'admissibilité et de conformité, la DGCC et le comité technique déclarent toutes les offres admissibles et conformes, à l'exception de celle de Capgemini, en gris sur la figure, non conforme pour différentes raisons, notamment parce que la DGCC la considère comme conditionnelle et restrictive⁷².

L'évaluation de la qualité des offres par le comité de sélection se fait à partir de quatre critères, prévus aux documents d'appel d'offres⁷³, à savoir :

1. L'existence, au sein des prestataires de services, de l'expérience formelle à titre d'éditeur de PGI.
2. La nature des services professionnels offerts par l'intégrateur au regard de ceux requis par la SAAQ pour le PGI et le nombre de personnes capables d'offrir ces services, y compris des services en français à Québec.
3. L'existence d'un coffre à outils assurant une grande performance dans la mise en œuvre du programme (planification, conception, réalisation, implantation et soutien post-implantation).

⁶² Pièce 35_P-181, Validation de la composition du comité technique par Vicky Maranda (étape B).

⁶³ Pièce 35_P-180, Validation de la composition du comité de sélection par Vicky Maranda (étape B).

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ Pièce 74_P-1296, Recommandation du VP pour la composition du comité de sélection, p. 2-3.

⁶⁶ Pièce 35_P-180, Validation de la composition du comité de sélection par Vicky Maranda (étape B).

⁶⁷ Voir partie II, chapitre 4, section C (i) (e) (p. 101).

⁶⁸ Pièce CESIS_P-2624, *Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, p. 2 (art. 13 al. 1(1)). La preuve est muette quant à l'existence d'une telle autorisation de dérogation.

⁶⁹ Pièce 74_P-1304.1, Engagements solennels, étape B.

⁷⁰ La Commission désigne dans le présent rapport les entreprises LGS et IBM comme l'entreprise LGS/IBM. Bien que le contrat avec la SAAQ soit conclu avec LGS et non avec IBM, la preuve révèle le grand degré d'intégration entre les deux entreprises. LGS est une filiale québécoise à part entière d'IBM, qui en est sa seule actionnaire. De même, la preuve révèle que IBM, plutôt que LGS, prend plusieurs décisions contractuelles ou relatives à la gestion de projet. Voir Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 210-213.

⁷¹ Pièce 74_P-1304.2, PV d'ouverture des soumissions, étape B, p. 5.

⁷² Pièce 74_P-1305, Tableau d'admissibilité et de conformité, étape B.

⁷³ Pièce 74_P-1304, Appel d'offres pour la préqualification d'intégrateurs, p. 69.

4. Le niveau et la nature du partenariat de l'intégrateur avec l'éditeur de PGI.

Comme c'est le cas pour la préqualification des éditeurs (étape A), l'intégrateur doit, pour se préqualifier, répondre à toutes les attentes définies aux différents critères de l'appel d'offres, ce qui correspond aux attentes minimales à l'égard de la qualité⁷⁴. L'offre de l'intégrateur qui ne satisfait pas à toutes les attentes minimales est déclarée non acceptable, ce qui a pour effet de disqualifier l'intégrateur en question pour la suite du processus de sélection⁷⁵.

Au terme de sa rencontre du 11 septembre 2015⁷⁶, le comité de sélection recommande l'inscription, sur la liste de préqualification, des intégrateurs suivants :

- Accenture (pour la suite de PGI de SAP);
- CGI (pour la suite de PGI d'Oracle);
- Deloitte (pour les deux);
- LGS/IBM (pour les deux).

La figure 11 ci-dessus représente ces six combinaisons par des traits verts entre les éditeurs de l'étape A et les intégrateurs de l'étape B.

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 les attentes minimales relatives à au moins un des critères de qualité⁷⁷. L'intégrateur Fujitsu, en gris sur la figure, ne passe donc pas à l'étape suivante, soit l'appel d'offres visant la sélection d'une alliance.

B/ Le concept du troisième appel d'offres

L'achèvement des étapes A et B de préqualification d'éditeurs et d'intégrateurs permet de continuer le processus particulier d'adjudication, qui implique un troisième appel d'offres. Ce troisième et dernier appel d'offres vise cette fois-ci à sélectionner une alliance formée d'un éditeur et d'un intégrateur de suites de PGI préqualifiés aux étapes A et B. Dans la présente section, nous nous intéressons au processus de rédaction de l'appel d'offres (sous-section i) et à sa publication (sous-section ii).

⁷⁴ *ibid.*, p. 69.

⁷⁵ *ibid.*, p. 69.

⁷⁶ Pièce 74_P-1305.1, Rapport du comité de sélection, étape B.

⁷⁷ *ibid.*

(i) La rédaction de l'appel d'offres

Cet appel d'offres est particulièrement imposant et complexe⁷⁸. L'équipe de rédaction d'appels d'offres de Manon Couture, à la Direction générale des projets d'envergure de la VPTI, comprend une vingtaine de personnes⁷⁹, mais au total, une centaine de personnes participent à la rédaction des documents d'appel d'offres⁸⁰. Karl Malenfant intervient à titre de vice-président aux technologies de l'information sur les orientations stratégiques de rédaction et sur certaines portions techniques⁸¹. Claude Lantier, directeur général des finances et du contrôle organisationnel ainsi que membre par la suite du comité de sélection, participe également aux grandes décisions stratégiques⁸². La consultante Madeleine Chagnon rédige quant à elle des sections des documents d'appel d'offres⁸³.

Dans le but de pouvoir bien définir les critères en vue d'ouvrir le plus possible la concurrence à l'étape C, Manon Couture et son équipe impliquée dans la rédaction des documents de l'appel d'offres demandent l'autorisation de consulter les soumissions reçues des deux éditeurs préqualifiés à l'étape A⁸⁴. Elles n'y ont pas accès parce que, lorsqu'il y a évaluation de la qualité des soumissions dans le cadre d'un appel d'offres public, il n'y a que les membres du comité de sélection et son ou sa secrétaire qui ont accès aux informations contenues dans les soumissions reçues. Leur engagement solennel, qui est obligatoire, les tient à la confidentialité.

La DGCC analyse la demande et formule les constats suivants le 30 juillet 2015 dans une note au RORC⁸⁵:

- Donner l'accès au contenu des soumissions permettrait de combler le manque de connaissances sur le domaine visé et d'ainsi disposer d'informations supplémentaires pour mieux comprendre le marché et les particularités des soumissions.
- Toutefois, l'anonymisation des documents n'est pas possible, puisqu'ils contiennent énormément de spécifications propres à chaque éditeur. Il serait donc facile, malgré tout, de reconnaître l'éditeur ayant rédigé la soumission.
- Selon Alain Dubé, les informations contenues aux soumissions de SAP et Oracle sont d'ordre général et disponibles sur Internet.
- Cette pratique pourrait malgré tout être perçue comme un accroc au principe d'équité.

Malgré ce dernier point, la DGCC recommande au RORC de donner accès aux soumissions reçues à l'étape A à un nombre restreint de personnes en lien direct avec la rédaction des documents de l'appel d'offres visant la sélection d'une alliance⁸⁶.

⁷⁸ Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 22-28 et 39-40; Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 116-119.

⁷⁹ Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 11-12 et 21-24.

⁸⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 59-60.

⁸¹ *ibid.*, p. 58-62. Voir par exemple: Pièce 74_P-1331, Courriel de Claude Lantier à Alain Dubé, Michel Guimond, Martin Tremblay et Karl Malenfant intitulé « Contrat réunion du 13 août », 14 août 2015; Pièce 74_P-1325, Courriel de Louise Savoie à Karl Malenfant et Madeleine Chagnon intitulé « Sujets d'intérêt pour vous maintenir dans la "loop" », 28 janvier 2015; Pièce 74_P-1329, Courriel de Manon Couture à Karl Malenfant et Alain Dubé, cc Madeleine Chagnon, Louise Trépanier, Claude Lantier intitulé « PGI AO C- suivi », 6 août 2015.

⁸² Pièce 74_P-1331, Courriel de Claude Lantier à Alain Dubé, Michel Guimond, Martin Tremblay et Karl Malenfant intitulé « Contrat réunion du 13 août », 14 août 2015, p. 2.

⁸³ Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 24; Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 108.

⁸⁴ Pièce 35_P-168, Note au RORC de Sylvie Chabot datée du 30 juillet 2015, p. 1.

⁸⁵ *ibid.*, p. 1.

⁸⁶ *ibid.*, p. 2.

Claude Lantier signe la note le jour même à titre de RORC suppléant, en l'absence d'Yves Frenette⁸⁷. Il autorise ainsi l'accès aux soumissions de l'étape A, comme le demande Manon Couture. La preuve démontre que les personnes impliquées dans la rédaction de l'appel d'offres ont également eu accès aux soumissions de l'étape B⁸⁸.

La Commission considère que cette décision donne naissance à la possibilité et donc au risque que les personnes qui rédigent l'appel d'offres paramètrent les besoins qu'elles énoncent pour qu'ils correspondent aux informations précises contenues dans les soumissions déposées aux appels d'offres de préqualification (étapes A et B). Autrement dit, cela accentue inutilement le risque que l'appel d'offres soit dirigé ou, à tout le moins, inéquitable.

L'observation d'Alain Dubé, reprise par Yves Frenette lors de son témoignage⁸⁹, selon laquelle les informations contenues aux soumissions sont d'ordre général et disponibles sur Internet ne convainc pas. Si l'information est réellement publique et disponible, la Commission s'interroge sur la nécessité de demander l'accès à de l'information confidentielle. Au demeurant, la Commission ne s'explique pas comment, consciente des risques qu'une telle décision pourrait avoir, la DGCC peut recommander au RORC de donner suite à la demande. Elle s'explique encore moins que le RORC, informé des risques que soulève la DGCC, entérine la recommandation.

(ii) Sa publication (octobre 2015)

Une fois terminée la rédaction des documents de l'appel d'offres, la SAAQ les publie le 15 octobre 2015⁹⁰. Ces documents décrivent l'objet du contrat projeté (sous-section a) de même que le processus de sélection retenu (sous-section b). Ce processus comprend une évaluation de la qualité des soumissions élaborée selon plusieurs critères et en plusieurs étapes dans lesquelles interviennent notamment deux entités inédites, des comités aviseurs et un groupe d'intégration, soutien et coordination (sous-section c).

En cours de publication, la SAAQ produit 43 addendas modifiant les documents d'appel d'offres⁹¹. Elle alloue près de six mois aux entreprises pour déposer leur soumission, ce qui mène à une date de clôture de l'appel d'offres fixée au 4 avril 2016⁹².

(a) L'objet de l'appel d'offres et la stratégie de mise en œuvre exigée

Selon les documents d'appel d'offres, seuls les éditeurs préqualifiés à l'étape A ainsi que les intégrateurs préqualifiés à l'étape B peuvent poursuivre le processus en formant des alliances et en déposant une offre de « solution d'affaires et services professionnels » complète répondant aux besoins de la SAAQ⁹³. L'appel d'offres vise l'adjudication d'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 évolution⁹⁴. La première période de réalisation et d'implantation ne peut durer plus de cinq ans⁹⁵.

⁸⁷ *ibid.*, p. 2.

⁸⁸ Pièce 38_P-207, Engagements solennels pour la rédaction des besoins, étape C, p. 1-6; Pièce 74_P-1640.57, Compte rendu du comité aviseur en gestion contractuelle, 21 septembre 2015, p. 2 et 3.

⁸⁹ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 285. Voir également : Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 70.

⁹⁰ Pièce 74_P-1306, Avis au SEAO de l'appel d'offres P22899-3.

⁹¹ Pièce 74_P-1371, Addendas 1 à 43 à l'AO P22899-3.

⁹² Pièce 74_P-1306, Avis au SEAO de l'appel d'offres P22899-3.

⁹³ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 13.

⁹⁴ *ibid.*, p. 13.

⁹⁵ *ibid.*, p. 114.

La SAAQ cherche à acquérir trois éléments⁹⁶, à savoir :

- Une solution basée sur une suite de PGI.
- Les infrastructures matérielles et logicielles requises pour sa mise en œuvre et son exploitation.
- Les services professionnels requis non seulement pour sa mise en œuvre et son exploitation, mais aussi pour son entretien et son évolution.

En ce qui concerne ces derniers, 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 solution⁹⁷. Les alliances doivent découper ensuite les livraisons en lots de travail⁹⁸, comme on le voit à la figure 12 ci-dessous. Chaque alliance choisit donc comment répartir les travaux à effectuer, mais toutes les soumissions doivent répondre aux besoins généraux et aux processus d'entreprise détaillés dans le devis fonctionnel de 297 pages⁹⁹.

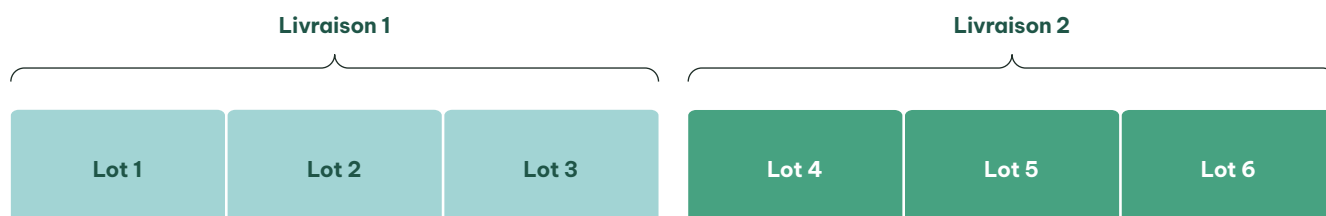


Figure 12. Schéma théorique du découpage des livraisons en lots de travail¹⁰⁰

Dans la soumission, la stratégie de mise en œuvre doit être accompagnée d'un calendrier de réalisation¹⁰¹, important pour déterminer le moment où les bénéfices commencent à se matérialiser. En effet, la stratégie de mise en œuvre doit prendre en considération « la récupération des bénéfices escomptés dès que possible¹⁰² ». À cette fin, ces bénéfices sont déduits du calcul du coût total d'acquisition (CTA)¹⁰³. La SAAQ prévoit dans ses documents d'appel d'offres huit changements planifiés, comme la communication électronique avec la clientèle et le regroupement du permis et de l'immatriculation sur la même facture, qui doivent générer des bénéfices¹⁰⁴.

(b) Le processus de sélection retenu

Le processus retenu dans cet appel d'offres implique la séquence des étapes C à H, représentée à la figure 13 à la page suivante.

⁹⁶ *ibid.*, p. 13.

⁹⁷ *ibid.*, p. 119.

⁹⁸ *ibid.*, p. 151.

⁹⁹ Pièce 35_P-198-4.1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) (annexe D) (partie 1); Pièce 35_P-198-4.2, Appel d'offres P22899-3 (étape C) (annexe D) (partie 2); Pièce 35_P-198-4.3, Appel d'offres P22899-3 (étape C) (annexe D) (partie 3).

¹⁰⁰ Tiré de : Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015, p. 5.

¹⁰¹ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 119.

¹⁰² *ibid.*, p. 113.

¹⁰³ Voir ci-dessous, section C (vii) (a) (p. 215).

¹⁰⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 117-118.

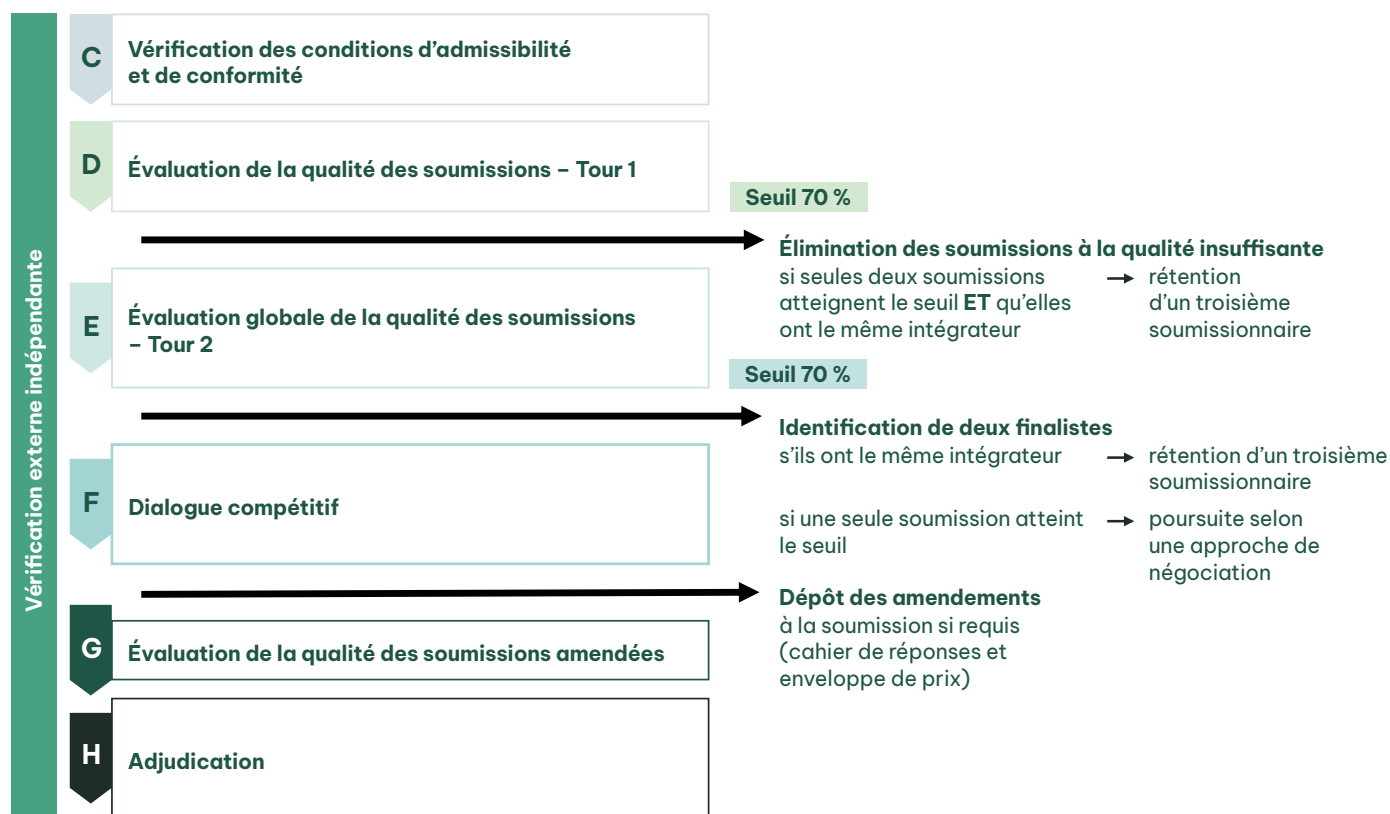


Figure 13. Processus du troisième appel d'offres tel que prévu dans les documents de la SAAQ en 2015¹⁰⁵

L'étape C consiste à évaluer le respect des conditions d'admissibilité et de conformité après le dépôt d'une soumission initiale¹⁰⁶. Elle comprend un cahier de réponses, qui inclut un tableau des efforts estimés en nombre d'heures¹⁰⁷, et une enveloppe de coûts scellée, contenant une offre de prix (total) et trois bordereaux de prix, un pour chacun des trois éléments que la SAAQ désire acquérir¹⁰⁸.

Les étapes D et E représentent deux tours visant l'étude de la qualité des soumissions initiales¹⁰⁹. Ceux-ci s'articulent selon les modalités suivantes :

- Pour passer de l'étape D à l'étape E, une alliance doit obtenir la note minimale de 70 %¹¹⁰.
- Seules deux alliances passent ensuite de l'étape E à l'étape F, soit celles qui obtiennent les meilleures notes à l'étape E, sachant que ces notes ne peuvent être inférieures à 70 %¹¹¹.
- Si une seule alliance atteint le seuil des 70 % à l'étape E, la SAAQ poursuit le processus avec elle « selon une approche de négociation¹¹² ».

¹⁰⁵ Adaptée de : Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 162 avec informations supplémentaires tirées des pages 164 et 166.

¹⁰⁶ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 162.

¹⁰⁷ *ibid.*, p. 228-229.

¹⁰⁸ *ibid.*, p. 230-231.

¹⁰⁹ *ibid.*, p. 162 et 164.

¹¹⁰ *ibid.*, p. 164.

¹¹¹ *ibid.*, p. 166.

¹¹² *ibid.*, p. 166.

En raison de la première des trois conditions qu'impose le Conseil du trésor à la SAAQ lorsqu'il autorise son appel d'offres à modalités particulières, vues à la fin du chapitre précédent¹¹³, elle a le souci que parmi les deux alliances finalistes se trouvent des intégrateurs différents. Si, au terme tant de l'étape D¹¹⁴ que de l'étape E¹¹⁵, il ne reste que deux alliances composées du même intégrateur, le processus de sélection retient donc pour l'étape suivante une troisième alliance comprenant un intégrateur différent.

Après l'évaluation de la qualité des soumissions initiales (étapes D et E), la SAAQ tient à l'étape F un dialogue compétitif avec les deux alliances finalistes¹¹⁶. Elle peut ainsi clarifier des imprécisions soulevées et énoncer des faiblesses identifiées dans les soumissions. Ce dialogue se déroule dans le cadre d'ateliers de travail au sujet de la stratégie de mise en œuvre, de la composition de l'équipe, de l'analyse de risques ainsi que des aspects commerciaux et contractuels, notamment dans les clauses ouvertes à la négociation, sur lesquelles nous reviendrons¹¹⁷.

Les alliances peuvent ensuite déposer des amendements à leur soumission, tant pour le cahier de réponses que pour les bordereaux de prix¹¹⁸. Le comité de sélection les évalue ensuite à l'étape G, le cas échéant¹¹⁹. C'est de cette manière que la SAAQ établit une note globale de qualité modifiée – et finale – pour la soumission de chacune des alliances finalistes¹²⁰.

Les membres du comité de sélection étudient la qualité des soumissions aux étapes D, E et G en fonction des critères retenus¹²¹, et ce, sans connaître les offres de prix que soumettent les alliances¹²². L'étape H consiste ainsi à ouvrir les enveloppes de coûts, à vérifier les bordereaux de prix et les écarts entre l'offre initiale et l'offre amendée¹²³.

La SAAQ adjuge le contrat selon le prix ajusté le plus bas. Une formule mathématique intègre la note qualitative finale, le CTA et le paramètre K – d'une valeur majorée de 50 % – pour établir l'offre représentant le meilleur rapport qualité-prix et ainsi sélectionner l'alliance à qui octroyer le contrat¹²⁴. La SAAQ tient ensuite des discussions avec l'alliance gagnante en vue d'élaborer le contrat définitif¹²⁵.

(c) L'évaluation de la qualité des soumissions

Le processus de sélection de l'alliance comprend trois étapes d'évaluation de la qualité des soumissions, soit celles identifiées comme D, E et G. Pour y procéder, la SAAQ établit des critères (sous-section 1) et met en place deux types d'entités inédites¹²⁶ : les comités aviseurs (sous-section 2) ainsi que le groupe d'intégration, soutien et coordination (sous-section 3). Ceux-ci soutiennent le travail du comité de sélection (sous-section 4). Or, ce concept d'évaluation de la qualité pose certains problèmes (sous-section 5).

¹¹³ Voir partie III, chapitre 5, section C (p. 171).

¹¹⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 164.

¹¹⁵ *ibid.*, p. 166.

¹¹⁶ *ibid.*, p. 166.

¹¹⁷ *ibid.*, p. 166.

¹¹⁸ *ibid.*, p. 166.

¹¹⁹ *ibid.*, p. 167.

¹²⁰ *ibid.*, p. 167.

¹²¹ *ibid.*, p. 162.

¹²² *ibid.*, p. 235.

¹²³ *ibid.*, p. 167.

¹²⁴ *ibid.*, p. 168. Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166).

¹²⁵ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 168.

¹²⁶ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 1.

(1) Les critères

Aux étapes D et E, la SAAQ effectue l'évaluation de la qualité des soumissions initiales reçues selon trois axes : la qualité de la solution, la qualité des services professionnels et la qualité commerciale¹²⁷. Ces axes se déclinent en une multitude de critères¹²⁸.

Selon le compte rendu du processus d'acquisition du PGI que la SAAQ prépare pour le Sous-secrétariat aux marchés publics du Conseil du trésor¹²⁹, 55 de ses « experts métiers » ont élaboré les critères. Trois comités ont assuré leur révision : le comité de gestion du projet, soit les directrices et directeurs concernés, le comité directeur du projet, soit les directrices générales et directeurs généraux qu'accompagnent la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) et la DGCC, et le comité de direction de la SAAQ. C'est ainsi que le processus implique l'analyse de 1 268 critères.

À l'étape D, la SAAQ effectue un premier tour d'évaluation de la qualité des soumissions initiales reçues. L'évaluation globale de la qualité à l'étape E est plus précise. Elle comprend entre autres la vérification de la faisabilité de la solution, la tenue d'entrevues avec les ressources offertes et une évaluation approfondie des aspects commerciaux et contractuels¹³⁰. Par conséquent, la note qualitative globale qui en résulte implique un nombre accru de critères.

À l'étape G, la SAAQ évalue à nouveau la qualité des soumissions, cette fois modifiées à la suite du dialogue compétitif. Les comités n'analysent que les éléments amendés dans chaque soumission¹³¹. Toutes les facettes de l'évaluation peuvent alors être revues et les notes, ajustées dans la mesure où elles ont été modifiées.

(2) Les comités aviseurs

La SAAQ crée une vingtaine de comités aviseurs qui, ensemble, sont composés de plus de 70 personnes¹³². Un ou une secrétaire de comité relevant de la DGCC préside et coordonne chacun des comités¹³³. Nicolas Vincent agit à titre de responsable des comités aviseurs et coordonne donc leurs secrétaires¹³⁴.

Les comités sont constitués pour la plupart de membres différents, mais certains et certaines siègent à plus d'un comité aviseur¹³⁵. Ils et elles viennent à la fois de l'interne et de l'externe de la SAAQ¹³⁶, et la présidente-directrice générale, Nathalie Tremblay, les nomme sous recommandation de l'équipe de programme qui relève de Karl Malenfant¹³⁷. Ils et elles signent un engagement solennel, comme les membres du comité de sélection¹³⁸.

¹²⁷ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 162-164.

¹²⁸ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6-7.

¹²⁹ Pièce 74_P-1307, Topo synthèse sur le processus d'acquisition d'un PGI, étape C, p. 1.

¹³⁰ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 164-166.

¹³¹ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 3.

¹³² Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 198; Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6; Pièce 74_P-1308, Topo synthèse sur le processus d'acquisition d'un PGI, étape F, p. 2.

¹³³ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 1; Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 208.

¹³⁴ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 187-188.

¹³⁵ *ibid.*, p. 198-200.

¹³⁶ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6-9.

¹³⁷ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 224-225.

¹³⁸ Pièce 35_P-191, Engagements solennels des membres du comité aviseur.

Les membres des comités aviseurs ont la responsabilité de procéder à l'analyse qualitative des critères concernés par leur champ d'expertise pour conseiller le comité de sélection relativement à la qualité de chacune des soumissions en amont de son analyse¹³⁹. Chaque comité est donc responsable d'une portion des soumissions. Ensemble, ils couvrent la totalité des critères à évaluer pour déterminer la qualité des soumissions¹⁴⁰.

Les membres doivent d'abord procéder à une analyse individuelle et indépendante de la qualité des soumissions. Le comité se rencontre ensuite afin d'échanger et d'établir une note consensuelle pour chacun des critères et chacune des soumissions¹⁴¹. Pour faire leur analyse, les membres remplissent des grilles d'évaluation en identifiant les forces et les faiblesses de chacune des soumissions déposées et en attribuant une note qualitative pour chacun des critères concernés¹⁴². Bref, les comités aviseurs fonctionnent de la même manière qu'un comité de sélection. La DGCC transmet par la suite leurs évaluations au comité de sélection¹⁴³.

(3) Le groupe d'intégration, soutien et coordination

Le groupe d'intégration, soutien et coordination a la responsabilité de faire la synthèse de tous les constats des comités aviseurs afin que le comité de sélection ait une vue d'ensemble pour procéder à l'évaluation des soumissions dans leur totalité¹⁴⁴. Il est composé de huit membres, qui viennent de l'interne et de l'externe de la SAAQ. Le groupe est sous la responsabilité de deux personnes représentant respectivement la DGCC et la DVIEP¹⁴⁵.

(4) Le comité de sélection

Chronologiquement, le comité de sélection est le dernier comité à évaluer les soumissions à chacune des étapes qui impliquent une évaluation de la qualité (D, E et G). Il est celui qui est véritablement « responsable et imputable de l'évaluation des soumissions reçues¹⁴⁶ ». Vicky Maranda et une secrétaire adjointe, Amélie Bédard, le chapeautent¹⁴⁷. Elles supervisent les travaux du comité et s'assurent que celui-ci respecte les règles¹⁴⁸.

Le comité de sélection compte au départ cinq membres, soit trois employés de la SAAQ et deux personnes venant de l'externe¹⁴⁹. Karl Malenfant formule dès septembre 2015 une nouvelle demande pour qu'Alain Dubé siège au comité de sélection de ce troisième appel d'offres¹⁵⁰, comme il l'avait fait pour les étapes A et B¹⁵¹. Deux membres externes supplémentaires s'ajoutent au mois de mai 2016¹⁵².

¹³⁹ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 203.

¹⁴⁰ *ibid.*, p. 213-214.

¹⁴¹ *ibid.*, p. 253.

¹⁴² *ibid.*, p. 254.

¹⁴³ *ibid.*, p. 213-214; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 91; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 153-154.

¹⁴⁴ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 1.

¹⁴⁵ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 10.

¹⁴⁶ Pièce 31_P-116, Présentation au vérificateur externe, p. 6; Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 201 et 214; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 81-82 et 89.

¹⁴⁷ Pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection, p. 2 et 9; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 58.

¹⁴⁸ Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015, p. 4 (art. 8 al. 1(6)). Voir également : Pièce 35_P-192-1, Présentation du 21 janvier 2016 sur les secrétaires de comités de sélection, partie 1; Pièce 35_P-192-2, Présentation du 21 janvier 2016 sur les secrétaires de comités de sélection, partie 2; Pièce 35_P-192-3, Présentation du 21 janvier 2016 sur les secrétaires de comités de sélection, partie 3.

¹⁴⁹ Pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection.

¹⁵⁰ Pièce 38_P-211, Recommandation du VP relativement à la composition du comité de sélection, p. 1.

¹⁵¹ Voir ci-dessus, section A (i) (b) (p. 174).

¹⁵² Voir Pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection. La signature des engagements solennels d'Adrien Bédard et Michel Bettez intervient plus tard, soit le 24 mai 2016, après que les autres ont signé leur engagement, en janvier ou en avril 2016.

Le comité se compose donc finalement de sept membres, dont trois viennent de la SAAQ, à savoir Alain Dubé, Claude Lantier et Jean-Marc Perrotte, et quatre viennent de l'externe, c'est-à-dire Adrien Bédard, Michel Bettez, Guy Chouinard et Guy St-Onge¹⁵³. Les membres signent leur engagement solennel entre le 21 janvier et le 24 mai 2016¹⁵⁴, soit plusieurs mois après la publication de l'appel d'offres, ce qui va à l'encontre des directives, à moins qu'il y ait eu une autorisation de la personne détenant le statut de dirigeant de l'organisme¹⁵⁵.

Contrairement aux membres de chaque comité aviseur, qui n'analysent qu'une partie des critères, les membres du comité de sélection évaluent l'ensemble des critères de qualité. Ils le font en se basant sur leur compréhension des offres reçues, sur les analyses des comités aviseurs et sur la synthèse que produit le groupe d'intégration, soutien et coordination¹⁵⁶. Ils utilisent les mêmes grilles d'évaluation que les comités aviseurs afin d'identifier les forces et les faiblesses des soumissions et d'accorder pour chacune une note à chaque critère¹⁵⁷. Le comité de sélection peut soit confirmer la note que suggère le comité aviseur, soit la modifier à la hausse ou à la baisse¹⁵⁸.

Comme c'est le cas pour les comités aviseurs, les membres du comité de sélection doivent procéder à une analyse individuelle et indépendante avant de se rencontrer en comité pour établir des notes consensuelles pour chacun des critères¹⁵⁹. Leur addition permet de dégager la note qualitative de chaque soumission.

La Commission remarque que les trois membres internes de la SAAQ ont participé à la phase de définition des besoins – notamment dans le cadre du positionnement d'un PGI¹⁶⁰ – et que deux d'entre eux ont participé, comme on l'a vu ci-dessus, à la rédaction des documents d'appel d'offres, ce qui est contraire aux bonnes pratiques. En effet, celles-ci encouragent à assurer une étanchéité entre les membres du comité de sélection et les personnes que la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres concernent directement, comme l'indique le guide du Sous-secrétariat aux marchés publics publié plus tard en 2016¹⁶¹.

Les trois membres internes du comité de sélection sont également impliqués dans l'analyse des risques du processus d'acquisition de la suite de PGI, et ce, malgré leur nomination au comité de sélection¹⁶². Comme il en sera question plus loin, Alain Dubé et Jean-Marc Perrotte 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.

¹⁵³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 202; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 55-56. La pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection, comprend néanmoins 11 déclarations solennelles, puisque Sylvie Chabot, Vicky Maranda et Amélie Bédard, qui sont respectivement directrice de la DGCC et secrétaires du comité de sélection, ont signé de tels engagements solennels non pas à titre de membres, mais bien compte tenu de leur implication auprès du comité. Caroline Foldes-Busque a quant à elle signé un engagement solennel des membres de comité aviseur (voir le titre). La SAAQ a erronément classé son engagement avec ceux des membres du comité de sélection.

¹⁵⁴ Voir la pièce 34_P-133, Engagements solennels des membres du comité de sélection.

¹⁵⁵ Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015, p. 3-4 (art. 8(1^{er}) et 10). La preuve est muette quant à l'existence d'une telle autorisation de dérogation.

¹⁵⁶ Pièce 31_P-117, *Faits saillants sur le processus de sélection*, p. 1; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 46-47.

¹⁵⁷ Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 87-99.

¹⁵⁸ *ibid.*, p. 89-92.

¹⁵⁹ Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015, p. 4 (art. 8(12^o)); Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 58 et 82.

¹⁶⁰ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 65-67. Voir partie III, chapitre 3, section C (v) (p. 141).

¹⁶¹ Pièce 15_P-23, *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de TI*, 2016, p. 25.

¹⁶² Pièce 34_P-141, *Risques technologiques*, mise à jour de l'analyse des risques sur le processus d'acquisition de PGI, mai 2016, p. 3; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 121-122.

(5) Les problèmes que pose ce concept d'évaluation de la qualité

Avant même d'aborder les problèmes de la mise en œuvre du processus d'appel d'offres dont traite la prochaine section, la Commission relève d'emblée plusieurs enjeux concernant la stratégie de la SAAQ de mettre en place ces différentes entités dans le cadre de l'évaluation de la qualité des soumissions. Rappelons que ces entités 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 ne respecte pas les règles et principes des marchés publics en matière d'évaluation de la qualité. En somme, la Commission considère que la SAAQ use des comités aviseurs et du groupe d'intégration, soutien et coordination pour faire indirectement ce qu'il lui était interdit de faire directement avec un comité de sélection.

Lors de son témoignage devant la Commission, Nicolas Vincent, responsable des comités aviseurs, mentionne que la mise en place de ces comités se fonde sur la référence aux « comités d'évaluation selon les domaines d'expertise et en respect des règles et principes des marchés publics¹⁶³ », décrits à l'étape E de la demande d'autorisation au Conseil du trésor détaillée au chapitre précédent¹⁶⁴. À sa connaissance, ni la constitution ni l'encadrement de tels comités ne s'appuient sur la loi ou la réglementation applicables aux contrats publics¹⁶⁵, ce que la Commission est en mesure de confirmer. La SAAQ n'a comme rempart que cet extrait¹⁶⁶ dans la demande d'autorisation.

La Commission remarque que la demande n'explicite pas le fait que ces « comités d'évaluation » s'ajoutent, en amont, au traditionnel comité de sélection. À sa lecture, on pourrait à la rigueur penser que les comités d'évaluation en question sont partie intégrante du comité de sélection. Par ailleurs, la demande au Conseil du trésor indique uniquement l'implication de ces comités d'évaluation à l'étape E du processus. Pourtant, dans les faits, les comités aviseurs sont impliqués tout au long du processus d'évaluation de la qualité, c'est-à-dire aux étapes D, E et G¹⁶⁷. La demande d'autorisation ne fait pas non plus mention d'un groupe d'intégration qui aurait pour responsabilité de synthétiser le travail des « comités d'évaluation ». L'influence des comités aviseurs et du groupe d'intégration sur le comité de sélection n'est donc pas signalée, pas même implicitement, dans la demande d'autorisation.

La Commission considère qu'en raison du caractère laconique de la demande à l'égard des entités impliquées, le Conseil du trésor n'était pas en mesure de juger de la conformité du processus proposé aux principes et règles relatifs à l'évaluation de la qualité des soumissions. En ce sens, le Conseil du trésor n'a pas autorisé le processus exceptionnel d'évaluation de la qualité des soumissions dans la forme qu'il a prise, ce qui en soi est problématique, puisqu'il est inconciliable avec les règles applicables aux contrats publics quant à l'évaluation de la qualité des offres.

¹⁶³ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), partie 3, étape E, p. 3.

¹⁶⁴ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 226-227.

¹⁶⁵ *ibid.*, p. 226-228.

¹⁶⁶ Le paragraphe en entier se lit comme suit : « La sélection des Alliances finalistes est basée sur la qualité seulement et se fait à partir d'une série de critères. Cette évaluation est faite par différents comités d'évaluation selon les domaines d'expertise et en respect des règles et principes des marchés publics. Aucune enveloppe de prix n'est ouverte à cette étape. »

¹⁶⁷ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection.

La réglementation prévoit expressément que c'est un comité de sélection constitué à cette fin qui évalue les soumissions¹⁶⁸. Un régime juridique strict s'applique à l'évaluation qu'il fait de leur qualité, lequel découle de la réglementation de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)¹⁶⁹ et de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction*¹⁷⁰, présentées au dernier chapitre de la précédente partie¹⁷¹. Ce cadre vise notamment à assurer l'indépendance des membres ainsi que l'impartialité et l'intégrité du processus de sélection.

Entre autres règles, la directive prévoit que « le choix des membres du comité doit se faire avec le souci d'éviter tout conflit d'intérêts et toute apparence de conflit d'intérêts¹⁷² ». De plus, « dans le but de favoriser la neutralité et l'objectivité lors de l'évaluation de la qualité des soumissions, l'organisme public doit appliquer les modalités suivantes » :

- Sauf dérogation qu'autoriserait la personne qui occupe le poste de dirigeant de l'organisme¹⁷³, « le comité de sélection doit être constitué avant le lancement de l'appel d'offres¹⁷⁴ ».
- La personne chargée du projet concerné ne peut être membre du comité de sélection¹⁷⁵.
- « [I]l ne doit y avoir aucun lien hiérarchique entre les membres d'un comité¹⁷⁶ ».
- « [C]haque membre d'un comité de sélection a la responsabilité d'analyser individuellement la qualité de chacune des soumissions conformes reçues avant que celles-ci soient évaluées par le comité¹⁷⁷. »

De plus, la Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction, mise à jour le 10 avril 2016, avant que les deux derniers membres du comité de sélection ne s'y joignent, prévoit que « [l]es membres du comité de sélection doivent appartenir à des unités administratives distinctes et être du même niveau (tous cadres ou tous professionnels)¹⁷⁸ ». Le dernier chapitre de la précédente partie aborde également ces règles internes¹⁷⁹.

¹⁶⁸ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 26; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 24.

¹⁶⁹ Pièce 25_P-62, *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4 (tel qu'en vigueur entre le 9 juillet 2014 et le 16 mars 2016); *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2 (tel qu'en vigueur entre le 3 octobre 2013 et le 16 mars 2016).

¹⁷⁰ Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015.

¹⁷¹ Voir partie II, chapitre 4, section A respectivement (i) (b) et (c) (1) (p. 79-81).

¹⁷² Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015, p. 3 (art. 7).

¹⁷³ *ibid.*, p. 4 (art. 10).

¹⁷⁴ *ibid.*, p. 3 (art. 8(1°)).

¹⁷⁵ *ibid.*, p. 4 (art. 8(10°)).

¹⁷⁶ *ibid.*, p. 4 (art. 8(11°)).

¹⁷⁷ *ibid.*, p. 4 (art. 8(12°)).

¹⁷⁸ Pièce 74_P-1311, *Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction* (2016-05-10), p. 6 (section 3).

¹⁷⁹ Voir partie II, chapitre 4, section A (iv) (c) (p. 89).

De manière à mettre en œuvre ces règles, l'État développe différentes bonnes pratiques, que le Sous-secrétariat aux marchés publics consacre en juin 2016 dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, également présenté au dernier chapitre de la précédente partie¹⁸⁰. Ce guide encourage les pratiques suivantes :

- « Malgré les difficultés reliées à la formation de tels comités, les organismes publics doivent s'assurer de trouver des membres ayant les compétences nécessaires tout en étant indépendants pour siéger aux comités de sélection¹⁸¹. »
- « Assurer une étanchéité entre les membres du comité de sélection et les personnes qui sont directement concernées par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres¹⁸². »
- « S'assurer de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel¹⁸³. »
- « Afin d'assurer l'équité du processus, les membres du comité de sélection ne devraient pas participer aux séances du dialogue compétitif¹⁸⁴. »

Bien que la SAAQ ait expressément pris le soin de s'engager à respecter « les principes des marchés publics » à l'égard des comités d'évaluation¹⁸⁵, la Commission observe qu'elle ne l'a pas fait. Nicolas Vincent a témoigné qu'en l'absence de règles claires en ce qui concerne les comités aviseurs, la SAAQ s'est basée sur le fonctionnement des comités de sélection¹⁸⁶. Or, il va sans dire que plusieurs des règles applicables au comité de sélection n'ont pas été appliquées aux comités aviseurs.

Tout d'abord, Karl Malenfant est le « chef de projet » d'après les organigrammes du programme CASA¹⁸⁷. Il est membre ad hoc du comité aviseur chargé de procéder à l'entrevue de son vis-à-vis au sein des alliances, en considération du concept de binôme, ou *two-in-a-box*, qui solidifie une gestion à deux plutôt que ce soit le donneur d'ouvrage qui dicte au fournisseur quoi faire, selon Sylvain Cloutier, qui dirige par après le bureau de programme¹⁸⁸. Nous revenons sur cette méthode de gestion dans un prochain chapitre¹⁸⁹. Or, en vertu de la directive mentionnée ci-dessus, Karl Malenfant n'aurait pas pu siéger au comité de sélection¹⁹⁰. Il siège pourtant à un comité aviseur.

On retrouve par ailleurs des liens hiérarchiques entre les membres des comités aviseurs¹⁹¹, ce qui est également contraire à la directive. Cela est aussi problématique au regard de la Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction de la SAAQ. Par exemple, Denis Charland, le directeur général des finances et du contrôle organisationnel, siège à un comité aviseur aux côtés de Francine Lépinay, directrice des finances, qui relève de lui¹⁹². De même, Manon Couture vérifie les feuilles de temps de Louise Savoie, d'Éric Beauregard et de Madeleine Chagnon¹⁹³, alors que toutes ces

¹⁸⁰ Voir partie II, chapitre 4, section A (iii) (c) (p. 87).

¹⁸¹ Pièce 15_P-23, *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de TI*, 2016, p. 31.

¹⁸² *ibid.*, p. 31.

¹⁸³ *ibid.*, p. 31.

¹⁸⁴ *ibid.*, p. 39.

¹⁸⁵ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 3 (partie 3, étape E).

¹⁸⁶ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 227.

¹⁸⁷ Pièce 41_P-235, Organigrammes du projet CASA de 2018 à 2021 inclusivement, en liasse.

¹⁸⁸ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 78.

¹⁸⁹ Voir partie III, chapitre 8, section E (iv) (p. 247).

¹⁹⁰ Pièce 74_P-1309, *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 28 juillet 2015, p. 4 (art. 8(10°)).

¹⁹¹ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 248.

¹⁹² *ibid.*, p. 248; Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6.

¹⁹³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 248-249.

personnes sont membres du même comité aviseur¹⁹⁴. Nicolas Vincent reconnaît la présence de plusieurs cadres à différents comités aviseurs aux côtés de personnes qui ne le sont pas¹⁹⁵.

De manière générale, le choix des membres des comités aviseurs ne s'est certainement pas fait avec le souci d'éviter tout conflit d'intérêts ou toute apparence de conflit d'intérêts, comme l'impose la directive, et ce, à plusieurs égards.

Premièrement, plusieurs membres sont de l'entourage de Karl Malenfant, c'est-à-dire des personnes qui avaient déjà des liens avec lui et qui ont été recrutées pour le projet de transformation numérique de la SAAQ. Il est plus précisément question de Maurice Guénard, d'Éric Beaugregard, de Jean Quenneville, de Pierre Girard, de Louise Savoie, de Caroline Foldes-Busque et de Madeleine Chagnon, qui figurent tous et toutes dans le chapitre 4 de la présente partie¹⁹⁶. Tous et toutes sont membres d'un ou de plusieurs comités aviseurs¹⁹⁷ et entretiennent des liens antérieurs avec le « chef de projet ». De même, plusieurs de ces personnes maîtrisent particulièrement les produits d'un éditeur, SAP, pour les avoir implantés ensemble chez Hydro-Québec¹⁹⁸.

Deuxièmement, tel que mentionné dans le chapitre concernant le positionnement d'un PGI¹⁹⁹, plus d'une vingtaine de membres des comités aviseurs sont impliqués dans les phases préalables d'estimation des coûts, de définition des besoins ou de rédaction de l'appel d'offres²⁰⁰.

Finalement, parmi les écarts de la SAAQ aux règles et bonnes pratiques en matière de composition des comités qui suscitent l'apparence de conflit d'intérêts, mentionnons également que :

- Caroline Foldes-Busque siège à un comité aviseur aux côtés de Maurice Guénard²⁰¹, qui agit comme expert, alors qu'il est par ailleurs son conjoint²⁰², ce qui réduit son indépendance comme membre du comité;
- Jean-Marc Perrotte et Alain Dubé siègent à la fois à des comités aviseurs et au comité de sélection²⁰³, alors que les comités aviseurs sont censés conseiller le comité de sélection;
- des membres des comités aviseurs participent au dialogue compétitif²⁰⁴, dont Madeleine Chagnon, Louise Savoie, Manon Couture, Jean-François Larouche, Éric Beaugregard et Maurice Guénard.

De plus, la composition des comités aviseurs n'est pas confidentielle²⁰⁵, alors qu'il y a obligation de garder confidentielle l'identité des membres d'un comité de sélection²⁰⁶. Si l'identité des membres est connue, ils et elles deviennent dès lors plus à risque de subir une tentative d'influence.

¹⁹⁴ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6.

¹⁹⁵ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 245.

¹⁹⁶ Voir partie III, chapitre 4 (p. 150).

¹⁹⁷ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6-9.

¹⁹⁸ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 283.

¹⁹⁹ Voir partie III, chapitre 3, section C (v) (p. 141).

²⁰⁰ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 228-229. Voir également : Pièce 84_P-1878.1, MOP Positionnement PGI, p. 6; Pièce 74_P-1089, Document – Dossier d'affaires positionnement PGI, section 3, 4 décembre 2014, p. 4, 8, 26 et 29; Pièce 74_P-1147, Document intitulé « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 7.

²⁰¹ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 9.

²⁰² Témoignage de Martin Lapierre, 23 mai 2025, p. 18-19; Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 233.

²⁰³ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6-9.

²⁰⁴ Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 5-8; Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6-9.

²⁰⁵ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 243-244.

²⁰⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 58.1 al. 1(2°).

Par ailleurs, vu son rôle, le groupe d'intégration, soutien et coordination a le pouvoir de mettre l'accent sur des éléments d'analyse provenant des comités aviseurs ou d'en amoindrir certains, et donc d'orienter à son tour l'analyse du comité de sélection. Or, ce groupe est composé de huit personnes²⁰⁷, dont la moitié ont des liens préalables avec Karl Malenfant identifiés au chapitre 4 de la présente partie²⁰⁸ : Louise Savoie, Éric Beaugard, Madeleine Chagnon et Caroline Foldes-Busque. La SAAQ faillit donc à assurer non seulement l'indépendance du groupe, mais aussi son étanchéité par rapport aux personnes qui ont notamment participé aux phases préalables de l'appel d'offres. En effet, Manon Couture a coordonné la rédaction des documents d'appel d'offres. Les autres membres – Claudia Genois, Jean-François Larouche et Yvon Théberge – faisaient partie d'une équipe différente au cours du mandat de positionnement d'un PGI²⁰⁹.

Devant ces éléments de fait, la Commission considère qu'en mettant en place son processus d'analyse des soumissions, la SAAQ n'a pas respecté les règles et principes des marchés publics. Au contraire, elle a précisément fait indirectement avec les comités aviseurs et le groupe d'intégration ce qu'il lui était interdit de faire directement avec un comité de sélection.

D'ailleurs, les risques rattachés aux manquements de la SAAQ décrits ci-dessus se matérialisent très concrètement lors de la mise en œuvre des différentes étapes d'évaluation de la qualité des soumissions (étapes D, E et G), ce qui sera exposé dans les sous-sections y étant associées.

C/ La sélection d'une alliance composée d'un éditeur et d'un intégrateur préqualifiés

Maintenant que nous avons vu la manière dont la SAAQ conceptualise son troisième appel d'offres, celui visant la sélection d'une alliance composée d'un éditeur et d'un intégrateur préqualifiés, voyons comment se déroule, sur une période d'un an et demi, chacune de ses étapes.

La séquence commence par la sélection d'un vérificateur externe, de décembre 2015 à mars 2016 (sous-section i). Elle se poursuit avec la vérification des conditions d'admissibilité et de conformité (étape C), qui s'étire de juin à septembre 2016 (sous-section ii). L'évaluation de la qualité des soumissions va néanmoins de l'avant avec le premier tour (étape D) en juillet 2016 (sous-section iii) et le deuxième (étape E) d'août à octobre 2016 (sous-section iv). La SAAQ enchaîne tout de suite avec le dialogue compétitif, qu'elle tient avec les deux finalistes (étape F) jusqu'en janvier 2017 (sous-section v). L'évaluation de la qualité des soumissions amendées (étape G) occupe la SAAQ jusqu'en février 2017 (sous-section vi). Le processus se termine avec la décision d'adjudication du contrat (étape H) (sous-section vii), plus complexe que prévu. C'est pourquoi les démarches menant à sa conclusion sont l'objet d'un chapitre²¹⁰.

207 Le groupe est composé de Manon Couture, Claudia Genois, Jean-François Larouche, Louise Savoie, Éric Beaugard, Madeleine Chagnon, Caroline Foldes-Busque et Yvon Théberge. Voir Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 10.

208 Voir partie III, chapitre 4 (p. 150).

209 Pièce 84_P-1878.1, MOP Positionnement PGI, p. 6.

210 Voir partie III, chapitre 7 (p. 223).

(i) La sélection d'un vérificateur externe (de décembre 2015 à mars 2016)

Comme l'illustrent la flèche vert tendre sur la figure 11 et l'encadré sur le côté gauche de la figure 13 ci-dessus, la SAAQ s'adjoint les services d'un vérificateur externe pour l'accompagner dans son processus de sélection à compter de l'appel d'offres combiné visant la sélection d'une alliance (étape C), publié le 15 octobre 2015, avec une date de clôture fixée au 4 avril 2016. Elle retient à ces fins la firme Mallette²¹¹. Ce contrat de vérification, octroyé de gré à gré, intervient dans des circonstances particulières.

Le 22 décembre 2015, deux mois après avoir publié le troisième appel d'offres du processus de sélection d'une alliance formée d'un éditeur et d'un intégrateur de suites de PGI, la SAAQ publie un autre appel d'offres public, cette fois visant à retenir les services d'un vérificateur de processus de sélection²¹². Selon les documents d'appel d'offres, le vérificateur a pour mandat, d'une part, d'observer le déroulement de l'évaluation des soumissions et de fournir un avis indépendant indiquant si le processus s'est réalisé de façon équitable pour les soumissionnaires. D'autre part, il doit s'assurer que le processus est transparent au regard des règles et mécanismes qui encadrent le processus d'adjudication et au regard des prescriptions en matière d'évaluation et de sélection liées aux différentes étapes du processus²¹³.

L'appel d'offres visant à retenir les services d'un vérificateur de processus se clôture le 25 janvier 2016²¹⁴. Sept prestataires se sont procuré le document d'appel d'offres, mais un seul dépose une soumission, la firme Mallette²¹⁵. Le comité de sélection mis en place pour cet appel d'offres se réunit le 1^{er} février 2016. À ce moment-là, Mallette n'obtient pas la note qualitative minimale de 70 %²¹⁶.

Devant cet état de fait, la DGCC prend l'initiative de communiquer avec les six autres prestataires s'étant procuré les documents d'appel d'offres afin de connaître les raisons pour lesquelles ils n'ont pas présenté de soumission. Deux mentionnent ne pas pouvoir soumissionner en raison des éléments de la clause visant à limiter les personnes pouvant soumissionner²¹⁷. La DGCC contacte la firme Mallette afin de s'assurer qu'elle répond bien aux critères énoncés dans l'appel d'offres. Après discussion, la SAAQ conclut que Mallette est en mesure de répondre au besoin, malgré son échec lors de l'évaluation de la qualité de sa soumission²¹⁸.

Ainsi, le 18 février 2016, le RORC, toujours Yves Frenette, demande à Nathalie Tremblay, à titre de présidente-directrice générale²¹⁹, d'autoriser l'octroi d'un contrat de gré à gré à Mallette. Il propose de s'appuyer sur un article de la LCOP qui prévoit qu'« un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public [...] peut être conclu de gré à gré [...] lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer [...] qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public²²⁰ ». Lors de son témoignage devant la Commission, Yves Frenette mentionne que la soumission de Mallette n'avait pas atteint la qualité minimale en raison, selon lui, d'une mauvaise compréhension

²¹¹ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 208; Pièce 74_P-1290, Contrat de gré à gré avec Mallette.

²¹² Pièce 74_P-1291, Appel d'offres pour un vérificateur externe, p. 1.

²¹³ *ibid.*, p. 16.

²¹⁴ Pièce 74_P-1293, Avis au SEAO du CT1041195.

²¹⁵ Pièce 35_P-162, Notes à la présidence et chef de la direction, en liasse, p. 77.

²¹⁶ La réglementation prévoit qu'une soumission acceptable à l'égard de la qualité est celle dont la note finale est d'au moins 70 points. Voir Pièce 25_P-62, *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, p. 32 (annexe 2, paragr. 7).

²¹⁷ Pièce 74_P-1291, Appel d'offres pour un vérificateur externe, p. 5 (art. 1.1).

²¹⁸ Pièce 35_P-162, Notes à la présidence et chef de la direction, en liasse, p. 77.

²¹⁹ *ibid.*, p. 77.

²²⁰ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13, al. 1(4).

des besoins décrits dans les documents d'appel d'offres²²¹. Nathalie Tremblay, qui qualifie le rôle de Mallette de « contrôle clé²²² » dans le processus d'adjudication du contrat, autorise la demande du RORC. Selon elle, la demande de procéder de gré à gré se justifie compte tenu du risque d'en arriver au même résultat de soumissionnaire unique dans l'éventualité d'un retour en appel d'offres²²³. Elle conçoit également assez bien que la soumission de Mallette ait échoué à atteindre la qualité minimale en raison d'une mauvaise compréhension du mandat.

Nathalie Tremblay souligne que ce type de mandat était tout à fait inusité pour le marché des auditeurs, compte tenu de sa singularité et de la nouveauté du processus de la SAAQ²²⁴. Pourtant, à la question de savoir si Mallette avait réalisé des mandats antérieurs similaires auparavant, Valérie Dion, comptable professionnelle agréée et associée chez Mallette jusqu'en septembre 2025, répond que oui²²⁵. Elle précise avoir personnellement une vaste expérience en matière d'audits de conformité à un processus, à des autorisations ou à des dispositions contractuelles au moment de proposer les services de Mallette à la SAAQ²²⁶.

Valérie Dion précise également, dans sa déclaration, sa compréhension du mandat. Questionnée sur l'expérience du personnel professionnel impliqué dans le mandat de vérification au regard de l'application de la LCOP, elle conçoit Mallette comme une observatrice du processus de sélection de l'alliance²²⁷. En ce sens, elle souligne :

À titre de maître d'œuvre, il appartenait à la Société d'établir les documents d'appel d'offres, de mener le processus de sélection, et d'en assurer le respect avec les lois, règlements, politiques et autres exigences normatives applicables. Le mandat en cause n'était pas d'émettre une opinion sur la conformité de la Société à la *Loi sur les contrats des organismes publics*²²⁸.

De l'avis de la Commission, une telle interprétation du mandat de vérification est limitative, en ce qu'elle fait abstraction d'éléments contextuels importants à l'atteinte de l'intégrité du processus contractuel.

Après l'approbation de la demande du RORC, au mois de mars 2016, la SAAQ octroie un contrat de gré à gré²²⁹ de 189 826 \$²³⁰, et ce, même si :

- un seul fournisseur a déposé une soumission dans le cadre de l'appel d'offres public, en raison notamment d'une clause de limitation qui restreint le marché;
- le comité de sélection chargé d'évaluer la soumission du seul soumissionnaire l'a jugée non acceptable vu sa note qualitative insuffisante.

²²¹ Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 209.

²²² Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 116.

²²³ *ibid.*, p. 124.

²²⁴ *ibid.*, p. 120.

²²⁵ Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 1.

²²⁶ *ibid.*, p. 1.

²²⁷ *ibid.*, p. 2.

²²⁸ *ibid.*, p. 2.

²²⁹ Pièce 74_P-1290, Contrat de gré à gré avec Mallette.

²³⁰ Cette somme sera plus tard augmentée par avenant, puisque la somme totale payée pour ce contrat est de 259 975,20 \$ selon l'avis au SEAO (Pièce 74_P-1293, Avis au SEAO du CT1041195, p. 3).

De l'avis de la Commission, ces constats militaient plutôt en faveur d'une décision de retourner en appel d'offres avec des documents d'appel d'offres retravaillés. La mise en concurrence des fournisseurs est dans l'intérêt public non seulement en ce qui a trait au prix des contrats publics, mais aussi en ce qui concerne la qualité des produits ou des services. L'adjudication d'un contrat suivant un appel d'offres public est la règle, le contrat de gré à gré, l'exception. La Commission souligne par ailleurs que, tel qu'indiqué au chapitre précédent²³¹, la présence d'un vérificateur externe pour le dialogue compétitif (étape F) était une condition prévue à la demande d'autorisation au Conseil du trésor²³². Par conséquent, le processus de sélection visant à assurer la qualité de ces services se devait d'être exercé avec d'autant plus de rigueur.

(ii) La vérification des conditions d'admissibilité et de conformité (étape C, de juin à septembre 2016)

Pour le troisième appel d'offres du processus visant à acquérir une suite de PGI, comme on le voit à l'étape C de la figure 11 à la page 176, la SAAQ reçoit trois soumissions²³³, soit celles des alliances composées de :

- l'éditeur Oracle avec l'intégrateur CGI;
- l'éditeur SAP avec l'intégrateur Deloitte;
- l'éditeur SAP avec l'intégrateur LGS/IBM.

Accenture, qui s'était pourtant préqualifiée pour la suite de PGI de SAP, ne présente pas de soumission à l'étape C.

Parmi les conditions d'admissibilité, en vertu des documents d'appel d'offres, chacun des fournisseurs dans l'alliance doit être individuellement autorisé à contracter par l'Autorité des marchés financiers (AMF) à la date de dépôt de la soumission, soit le 4 avril 2016. Autrement, à la vérification des conditions d'admissibilité et de conformité qui suit l'ouverture des soumissions, la DGCC devrait déclarer l'alliance en question inadmissible et rejeter sa soumission²³⁴. En cours de publication, la SAAQ apporte un addenda aux documents d'appel d'offres repoussant cette date butoir de deux mois et demi : « la Société demande que [l'autorisation à contracter de] l'AMF soit déposé[e], au plus tard, le 21 juin 2016 à 15 h²³⁵ ».

Ainsi, lors de la vérification de la DGCC le 5 avril 2016, après l'ouverture des soumissions, la SAAQ indique dans le tableau d'admissibilité et de conformité administrative être en attente de l'autorisation de l'AMF de SAP²³⁶. Elle déclare les autres fournisseurs, soit l'éditeur Oracle et les intégrateurs CGI, Deloitte et LGS, admissibles à cet égard²³⁷. Le comité technique se charge ensuite de vérifier la conformité technique des soumissions.

²³¹ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166).

²³² Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 3. Le titre de l'étape F est précisément « Dialogue compétitif en présence d'un vérificateur externe ».

²³³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 211.

²³⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 239 (art. 4.15.1).

²³⁵ Pièce 74_P-1310, Addenda n° 35 AO C, précision 180, p. 3.

²³⁶ Pièce 74_P-1312, Documents en lien avec l'autorisation de l'AMF, en liasse, p. 6.

²³⁷ *ibid.*, p. 6.

Le 17 juin 2016, un représentant de LGS²³⁸ et un de Deloitte²³⁹, les deux intégrateurs en alliance avec SAP, envoient chacun un courriel à la SAAQ. Daniel Girard, de LGS, demande à Sylvie Chabot, directrice de la DGCC, de planifier rapidement une rencontre avec Gratien Côté, vice-président du Groupe LGS, afin de s'entretenir au sujet du « processus rattaché aux demandes d'autorisations de l'AMF²⁴⁰ ». Pour sa part, Jonathan Hopkins, de Deloitte, demande explicitement un report de la date d'autorisation de contracter de l'AMF au 30 septembre 2016, puisque l'éditeur SAP, avec lequel Deloitte a déposé une soumission, attend toujours son autorisation.

Le 21 juin 2016, soit la date limite fixée dans les documents d'appel d'offres modifiés pour déposer l'autorisation de l'AMF, Sylvie Chabot envoie des courriels aux fournisseurs des alliances. Elle leur fait part de la décision de permettre à deux alliances un délai supplémentaire jusqu'au 30 septembre pour que l'AMF autorise l'un de leurs fournisseurs à contracter et qu'elles produisent cette autorisation²⁴¹.

SAP obtient finalement son autorisation avant le 30 septembre 2016²⁴². Dès lors, la DGCC considère les fournisseurs des trois alliances comme admissibles et leurs trois soumissions, comme conformes²⁴³. Les trois alliances poursuivent donc le processus vers l'étape suivante, qui vise le premier tour de l'évaluation de la qualité des soumissions.

Or, la Commission considère que la SAAQ ne pouvait, après le dépôt des soumissions, modifier rétroactivement une telle condition dans ses documents d'appel d'offres pour accommoder certains soumissionnaires. Ce faisant, elle remet en cause le principe de l'intégrité de l'appel d'offres.

La Commission s'étonne que, malgré le fait que Mallette connaissait cet enjeu d'admissibilité²⁴⁴, elle n'en ait pas fait mention dans son rapport de l'étape C²⁴⁵. Valérie Dion explique que Mallette a considéré avoir obtenu les justificatifs nécessaires lui permettant de conclure que la SAAQ avait respecté les principes d'équité et de transparence à l'égard des alliances dans tous leurs aspects significatifs²⁴⁶.

(iii) L'évaluation de la qualité des soumissions, premier tour (étape D, juillet 2016)

Comme expliqué précédemment, l'étape D consiste à procéder à un premier tour d'évaluation de la qualité du cahier de réponses compris dans la soumission initiale. Les comités aviseurs et le comité de sélection considèrent les trois axes décrits ci-dessous – la qualité de la solution, la qualité des services professionnels et la qualité commerciale – afin de déterminer les alliances qui obtiennent une note globale de 70 % ou plus. Elles seules peuvent passer au deuxième tour, soit à l'évaluation globale de la qualité des soumissions.

²³⁸ *ibid.*, p. 5.

²³⁹ *ibid.*, p. 2.

²⁴⁰ *ibid.*, p. 5.

²⁴¹ *ibid.*, p. 1, 2 et 4.

²⁴² Pièce 74_P-1313, Autorisation de l'AMF, 21 septembre 2016, p. 1. Amené à témoigner à ce sujet, Guy Cossette mentionne que l'impossibilité de fournir à temps l'autorisation de contracter de SAP découle essentiellement du processus d'autorisation, qui est considérablement plus lourd qu'anticipé. Voir Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 109.

²⁴³ Pièce 74_P-1314, Échange courriel du 22 septembre 2016.

²⁴⁴ Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 4 et suiv.

²⁴⁵ Pièce 100_P-2039, Rapport d'étape – vérification de l'étape C – 10 juin 2016, p. 3; Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 5.

²⁴⁶ Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 5.

En ce qui a trait à la qualité de la solution, l'étape D vise à évaluer le degré d'adéquation de la solution pour les éléments essentiels avec les besoins de la SAAQ, sa capacité à répondre aux orientations de l'architecture d'entreprise de la SAAQ ainsi que les propositions de l'alliance sur les sujets technologiques jugés essentiels²⁴⁷. Sur le plan de la qualité des services professionnels, l'évaluation à l'étape D porte sur les éléments structurants des services requis, c'est-à-dire l'approche de réalisation²⁴⁸. Finalement, la qualité commerciale comprend la capacité de l'alliance à fonctionner dans un mode de partenariat à partage de risques, sa santé financière ainsi que sa pérennité et celle de sa solution d'affaires²⁴⁹.

Pendant l'évaluation, il y a des incidents dans certains comités aviseurs et dans le groupe d'intégration (sous-section a). S'ensuivent les travaux du comité de sélection (sous-section b).

(a) Par les comités aviseurs et le groupe d'intégration, soutien et coordination

Les secrétaires d'un comité aviseur et du groupe d'intégration rapportent des incidents à leur coordonnateur, Nicolas Vincent²⁵⁰.

Dans le comité analysant les quatre critères de la qualité commerciale, composé d'Éric Beauregard, de Madeleine Chagnon, de Denis Charland, de Manon Couture, de Michel Guimont, de Francine Lépinay et de Louise Savoie²⁵¹, on relève un « manque d'écoute de certains membres²⁵² ». Ainsi, d'après le témoignage de Nicolas Vincent, Denis Charland :

ne voyait pas la plus-value d'assister à l'évaluation du critère. Il devait justifier chacune de ses interventions afin qu'elles soient prises en compte. Il n'était pas tout à fait confortable avec le consensus des autres membres. [...] Dû à son manque d'expérience, il n'était pas préparé suffisamment pour le critère 3²⁵³.

Informé de la situation, le RORC rencontre Denis Charland²⁵⁴, qui perçoit du favoritisme à l'égard des alliances comprenant SAP²⁵⁵. Nicolas Vincent mentionne d'ailleurs lors de son témoignage que des personnes ont perçu du favoritisme au profit d'une solution SAP de la part de trois membres, notamment Madeleine Chagnon et Louise Savoie, donc presque la moitié des sept membres du comité avisant sur la qualité commerciale²⁵⁶.

²⁴⁷ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 162.

²⁴⁸ *ibid.*, p. 163.

²⁴⁹ *ibid.*, p. 163.

²⁵⁰ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 264; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D. Ce document de deux pages regroupe, d'après ses souvenirs, des éléments que les secrétaires des différents comités aviseurs ou du groupe d'intégration lui ont rapportés.

²⁵¹ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6; Pièce 74_P-1307, Topo synthèse sur le processus d'acquisition d'un PGI, étape C, p. 1.

²⁵² Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 266; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

²⁵³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 266; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

²⁵⁴ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 267.

²⁵⁵ *ibid.*, p. 268; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

²⁵⁶ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 269; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

On remarque que, dans ce même comité, l'un des membres a mis 0 % à une alliance, alors qu'un autre a mis 100 % à cette même alliance pour le même critère²⁵⁷. De plus, les notes individuelles des membres varient beaucoup, jusqu'à 60 points de pourcentage dans le cas de la soumission de l'alliance composée de CGI et d'Oracle²⁵⁸. L'écart-type est également important dans les notes qu'assignent individuellement les membres du comité aviseur sur la qualité des services professionnels²⁵⁹, qui, à l'étape D, évalue sept critères²⁶⁰.

Nicolas Vincent relève également des enjeux en lien avec le groupe d'intégration, soutien et coordination. La secrétaire du groupe a dû intervenir auprès des membres pour faire un rappel au sujet du droit de parole et de leur rôle, qui est simplement de faire un rapport synthèse des forces et faiblesses que listent les différents comités aviseurs, et non de recommander une note au comité de sélection²⁶¹. À un moment, l'ambiance est si tendue entre les membres du groupe d'intégration qu'il est nécessaire de « prendre une pause pour reprendre dans une meilleure ambiance²⁶² ». De plus, un « noyau fort de trois membres » discute souvent seul²⁶³. La secrétaire doit même déplacer certains membres afin que leurs commentaires soient entendus²⁶⁴. Deux membres semblent plus tard moins à l'aise et n'expriment presque plus leurs commentaires²⁶⁵. De l'avis de Nicolas Vincent, le noyau fort dont il est question au sein du groupe d'intégration est composé de « l'équipe proche de Karl Malenfant²⁶⁶ ».

La DVIEP²⁶⁷, la DGCC²⁶⁸ et Mallette²⁶⁹ notent ces incidents. Le rapport d'étape officiel de Mallette n'en fait pourtant pas mention²⁷⁰. Dans sa déclaration sous serment, Valérie Dion explique que Mallette s'est estimée satisfaite des mesures de mitigation que la SAAQ a mises en place et que, par conséquent, ces événements n'ont pas eu de conséquences sur les conclusions de son rapport d'étape²⁷¹. La Commission considère que Mallette aurait dû consigner cette information dans le rapport d'étape officiel pour s'assurer qu'elle allait parvenir aux autorités destinataires.

(b) Par le comité de sélection

Au terme de l'analyse que font les comités aviseurs et de la synthèse que produit le groupe d'intégration, le comité de sélection doit procéder à sa propre évaluation de la qualité des soumissions, à l'aide notamment des travaux des comités aviseurs et du groupe d'intégration.

Outre les membres du comité de sélection, lors des rencontres sont présents les secrétaires, un représentant de la DVIEP et un autre de la firme Mallette²⁷². Occasionnellement, la directrice de la DGCC se joint à eux²⁷³.

À la rencontre du 13 avril 2016, tenue peu de temps après le lancement de l'appel d'offres, Jean-

²⁵⁷ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 270-271; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

²⁵⁸ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 272-273; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

²⁵⁹ Pièce 31_P-246, Mémo du vérificateur externe au comité de sélection, 22 juin 2016, p. 1.

²⁶⁰ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 6.

²⁶¹ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 275; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 2.

²⁶² Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 276; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 2.

²⁶³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 277; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 2.

²⁶⁴ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 277; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 2.

²⁶⁵ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 277; Pièce 31_P-121, Résumés des faits des comités aviseurs pour l'étape D, p. 1.

²⁶⁶ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 277.

²⁶⁷ Pièce CESIS_2641, Note de la DVIEP au CTI-CAPV du 27 juillet 2016.

²⁶⁸ Pièce 31_P-121, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape D; Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 263-278.

²⁶⁹ Pièce 31_P-246, Mémo du vérificateur externe au comité de sélection, 22 juin 2016.

²⁷⁰ Pièce 100_P-2042, Rapport d'étape – vérification de l'étape D – 21 juillet 2016; Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 6.

²⁷¹ Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 6.

²⁷² Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 21 juillet 2016, p. 1; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2015, p. 169.

²⁷³ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 21 juillet 2016, p. 1.

Marc Perrotte demande d'avoir accès à tous les documents des comités aviseurs (grilles, rapports, intégration) avant que commence le travail du comité de sélection, et ce, pour avoir une bonne vue d'ensemble. Les autres membres sont en accord avec cette demande²⁷⁴.

Lors d'une rencontre tenue cinq jours pour tard, soit le 18 avril 2016, le comité de sélection se penche sur ses propres outils de travail. Il décide alors qu'il recevra pour toutes ses grilles relatives à l'axe « qualité de la solution » des tableaux déjà remplis avec les éléments que relève le comité aviseur²⁷⁵. Le comité de sélection prend cette décision malgré la mise en garde de la DAJ et les explications que fournit la DGCC aux membres à ce sujet²⁷⁶.

Avant d'en venir à cette décision, différents membres du comité de sélection expriment leur opinion:

- Guy St-Onge, l'un des membres externes, mentionne qu'il « serait à l'aise de remettre la note plutôt que faire un copier-coller du comité aviseur vu l'imputabilité du comité [de sélection]²⁷⁷ ».
- Jean-Marc Perrotte propose quant à lui d'utiliser une grille où il y a une colonne pour le comité aviseur et une autre en parallèle pour le comité de sélection²⁷⁸.
- Selon Alain Dubé, il est impossible de refaire l'évaluation de l'ensemble des énoncés²⁷⁹.
- Dans le même sens, Claude Lantier n'est pas d'accord de refaire le travail du comité aviseur car, dit-il, c'est une tâche énorme. Il est toutefois conscient que le comité de sélection a le devoir d'avoir pris connaissance de tous les énoncés²⁸⁰. Il propose donc d'inscrire, dans la section relative à l'appréciation et à la justification du pointage, une mention selon laquelle le comité de sélection est en accord ou non avec la note qu'accorde le comité aviseur²⁸¹.

Les trois derniers intervenants cités sont les membres internes siégeant au comité de sélection.

La Commission souligne que cette décision de faire un copier-coller des travaux des comités aviseurs dans les grilles du comité de sélection engendre le risque que le comité de sélection fasse preuve d'un niveau de déférence inapproprié envers les analyses des comités aviseurs. Dans de pareilles circonstances, on peut craindre que le comité de sélection n'atteigne pas le degré d'indépendance que lui imposent les règles encadrant son travail et qui sont détaillées ci-dessus²⁸².

De plus, la Commission ne s'explique pas pourquoi la SAAQ accorde aux membres du comité de sélection le loisir de choisir leur outil de travail. Il était de la responsabilité de la SAAQ d'imposer une façon de faire au comité de sélection, surtout lorsque des considérations quant à son indépendance sont relevées.

²⁷⁴ Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 85; Pièce 34_P-134, Compte rendu de la rencontre du comité de sélection du 13 avril 2016, p. 2.

²⁷⁵ Pièce 34_P-135, Compte rendu de la rencontre du comité de sélection du 18 avril 2016, p. 1. Voir par exemple: Pièce 74_P-1316, Grille d'évaluation SP2 LGS/IBM-SAP de Claude Lantier; Pièce 31_P-120, Grille du comité aviseurs annotée par Adrien Bédard; Pièce 74_P-1317, Grille du comité de sélection remplie par Adrien Bédard.

²⁷⁶ Pièce 34_P-135, Compte rendu de la rencontre du comité de sélection du 18 avril 2016, p. 1.

²⁷⁷ *ibid.*, p. 1.

²⁷⁸ *ibid.*, p. 1; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 87-88.

²⁷⁹ Pièce 34_P-135, Compte rendu de la rencontre du comité de sélection du 18 avril 2016, p. 1.

²⁸⁰ *ibid.*, p. 1.

²⁸¹ *ibid.*, p. 1.

²⁸² Voir ci-dessus, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

Le 22 juin 2016, Mallette avise par note le comité de sélection des incidents présentés à la sous-section précédente²⁸³, de manière qu'il puisse juger de la considération à donner aux analyses des comités en cause²⁸⁴.

Le comité de sélection demande de pouvoir échanger au besoin avec des personnes ciblées des comités aviseurs²⁸⁵. De l'avis de la Commission, cette possibilité pourrait remettre à nouveau en cause l'indépendance du comité de sélection. La composition des comités aviseurs n'étant pas confidentielle, cette possibilité donne naissance au risque que le comité de sélection puisse choisir nommément les personnes dont il requiert l'avis personnel, ce qui ouvre la porte à de potentiels conflits d'intérêts.

Dans une note au RORC datée du 21 juillet 2016, le comité de sélection fait part des résultats des travaux d'évaluation de l'étape D et recommande en annexe des éléments à discuter lors du dialogue compétitif²⁸⁶. Au terme de l'étape D, l'Alliance Oracle-CGI obtient la note qualitative globale de 71,1 %, l'Alliance SAP-Deloitte, 84,5 % et l'Alliance SAP-LGS/IBM, 89,7 %²⁸⁷. Ces trois alliances obtiennent donc la qualité minimale requise, soit 70 %, et peuvent poursuivre à la prochaine étape du processus, comme l'illustre la figure 11 à la page 176.

(iv) L'évaluation de la qualité des soumissions, deuxième tour (étape E, de mai à octobre 2016)

Comme mentionné précédemment, l'étape E consiste à faire un deuxième tour d'évaluation de la qualité du cahier de réponses compris dans la soumission. Cette évaluation globale comprend un nombre accru de critères par rapport à l'étape D, toujours selon les trois mêmes axes : la qualité de la solution, la qualité des services professionnels et la qualité commerciale. Au terme de l'étape E, la SAAQ retient deux alliances finalistes qui peuvent poursuivre le processus en passant au dialogue compétitif, soit l'étape F.

La qualité de la solution évaluée à l'étape E implique notamment, selon les documents d'appel d'offres, la vérification de la faisabilité de la solution, qui se fait grâce à des présentations et à la réalisation de mises en situation et de démonstrations²⁸⁸. Or, le 6 juin 2016, la SAAQ demande aux alliances ayant déposé une soumission de consentir à ce que cette vérification se fasse avant que l'étape D ne soit terminée, ce que les alliances acceptent²⁸⁹. Chronologiquement, la SAAQ devance donc cette vérification, de façon qu'elle s'effectue parallèlement à l'étape D.

La présente section traite à nouveau séparément, d'une part, des incidents dans des comités aviseurs et le groupe d'intégration (sous-section a) et, d'autre part, des travaux du comité de sélection (sous-section b). Finalement, elle aborde les problèmes posés par le fait de continuer le processus avec un seul éditeur (sous-section c).

²⁸³ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 21 juillet 2016, p. 2.

²⁸⁴ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 272.

²⁸⁵ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 21 juillet 2016, p. 2.

²⁸⁶ *ibid.*, p. 2-5.

²⁸⁷ Pièce 74_P-1318, Rapport synthèse du comité de sélection, p. 1.

²⁸⁸ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 164.

²⁸⁹ Pièce 74_P-1319, Déclaration des alliances, étapes D et E.

(a) Par les comités aviseurs et le groupe d'intégration, soutien et coordination

Nicolas Vincent témoigne d'incidents qu'il se rappelle personnellement au sein de comités aviseurs et du groupe d'intégration à l'étape E²⁹⁰. Les écarts-types des notes sont notamment importants dans les comités aviseurs chargés d'analyser, d'une part, la qualité de l'intégration fonctionnelle (par exemple, des notes individuelles de 25 % à 70 % pour l'Alliance Oracle-CGI dans l'un des critères²⁹¹) et, d'autre part, les critères relatifs à la gestion du changement et à la formation²⁹², et ce, dans les services professionnels offerts dans les deux cas.

Dans ce dernier comité aviseur, il est mentionné qu'un membre « prenait beaucoup de place dans le comité et dirigeait les autres²⁹³ » et que « ceux-ci l'on[t] même écout[é] lorsqu'il mentionnait qu'ils n'avaient pas le temps d'aller à la salle de bain ou de prendre une pause²⁹⁴ ». De plus, les secrétaires soulignent que deux des trois membres centraux se rallient régulièrement aux commentaires et aux analyses du troisième membre, qui se trouve à être leur supérieur hiérarchique²⁹⁵.

Le comité aviseur qui analyse les critères relatifs à l'assistance à la gestion et à l'intégration dans la qualité des services professionnels est composé de membres permanents – dont Éric Beauregard, Madeleine Chagnon, Sylvain Cloutier et Manon Couture²⁹⁶ – à qui s'ajoutent des membres ad hoc, dont Alain Dubé et Karl Malenfant, pour les entrevues des ressources humaines que les alliances proposent pour les soutenir²⁹⁷. D'une part, il est remarqué une influence particulière de la part de deux membres²⁹⁸ et, d'autre part, on relève des écarts importants encore une fois dans les notes accordées à l'Alliance Oracle-CGI²⁹⁹.

Comme mentionné ci-dessus dans la sous-section en lien avec le non-respect des principes et règles, Karl Malenfant est présent à l'entrevue visant le recrutement de la personne qui serait son vis-à-vis du côté de l'alliance³⁰⁰. Dans le contexte de l'évaluation des curriculum vitae et de la préparation de l'entrevue³⁰¹, Karl Malenfant dit : « Je veux un Karl Malenfant, je veux une personne...³⁰² », ce qui, selon les secrétaires, oriente nécessairement le comité³⁰³. En ce sens, les secrétaires relèvent ensuite certains commentaires de la part des membres³⁰⁴, tels que « C'est ce que Karl aime », « C'est toi qui vas travailler avec » et « Est-ce que c'est ça que tu veux? ».

²⁹⁰ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 278; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E. Le document est quatre fois plus long (huit pages) que celui pour l'étape D.

²⁹¹ Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 1. Ce comité est composé de Danny Shields, Louise Savoie, Caroline Foldes-Busque et Maurice Guénard (expert), à qui s'ajoutent les leaders fonctionnels selon les processus couverts. Voir Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 9.

²⁹² Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 280-281; Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 9. Manon Couture et Caroline Foldes-Busque siègent à ce comité aviseur. Voir Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 9.

²⁹³ Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 4.

²⁹⁴ *ibid.*, p. 4.

²⁹⁵ *ibid.*, p. 2.

²⁹⁶ Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 9.

²⁹⁷ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 285; Pièce 31_P-118, AO-C Évaluation et sélection, Infos en date du 25 avril 2016, p. 9.

²⁹⁸ Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 6.

²⁹⁹ *ibid.*, p. 6.

³⁰⁰ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 287.

³⁰¹ *ibid.*, p. 289.

³⁰² *ibid.*, p. 287; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 6.

³⁰³ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 288; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 6.

³⁰⁴ Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 7.

Par ailleurs, des membres de différents comités aviseurs font souvent allusion à leur « expérience extérieure », c'est-à-dire à leurs expériences passées, notamment chez Hydro-Québec³⁰⁵.

Quant au groupe d'intégration, soutien et coordination, composé des huit mêmes membres qu'à l'étape D, il est souligné qu'en général, deux membres prennent beaucoup de place, contrairement à d'autres qui exercent leur droit de parole à la toute fin de la discussion³⁰⁶. Selon Nicolas Vincent, eu égard aux propos que rapportent les secrétaires, Madeleine Chagnon figure parmi les membres du groupe qui ont le plus d'influence³⁰⁷. Certains membres ne défendent pas beaucoup leurs points de vue³⁰⁸, et le groupe ne retient pas souvent leurs commentaires³⁰⁹.

La DVIEP³¹⁰ et la DGCC³¹¹ relèvent ces différents enjeux. Mallette ne relève rien de particulier à ce sujet dans son rapport de l'étape E, bien qu'elle ait été témoin, encore une fois, de ces incidents, s'estimant satisfaite des mesures de mitigation mises en place³¹².

(b) Par le comité de sélection

Au terme de l'analyse des comités aviseurs et de la synthèse du groupe d'intégration, soutien et coordination, le comité de sélection procède à sa propre évaluation. Outre les membres du comité de sélection, sont présents lors de ses rencontres les secrétaires ainsi qu'un représentant de la DVIEP et un autre de la firme Mallette³¹³. Occasionnellement, la directrice de la DGCC est également présente³¹⁴.

Encore une fois, le comité de sélection demande de pouvoir échanger au besoin avec des personnes des comités aviseurs³¹⁵. Concernant cette pratique, la Commission émet la même réserve que pour l'étape D.

Lors de son témoignage devant la Commission, Jean-Marc Perrotte explique différents éléments d'intérêt quant à l'évaluation des soumissions à l'étape E par le comité de sélection.

Le 2 août 2016, la secrétaire adjointe du comité de sélection, Amélie Bédard, demande dans un courriel aux membres de décider dans quelle mesure le comité de sélection étudie la qualité des candidats principaux et de relève qu'ont soumis les alliances³¹⁶. Essentiellement, elle leur demande de se positionner sur « la stratégie d'évaluation des candidats des services professionnels par le comité de sélection (que doit évaluer le comité de sélection?)³¹⁷ ».

Là encore, la Commission considère que ce n'est pas aux membres du comité de sélection d'établir la portée de leur évaluation. C'est à la SAAQ de prendre puis d'imposer les décisions à cet égard. Elle doit le faire en considération des règles et principes applicables en matière d'évaluation de la qualité des soumissions.

³⁰⁵ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 282; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 2-3.

³⁰⁶ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 290; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 8.

³⁰⁷ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 291.

³⁰⁸ *ibid.*, p. 290; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 8.

³⁰⁹ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 290; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E, p. 8.

³¹⁰ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 97.

³¹¹ Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E.

³¹² Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 6; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E.

³¹³ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 6 octobre 2016, p. 1; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 169.

³¹⁴ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 6 octobre 2016, p. 1; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 60.

³¹⁵ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 6 octobre 2016, p. 1.

³¹⁶ Pièce 34_P-137, Échange de courriels entre les membres du comité de sélection, 3 août 2016, p. 8.

³¹⁷ *ibid.*, p. 8.

En réponse à la demande de positionnement d'Amélie Bédard, Claude Lantier propose d'utiliser, pour certains critères, le résultat des travaux des comités aviseurs sur l'évaluation des ressources identifiées comme des relèves, c'est-à-dire disponibles au cas où la personne occupant un poste chez le fournisseur devait être substituée. De cette manière, les membres du comité de sélection n'auraient pas à évaluer les 96 curriculums vitæ que cette étude implique, « ce qui représente un bon 145 heures d'ouvrage individuel chacun (1,5 heures [*sic*] chaque CV)³¹⁸ ».

Devant une comparaison des grilles d'évaluation qu'ont remplies les comités aviseurs³¹⁹ avec celles qu'il a lui-même remplies³²⁰, Jean-Marc Perrotte admet à la Commission que le comité de sélection s'entend finalement pour faire siens les résultats qu'ont déterminés les comités aviseurs en ce qui concerne l'analyse des curriculums vitæ de certaines relèves³²¹.

Cette décision des membres se base notamment sur le fait que l'exercice complet d'analyse de l'ensemble des curriculums vitæ aurait demandé trop de travail au comité de sélection³²², que les membres des comités aviseurs connaissent mieux ces questions que ceux du comité de sélection³²³ et qu'ils font confiance au processus d'évaluation qu'a conçu la SAAQ³²⁴. De manière plus générale, Jean-Marc Perrotte insiste malgré tout, lors de son témoignage, sur l'indépendance du comité de sélection et précise n'avoir jamais subi de pression ou d'influence de quiconque en tant que membre du comité de sélection³²⁵.

La Commission souligne que Mallette était au fait de cette décision des membres du comité de sélection et que cela n'a pas eu d'incidence sur les conclusions de son rapport d'étape³²⁶. Pour cette raison, elle n'y figure pas³²⁷.

Cela peut surprendre, puisque la Commission relève là encore une démonstration du manque d'indépendance du comité de sélection. Dans ce cas, le comité de sélection ne procède pas du tout à sa propre analyse des curriculums vitæ de certaines relèves, mais s'en remet entièrement aux notes qu'ont attribuées les comités aviseurs. Pour le dire clairement, les comités aviseurs ont exercé à cet égard, purement et simplement, le rôle du comité de sélection.

318 *ibid.*, p. 7. Voir aussi les p. 3 et 7. En réponse à cette proposition, Alain Dubé répond être d'accord avec la proposition de Claude Lantier. Quant à lui, Jean-Marc Perrotte se dit d'accord avec Claude Lantier et Alain Dubé, mais suggère une conférence téléphonique afin de bien évaluer l'impact de cette décision et les risques que cela représente, ce qu'Adrien Bédard appuie, tout comme le fait Michel Bettez. Ce dernier considère par ailleurs qu'il est difficile de prendre position à ce stade, mais souligne qu'il constate une surévaluation pour l'une des firmes dans le cadre de l'analyse faite par les comités aviseurs.

319 Pièce 31_P-120, Grille du comité aviseur annotée par Adrien Bédard, p. 4, 6, 10 et 12.

320 Pièce 34_P-136, Grille de Jean-Marc Perrotte LGS/IBM-SAP, p. 6, 9 et 14.

321 Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 96 et suiv.; Pièce 34_P-137, Échange de courriels entre les membres du comité de sélection, 3 août 2016, p. 7.

322 Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 98.

323 *ibid.*, p. 99-100.

324 *ibid.*, p. 101.

325 *ibid.*, p. 196.

326 Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 8; Pièce 100_P-2043, Rapport d'étape – vérification de l'étape E – 12 octobre 2016.

327 Pièce 100_P-2043, Rapport d'étape – vérification de l'étape E – 12 octobre 2016.

Or, la Commission rappelle que le Conseil du trésor n'a pas autorisé ce degré d'implication des comités aviseurs dans l'évaluation de la qualité des soumissions³²⁸. Elle rappelle en outre que la composition des comités aviseurs n'est pas conforme au cadre juridique applicable à l'évaluation de la qualité par un comité de sélection³²⁹ et que les secrétaires de comités aviseurs³³⁰, la DVIEP³³¹ et Mallette³³² ont relevé plusieurs enjeux.

Dans une note au RORC datée du 6 octobre 2016, le comité de sélection fait part des résultats des travaux d'évaluation de l'étape E et recommande les éléments à discuter lors du dialogue compétitif³³³. Ainsi, à la suite de l'évaluation de l'étape E, l'Alliance Oracle-CGI obtient la note globale de 66,0 %, l'Alliance SAP-Deloitte, 77,6 % et l'Alliance SAP-LGS/IBM, 84,9 %³³⁴.

Les alliances SAP-Deloitte et SAP-LGS/IBM sont donc les alliances ayant les deux meilleures notes qualitatives et peuvent par conséquent poursuivre le processus à l'étape suivante, soit celle du dialogue compétitif³³⁵. Comme le montre la figure 11 ci-dessus, la flèche de l'Alliance Oracle-CGI s'arrête après l'étape E. Alors que sa note ne se classe pas parmi les deux meilleures, elle ne passe pas non plus le seuil minimal fixé à 70 %.

(c) Les problèmes posés par le fait de continuer avec un seul éditeur

Compte tenu des résultats de l'étape E, à partir de l'étape F, le seul éditeur toujours dans la course est SAP. Au moment d'approuver la demande d'autorisation du processus d'appel d'offres, comme expliqué à la fin du chapitre précédent³³⁶, le Conseil du trésor exige qu'une troisième alliance présentant une firme de services professionnels différente soit ajoutée aux finalistes si les deux premières finalistes retenues proposent le même intégrateur³³⁷. La figure 12 ci-dessus indique que la SAAQ s'assure que c'est le cas tant à la fin de l'étape D que de l'étape E. La Commission souligne que le Conseil du trésor ou la SAAQ aurait pu faire de même dans le cas où les deux alliances finalistes auraient compris le même éditeur, puisque cela aurait assuré la concurrence sur tous les volets du contrat, et ce, jusqu'à la fin du processus.

À ce sujet, Madeleine Chagnon, qui a conçu le processus, ne voit pas la pertinence, comme il l'a été fait pour les intégrateurs, d'exiger qu'une troisième alliance poursuive le processus si les deux alliances finalistes comprennent le même éditeur³³⁸. Selon elle, ce qui importe pour l'éditeur, c'est de satisfaire aux besoins opérationnels, ce qui fait référence à la qualité du PGI³³⁹. Quant au problème, très concret, que SAP se retrouve sans concurrence avant d'avoir fixé son prix final, Madeleine Chagnon se considère comme peu concernée³⁴⁰. Alain Dubé suggère quant à lui que ce sont les services de l'intégrateur qui représentent la partie la plus importante des coûts du contrat. À son avis, le problème relatif au fait d'avoir un fournisseur unique dans les deux alliances finalistes se présente surtout pour l'intégrateur³⁴¹. Karl Malenfant explique dans la même perspective que « la licence, c'est peu d'argent sur l'ensemble du

³²⁸ Voir ci-dessus, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

³²⁹ Voir ci-dessus, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

³³⁰ Pièce 31_P-121, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape D; Pièce 31_P-122, Résumé des faits des comités aviseurs pour l'étape E.

³³¹ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 97 de la liasse.

³³² Pièce 31_P-246, Mémo du vérificateur externe au comité de sélection, 22 juin 2016.

³³³ Pièce 74_P-1289, Note au RORC du 6 octobre 2016, p. 2-9.

³³⁴ Pièce 74_P-1318, Rapport synthèse du comité de sélection, p. 1.

³³⁵ Pièce 74_P-1315, Note au RORC du 6 octobre 2016.

³³⁶ Voir partie III, chapitre 5, section C (p. 171).

³³⁷ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 6.

³³⁸ Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 121.

³³⁹ *ibid.*, p. 123.

³⁴⁰ *ibid.*, p. 126.

³⁴¹ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 163.

projet³⁴² » et « c'est le même prix pour n'importe quoi... que ce soit n'importe quoi, les licences sont le même ordre³⁴³ ». Il reconnaît que le fait que les deux alliances finalistes comprenaient le même éditeur a été problématique pour la SAAQ, puisque cela a compliqué les discussions avec les alliances lors du dialogue compétitif³⁴⁴.

La Commission ne peut se satisfaire des justifications fournies à ce sujet. D'une part, entendre que la portion de l'éditeur est négligeable dans le projet, alors que cela représente une somme de 87,8 millions \$³⁴⁵ de deniers publics, est pour le moins contrariant. D'autre part, prétendre que l'absence de concurrence n'était pas déterminante est inconciliable avec les propos qu'a tenus Guy Cossette, qui est particulièrement bien placé pour témoigner sur le sujet, étant le directeur du développement des ventes secteur public pour SAP à l'époque de l'appel d'offres. Il a notamment mentionné lors de son témoignage que les rabais dans le domaine de la vente de logiciels peuvent parfois atteindre jusqu'à 97,7 %³⁴⁶. Il explique :

[...] souvent, dans le secteur public, on se retrouve en appel d'offres, donc il faut être en compétition contre... contre d'autres joueurs et là, c'est... le prix de liste n'a plus d'importance, c'est le prix payant, t'sais, par le client, c'est la capacité de payer du client, puis la capacité de gagner qui va faire en sorte qu'on va... t'sais, qu'on va avec un prix X ou Y. Ça fait que les... je ne me suis jamais préoccupé de l'escompte que je donnais à un client, je me suis... tu te préoccupes de ce que ça prend pour gagner puis tu essaies d'aller chercher les... les approbations pour être capable de gagner, parce que ce n'est pas... c'est rare qu'un... un représentant pour des dossiers comme celui-là, c'est... la décision du prix vendu est prise par une équipe assez... assez grande, là³⁴⁷.

Ces propos ne laissent place à aucune interprétation : la capacité de payer de la clientèle – indéniable dans le cas d'une société d'État – et les effets de la concurrence sont les facteurs qui déterminent le prix soumissionné par l'éditeur.

La Commission voit là un problème de conception du processus d'adjudication. En raison de la réduction du marché d'éditeurs potentiels au fur et à mesure par les étapes A, D et E, sans mécanisme garantissant la concurrence jusqu'à la fin, le problème de la présence d'un seul éditeur risquait nécessairement de se produire. Or, cette situation confère à SAP un avantage certain, et indu, qui met en péril l'intégrité du processus. En effet, non seulement cette situation permet à SAP d'imposer son prix final sans concurrence, mais elle aurait aussi pu permettre à SAP d'influencer le résultat d'adjudication, dans la mesure où SAP aurait pu essentiellement choisir l'intégrateur avec qui elle préférerait faire affaire. Il lui suffisait alors d'adapter son prix ou de paramétrer différemment les éléments analysés dans l'évaluation de la qualité des soumissions amendées, déposées à la fin du dialogue compétitif. La preuve démontre au moins que SAP s'est engagée, lors du dialogue compétitif, à fournir des modalités financières identiques pour les composantes de la solution progicielle de SAP qui étaient communes aux soumissions des deux intégrateurs³⁴⁸.

³⁴² Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 57.

³⁴³ *ibid.*, p. 57.

³⁴⁴ *ibid.*, p. 57.

³⁴⁵ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre 14 juin 2017, p. 6; Pièce 84_P-1877, Annexe 6 – Bordereau de prix de l'Alliance LGS/IBM-SAP, étape G de l'appel d'offres P-22899-3. Notons toutefois que la soumission finale déposée par SAP s'élève plutôt à 109 millions \$; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 181-184. L'écart s'explique par une négociation post-adjudication qui aurait eu l'effet de diminuer l'offre de SAP de quelque 20 millions \$.

³⁴⁶ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 23.

³⁴⁷ *ibid.*, p. 23-24.

³⁴⁸ Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au dialogue compétitif, en liasse, p. 1.

(v) La tenue d'un dialogue compétitif (étape F, d'octobre 2016 à janvier 2017)

Comme mentionné précédemment, l'étape F consiste à tenir des ateliers entre la SAAQ et les alliances finalistes retenues à l'étape E pour discuter de différents thèmes en lien avec leur soumission³⁴⁹. Les ateliers (sous-section a) portent entre autres sur la stratégie de mise en œuvre, la composition des équipes, les considérations d'une part commerciales et d'autre part contractuelles, la réalisation conjointe d'une analyse de risques du programme et l'identification des mesures de mitigation à mettre en place³⁵⁰. La SAAQ modifie ensuite l'appel d'offres pour incorporer les clarifications découlant des discussions (sous-section b). Les alliances amendent leurs offres, et la SAAQ découvre en ouvrant leurs soumissions finales qu'elles sont très différentes des soumissions initiales (sous-section c).

(a) Les ateliers du dialogue compétitif (d'octobre à décembre 2016)

Plusieurs personnes sont impliquées dans le dialogue compétitif, tant de l'interne de la SAAQ que de l'externe. Karl Malenfant et Caroline Foldes-Busque assurent sa gouvernance de façon permanente³⁵¹, mais c'est Karl Malenfant qui détermine les personnes invitées autour de la table en fonction des besoins et enjeux du moment³⁵².

Vingt-deux ressources expertes sont appelées, au besoin, à se joindre au dialogue, en fonction de leurs rôles³⁵³. On retrouve dans leurs rangs plusieurs personnes de l'entourage de Karl Malenfant nommées au chapitre 4 de la présente partie³⁵⁴, dont la plupart siègent également à des comités aviseurs. On y retrouve notamment Éric Beaugard, Madeleine Chagnon, Maurice Guénard, Jean Quenneville et Louise Savoie.

La DVIEP et Mallette sont présentes de façon permanente dans la salle où se tiennent les ateliers et sont appelées à faire part à Karl Malenfant de sources potentielles de risque, pour qu'il puisse gérer la situation rapidement et de manière appropriée³⁵⁵. Il est prévu qu'après chaque séance de dialogue, Karl Malenfant tienne une rencontre d'information avec son équipe et invite les vérificateurs à énumérer au besoin leurs préoccupations sur le déroulement de la journée³⁵⁶.

La SAAQ propose un calendrier pour la tenue des ateliers, dans lequel alternent les deux alliances finalistes, une journée après l'autre, sur un même thème³⁵⁷. Les discussions portent notamment sur certains éléments particulièrement intéressants pour le mandat de la Commission :

³⁴⁹ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 166.

³⁵⁰ *ibid.*, p. 166.

³⁵¹ Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 3; Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 38.

³⁵² Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 3.

³⁵³ *ibid.*, p. 3.

³⁵⁴ Voir partie III, chapitre 4 (p. 150).

³⁵⁵ Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 4; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 126 et p. 128-131.

³⁵⁶ Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 4; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 128-129.

³⁵⁷ Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 2.

- SAP est considérée comme soumissionnaire unique, puisqu'elle fait partie des deux alliances finalistes, ce qui permet, selon la SAAQ, d'entamer directement avec elle des négociations sur le prix et les composantes du PGI³⁵⁸. Nous voyons ci-dessous, dans la sous-section consacrée à l'ouverture des soumissions finales, le résultat décevant de ces négociations du point de vue de la SAAQ.
- Des visions différentes de la clause de partage de risques sont mises de l'avant, ce qui révèle de nombreuses imprécisions³⁵⁹. Malgré les discussions, au sortir du dialogue, la clause demeure mal comprise³⁶⁰, comme nous le verrons dans un prochain chapitre³⁶¹. Ces difficultés d'interprétation de la clause de partage de risques se sont plus tard transposées en difficulté d'application lors de l'exécution³⁶².
- La SAAQ insiste sur le fait que le fournisseur ne doit employer que des méthodes agiles³⁶³, permettant au client de définir ses besoins au fur et à mesure que le fournisseur réalise de nouvelles itérations de la solution. Cette exigence provoque un certain scepticisme de la part des soumissionnaires³⁶⁴. Un prochain chapitre revient sur cette façon de travailler³⁶⁵.
- Certains échanges concernent la stratégie de déploiement³⁶⁶. Pour réduire les risques, l'Alliance SAP-LGS/IBM privilégie une stratégie de déploiement par étapes, en plusieurs livraisons³⁶⁷ – qui exige l'exploitation en parallèle de la nouvelle solution, implantée progressivement, et des systèmes patrimoniaux, graduellement mis hors service –, tandis que la SAAQ insiste pour déployer une stratégie de type big bang, où l'on remplace les anciens systèmes d'un seul coup³⁶⁸. Karl Malenfant justifie cette imposition du big bang notamment par des contraintes technologiques³⁶⁹. Nous présentons le résultat de ces discussions ci-dessous et y revenons également dans un prochain chapitre³⁷⁰.
- Les parties discutent aussi de l'échéancier de mise en œuvre³⁷¹. En définitive, malgré la version des faits mise de l'avant par Karl Malenfant³⁷², la Commission retient que la SAAQ demande aux alliances de raccourcir leur échéancier de manière à respecter le plan stratégique 2016-2020 de la SAAQ, et ce, malgré des réserves importantes de la part des fournisseurs quant aux risques rattachés à un échéancier trop serré³⁷³.

358 Pièce 42_P-257, Présentation du 7 décembre 2016, Mise à jour de l'analyse de risques sur le processus d'acquisition du PGI – Fin de l'étape F, p. 4 et 7; Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au dialogue compétitif, en liasse, p. 1; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 141.

359 Voir notamment : Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au dialogue compétitif, en liasse, p. 22, 48, 51, 128 et 129.

360 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 339; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 157-158; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 239.

361 Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (b) (p. 238).

362 Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 285-287; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 100-102. Voir partie IV, chapitre 5 (p. 451).

363 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 67.

364 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 283; Pièce 74_P-1640.17, Notes personnelles de Me Léonie Derome portant sur le dialogue compétitif – Journée du 27 octobre 2016 avec LGS/IBM, p. 27.

365 Voir partie III, chapitre 8, section E (iii) (p. 245).

366 Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au dialogue compétitif, en liasse, p. 48, 100 et 138.

367 Pièce 79_P-1816, Présentation de LGS au sujet de la délivrance des lots, p. 8; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 273-274 et 280; Pièce 74_P-1096, Cahier de réponses LGS/IBM-SAP, AO P22899-2, 4 avril 2015, p. 18; Pièce 74_P-1640.17, Notes personnelles de Me Léonie Derome portant sur le dialogue compétitif – Journée du 27 octobre 2016 avec LGS/IBM, p. 24 et 37; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 278-280.

368 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 268-270; Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 257.

369 Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 146, 153-159.

370 Voir partie III, chapitre 13, section A (i) (p. 360).

371 Voir notamment : Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au dialogue compétitif, en liasse, p. 48, 68, 76, 84, 87 et 101.

372 Pièce 74_P-1640.67, Déclaration sous serment de Karl Malenfant, 16 octobre 2025, p. 8, paragr. 36 à 40.

373 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 269-273 et 279; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 193, 200-201 et 208; Pièce 79_P-1774, Présentation intitulée « Line Management Review presentation review », datée du 17 janvier 2017, p. 2; Témoignage de Karl Malenfant du 19 septembre 2025, p. 153-154 et 161; Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 4.

Par ailleurs, les « considérations contractuelles (clauses ouvertes à négociation)³⁷⁴ » font partie des aspects que couvrent les ateliers du dialogue. À ce sujet, les documents d'appel d'offres comprennent des clauses identifiées comme pouvant être négociées lors du dialogue. C'est ainsi, par exemple, que la clause de résiliation³⁷⁵, la clause de responsabilité³⁷⁶ et la clause de cession³⁷⁷ prévues aux documents d'appel d'offres peuvent être négociées. De plus, la SAAQ joint un projet de contrat à signer aux documents d'appel d'offres, avec la mention : « à noter que le contrat aux pages suivantes n'est pas complet, et qu'il sera finalisé à la suite du dialogue compétitif. Seules les clauses présentées dans la section "Négociable" pourront être modifiées en cours du processus³⁷⁸. » C'est ainsi que différents aspects des modalités de paiement peuvent être négociables³⁷⁹.

De ce fait, la SAAQ invite les alliances à remplir une section particulière dans le cahier de réponses³⁸⁰, dans laquelle elles indiquent, à côté du numéro d'article de l'appel d'offres en cause, si elles sont en accord avec la clause ou si elle doit plutôt être négociée³⁸¹. Si l'alliance demande une négociation, elle doit également inscrire toute proposition à considérer au regard de la clause³⁸².

Dans ce contexte, l'Alliance SAP-LGS/IBM indique dans son cahier de réponses une mention selon laquelle elle recommande, pour l'acquisition des infrastructures technologiques, l'application des modalités du « Contrat de relation client LGS », joint à sa offre³⁸³. Quant à la gestion des licences, l'Alliance écrit : « Les contrats de licences de Progiciels et Logiciels que vous trouverez à l'annexe 4_Contrats SAP, présentent la position habituelle de SAP et bien que certaines modalités peuvent être ajustées d'autres ne pourront être modifiées³⁸⁴. » Ainsi, au moment de soumissionner, SAP et LGS déposent avec leur soumission leurs propres contrats, qui régissent leurs relations contractuelles habituelles avec leur clientèle respective³⁸⁵. À cet égard, la SAAQ demande à l'Alliance la raison pour laquelle elle a déposé ses propres contrats avec sa soumission³⁸⁶. Les fournisseurs lui répondent qu'ils travaillent habituellement de cette façon³⁸⁷.

La Commission voit un enjeu dans le fait que les fournisseurs soumissionnaires joignent à leur soumission leurs propres contrats avec une mention selon laquelle certaines de leurs modalités ne peuvent être modifiées. En effet, les modalités prévues au contrat de licence de SAP ne sont dès lors plus que de simples « propositions à considérer » au regard des clauses prévues à l'appel d'offres. Ce faisant, l'Alliance SAP-LGS/IBM exprime plutôt son intention de ne pas se soumettre aux conditions prévues à l'appel d'offres, et même d'imposer les siennes à la SAAQ. Dans cette mesure, la soumission se qualifie de « conditionnelle ou restrictive », ce qui, au regard de la loi et des documents d'appel d'offres, aurait dû entraîner son rejet automatique³⁸⁸.

³⁷⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 166.

³⁷⁵ *ibid.*, p. 249.

³⁷⁶ *ibid.*, p. 249.

³⁷⁷ *ibid.*, p. 247.

³⁷⁸ *ibid.*, p. 255.

³⁷⁹ *ibid.*, p. 260.

³⁸⁰ *ibid.*, p. 249; Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 822-842.

³⁸¹ Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 821.

³⁸² *ibid.*, p. 821.

³⁸³ *ibid.*, p. 821.

³⁸⁴ *ibid.*, p. 825 [soulignement de la Commission].

³⁸⁵ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 40.

³⁸⁶ *ibid.*, p. 40.

³⁸⁷ *ibid.*, p. 40.

³⁸⁸ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, clause 4.16.1, paragr. 8, p. 240; Pièce 25_P-62, *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4 (tel qu'en vigueur entre le 9 juillet 2014 et le 3 mars 2016) et *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2 (tel qu'en vigueur entre le 3 octobre 2013 et le 16 mars 2016), aux art. 7, paragr. 5, respectivement.

Cela dit, bien que les clauses contractuelles identifiées comme négociables devaient être négociées durant le dialogue compétitif, Pierre St-Pierre, analyste en approvisionnement à la SAAQ, explique que peu l'ont été à ce moment-là. Il considère en effet que les parties négocient plutôt de 80 % à 90 % de ces clauses entre la sélection de l'Alliance SAP-LGS/IBM et la signature du contrat³⁸⁹. Ces négociations sont au cœur du chapitre suivant³⁹⁰.

(b) Les modifications apportées à l'appel d'offres (de novembre 2016 à janvier 2017)

Au terme des ateliers de dialogue, la SAAQ publie le 23 novembre 2016 un document regroupant les modifications apportées à l'appel d'offres³⁹¹. Il s'agit de précisions et de décisions prises en considération des discussions avec les deux alliances finalistes lors du dialogue.

On y retrouve notamment un changement dans la méthode de calcul du CTA. En effet, dans les documents d'appel d'offres initiaux, tous les éléments aux bordereaux de prix sont inclus dans le calcul³⁹². Suivant la publication des modifications aux documents d'appel d'offres, tous les documents des bordereaux sont considérés, sauf la réserve pour travaux complémentaires et la banque de jours pour la présence d'expertise. Cette dernière comprend « [I]es montants associés aux efforts estimés pour les ressources internes et les ressources externes³⁹³ », pour la période qui suit la réalisation du programme de transformation numérique (années six à dix).

Cette dernière exclusion se justifie par la volonté de la SAAQ de ne pas pénaliser un fournisseur qui indiquerait un nombre d'heures important pour le centre d'expertise, auquel tient beaucoup la SAAQ, alors qu'elle n'est pas tenue d'écouler cette banque d'heures³⁹⁴.

D'une part, la Commission est d'avis que ces exclusions du calcul du CTA ne sont pas conformes à l'autorisation qu'obtient la SAAQ après sa demande d'autorisation, puisque cette autorisation prévoit que l'ensemble des coûts sont considérés pour une durée de 10 ans³⁹⁵. D'autre part, de l'aveu même de Karl Malenfant, cela revient essentiellement à donner un contrat de gré à gré pour la portion post-réalisation³⁹⁶, puisqu'il n'y a dès lors aucune concurrence par rapport à ce volet du contrat. En ce sens, il y a absence d'incitatif pour les soumissionnaires à offrir le meilleur prix pour cette phase du contrat, puisqu'elle n'est pas considérée aux fins d'adjudication. Dans les faits, cela permet même aux soumissionnaires de hausser le prix des éléments exclus du calcul, sans diminuer leur chance de remporter le contrat. Au sortir de l'appel d'offres, la réserve pour travaux complémentaires ainsi que la phase post-réalisation représentent ensemble environ 132 millions \$, inclus dans le total de 458 millions \$ adjugé à l'Alliance SAP-LGS/IBM³⁹⁷.

³⁸⁹ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 73.

³⁹⁰ Voir partie III, chapitre 7, section A (p. 223).

³⁹¹ Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l'appel d'offres de suite de PGI, 23 novembre 2016.

³⁹² Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 167.

³⁹³ Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l'appel d'offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, p. 49.

³⁹⁴ Pièce 74_P-1344.2, Courriel de Manon Couture à Karl Malenfant intitulé « PGI – Note Centre d'expertise dans le cadre du calcul du CTP » et pièce jointe, 4 novembre 2016, p. 4; Pièce 74_P-1344.3, Courriel de Madeleine Chagnon à Manon Couture, cc Karl Malenfant, intitulé « Efforts 6 à 10 ans », 8 novembre 2016.

³⁹⁵ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), annexe 2.

³⁹⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 133-134, 174 et 185; Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 115.

³⁹⁷ Pièce 74_P-1549, Annexe C-1 intitulée « Prix-Ventilation des bordereaux de prix », tirée du Contrat de services professionnels et de vente d'équipement signé le 14 juin 2017, p. 11.

Entre la publication de ce document de modifications aux documents d'appel d'offres et l'ouverture des soumissions amendées, la SAAQ publie 25 addendas supplémentaires qui visent principalement à apporter des précisions ou à répondre à des questions des alliances³⁹⁸. Une fois toutes les modifications apportées, les exigences à l'égard des deux alliances finalistes prévues aux documents d'appel d'offres de la SAAQ se cristallisent. Les conditions de l'appel d'offres ne devraient pas changer par après.

(c) L'ouverture des soumissions finales (janvier 2017)

À la fin de l'étape F, les deux alliances déposent une soumission finale. La SAAQ ouvre publiquement les soumissions finales le 23 janvier 2017³⁹⁹. Lorsque la DGCC analyse la conformité de ces soumissions, elle ne relève rien d'anormal⁴⁰⁰.

Il appert des soumissions finales que le dialogue compétitif a eu des effets considérables sur la stratégie de mise en œuvre des alliances. Reprenons dans l'ordre les points discutés ci-dessus, à l'exception des méthodes agiles :

- Malgré la négociation intervenue directement avec SAP en vertu de sa position d'éditeur unique, la preuve révèle une augmentation de près de 11 millions \$ quant à la proposition de produits SAP entre la soumission initiale et la soumission finale de l'Alliance SAP-LGS/IBM⁴⁰¹.
- Malgré les risques que souligne l'Alliance SAP-LGS/IBM lors du dialogue, elle propose dans sa soumission finale un déploiement de type big bang⁴⁰², tel que privilégié par la SAAQ. Cette décision s'explique par le fait que la SAAQ aurait rassuré l'Alliance quant à la faisabilité d'un tel déploiement⁴⁰³.
- Les alliances réorganisent les livraisons, alors que la soumission de SAP-LGS/IBM connaît une diminution du nombre de lots de l'ordre de 49 %⁴⁰⁴ et celle de SAP-Deloitte connaît une augmentation de l'ordre de 127 %⁴⁰⁵.

398 Pièce 79_P-1782, Addendas à l'AO P22899-3, étape F, en liasse. Au total, 26 addendas sont publiés, bien qu'ils soient numérotés de 1 à 25, puisqu'il y a un addenda numéro 7 et un addenda numéro 7B.

399 Pièce 74_P-1321, Procès-verbal d'ouverture des soumissions, étape G.

400 Pièce 74_P-1322, Tableau d'admissibilité et de conformité, Appel d'offres P22899-3.

401 Pièce 74_P-1399, Présentation de Pierre et Maurice intitulée « Offre SAP – Proposition Société – Storyboard2 », 5 avril 2017, p. 3. Voir les coûts totaux sur 10 ans de l'offre faite par SAP pour ses produits passant de 79 863 316 \$ à 90 786 447 \$; Pièce 74_P-1400, Courriel de Karl Malenfant à Pierre St-Pierre intitulé « Offre financière de la SAAQ », 12 avril 2017.

402 Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 199.

403 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 274-275 et 284-285; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 74-75 et 77-78; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 192-193 et 204.

404 Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 68-97;

Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 177 et 181.

405 Pièce 2_X-2191, Cahier de réponses 3 de l'Alliance Deloitte/SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 50-91; Pièce 2_X-2204, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance Deloitte/SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 193 et 257.

- Les alliances devancent aussi certains travaux⁴⁰⁶ et l'échéancier pour le permis de conduire et pour l'immatriculation des véhicules est compressé. Ainsi, la durée de réalisation pour les travaux de la livraison 0 à la livraison 2 passe de 45 à 39 mois pour l'Alliance SAP-Deloitte⁴⁰⁷, alors qu'elle passe 57 mois à 37 mois pour l'Alliance SAP-LGS/IBM⁴⁰⁸. Plus particulièrement, l'échéancier prévu pour les livraisons équivalentes aux processus pour le permis de conduire et l'immatriculation, soit la livraison 2, est ramené de 46 à 31 mois dans le cas de l'Alliance SAP-LGS/IBM⁴⁰⁹.
- On observe aussi une variation importante des efforts entre les soumissions initiales et finales⁴¹⁰ :
 - La soumission de SAP-Deloitte présente une très forte augmentation des efforts pour les travaux relatifs au permis de conduire et à l'immatriculation ainsi que pour la banque d'expertise, de même qu'une augmentation pour l'indemnisation des victimes d'accidents de la route.
 - La soumission de SAP-LGS/IBM présente une forte diminution des efforts pour les travaux relatifs au permis de conduire et à l'immatriculation ainsi qu'une augmentation pour la livraison relative à l'indemnisation des victimes d'accidents de la route et pour la banque d'expertise.

La SAAQ doit par la suite évaluer la qualité des soumissions finales.

406 Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 56 et 59; Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 177 et 222; Pièce 2_X-2191, Cahier de réponses 3 de l'Alliance Deloitte/SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 49; Pièce 2_X-2204, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance Deloitte/SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 193.

407 Pièce 2_X-2191, Cahier de réponses 3 de l'Alliance Deloitte/SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 49; Pièce 2_X-2204, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance Deloitte/SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 193.

408 Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 59; Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 222.

409 Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 59; Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 222.

410 Pièce 2_X-2099, Présentation PowerPoint panel experts, p. 76, 77 et 90; Pièce 2_X-2196, Tableau des efforts pour les services professionnels, Sélection de la solution d'affaires et des services professionnels, Deloitte, 2015; Pièce 2_X-2198, Annexe 2 – Bordereau SP de l'Alliance Deloitte/SAP, AO P22899-3, 2015; Pièce X-2228, Sommaire des efforts pour les services professionnels, Équipe Deloitte, étape C; Pièce 2_X-2229, Sommaire des efforts pour les services professionnels, Équipe Deloitte, document original, étape G; Pièce 2_X-2197, Tableau des efforts pour les services professionnels, Sélection de la solution d'affaires et des services professionnels, LGS/IBM-SAP, 2015; Pièce 84_P-1877, Annexe 6 – Bordereau de prix, Services professionnels, de l'Alliance LGS/IBM-SAP, étape G de l'appel d'offres P-22899-3.

(vi) L'évaluation de la qualité des soumissions amendées (étape G, de janvier à février 2017)

Comme mentionné précédemment, l'étape G du processus consiste à évaluer la qualité des soumissions finales en réévaluant uniquement les critères touchés par les modifications que les alliances finalistes ont apportées à leur soumission initiale après le dialogue compétitif⁴¹¹. Les comités aviseurs associés révisent alors leurs constats effectués soit à l'étape D, soit à l'étape E, selon les critères⁴¹². Le groupe d'intégration, soutien et coordination intègre les constats révisés des comités aviseurs afin de les soumettre au comité de sélection, qui procède à l'évaluation finale des soumissions et établit la note globale modifiée pour chacune des deux alliances⁴¹³.

Lors de cette évaluation renouvelée de la qualité, le comité de sélection relève au sujet de l'Alliance SAP-LGS/IBM que « la proposition d'implanter la livraison permis [de conduire] et immatriculation sans simulation constitue un risque important pour la Société, car il s'agit de son secteur de service direct à la population⁴¹⁴ ». Elle vise en fait tous les services offerts dans les centres de services⁴¹⁵. Selon Jean-Marc Perrotte, ces tests, prévus d'après des souvenirs à la soumission initiale⁴¹⁶, étaient l'occasion de vérifier l'ensemble de la solution avant la mise en service.

Il est en outre relevé, toujours concernant l'Alliance SAP-LGS/IBM, que « l'écart important au niveau des efforts de mise en place entre sa soumission initiale et amendée surprend par son ampleur et questionne les bases d'évaluations, particulièrement pour l'intégration technologique, et ce, malgré les explications fournies dans sa soumission⁴¹⁷ ». Le comité de sélection remarque ainsi une :

variation marquée entre la proposition initiale et amendée au niveau des efforts totaux qui sont passés pour LGS de 3 357 404 heures à 2 675 474, soit une réduction de 681 930 (plus de 20 %) alors que Deloitte est passé de 1 988 352 à 3 504 458 heures, soit une augmentation de 1 516 106 (plus de 75 %)⁴¹⁸.

À ce sujet, Jean-Marc Perrotte indique que les critères d'évaluation quant à l'intégration technologique visent, d'une part, la qualité de l'approche proposée et, d'autre part, la qualité des ressources offertes⁴¹⁹. D'après ses souvenirs, le nombre d'heures proposé n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la qualité⁴²⁰, bien que cela, reconnaît-il, ait probablement un effet sur la qualité des services⁴²¹ et nécessairement sur le prix de la soumission⁴²². Dans cet ordre d'idées, parlant de la « mécanique⁴²³ » d'adjudication des contrats publics, Alain Dubé souligne quant à lui que les soumissionnaires « savent comment ça marche⁴²⁴ », parfois plus que les fonctionnaires⁴²⁵, et qu'il n'était « vraiment pas content de voir la réduction des efforts en intégration technologique », parce que cela risquait d'avoir une incidence sur la SAAQ⁴²⁶.

⁴¹¹ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 167.

⁴¹² Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 3.

⁴¹³ *ibid.*, p. 3.

⁴¹⁴ Pièce 74_P-1387, Courriel de Karl Malenfant, latitude pour ses négociations, 6 mars 2017, p. 5.

⁴¹⁵ Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 139.

⁴¹⁶ *ibid.*, p. 139-140.

⁴¹⁷ Pièce 74_P-1387, Courriel de Karl Malenfant, latitude pour ses négociations, 6 mars 2017, p. 5.

⁴¹⁸ *ibid.*, p. 15; Pièce 34_P-138, Sommaire des variances entre les soumissions, p. 1.

⁴¹⁹ Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 112.

⁴²⁰ *ibid.*, p. 113.

⁴²¹ *ibid.*, p. 113.

⁴²² *ibid.*, p. 114.

⁴²³ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 166.

⁴²⁴ *ibid.*, p. 166.

⁴²⁵ *ibid.*, p. 166.

⁴²⁶ *ibid.*, p. 166.

L'évaluation des offres amendées révèle également que, malgré le dialogue compétitif, seules 12 des 17 ressources humaines proposées comme ressources de première importance obtiennent la note de qualité minimale⁴²⁷. Le comité de sélection y voit un enjeu considérable compte tenu du manque d'expérience de la SAAQ en matière de suite de PGI : « le *two in the box* [binôme], le but de ça, c'était d'avoir des gens qui nous aidaient », précise Jean-Marc Perrotte⁴²⁸.

Une fois l'évaluation de la qualité des soumissions amendées terminée, il ne reste plus pour la SAAQ qu'à franchir la dernière étape, soit l'adjudication du contrat.

(vii) L'adjudication du contrat (étape H, de février à mars 2017)

Lors de l'étape H, la DGCC procède à l'ouverture des enveloppes de prix initiales et modifiées. Elle vérifie l'écart entre les deux pour s'assurer qu'il existe une corrélation entre les modifications effectuées au cahier de réponses, puis à sa contrepartie financière dans l'enveloppe de prix⁴²⁹. La Direction des finances établit ensuite le CTA de toutes les alliances finalistes (sous-section a), y compris le moment où la SAAQ peut espérer récolter les bénéfices⁴³⁰. Le comité de sélection calcule par la suite le prix ajusté en appliquant une formule qui intègre la note globale de l'évaluation de la qualité, le CTA et le paramètre K (sous-section b), identifiant ainsi l'alliance à qui octroyer le contrat (sous-section c).

L'étape H comprend finalement des discussions pour élaborer la version finale du contrat⁴³¹, mais, comme elles sont plus compliquées que prévu, nous leur consacrons le prochain chapitre.

(a) Le calcul du coût total d'acquisition (février 2017)

L'une des modalités particulières accordées à la SAAQ dans le cadre de sa demande d'autorisation au Conseil du trésor⁴³², présentée au chapitre précédent⁴³³, est d'utiliser aux fins de comparaison des soumissions le CTA sur la durée complète du contrat, soit 10 ans. En employant le CTA, la SAAQ veut considérer non seulement le prix du contrat adjugé à l'alliance, mais également le coût de ses ressources internes.

Dans le cadre de l'étape H, le comité aviseur responsable de son calcul produit le 23 février 2017 un rapport sur le calcul du CTA⁴³⁴. Francine Lépinay, alors directrice du budget et de l'analyse de rentabilité, et Elaine Olivier, coordonnatrice des analyses de rentabilité⁴³⁵, préparent ce rapport, qui contient les résultats ainsi que les principaux constats et risques⁴³⁶. Il ne comprend toutefois aucune opinion sur les prix⁴³⁷. Elles avaient préparé en décembre 2014 un document intitulé « Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à l'acquisition d'un PGI », discuté dans un précédent chapitre de la présente partie⁴³⁸.

⁴²⁷ Pièce 74_P-1387, Courriel de Karl Malenfant, latitude pour ses négociations, 6 mars 2017, p. 9; Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 141.

⁴²⁸ Témoignage de Jean-Marc Perrotte, 3 juin 2025, p. 142.

⁴²⁹ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 167.

⁴³⁰ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 3; Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 167.

⁴³¹ Pièce 31_P-117, Faits saillants sur le processus de sélection, p. 3; Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 168.

⁴³² Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4.

⁴³³ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166). Les documents d'appel d'offres passent à l'appellation « coût total de propriété » (CTP).

⁴³⁴ Pièce 34_P-139, Documents relatifs au calcul du CTP, p. 11.

⁴³⁵ *ibid.*, p. 9.

⁴³⁶ *ibid.*, p. 11.

⁴³⁷ *ibid.*, p. 11.

⁴³⁸ Voir partie III, chapitre 3, section C (vi) (p. 143).

Le CTA est composé de la valeur actualisée – donc la valeur future convertie en valeur d’aujourd’hui – au taux de 5,3 %, d’une part, des coûts aux bordereaux de prix et, d’autre part, de la valeur pécuniaire des bénéfices⁴³⁹. Aux termes des addendas à la suite du dialogue compétitif mentionnés ci-dessus, exception est faite dans les coûts aux bordereaux de prix des montants relatifs à la réserve pour travaux complémentaires et de la banque de jours pour la présence d’expertise dans la période suivant la réalisation du programme, donc des années six à dix⁴⁴⁰.

Selon le rapport, le CTA de l’Alliance SAP-LGS/IBM est 25 % plus bas que celui de l’Alliance SAP-Deloitte, ce qui correspond à un écart de 76,7 millions \$⁴⁴¹. Ce sont principalement les coûts actualisés de 72,3 millions \$ plus élevés pour SAP-Deloitte qui expliquent la différence, puisque les bénéfices actualisés sont similaires. Francine Lépinay et Elaine Olivier suggèrent que l’écart est plus faible sur le plan des bénéfices (uniquement 4,4 millions \$ de plus pour SAP-LGS/IBM) en raison des « directives plus structurantes données aux Alliances en ce qui concerne la stratégie de mise en œuvre⁴⁴² ».

Dans leur rapport, Francine Lépinay et Elaine Olivier comparent ensuite les coûts non actualisés pris en compte dans le CTA et constatent qu’avec leur écart de 81 millions \$, ceux de l’Alliance SAP-LGS/IBM sont 17 % plus bas que ceux de l’Alliance SAP-Deloitte⁴⁴³. Elles détaillent ensuite leur comparaison en reprenant les trois éléments définis ci-dessus dans l’objet de l’appel d’offres⁴⁴⁴ : une solution basée sur une suite de PGI, les infrastructures matérielles et logicielles requises pour sa mise en œuvre et son exploitation ainsi que les services professionnels requis pour sa mise en œuvre et son exploitation, mais aussi pour son entretien et son évolution. Le rapport note que « les coûts des deux Alliances sont semblables » en ce qui a trait aux infrastructures matérielles et logicielles⁴⁴⁵; ce sont donc les deux autres éléments qui expliquent l’écart.

Même si les deux alliances comprennent SAP comme éditeur, un écart de 6 millions \$ existe entre leurs coûts non actualisés pour la solution progicielle, ceux de SAP-LGS/IBM étant 5 % plus bas que ceux de SAP-Deloitte⁴⁴⁶. Comme ces coûts comprennent les mêmes montants pour les prix négociés directement avec SAP dans le cadre du dialogue (103,8 millions \$) et pour une réserve (3 millions \$), la différence est liée au coût des éléments connexes (SAP ou autres) que les alliances ont la possibilité d’ajouter pour compléter la solution. On passe du simple au double dans les ajouts de LGS/IBM (5,3 millions \$) par rapport à ceux de Deloitte (11,3 millions \$)⁴⁴⁷.

Finalement, concernant les services professionnels, l’écart :

est principalement attribuable au nombre d’heures totales, qui est 22 % plus bas pour LGS/IBM, soit environ 0,5 M d’heures. Inversement, le taux horaire moyen de cette alliance est 7 % plus élevé que celui de Deloitte⁴⁴⁸.

⁴³⁹ Pièce 35_P-198-1, Appel d’offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 167-168; Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l’appel d’offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, étape C, p. 49.

⁴⁴⁰ Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l’appel d’offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, étape C, p. 49.

⁴⁴¹ Pièce 34_P-139, Documents relatifs au calcul du CTP, p. 11.

⁴⁴² *ibid.*, p. 11.

⁴⁴³ *ibid.*, p. 11.

⁴⁴⁴ Voir ci-dessus, section B (ii) (a) (p. 183).

⁴⁴⁵ Pièce 34_P-139, Documents relatifs au calcul du CTP, p. 13.

⁴⁴⁶ *ibid.*, p. 13.

⁴⁴⁷ *ibid.*, p. 13.

⁴⁴⁸ *ibid.*, p. 12.

Le niveau de la contingence, plus bas de 53 % pour SAP-LGS/IBM, peut également expliquer cet écart⁴⁴⁹, un facteur de risque sur lequel reviennent Francine Lépinay et Elaine Olivier et que reprend par la suite le comité de sélection, comme nous verrons plus loin.

Les bénéfices réduisent le montant du CTA⁴⁵⁰. La SAAQ prévoit dans ses documents d'appel d'offres huit changements planifiés, comme la communication électronique avec la clientèle et le regroupement du permis et de l'immatriculation sur la même facture, qui doivent générer des bénéfices⁴⁵¹. Leur calcul aux fins du CTA est donc basé sur le calendrier de mise en œuvre mentionné ci-dessus dans la description de l'appel d'offres⁴⁵². La SAAQ indique explicitement dans les documents d'appel d'offres tant initiaux qu'amendés que l'alliance qui « présente une stratégie permettant à la Société de maximiser ses bénéfices sur la période de calcul » du CTA est avantagée⁴⁵³.

La Commission s'interroge sur la décision de la SAAQ d'inclure les bénéfices dans le calcul du CTA. Tout d'abord, cette façon de faire n'est pas prévue à la demande d'autorisation présentée au Conseil du trésor⁴⁵⁴. Par conséquent, le Conseil du trésor ne l'a pas autorisée. Ensuite, cette décision est critiquable en ce qu'elle favorise les solutions risquées et rapides à mettre en œuvre.

À ce sujet, Francine Lépinay et Elaine Olivier soulignent justement que, par rapport à l'Alliance SAP-Deloitte, l'Alliance SAP-LGS/IBM devance les livraisons comprenant les huit changements porteurs de bénéfices⁴⁵⁵ qu'identifient les documents d'appel d'offres de la SAAQ, comme on l'a vu ci-dessus⁴⁵⁶. Cette stratégie de mise en œuvre de l'Alliance SAP-LGS/IBM lui permet d'obtenir des bénéfices plus élevés de 5,4 millions \$, soit 3 %, par rapport à l'autre alliance⁴⁵⁷, ce qui réduit davantage son CTA, bien que la différence soit moins importante que sur le plan des coûts.

De même, dans leur rapport, Francine Lépinay et Elaine Olivier mentionnent que l'Alliance SAP-LGS/IBM a prévu la date de la livraison 1 au 30 novembre 2018, alors qu'elle doit se faire en même temps que la fin de l'année financière, soit le 31 décembre 2018⁴⁵⁸. Elles expliquent : « Ceci a comme effet de devancer d'un mois le début des bénéfices, alors que ces derniers ne se matérialiseront probablement pas⁴⁵⁹ ». Le devancement d'un mois des bénéfices représente une baisse de 36 000 \$ du CTA de l'Alliance SAP-LGS/IBM⁴⁶⁰. Le comité chargé du calcul du CTA avise la DGCC de cette incohérence, qui l'invite néanmoins à calculer le CTA en fonction des bordereaux tels que soumis, tenant pour acquis que le comité de sélection considère cette incohérence dans son évaluation de la qualité⁴⁶¹.

Par ailleurs, le rapport fait état d'« une analyse du caractère raisonnable des variations entre les enveloppes de prix » initiales et amendées quant à deux éléments, soit les taux horaires et la contingence⁴⁶². Dans les deux cas, l'Alliance SAP-LGS/IBM apporte des changements qui accroissent les risques pour la SAAQ.

⁴⁴⁹ *ibid.*, p. 12.

⁴⁵⁰ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 167-168; Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l'appel d'offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, étape C, p. 49.

⁴⁵¹ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 117-118.

⁴⁵² Voir ci-dessus, section B (ii) (a) (p. 183).

⁴⁵³ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 168; Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l'appel d'offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, étape C, p. 49.

⁴⁵⁴ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), annexe 2.

⁴⁵⁵ Pièce 34_P-139, Documents relatifs au calcul du CTP, p. 14.

⁴⁵⁶ Voir ci-dessus, section B (ii) (a) (p. 183).

⁴⁵⁷ Pièce 34_P-139, Documents relatifs au calcul du CTP, p. 14.

⁴⁵⁸ *ibid.*, p. 22.

⁴⁵⁹ *ibid.*, p. 22.

⁴⁶⁰ *ibid.*, p. 22.

⁴⁶¹ *ibid.*, p. 22.

⁴⁶² *ibid.*, p. 15.

Francine Lépinay et Elaine Olivier calculent le taux moyen des taux horaires pour chaque enveloppe (initiale et amendée) de chaque alliance en faisant une distinction entre la période de réalisation (années une à cinq) et celle qui suit (années six à dix).

Le rapport montre ainsi que l'Alliance SAP-LGS/IBM réduit son taux horaire moyen pour la période de réalisation de 16 \$ (11 %), passant de 150 \$ à 134 \$, alors que celui de l'alliance SAP-Deloitte demeure pratiquement stable, passant de 124 \$ à 125 \$⁴⁶³.

Cependant, le rapport révèle que, pour la période post-réalisation, l'Alliance SAP-LGS/IBM triple presque son taux horaire moyen. Il passe en effet de 89 \$ dans la soumission initiale à 256 \$ dans la soumission modifiée⁴⁶⁴. Le taux horaire moyen de l'Alliance SAP-Deloitte dans la soumission modifiée est également augmenté, mais dans une moindre mesure, passant de 115 \$ à 151 \$⁴⁶⁵.

Le comité chargé du calcul du CTA voit un risque pour la SAAQ dans la variation du taux horaire inclus dans le CTA (période de réalisation) par rapport à celui exclu du CTA (après réalisation). Il indique dans son rapport que « le résultat souhaité était que les taux horaires utilisés pour la période d'après réalisation ne soient pas plus élevés que les taux horaires de la période de réalisation, exception faite de l'inflation⁴⁶⁶ ». Or, le taux moyen de l'Alliance SAP-LGS/IBM pour la période de réalisation, incluse dans le CTA, est de 134 \$, tandis qu'à 256 \$, il est près du double (hausse de 91 %) pour la période d'après réalisation, exclue du CTA⁴⁶⁷. Quant à l'Alliance SAP-Deloitte, elle présente un taux moyen de 125 \$ pour la période de réalisation et de 151 \$ pour la période d'après réalisation, ce qui représente un écart de 21 %⁴⁶⁸. Le comité souligne que « l'utilisation d'un taux horaire élevé pour la période après-réalisation mettra une pression à la hausse sur le budget du projet, proportionnellement au niveau de cette réserve que la Société prévoit utiliser⁴⁶⁹ ».

En ce qui a trait à la contingence, le rapport souligne sa diminution dans la soumission modifiée de l'Alliance SAP-LGS/IBM, qui passe de 8 % à 7 %, et son augmentation dans celle de l'Alliance SAP-Deloitte, qui passe de 13 % à 15 %. Un risque est explicitement soumis à cet égard, puisqu'une analyse des taux de l'industrie conclut qu'ils se situent entre 15 % et 20 %⁴⁷⁰. La contingence de 7 % proposée par l'Alliance SAP-LGS/IBM est donc largement inférieure aux pratiques du marché. En plus de contribuer à la baisse du CTA, cet élément peut représenter, selon le comité, un risque advenant que la contingence proposée s'avère insuffisante⁴⁷¹.

(b) Le calcul du prix ajusté le plus bas (février 2017)

Le comité de sélection reçoit le rapport du comité financier chargé de procéder au calcul du CTA. Il peut dès lors procéder à l'application de la formule relative au prix ajusté le plus bas, qui vise à déterminer le meilleur rapport qualité-prix et donc l'alliance à qui octroyer le contrat.

⁴⁶³ *ibid.*, p. 15.

⁴⁶⁴ *ibid.*, p. 15.

⁴⁶⁵ *ibid.*, p. 15.

⁴⁶⁶ *ibid.*, p. 17.

⁴⁶⁷ *ibid.*, p. 17.

⁴⁶⁸ *ibid.*, p. 17.

⁴⁶⁹ *ibid.*, p. 17.

⁴⁷⁰ *ibid.*, p. 16.

⁴⁷¹ *ibid.*, p. 16.

Comme présenté dans le dernier chapitre de la précédente partie⁴⁷², lorsqu'un contrat est adjudgé sur la base du prix ajusté le plus bas, comme en l'espèce, la réglementation prévoit l'application d'une formule mathématique visant à déterminer la soumission qui présente le meilleur rapport qualité-prix⁴⁷³. Par sa demande d'autorisation, la SAAQ obtient la majoration du paramètre K inclus dans cette formule, mais elle doit ce faisant appliquer des modalités similaires à celles prévues à la réglementation alors en vigueur⁴⁷⁴. En majorant le facteur K à 50 %, la SAAQ se dit « disposée à payer une somme plus importante pour une offre couvrant une plus grande partie de ses besoins⁴⁷⁵ ».

C'est donc le comité de sélection, ayant en main sa propre évaluation de la qualité de même que le CTA pour chacune des alliances, qui est chargé d'appliquer la formule⁴⁷⁶. L'alliance qui obtient, par cette formule, le prix ajusté le plus bas est celle qui remporte l'appel d'offres.

(c) La décision d'adjudication du contrat à l'Alliance SAP-LGS/IBM (février 2017)

Au terme de ce calcul, le comité de sélection recommande dans une note qu'il adresse au RORC l'adjudication du contrat à l'Alliance SAP-LGS/IBM, puisque celle-ci offre la meilleure solution qualité-prix⁴⁷⁷. Il souligne cependant que certains points seraient à clarifier ou à revoir avant le début des travaux⁴⁷⁸. Le reste du chapitre porte presque entièrement sur les risques ainsi identifiés et sur l'état de la connaissance des personnes en autorité à la SAAQ (sous-section 1). La Commission ajoute aussi comme considération l'écart entre le prix ajusté le plus bas et les estimations antérieures de la SAAQ (sous-section 2).

(1) Les risques que soulève le comité de sélection

Les trois premiers points que soulève le comité de sélection découlent de sa propre évaluation de la qualité de la stratégie de mise en œuvre, alors que les deux derniers reprennent les risques discutés ci-dessus et identifiés par le comité aviseur financier chargé de calculer le CTA :

- La réduction de quelque 730 000 heures des efforts en intégration technologique entre la proposition initiale et la proposition amendée.
- La proposition d'implanter la livraison concernant le permis de conduire et l'immatriculation sans simulation, ce qui constitue un risque important pour la SAAQ, puisqu'il s'agit de son secteur de service direct à la population.
- Malgré le dialogue compétitif, seules 12 des 17 ressources humaines proposées obtiennent la note de passage.
- L'Alliance prévoit une contingence de 7 %, alors qu'elle est de 15 % à 20 % dans l'industrie en général.
- Le taux horaire de 256 \$ pour la réserve de travaux complémentaires est élevé par rapport au taux horaire initial de 89 \$ pour ces travaux et au taux horaire de 134 \$ pour les travaux de réalisation. Pour les mêmes travaux, le compétiteur proposait un taux horaire de 151 \$.

⁴⁷² Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (b) (2) (p. 104).

⁴⁷³ Pièce 25_P-62, *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4 (tel qu'en vigueur entre le 9 juillet 2014 et le 16 mars), annexe 2 et *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2 (tel qu'en vigueur entre le 3 octobre 2013 et le 16 mars 2016), annexe 2.

⁴⁷⁴ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 6.

⁴⁷⁵ *ibid.*, p. 4.

⁴⁷⁶ Pièce 31_P-117, Faits saillants du processus de sélection, p. 3.

⁴⁷⁷ Pièce 28_P-97, Note du comité de sélection de l'appel d'offres PGI au RORC du 24 février 2017, p. 2.

⁴⁷⁸ *ibid.*, p. 3.

Lors de son témoignage, Alain Dubé souligne que la faible contingence était pour lui une considération majeure. Compte tenu de la nature et de l'ampleur du dossier, la contingence doit à son avis être particulièrement importante, alors que l'Alliance SAP-LGS/IBM a offert une contingence plus petite que la norme dans le marché⁴⁷⁹. Il précise que, pour ses projets majeurs, la SAAQ exige normalement une contingence qui se situe effectivement entre 15 % et 20 %⁴⁸⁰.

Lors de son témoignage, Nabil Aboutanos, associé chez IBM qui devient le vis-à-vis de Karl Malenfant dans le programme CASA, dit que l'Alliance a déterminé ce niveau de contingence en ayant en tête que la contingence non utilisée des lots à faible risque pouvait basculer dans les lots suivants⁴⁸¹, compte tenu du mécanisme de la clause de partage de risques. Il explique qu'en fonction de l'analyse des risques, LGS/IBM ne prévoyait pas avoir besoin de recourir à la contingence pour les livraisons 0 et 1 et que, par conséquent, la livraison 2, plus risquée, pourrait bénéficier d'une contingence d'environ 14 % ou 15 %⁴⁸². De plus, il précise que LGS/IBM avait prévu une contingence interne additionnelle, ce qui amenait à une contingence réelle de l'ordre de 18 % pour le programme⁴⁸³. Cette contingence interne de 10 % est incluse dans les taux soumissionnés⁴⁸⁴, et l'Alliance ne la déclare pas à la SAAQ⁴⁸⁵. Sur ce point, la Commission a pu observer que le fait de conserver une contingence additionnelle interne non divulguée avantageait l'Alliance dans une certaine mesure, puisque cela lui permettait de consommer le contrat plus rapidement et donc de devancer son profit⁴⁸⁶, le tout rappelons-le à l'insu de la SAAQ.

Alain Dubé croit aussi qu'en conjuguant la réduction des efforts en intégration technologique et l'augmentation du taux horaire pour les travaux complémentaires, l'Alliance SAP-LGS/IBM tentait de faire une « passe-passe⁴⁸⁷ », c'est-à-dire qu'elle voulait « essayer de se reprendre ailleurs avec la réserve⁴⁸⁸ » de travaux complémentaires, qui n'était plus incluse dans le CTA.

Quant à lui, Nabil Aboutanos justifie le taux élevé pour les travaux complémentaires essentiellement par le fait que leur périmètre n'est pas défini au moment de soumissionner⁴⁸⁹. Par conséquent, ces travaux auraient pu nécessiter une expertise de pointe, qui aurait forcément été plus coûteuse pour LGS/IBM. Il mentionne aussi que la quantité de ressources qu'il était possible de faire travailler à l'étranger, qui changeait d'une livraison à l'autre, peut expliquer les variations des taux à différentes étapes du projet⁴⁹⁰. En effet, explique-t-il, puisque les salaires des ressources étrangères sont moins élevés, l'emploi d'un plus grand nombre de ces ressources permettait à LGS/IBM de baisser son taux moyen⁴⁹¹.

⁴⁷⁹ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 164-165.

⁴⁸⁰ *ibid.*, p. 165.

⁴⁸¹ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 176.

⁴⁸² *ibid.*, p. 176-180.

⁴⁸³ *ibid.*, p. 180-181; Pièce 79_P-1774, Présentation intitulée « Line Management Review presentation review », datée du 17 janvier 2017, p. 8.

⁴⁸⁴ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 182.

⁴⁸⁵ *ibid.*, p. 182-183.

⁴⁸⁶ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 99-100; Témoignage d'Éric Desautels, 16 octobre 2025, p. 249-255. Voir également : Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 186-187.

⁴⁸⁷ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 165-167.

⁴⁸⁸ *ibid.*, p. 167.

⁴⁸⁹ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 193-194.

⁴⁹⁰ *ibid.*, p. 194-195.

⁴⁹¹ *ibid.*, p. 194.

Quoi qu'il en soit, la Commission met en cause la formule du CTA, qui exclut une partie de la période d'après réalisation (années six à dix), et ce, sans prévoir de mécanisme assurant une quelconque forme de concurrence. Concrètement, cela a permis à l'Alliance SAP-LGS/IBM de diminuer de façon draconienne le nombre d'heures soumissionnées dans son offre finale tout en maintenant essentiellement le même prix⁴⁹².

Lors de son témoignage, Yves Frenette revient sur les points que le comité de sélection lui soumet à titre de RORC. Il dit recevoir ces mises en garde comme des « risques prospectifs » à gérer plutôt que comme des motifs de remettre en question l'adjudication du contrat⁴⁹³. Il reconnaît même qu'il n'est pas envisageable pour la SAAQ, à ce stade, de ne pas adjuger le contrat, malgré les risques que souligne le comité de sélection⁴⁹⁴.

D'ailleurs, Yves Frenette n'achemine cette note ni au conseil d'administration ni même à Nathalie Tremblay⁴⁹⁵. Il ne peut pas non plus confirmer s'il informe cette dernière de ces points⁴⁹⁶. Selon lui, elle reçoit des rapports sur l'avancement du processus, mais ces documents ne comprennent pas le détail des risques qu'expose le comité de sélection⁴⁹⁷. En fait, il avoue qu'à titre de RORC, il ne collige pas toute l'information qu'il reçoit afin de faire une recommandation au comité de direction du projet ou de la SAAQ pour soutenir les discussions qui, à terme, amènent Nathalie Tremblay à formuler une recommandation au conseil d'administration⁴⁹⁸. Le témoin souligne que l'analyse de risques est le véhicule informationnel retenu⁴⁹⁹.

De l'avis de la Commission, compte tenu du nombre, de la nature et du sérieux des éléments que soumet le comité de sélection, le RORC a manqué à son rôle en ce qui concerne la décision d'adjudication du contrat. Il se devait de considérer sérieusement les éléments que soulevait le comité de sélection en permettant aux décideurs de remettre en question, le cas échéant, la décision d'adjudication. À cette fin, le RORC devait s'assurer de transmettre toute l'information pertinente qui permettrait au conseil d'administration de la SAAQ de prendre une décision d'adjudication libre et éclairée, ce qu'il n'a pas fait.

492 L'Alliance dépose une soumission initiale de 322 millions \$ pour 2 millions d'heures, tandis qu'elle dépose une soumission finale de 320 millions \$ pour 1,6 million d'heures. Voir Pièce 79_P-1808, Soumission LGS, bordereaux simplifiés des Services professionnels CND, étape C; Pièce 79_P-1809, Soumission LGS, bordereaux simplifiés des Services professionnels HRES, étape C; Pièce 79_P-1806, Soumission LGS, bordereaux simplifiés des Services professionnels CND, étape G; Pièce 79_P-1807, Soumission LGS, bordereaux simplifiés des Services professionnels HRES, étape G.

493 Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 33-34.

494 *ibid.*, p. 34.

495 *ibid.*, p. 50.

496 *ibid.*, p. 51.

497 *ibid.*, p. 54.

498 *ibid.*, p. 57.

499 *ibid.*, p. 59.

(2) L'écart entre l'estimation des coûts et le prix ajusté le plus bas

La preuve est muette quant à une remise en question de l'adjudication en raison des écarts entre les estimations internes que réalise la SAAQ pour l'acquisition d'un PGI en amont du processus d'adjudication et les coûts réels constatés en aval. Ils sont pourtant considérables, alors que la SAAQ estime, comme indiqué dans un précédent chapitre⁵⁰⁰, à 269 millions \$⁵⁰¹ les coûts de l'acquisition d'une suite de PGI en 2014 et qu'ils sont finalement plutôt de l'ordre de 375 millions \$⁵⁰², comme le montre le total à droite à la première ligne du tableau 6 ci-dessous. Au surplus, 479 millions \$, c'est le prix maximal pour le contrat à l'Alliance incluant la récurrence sur une durée de 10 ans⁵⁰³, comme on le voit au bas de la première colonne du tableau 6, alors que la SAAQ l'estime à 125 millions \$⁵⁰⁴ en 2015 dans sa demande d'autorisation au Conseil du trésor décrite au chapitre précédent⁵⁰⁵.

La Commission s'étonne de l'absence manifeste d'analyse comparative documentée à ce sujet, considérant entre autres l'ampleur des écarts et l'existence de la clause 4.23 dans les documents d'appel d'offres selon laquelle la SAAQ « ne s'engage à n'accepter aucune des soumissions reçues, notamment lorsqu'elle juge que les prix sont trop élevés ou disproportionnés ou ne reflètent pas un juste prix⁵⁰⁶ ». Cette clause est recommandée dans la Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics, mentionnée dans le dernier chapitre de la précédente partie⁵⁰⁷.

Tableau 6. Coût du programme de transformation numérique selon la soumission amendée finale de l'alliance gagnante (février 2017)⁵⁰⁸

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	256 M\$	120 M\$	375 M\$
Récurrence (10 ans)	224 M\$	62 M\$	286 M\$
Total	479 M\$	182 M\$	661 M\$

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

Au bout de ce long processus d'appel d'offres en huit étapes d'une durée de près de deux ans et après un calcul de CTA qui exclut la période d'après réalisation, la SAAQ se retrouve avec une soumission plus chère que ce à quoi elle s'attendait et, comme on le verra au prochain chapitre, des négociations plus corsées pour parvenir à signer un contrat.

⁵⁰⁰ Voir partie III, chapitre 3, section C (vi) (p. 143).

⁵⁰¹ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 3.

⁵⁰² Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 16-18.

⁵⁰³ Pièce 74_P-1415 Courriel de Madeleine Chagnon à Karl Malenfant intitulé « Réconciliation bordereaux de prix et ventilation dans les contrats », 31 mai 2017; Pièce 84_P-1870, Courriel de Madeleine Chagnon à Pierre St-Pierre intitulé « Montants à considérer dans l'Offre de prix Soumission P22899 Alliance IBM-SAP-ajustement à faire », 31 mai 2017; Pièce 42_P-262, Procès-verbal du CA du 18 mai 2017, p. 6.

⁵⁰⁴ Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4 (partie 4).

⁵⁰⁵ Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

⁵⁰⁶ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 243.

⁵⁰⁷ Voir partie II, chapitre 4, section A (i) (d) (1) (p. 83).

⁵⁰⁸ Tiré de : Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 16 et 19.

CHAPITRE 7 – LA CONCLUSION DU CONTRAT (DE MARS À JUIN 2017)

La conclusion du contrat que vise un appel d'offres suit normalement l'annonce de l'adjudicataire, le soumissionnaire gagnant. La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) est consciente de cette règle usuelle, mais tient néanmoins des négociations avec l'alliance ayant remporté l'appel d'offres (section A). Un mois après la fin de cet appel d'offres, les parties doivent signer une entente de principe pour que les travaux puissent commencer (section B). Ce n'est que deux mois et demi plus tard qu'elles concluent non pas une, mais trois ententes contractuelles (section C). La direction en informe par la suite les personnes en autorité (section D).

Notons que c'est également à cette période que le nom du programme, Carrefour des services d'affaires (CASA), apparaît dans la documentation¹.

A/ Les négociations (de mars à juin 2017)

Un document de travail datant du mois d'août 2015 concernant le processus de sélection mentionne qu'il « n'est pas possible en vertu de la LCOP et le CT de négocier à nouveau avec le fournisseur gagnant² », référant à la *Loi sur les contrats des organismes publics* et à l'autorisation de tenir un processus d'appel d'offres dérogatoire présentée dans un précédent chapitre³. Il est donc décidé de soumettre la question au responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) de la SAAQ puisqu'« une négociation finale devrait être permise⁴ ». Le vice-président aux technologies de l'information (VPTI), Karl Malenfant, le directeur général des programmes d'envergure, Alain Dubé, et le directeur général des finances et du contrôle organisationnel, Claude Lantier, doivent en définir la portée⁵. Le RORC recommande de remplacer les termes « négociations finales » par « confirmation finale⁶ ». Ce faisant, il valide formellement l'impossibilité de négocier à la suite de la sélection de l'alliance gagnante.

Les documents d'appel d'offres prévoient donc que, à la suite du calcul du coût total d'acquisition (CTA) ajusté, « des discussions finales s'amorceront avec l'alliance⁷ » dont le CTA est le plus bas. Ces discussions additionnelles s'effectuent « afin d'élaborer la version finale du contrat⁸ ». Cette phase fait initialement partie du mandat d'audit de Mallette, mais cette dernière et la SAAQ s'accordent le 15 février 2017 pour la retirer⁹. Selon Valérie Dion, cette modification est requise afin d'arrimer le délai de diffusion du rapport de Mallette au délai de communication de l'adjudication¹⁰. En effet, la vérification de la négociation avec l'alliance sélectionnée aurait interféré avec cette exigence.

-
- 1 Pièce 42_P-271.1, Ensemble des procès-verbaux, aide-mémoires et ou notes au comité de direction en lien avec l'engagement 42_E-2 (2017 à 2023), p. 46; Pièce 74_P-1467, Présentation Évolution du Plan de pérennité Des besoins initiaux ARR à une vision SAAQ, 7 mars 2017, p. 3, 18, 21, 25-30, 32-35, 40-42 et 44-46.
 - 2 Pièce 35_P-143-1, Documents de travail concernant le Plan de pérennité, p. 102.
 - 3 Voir respectivement partie II, chapitre 4, section A (i) (a) (p. 77) et partie III, chapitre 5 (p. 164).
 - 4 Pièce 35_P-143-1, Documents de travail concernant le Plan de pérennité, p. 102. Pour le statut de RORC, voir partie II, chapitre 4, section B (ii) (p. 91).
 - 5 Pièce 35_P-143-1, Documents de travail concernant le Plan de pérennité, p. 102.
 - 6 *ibid.*, p. 102.
 - 7 Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 168.
 - 8 *ibid.*, p. 168.
 - 9 Pièce 100_P-2057, Avenant 2 – contrat de gré à gré entre la SAAQ et Mallette – 15 février 2017.
 - 10 Pièce 100_P-2083.1, Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette par Valérie Dion datant du 23 octobre 2025, p. 3 (paragr. 4).
-

Les discussions qui interviennent entre la SAAQ et l'Alliance SAP-LGS après sa sélection sont réellement de l'ordre de la négociation. Karl Malenfant, le consultant Maurice Guénard et l'analyste en approvisionnement Pierre St-Pierre sont, pour la SAAQ, assignés à la table de négociations¹¹. La consultante Madeleine Chagnon y participe également à l'occasion¹². Ces négociations s'étalent sur une période de quelques mois, allant de l'annonce à l'Alliance le 3 mars 2017 qu'elle a remporté l'appel d'offres¹³ à la signature du contrat le 14 juin 2017¹⁴.

Pierre St-Pierre explique que la SAAQ s'assoit avec l'Alliance SAP-LGS pour discuter de chacune des clauses du contrat projeté dans le but de le rédiger¹⁵. Karl Malenfant considère qu'à ce stade, « les résultats du comité de sélection n'ont plus d'importance » et qu'il est « en mode négociateur en tant que chargé de projet¹⁶ ». À ce titre, il dit avoir « toute la latitude qu'[il] désire¹⁷ ». Pour mener la négociation, SAP et LGS utilisent leurs propres contrats, qu'elles ont déposés avec leur soumission¹⁸. La SAAQ et l'Alliance négocient alors de 80 % à 90 % des clauses contractuelles identifiées comme étant négociables lors du dialogue compétitif¹⁹.

Les discussions sont particulièrement laborieuses avec SAP. En fait, cette dernière refuse de signer le contrat de licence que la SAAQ a préparé puisqu'elle refuse que ses clauses prévalent sur celles de son propre contrat, qu'elle a joint à la soumission de l'Alliance²⁰. Pierre St-Pierre mentionne que la posture de SAP, à ce stade, surprend beaucoup le groupe de négociation de la SAAQ²¹. Pourtant, la Commission remarque qu'elle concorde parfaitement avec la mention dans la soumission de l'Alliance, relevée au chapitre précédent²² : « Les contrats de licences de Progiciels et Logiciels que vous trouverez à l'annexe 4_Contrats SAP, présentent la position habituelle de SAP et bien que certaines modalités peuvent être ajustées d'autres ne pourront être modifiées²³. »

Afin de résoudre l'impasse avec l'éditeur SAP, l'intégrateur LGS propose d'agir comme revendeur autorisé des licences SAP²⁴. C'est donc LGS qui vend les produits SAP plutôt que SAP elle-même. LGS obtient ainsi une commission de quelques millions de dollars pour être vendeuse des produits SAP, ce qui diminue d'autant le montant que SAP reçoit dans le cadre du contrat²⁵. L'opération se fait donc à coût nul pour la SAAQ²⁶, mais SAP ne signe pas le contrat de licence²⁷.

Par ailleurs, les négociations avec l'Alliance ne portent pas uniquement sur la formulation du contrat, mais aussi directement sur le prix.

11 Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 45.

12 *ibid.*, p. 45.

13 Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 111.

14 Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 45.

15 *ibid.*, p. 44.

16 Pièce 74_P-1387, Courriel de Karl Malenfant, latitude pour ses négociations, 6 mars 2017, p. 1.

17 *ibid.*, p. 1.

18 Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 44.

19 *ibid.*, p. 73.

20 *ibid.*, p. 50.

21 *ibid.*, p. 51.

22 Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (a) (p. 208).

23 Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses 3 de l'Alliance LGS-IBM/SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 10 [soulignement ajouté].

24 Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 52.

25 Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 257-258; Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 155-156.

26 Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 258.

27 Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels 14 juin 2017.

Tout d'abord, la SAAQ négocie les produits qu'elle achète à SAP²⁸. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent²⁹, SAP augmente de manière importante (11 millions \$) le prix de sa soumission à la suite du dialogue compétitif. Après l'adjudication, Pierre St-Pierre et Maurice Guénard analysent donc la soumission initiale de SAP et vérifient si les ajouts ou les modifications que SAP y a faits pour la soumission finale de l'Alliance sont nécessaires³⁰. S'ensuit une négociation avec SAP afin de déterminer les composantes qu'acquerra la SAAQ³¹. Toute modification de la commande a évidemment un impact direct sur le prix des licences que la SAAQ paie à SAP³². Au bout du compte, la SAAQ obtiendra une diminution de 21 millions \$ du prix des licences par rapport à la soumission finale de l'Alliance³³.

Ensuite, les parties conviennent de revoir à la hausse les efforts que la SAAQ fournira pour la réalisation du programme, ce qui affecte directement ses coûts internes. Cette discussion se solde par une « mise à jour du bordereau de prix suite à l'étape de négociation finale entre la SAAQ et l'Alliance³⁴ », signe supplémentaire que ce ne sont pas que des « discussions ». Contrairement aux licences où la SAAQ obtient une diminution du nombre de produits de SAP (et donc du prix), pour les services professionnels, la modification est grandement en défaveur de la SAAQ. En fait, un total de 289 517 heures sont ajoutées au budget d'implantation d'un progiciel de gestion intégré (PGI) uniquement pour les ressources de la SAAQ³⁵.

Stéphane Mercier, conseiller stratégique au bureau de programme, explique que, lors de la planification des ressources de la SAAQ, il estimait que le nombre d'heures prévues au bordereau de l'Alliance était insuffisant pour réaliser le projet³⁶. Il ajuste donc les ressources requises du côté de la SAAQ dans le bordereau pour qu'elles correspondent à ses besoins³⁷ et les « réparti[t] dans l'ensemble des équipes afin de mieux supporter la réalisation du projet³⁸ ». Karl Malenfant confirme que la SAAQ prend de sa propre initiative la décision d'augmenter les heures internes puisqu'elle considère comme insuffisant le nombre que propose l'Alliance dans sa soumission finale³⁹. Ainsi, bien que les heures prévues pour les services professionnels de l'Alliance soient identiques entre la soumission et le bordereau final, ce dernier contient une augmentation substantielle des heures prévues pour la SAAQ par rapport à ce qui était prévu dans la soumission (67 %)⁴⁰.

L'explication de la SAAQ concernant l'ajout de près de 290 000 heures au bordereau de prix est ahurissante. Lors de l'appel d'offres, un soumissionnaire qui augmentait les efforts prévus pour la SAAQ diminuait ses chances de remporter le contrat, puisque ces heures comptent dans le calcul du CTA⁴¹. La raison est fort simple : cette augmentation a un impact direct sur le concept de partage de risques dans le contrat⁴², étudié dans le prochain chapitre⁴³. Une augmentation des heures de la SAAQ fait augmenter

28 Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 158-164.

29 Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (b) (p. 211).

30 Pièce 74_P-1399, Présentation de Pierre et Maurice intitulée « Offre SAP - Proposition Société - Storyboard2 », 5 avril 2017.

31 Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 158-164.

32 *ibid.*, p. 162-163.

33 *ibid.*, p. 162.

34 Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017, p. 3 [soulignement ajouté].

35 *ibid.*, p. 3. Le document contient une erreur de calcul sans importance : la différence indiquée est de 289 508 heures plutôt que de 289 517 heures.

36 Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 87-88.

37 *ibid.*, p. 87-88.

38 Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017, p. 3.

39 Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 192-193. Voir aussi Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 258-259; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 55.

40 La soumission de l'Alliance prévoit une contribution de la SAAQ de 430 576 heures, alors que le bordereau de prix fait passer cette contribution à 720 093 heures. Voir Pièce 79_P-1807, Soumission LGS, bordereaux simplifiés des Services professionnels HRES, étape G, p. 1-2; Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017.

41 Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 170.

42 Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 55-56 et 59.

43 Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (p. 236).

le budget du projet⁴⁴, ce qui retarde le moment où l'Alliance doit accomplir des travaux sans frais⁴⁵. En cas de dépassement de coûts, la SAAQ augmente donc volontairement sa facture de 26,1 millions \$⁴⁶, et ce, sans contrepartie apparente de la part de l'Alliance. La SAAQ n'avait d'ailleurs aucunement besoin du consentement de l'Alliance pour faire travailler les membres de son propre personnel sur le programme CASA⁴⁷.

Les négociations intervenues après la détermination de l'alliance adjudicatrice sont donc substantielles. Vu leur teneur, la Commission considère qu'elles n'auraient pas dû avoir lieu. S'il est possible de tolérer un certain raffinement des conditions contractuelles à la suite de l'adjudication⁴⁸, les négociations en cause dans le présent cas sont d'une autre nature. Elles visent notamment des éléments fondamentaux de l'appel d'offres, dont la répartition des efforts et les coûts, éléments qui se trouvent d'ailleurs au cœur du calcul du CTA, et qui sont donc partie intégrante du résultat d'adjudication.

Quant aux clauses contractuelles dont les parties devaient discuter lors du dialogue compétitif, la décision de repousser leur négociation à la suite de l'adjudication n'est pas judicieuse. En effet, c'est non seulement pour des considérations d'équité entre les soumissionnaires que la SAAQ aurait dû imposer, au terme du dialogue, les conditions qui s'appliquent⁴⁹, mais aussi pour s'assurer que les dispositions contractuelles ne lui sont pas indûment défavorables. Par ce report des négociations, la SAAQ se met dans une situation où elle est désormais condamnée à s'entendre avec l'alliance gagnante si elle veut que son projet de transformation numérique aille de l'avant. Sachant que la SAAQ n'a plus d'autre option, l'Alliance a le champ libre pour imposer des conditions contractuelles qui l'avantagent.

Le processus d'appel d'offres vise précisément à remplacer les négociations par la mise en concurrence des soumissionnaires. Cela assure un processus transparent et équitable qui limite les risques de favoritisme ou de négociation opaque, incompatibles avec les principes guidant les contrats publics⁵⁰.

B/ L'entente de principe (mars 2017)

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 et SAP signent une entente de principe le 31 mars 2017 pour que certains travaux puissent démarrer avant la conclusion du contrat⁵¹. Comme le mentionne explicitement le préambule de cette entente, les parties souhaitent « entreprendre certaines démarches préliminaires et effectuer certaines interventions en vue du démarrage du Programme de transformation⁵² », et ce, alors que plusieurs clauses contractuelles demeurent en cours de négociation. Karl Malenfant explique lors de son témoignage devant la Commission que les équipes affectées au programme « brûlent du gaz » en attendant que l'Alliance et la SAAQ s'entendent sur une version finale du contrat à signer⁵³.

⁴⁴ Témoignage d'Éric Desaulniers, 16 octobre 2025, p. 270.

⁴⁵ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 260.

⁴⁶ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel expert révisé novembre 2025, p. 108-110.

⁴⁷ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 260.

⁴⁸ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 68-71.

⁴⁹ Elle pouvait aussi mettre les soumissionnaires en concurrence en considérant les modalités offertes dans un processus d'analyse qualitative.

⁵⁰ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2.

⁵¹ Pièce 74_P-1323, Entente de principe du 31 mars 2017.

⁵² Pièce 74_P-1640.70, Entente de principe du 31 mars 2017 et ses avenants, en liasse, p. 1.

⁵³ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 198-202.

Les « démarches préliminaires et interventions » visent autant la livraison à la SAAQ d'équipements et de logiciels nécessaires pour l'exécution du programme que la prestation de services professionnels par l'intégrateur, soit LGS⁵⁴. Bien qu'il soit prévu que l'Alliance ne facture les équipements et les logiciels à la SAAQ qu'après la signature du contrat, cette dernière doit immédiatement payer les services professionnels de LGS selon les taux horaires que prévoit la soumission amendée⁵⁵. L'entente de principe fixe toutefois un plafond du coût des services professionnels à 1,9 million \$⁵⁶.

L'entente de principe doit prendre fin au plus tard le 1^{er} mai 2017, de sorte qu'elle aura une durée maximale d'un mois⁵⁷. La Commission comprend de ce délai que les parties ont bon espoir de compléter rapidement la négociation du contrat et de le signer. Or, l'entente de principe fait l'objet de quatre avenants⁵⁸ qui repoussent la fin de l'entente de principe au 22 mai 2017⁵⁹, puis au 22 juin 2017⁶⁰. De plus, malgré ce qui est initialement prévu, la SAAQ paie certains équipements que livre l'Alliance avant la signature du contrat à intervenir⁶¹. Un avenant bonifie aussi le montant maximal que la SAAQ peut payer à l'Alliance en vertu de l'entente de principe de 1,9 million \$ à 2,7 millions \$⁶². Advenant un échec des négociations, il appert qu'il aurait été difficile, voire impossible, de récupérer ces sommes importantes déjà versées à l'Alliance.

La Commission souligne que la SAAQ débourse ces sommes substantielles sans que le contrat avec l'Alliance soit signé et sans avoir la certitude qu'il sera effectivement conclu⁶³. Selon Pierre St-Pierre, un membre de l'équipe de négociation de la SAAQ ayant plusieurs années d'expérience en gestion contractuelle, cette situation est hautement inhabituelle⁶⁴. La signature de l'entente de principe et de ses avenants démontre un empressement de la SAAQ à commencer les travaux⁶⁵, mais également que son processus contractuel est subordonné à l'exécution des travaux et non l'inverse. Dans tous les cas, la Commission réitère que la SAAQ abdique son rapport de force dans le cadre des négociations contractuelles : non seulement elle négocie le contrat après l'adjudication de l'appel d'offres, alors qu'il n'y a plus aucune concurrence, mais ce processus de négociation se poursuit alors que les travaux sont commencés et que la SAAQ a déjà acquitté des sommes substantielles. Il devient difficile pour elle, dans ce contexte, de reculer devant les demandes contractuelles de l'Alliance.

⁵⁴ Pièce 74_P-1640.70, Entente de principe du 31 mars 2017 et ses avenants, en liasse, p. 2.

⁵⁵ *ibid.*, p. 2-3 (art. 2, 7 et 9).

⁵⁶ *ibid.*, p. 2 (art. 5).

⁵⁷ *ibid.*, p. 2 (art. 6.4).

⁵⁸ *ibid.*, p. 4-18.

⁵⁹ *ibid.*, p. 15.

⁶⁰ *ibid.*, p. 7.

⁶¹ *ibid.*, p. 10 et 13.

⁶² *ibid.*, p. 7.

⁶³ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 53 et 77; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 228-229.

⁶⁴ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 44-47.

⁶⁵ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 198-199 et 228-230; Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 45-46.

C/ La conclusion de trois ententes contractuelles avec l'Alliance (juin 2017)

Ce n'est que le 14 juin 2017 que les négociations entre la SAAQ, LGS et SAP aboutissent. Or, ce que les documents d'appel d'offres prévoient comme un seul et même contrat entre l'alliance sélectionnée et la SAAQ⁶⁶ se décline finalement en trois ententes contractuelles distinctes : un contrat-cadre entre la SAAQ et l'Alliance SAP-LGS/IBM⁶⁷, un contrat de services professionnels et de vente d'équipements entre la SAAQ et LGS/IBM⁶⁸ et un contrat de licence et de droits d'utilisation de progiciels entre la SAAQ et LGS/IBM⁶⁹.

Ainsi, SAP n'est partie qu'au contrat-cadre, alors que LGS est signataire, pour sa part, des trois ententes contractuelles susmentionnées. LGS signe le contrat de licence à titre de « revendeur à valeur ajoutée » de SAP⁷⁰. Cette mécanique contractuelle particulière apparaît comme une solution créative, motivée principalement par le refus de SAP d'accepter que les clauses du contrat principal prévalent sur celles de ses propres contrats de licences⁷¹. Néanmoins, même si SAP ne signe pas le contrat de licence, il prévoit que « l'Éditeur [SAP] s'engage à agir avec prudence et diligence » et à « collaborer entièrement avec la Société » dans le cadre de l'exécution du contrat de licence par LGS⁷². Dans plusieurs clauses du contrat de licence, LGS se porte garante d'obligations qui relèvent en réalité de SAP⁷³.

Rappelons que la SAAQ exigeait la formation d'alliances pour que l'éditeur et l'intégrateur soient conjointement responsables de leurs travaux sans qu'ils puissent se dégager de leurs responsabilités en se blâmant mutuellement⁷⁴. Or, le refus de SAP de signer le projet de contrat que la SAAQ lui présente lors des négociations compromet cet objectif. Par la signature du contrat-cadre, et plus particulièrement sa clause de garantie analysée au prochain chapitre⁷⁵, la SAAQ souhaite obtenir l'engagement contractuel de SAP, préservant ainsi le concept d'alliance entre SAP et LGS⁷⁶. D'ailleurs, le préambule du contrat-cadre fait expressément état de la formation d'une alliance entre LGS et SAP dans le cadre du processus d'adjudication⁷⁷. Il n'en demeure pas moins qu'à l'évidence, les ententes contractuelles du 14 juin 2017 sont profondément différentes du projet de contrat prévu dans l'appel d'offres. Manifestement, en négociant et en signant les trois ententes contractuelles le 14 juin 2017, la SAAQ s'est éloignée du processus initialement mis en place, diminuant la force de son lien contractuel avec SAP.

⁶⁶ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 256-263.

⁶⁷ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre du 14 juin 2017.

⁶⁸ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes.

⁶⁹ Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels du 14 juin 2017.

⁷⁰ *ibid.*, p. 2.

⁷¹ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 49-53.

⁷² Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels du 14 juin 2017, p. 9 (art. 2.8).

⁷³ *ibid.*, p. 24-25, 30-31 et 34-35 (art. 20, 25 et 31).

⁷⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 249; Pièce 35_P-198-3, Appel d'offres P22899-3 (étape C) (addenda), p. 9 (réponse 24); Pièce 35_P-149, Appel d'offres amendé P22899-3 du 23 novembre 2016, p. 22. Voir également : Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015, p. 13.

⁷⁵ Voir partie III, chapitre 8, section H (i) (p. 250).

⁷⁶ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 49-50 et 53.

⁷⁷ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre du 14 juin 2017, p. 2.

D/ L'état de la connaissance des personnes en autorité

Le conseil d'administration de la SAAQ discute le 18 mai 2017 des négociations en vue de conclure un contrat avec l'Alliance⁷⁸. À ce moment-là, la direction fait une présentation des résultats de l'appel d'offres, des paramètres financiers du programme et de certains éléments figurant au contrat⁷⁹. Les membres du conseil d'administration ne prennent donc pas connaissance directement du contrat final, mais sont informés de ses paramètres importants.

Malgré certaines questions posées, elles et ils se sont essentiellement appuyés sur l'équipe de direction de la SAAQ, lui accordant leur confiance⁸⁰. Les membres ont néanmoins connaissance de certaines clauses particulières⁸¹, telles que la clause de partage de risques⁸² et la clause du prix maximal⁸³, que nous verrons au chapitre suivant⁸⁴. Il appert de leurs témoignages que leur compréhension de ces clauses importantes est néanmoins limitée⁸⁵. Ces deux clauses – à tout le moins les explications que donne à l'époque la direction – ont eu pour effet de rassurer les membres quant à d'éventuels dépassements de coûts⁸⁶. La présentation à laquelle ils et elles ont eu droit synthétise les futures clauses contractuelles sur deux diapositives, et ce, dans des termes plutôt rassurants⁸⁷. En fonction de cette présentation, le conseil d'administration autorise la direction à signer le contrat pour un montant maximal de 479 millions \$⁸⁸.

Du côté gouvernemental, Laurent Lessard est à l'époque le ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et donc responsable de la SAAQ⁸⁹. Il n'est pas informé de la signature du contrat⁹⁰. Bien qu'il le déplore⁹¹, il admet que la SAAQ n'avait aucune obligation de l'en informer⁹². Du moment où la SAAQ avait obtenu les autorisations nécessaires, elle pouvait aller de l'avant avec la conclusion du contrat⁹³. C'est quelques mois plus tard, à l'automne 2017, qu'il apprend la conclusion du contrat pour le programme CASA⁹⁴.

La conclusion du contrat après le processus d'appel d'offres ne s'est pas produite comme la SAAQ l'entendait initialement. Dans le prochain chapitre, nous nous penchons en détail sur le contenu des ententes, notamment la clause de partage de risques et les problèmes d'interprétation qu'elle pose.

⁷⁸ Pièce 42_P-262, Procès-verbal du CA du 18 mai 2017, p. 4-6.

⁷⁹ Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 14-19.

⁸⁰ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 35 et 79-70; Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 109; Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 169.

⁸¹ Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 159-169; Témoignage de Louise Champoux-Paillé, 15 mai 2025, p. 58-60; Témoignage d'André Caron, 15 mai 2025, p. 105-114; Témoignage de Corinne Charette, 15 mai 2025, p. 252-257; Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 83-88; Pièce 42_P-258, Note du VPRHFP au CTI-CVP du 3 mars 2017 et annexes; Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017; Pièce 42_P-262, Procès-verbal du CA du 18 mai 2017.

⁸² Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 11 (art. 7.4).

⁸³ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre du 14 juin 2017, p. 6 (art. 5.1).

⁸⁴ Voir partie III, chapitre 8, sections B (iii) (p. 232) et C (ii) (p. 236).

⁸⁵ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 184-187.

⁸⁶ Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 86-88; Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 190;

Témoignage d'André Caron, 15 mai 2025, p. 106-108.

⁸⁷ Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 20-21.

⁸⁸ *ibid.*, p. 19; Pièce 42_P-262, Procès-verbal du CA du 18 mai 2017, p. 5-6.

⁸⁹ Pour la notion de ministre responsable, voir partie II, chapitre 1, section B (ii) (p. 35).

⁹⁰ Témoignage de Laurent Lessard, 18 août 2025, p. 35.

⁹¹ *ibid.*, p. 35.

⁹² *ibid.*, p. 35.

⁹³ *ibid.*, p. 49-50.

⁹⁴ *ibid.*, p. 50-51.

CHAPITRE 8 – LE CONTRAT CONCLU AVEC L'ALLIANCE

Les trois ententes du 14 juin 2017 constituent l'encadrement contractuel du programme Carrefour des services d'affaires (CASA). Nous examinons leur contenu en détail dans le présent chapitre. Nous commençons par la relation entre les trois ententes et les autres documents contractuels (section A). Nous présentons ensuite les paramètres fondamentaux de ce contrat, soit sa portée, sa durée et son prix (section B). Nous entrons par la suite dans des aspects où les interprétations divergent, soit le type de contrat (sa nature juridique) et le partage de risques (section C). Nous abordons par après les notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (section D) et passons en revue plusieurs modalités d'exécution des services professionnels (section E).

Nous traitons ensuite de thèmes touchant la propriété intellectuelle (section F), plus particulièrement l'acquisition des licences et la personnalisation de la suite de progiciel de gestion intégré (PGI). Le contrat prévoit également le contrôle de la qualité par une firme de vérificateurs indépendants (section G). Le chapitre se termine par l'examen des mécanismes de garantie et de responsabilité (section H), du mécanisme de règlement des différends (section I) et des situations où le contrat peut être résilié (section J).

A/ La relation entre les trois ententes et les autres documents contractuels

Le contrat-cadre prévoit la relation entre les trois ententes contractuelles et différents autres instruments juridiques.

Tout d'abord, le contrat-cadre prévoit que les documents contractuels qui lient les parties ne se limitent pas aux trois contrats conclus le 14 juin 2017. Ils comprennent également l'entente de principe du 31 mars 2017¹, les documents d'appel d'offres², la soumission initiale du 4 avril 2016 de l'Alliance³ et la soumission amendée du 23 janvier 2017⁴. Alors que les documents d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicateur constituent habituellement le cœur d'un contrat public adjugé par appel d'offres, la réalité observée dans le cas présent échappe à cette pratique courante.

¹ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 4 (art. 1.3.1).

² *ibid.*, p. 4 (art. 1.3.2).

³ *ibid.*, p. 4 (art. 1.3.3).

⁴ *ibid.*, p. 4 (art. 1.3.3).

En cas d'incompatibilité entre l'un ou l'autre des documents contractuels précités, les clauses des trois ententes contractuelles signées le 14 juin 2017 ont préséance sur les documents d'appel d'offres ainsi que sur les soumissions de l'Alliance⁵. Par conséquent, les clauses négociées après l'adjudication ont préséance sur les documents d'appel d'offres, qui eux sont les seuls à avoir été publiés au Système électronique d'appel d'offres (SEAO) et dont les autres soumissionnaires ont eu connaissance lors du processus d'appel d'offres pour choisir de soumissionner ou pas et pour fixer leur prix. Cette situation illustre l'ampleur et la gravité des enjeux qu'engendre une négociation post-adjudication. D'ailleurs, les parties expliquent expressément que « [I]es stipulations du Contrat ont fait l'objet de discussions dans le cadre du dialogue compétitif et de discussions postérieures à l'adjudication afin d'élaborer la version finale du Contrat⁶ ».

B/ Les paramètres fondamentaux

Nous nous tournons maintenant vers les paramètres fondamentaux d'un projet technologique, soit sa portée (sous-section i), sa durée (sous-section ii) et son coût (sous-section iii).

(i) La portée

L'incorporation des documents d'appel d'offres et des soumissions dans les trois contrats rend ces derniers relativement laconiques quant à la prestation que l'Alliance doit fournir. À titre d'exemple, le contrat-cadre indique simplement que l'Alliance a la responsabilité générale de « fournir les biens et services requis aux fins de la mise en œuvre, de l'exploitation et de l'évolution de la Solution » et de collaborer avec la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) dans le cadre de l'exécution du contrat en « tenant compte des recommandations de la Société⁷ ».

Ainsi, malgré cette préséance des trois ententes contractuelles, elles ne contiennent pas de nombreuses obligations contractuelles importantes. Celles-ci se retrouvent plutôt dans les documents d'appel d'offres⁸.

Néanmoins, il est expressément prévu que les contrats s'inscrivent dans un « [p]rogramme de transformation organisationnelle » de la SAAQ⁹. Si la pierre d'assise de cette transformation est l'implantation d'une suite de PGI, le chantier est donc plus vaste. Le programme nécessite l'implication de toutes les vice-présidences de la SAAQ et touche la majorité de son personnel, de sa clientèle et de ses partenaires¹⁰. Le contrat-cadre établit clairement que ce programme de transformation engendrera une évolution et une actualisation des solutions organisationnelles de la SAAQ¹¹. L'intégrateur LGS/IBM ne peut donc ignorer que le programme dans lequel il s'aventure comporte des risques non négligeables compte tenu de son ampleur et de son aspect transformationnel.

⁵ *ibid.*, p. 3-4 (art. 1.3 et 1.4).

⁶ *ibid.*, p. 4 (art. 1.6).

⁷ *ibid.*, p. 5-6 (art. 3.1 et 3.2). Ces clauses renvoient ensuite aux obligations aux responsabilités de l'Alliance que prévoient les deux autres contrats.

⁸ C'est le cas à titre d'exemple des méthodes de travail agiles, à la section E (iii) (p. 245), et du fonctionnement par binôme, à la section E (iv) (p. 247).

⁹ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 5 (art. 2).

¹⁰ *ibid.*, p. 5 (art. 2).

¹¹ *ibid.*, p. 5 (art. 2).

(ii) La durée

Malgré leur signature le 14 juin 2017, les contrats entrent en vigueur rétroactivement au 31 mars 2017¹², soit la date de la signature de l'entente de principe¹³. La relation contractuelle entre la SAAQ et l'Alliance doit donc prendre fin le 31 mars 2027, soit 10 ans après la signature de l'entente de principe¹⁴.

Néanmoins, le contrat-cadre prévoit que le programme « doit être réalisé sur l'horizon du plan stratégique 2016-2020 de la Société¹⁵ », sans préciser plus amplement les implications de cette échéance.

Le contrat-cadre prévoit deux phases distinctes pour l'exécution des obligations contractuelles¹⁶. La première est intitulée « phase de mise en œuvre » ou encore « phase de réalisation » et correspond à la période entre la signature des contrats et l'acceptation définitive de tous les lots de travail de toutes les livraisons¹⁷. La deuxième phase est quant à elle intitulée « phase d'exploitation » ou « phase après réalisation » et correspond à la période entre cette acceptation définitive et la fin du contrat-cadre¹⁸. Certaines clauses des trois ententes contractuelles s'appliquent de façon différente en fonction de la phase concernée¹⁹. Selon le calendrier préliminaire des travaux convenu en 2017, la phase de mise en œuvre doit s'échelonner sur les années un à cinq et la phase d'exploitation sur les années six à dix²⁰.

(iii) Le prix

La SAAQ s'engage à verser la somme maximale de 458 408 761 \$ à l'Alliance pour l'exécution des contrats²¹. Ce montant englobe les sommes déjà versées à l'Alliance dans le cadre de l'entente de principe et de ses avenants²². Ce montant inclut expressément « l'exécution complète et entière des obligations prévues au Contrat²³ ». Or, nous verrons que les parties se comportent plutôt comme si la somme de 458 millions \$ représentait le montant maximal à leur disposition (sous réserve d'éventuels avenants) pour le programme, sans pour autant qu'elles doivent exécuter complètement et entièrement les obligations prévues au contrat²⁴.

Le contrat de services professionnels contient deux enveloppes budgétaires. La première enveloppe couvre l'investissement pour concevoir et mettre en œuvre la solution technologique. La seconde, la « récurrence », consiste en une banque d'heures de services professionnels qui permettront de l'ajuster et d'assurer son entretien dans les années suivant sa réalisation²⁵. La somme de 458 408 761 \$ se ventile comme suit :

¹² *ibid.*, 2017, p. 6 (art. 4); Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 10 (art. 5); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 6 (art. 5).

¹³ Sur l'entente de principe, voir partie III, chapitre 7, section B (p. 226).

¹⁴ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 (art. 4.2); Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 10 (art. 5.2); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 6 (art. 5.2).

¹⁵ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 5 (art. 2, al. 3).

¹⁶ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 6 (art. 5.3).

¹⁷ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 3 (art. 1.2).

¹⁸ *ibid.*, p. 3 (art. 1.2).

¹⁹ Voir par exemple la Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 8-10 (art. 7).

²⁰ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels.

²¹ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 (art. 5.1).

²² *ibid.*, p. 6 (art. 5.3).

²³ *ibid.*, p. 6 (art. 5.1).

²⁴ Voir partie III, chapitre 12, section A (i) (p. 333) et partie IV, chapitre 9 (p. 473).

²⁵ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 32-33.

- Un montant de 87,8 millions \$ est prévu pour les licences, les droits d'utilisation infonuagiques²⁶ et les services de soutien technique et de maintenance de progiciels. Ce montant comprend en grande partie des prix fixes, tels que le coût d'acquisition initial des licences de SAP et des programmes de développement personnalisé (*custom development programs* ou CDP)²⁷ ainsi que le coût d'acquisition des licences de progiciels tiers²⁸. Cela dit, le contrat de licence fera plus tard l'objet d'avenants ayant pour effet de hausser le montant²⁹.
- Un montant de 48,7 millions \$ est prévu pour les infrastructures matérielles et logicielles; il est établi au moyen des bordereaux de prix détaillant le coût des équipements³⁰.
- Un montant de 275,4 millions \$ est prévu pour les services professionnels; il se fonde sur des grilles de taux horaires préalablement convenues et annexées au contrat de services professionnels³¹.
- Un montant de 46,5 millions \$ sert de réserve pour les modules et les travaux complémentaires³².

Tableau 7. Ventilation du contrat avec l'Alliance ou coûts externes (juillet 2017)³³

	Programme CASA (investissement)	Récurrence (10 ans)	Total
Licences	37 M\$	51 M\$	88 M\$
Infrastructures matérielles et logicielles	27 M\$	21 M\$	49 M\$
Services professionnels	167 M\$	108 M\$	275 M\$
Réserve pour travaux complémentaires	17 M\$	30 M\$	47 M\$
Total	248 M\$	210 M\$	458 M\$

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

Le contrat-cadre prévoit que la SAAQ ne s'engage pas à verser à l'Alliance la somme maximale de 458 408 761 \$³⁴. La SAAQ peut donc réduire à son gré la portée du contrat et retirer des livrables³⁵. Elle peut aussi ne pas octroyer à l'Alliance la « réserve pour travaux supplémentaires³⁶ ». La SAAQ fait de ce pouvoir une interprétation singulière : selon Karl Malenfant et plusieurs autres membres du personnel impliqués dans la gestion financière du programme, certaines sommes prévues au contrat peuvent être retirées pour ensuite être réallouées à d'autres fins³⁷. La Commission n'est pas en mesure de trouver le fondement du droit de réallouer des sommes prévues aux contrats à d'autres fins. Il en sera question dans la prochaine partie³⁸.

²⁶ Voir aussi ci-dessous, section F (p. 248).

²⁷ Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 19 (art. 16.4) et 23 (art. 17.4); Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 78-79. Pour une description, voir chapitre 10, section A (p. 280).

²⁸ Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 18 (art. 16.1), sous réserve de variations en raison du nombre d'utilisateurs (p. 19-20 (art. 16.3.1 et 16.5.4)). Sur les licences et les CDP, voir ci-dessous, section F (p. 248).

²⁹ À titre d'exemple : Pièce 40_P-220, Amendements CST et IRP 06, 12, 33 et 39, en liasse.

³⁰ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 37-139 (annexes AA), 155-156 (annexe B-1) et 159-160 (annexe C-1).

³¹ *ibid.*, p. 19 (art. 11) et 172-178 (annexe C-3). Pour un exemple de grille, voir partie III, chapitre 9, section C (iv), tableau 10 (p. 267).

³² *ibid.*, p. 175.

³³ À partir de : Pièce 2_X-2241, Documents préparés par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025.

³⁴ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 (art. 5.1).

³⁵ *ibid.*, p. 6 (art. 3.3). Voir aussi Pièce 40_P-215, Contrat de services professionnels et de vente d'équipements, 14 juin 2017, p. 19 (art. 11.5).

³⁶ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 7 (art. 5.5).

³⁷ Témoignage de François Geoffron, 14 mai 2025, p. 167-168; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 154-157; Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 35-41; Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 87-89; Pièce 73_P-1015.1, Suivi du projet CASA présenté au conseil d'administration le 23 mars 2020, p. 9.

³⁸ Voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

Il est à noter que le prix soumis par l'Alliance lors de l'appel d'offres est de 479,4 millions \$, mais que le contrat signé est d'une valeur de 458,4 millions \$. La négociation entre la SAAQ et SAP après l'adjudication explique cette différence : elle mène à une diminution de 21 millions \$ du prix d'acquisition des licences³⁹.

C/ Le type de contrat et le partage de risques

Deux aspects interreliés demeurent ambigus : la nature de la relation contractuelle entre les parties, qui n'est pas définie explicitement dans le contrat-cadre (sous-section i), et le partage de risques, prévu au contrat de services professionnels, mais mal compris par plusieurs intervenantes et intervenants (sous-section ii).

(i) Le type de contrat

Le contrat-cadre avec l'Alliance ne précise pas la nature de la relation contractuelle entre les parties, à savoir 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 unitaire ou d'un contrat de partenariat. Le dernier chapitre de la partie précédente définit ces quatre types de contrats⁴⁰. Bien qu'il ne s'agisse pas de catégories nécessairement étanches, les parties risquent de faire face à des difficultés d'interprétation et d'application en cours d'exécution lorsque la nature du contrat n'est pas définie et que les clauses contractuelles s'avèrent ambiguës⁴¹.

Comme la SAAQ avait obtenu en 2015 la permission du Conseil du trésor de procéder à un appel d'offres dérogatoire, elle bénéficiait d'une certaine flexibilité à l'égard du cadre législatif alors en vigueur. Cette autorisation était cependant imprécise quant à la nature du contrat à intervenir entre la SAAQ et l'alliance sélectionnée. En effet, la demande renvoie directement au concept de partage de risques, ce qui laisse présager un contrat de partenariat⁴². Le corps du texte mentionne toutefois que le « projet sera divisé en forfaits qui correspondent à des livrables précis » et que « [l]a Société paiera l'*Alliance* à la livraison de chacun des livrables selon le prix convenu si les critères de performance sont atteints⁴³ », ce qui répond davantage à la définition d'un contrat à forfait⁴⁴.

Cette ambiguïté quant à la nature du contrat est également apparente lors du processus d'appel d'offres. En effet, les soumissionnaires potentiels ont alors l'occasion de poser des questions à la SAAQ, auxquelles elle répond sous la forme d'addendas disponibles à tous les autres soumissionnaires potentiels⁴⁵. Lors du troisième appel d'offres, plusieurs de ces questions portent sur des sujets connexes à la nature du contrat qu'elle souhaite conclure⁴⁶. En réponse, la société d'État évite de qualifier sa nature et se contente de renvoyer à la clause de partage de risques. Elle ajoute cependant que :

³⁹ Voir partie III, chapitre 7, section B (p. 227). Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint panel experts révisé novembre 2025, p. 107.

⁴⁰ Sur les différents types de contrats possibles, voir partie II, chapitre 4, section C (i) (c) (2) (p. 99).

⁴¹ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 80-86.

⁴² Voir partie III, chapitre 5, section B (iii) (p. 170).

⁴³ Pièce 14_P-13, CT général 214920, 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4 [italique, soulignement et gras dans l'original].

⁴⁴ Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 286-287.

⁴⁵ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (p. 183).

⁴⁶ Pièce 74_P-1371, Addendas 1 à 43 à l'AO P22899-3, p. 7 (question et réponse n° 19), 20-21 (question et réponse n° 46) et 107 (question et réponse n° 148).

1. le montant total du contrat ne pourra être dépassé⁴⁷;
2. l'alliance choisie devra terminer les travaux à ses frais si les travaux ne sont pas finalisés et que l'enveloppe budgétaire est épuisée⁴⁸;
3. « l'approche identifiée n'est donc pas de type temps et matériel [à taux horaire ou journalier] avec plafond financier⁴⁹ ».

Devant la Commission, Karl Malenfant insiste pour sa part sur le fait qu'il n'a jamais eu l'intention de lancer un appel d'offres ayant pour objet un contrat à forfait⁵⁰.

Dans les trois ententes contractuelles, certaines clauses empruntent à la fois aux contrats à forfait, à taux et de partenariat, comme le montrent les exemples suivants :

- **Contrat à forfait :** Tel qu'indiqué à la section précédente, la SAAQ s'engage à verser à l'Alliance la somme maximale de 458 408 761 \$ pour l'exécution complète et entière des obligations prévues au contrat⁵¹. Dans la même veine, la clause de partage de risques prévue au contrat de services professionnels, dont traite la prochaine sous-section, prévoit que l'Alliance pourrait devoir exécuter des travaux à coût nul si le budget est dépassé⁵². Notons aussi que l'Alliance détient la responsabilité, en amont, de présenter une stratégie de mise en œuvre et d'estimer les efforts nécessaires à la livraison de la suite de PGI. En ce sens, la SAAQ a demandé de proposer une soumission sur la base d'un résultat précis, ce qui correspond au contrat de type forfaitaire.
- **Contrat à taux :** Comme nous le verrons à la prochaine section, la SAAQ conserve la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du programme⁵³ de sorte que les décisions relatives à l'exécution des travaux lui appartiennent⁵⁴. Le fait que le donneur d'ouvrage détienne la maîtrise d'œuvre est généralement associé à un contrat à taux⁵⁵.
- **Contrat de partenariat :** Une clause du contrat de services professionnels mentionne que l'objectif est « d'établir un réel partenariat gagnant-gagnant et [de] faire en sorte de gérer ensemble le Programme, de se partager les économies et de limiter les dépassements⁵⁶ » de coûts. Même si une disposition de la clause de partage de risques mentionne que l'Alliance pourrait devoir effectuer des travaux à coût nul, ce qui s'apparente à un contrat à forfait, l'inclusion même d'une formule de partage de risques au contrat de services professionnels le rapproche davantage d'un contrat de partenariat.

Karl Malenfant témoigne devant la Commission que la SAAQ souhaitait s'éloigner à la fois du contrat à forfait et du contrat à taux, qu'il appelle « temps et matériel », qu'elle juge inadéquats pour le programme. L'ajout d'une clause de partage de risques permettait ainsi de trouver un « équilibre⁵⁷ ». Or, si l'objectif de la SAAQ était d'innover et de créer un nouveau modèle d'entente contractuelle répondant aux particularités du programme, il en résulte plutôt une grande confusion et un manque de prévisibilité⁵⁸.

⁴⁷ *ibid.*, p. 7 (question et réponse n° 19).

⁴⁸ *ibid.*, p. 20-21 (question et réponse n° 46).

⁴⁹ *ibid.*, p. 107 (question et réponse n° 148).

⁵⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 18 septembre 2025, p. 270 et 281; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 197-198; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 66 et 178.

⁵¹ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 (art. 5.1).

⁵² Pièce 74_P-1371, Addendas 1 à 43 à l'AO P22899-3, p. 107 (question et réponse n° 46).

⁵³ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 7 (art. 6.1).

⁵⁴ Voir ci-dessous, section D (p. 240).

⁵⁵ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 81-82.

⁵⁶ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 11 (art. 7.4) [soulignement ajouté].

⁵⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 102-104.

⁵⁸ Voir partie IV, chapitre 5 (p. 451).

Ainsi, dans le cadre du processus de médiation que nous verrons dans un prochain chapitre⁵⁹, alors que la SAAQ et l'intégrateur LGS/IBM ont signé le contrat-cadre depuis environ trois ans, ces parties adoptent des positions diamétralement opposées quant à la nature juridique du contrat. Selon la SAAQ, « les dispositions du contrat et celles des documents d'appel d'offres, dont l'inclusion d'une contingence contractuelle, sont de la nature d'un contrat à forfait⁶⁰ ». LGS/IBM, pour sa part, allègue que le contrat est nécessairement à taux puisque l'Alliance ne peut être tenue de respecter un prix forfaitaire alors que la SAAQ est maître d'œuvre⁶¹.

D'ailleurs, pendant les travaux de la Commission, plusieurs intervenantes et intervenants ont avancé des interprétations différentes et contradictoires quant à la nature du contrat. Des personnes au cœur du programme ont tour à tour témoigné qu'il s'agissait d'un contrat à forfait⁶², d'un contrat de partenariat⁶³ et d'un contrat à taux avec un plafond⁶⁴. Madeleine Chagnon, consultante externe dont la SAAQ a notamment retenu les services pour la rédaction des documents d'appel d'offres, est incapable de répondre à la question et se contente de renvoyer à la clause de partage de risques⁶⁵. Finalement, selon d'autres témoins qu'a entendus la Commission, la nature juridique du contrat change en cours de route, devenant à forfait à la suite du règlement à l'amiable (transaction) en 2020⁶⁶. Le témoignage de Karl Malenfant est autrement plus ambigu : il mentionne ne « pas être dans un projet forfaitaire⁶⁷ », mais confirme du même souffle que, dans le cadre de la médiation, la SAAQ adopte une position dans laquelle les obligations contractuelles s'apparentent à un projet forfaitaire⁶⁸.

(ii) La clause de partage de risques

La nature juridique insaisissable du contrat-cadre repose en partie sur le concept de partage de risques défini au contrat de services professionnels. Cette clause⁶⁹, inspirée par un projet similaire chez Hydro-Québec (sous-section a), établit certaines modalités importantes du paiement des services professionnels de l'Alliance (sous-section c). Elle est liée à plusieurs autres clauses contractuelles et a fait l'objet de moult difficultés d'interprétation et d'application, autant avant qu'après la signature du contrat (sous-section b).

⁵⁹ Voir partie III, chapitre 10, section G (ii) (p. 311).

⁶⁰ Pièce 41_P-226, Mémoire de médiation produit par la SAAQ, 4 septembre 2020, p. 11 (paragr. 29).

⁶¹ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 19 (paragr. 79).

⁶² Témoignage de Corinne Charette, 15 mai 2025, p. 253-255; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 335-337. Notons que Martine Gagné témoigne qu'il y avait un débat interne chez LGS/IBM sur la nature du contrat. Elle est personnellement d'avis qu'il s'agit d'un contrat à temps et matériel avec un plafond, alors que la direction d'IBM était d'avis qu'il s'agissait d'un contrat forfaitaire.

⁶³ Témoignage de Francis Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 19-20.

⁶⁴ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 239-247; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 146-147 et 171-172; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 335-336.

⁶⁵ Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 129-173.

⁶⁶ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 212-213. Voir partie III, chapitre 10, section H (p. 314).

⁶⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 178.

⁶⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 156. Voir également Pièce 74_P-1640.67, Déclaration sous serment de Karl Malenfant, 16 octobre 2025, p. 20-21 (paragr. 112 à 118).

⁶⁹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 11 (art. 7.4) et 202-209 (annexe G).

(a) Ses origines

La clause de partage de risques vient d'une initiative de l'équipe de Karl Malenfant et d'un projet antérieur dont il a été responsable. Comme expliqué au début de la présente partie⁷⁰, lorsqu'il est employé chez Hydro-Québec dans les années 2000, Karl Malenfant travaille sur le projet Système d'information clientèle (SIC)⁷¹. Le projet SIC présente plusieurs similitudes avec le programme CASA, notamment une implantation majeure d'un produit de l'éditeur SAP⁷². Le projet SIC comporte également une clause de partage de risques censée minimiser d'éventuels dépassements de coûts selon l'analyse qu'en fait la Régie de l'énergie au stade de l'autorisation du projet en 2002⁷³. En réponse au souhait de la présidente-directrice générale de la SAAQ, Nathalie Tremblay, d'avoir une formule innovante dans le contrat⁷⁴, l'équipe de Karl Malenfant introduit la clause de partage de risques à l'appel d'offres⁷⁵. Karl Malenfant contacte d'ailleurs des personnes qui étaient des collègues chez Hydro-Québec afin d'obtenir la documentation du projet SIC pour aider son équipe à rédiger les documents d'appel d'offres de la SAAQ⁷⁶.

Tel que le mentionne un chapitre précédent⁷⁷, le 16 décembre 2014, Karl Malenfant présente au comité directeur du plan de pérennité le positionnement d'un PGI⁷⁸ ainsi qu'une première stratégie de recours au marché pour l'acquisition d'une suite de PGI. Sa stratégie annonce déjà son intention de considérer l'établissement d'un « partenariat avec partage de risques⁷⁹ » avec les fournisseurs sélectionnés. La clause de partage de risques émane donc de Karl Malenfant; c'est lui qui en expliquera le fonctionnement à la Direction des affaires juridiques (DAJ) de la SAAQ et non l'inverse⁸⁰.

Au cours de la même période, la SAAQ est en discussion avec le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) afin de faire autoriser le processus d'appel d'offres dérogatoire, tel que l'expose un chapitre précédent⁸¹. Au bout du compte, la clause de partage de risques ne figure pas de manière claire et transparente à la demande au Conseil du trésor⁸². Le 5 juin 2015, une stratégie de recours au marché plus raffinée est présentée au comité directeur du plan de pérennité⁸³. Elle fait état du concept de partage de risques qui apparaît plus tard dans les documents d'appel d'offres.

⁷⁰ Voir partie III, chapitre 3, section A (p. 131) et chapitre 4 (p. 150).

⁷¹ Témoignage de Karl Malenfant, 17 septembre 2025, p. 144-150.

⁷² Pièce 74_P-1048, Décision de la Régie de l'énergie, 12 décembre 2002, p. 5 et 15; Pièce CESIS_P-2536, Complément d'information de candidature, VPTI-SAAQ, Karl Malenfant, 1^{er} mai 2025, p. 2.

⁷³ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 34; Pièce 74_P-1048, Décision de la Régie de l'énergie, 12 décembre 2002, p. 17; Pièce 74_P-1234, Courriel de Madeleine Chagnon et envoi du Document de travail sur la formule de partage de risque du 25 novembre 2014.

⁷⁴ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 179.

⁷⁵ Pièce 74_P-1234, Courriel de Madeleine Chagnon et envoi du Document de travail sur la formule de partage de risque du 25 novembre 2014.

⁷⁶ Pièce 74_P-1049, Échange de courriels LinkedIn entre Karl Malenfant et Caroline Foldes-Busque, 15 février 2015.

⁷⁷ Voir partie III, chapitre 3, section D (ii) (p. 148).

⁷⁸ Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 15.

⁷⁹ Pièce 74_P-1134, Présentation au comité directeur du plan de pérennité, stratégie de recours au marché, 16 décembre 2014, p. 3.

⁸⁰ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 77.

⁸¹ Voir partie III, chapitre 5, section A (p. 164).

⁸² Voir partie III, chapitre 5, section B (iii) (p. 170).

⁸³ Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015.

(b) L'incompréhension qu'elle suscite

La SAAQ publie une première version des modalités relatives à la clause de partage de risques dans les documents du troisième appel d'offres⁸⁴. Cette clause suscite plusieurs questions chez les soumissionnaires potentiels, et la SAAQ publie des addendas afin d'y répondre⁸⁵. Comme mentionné dans un précédent chapitre⁸⁶, dans le cadre du dialogue compétitif (étape F), les questionnements des deux alliances toujours dans la course subsistent en ce qui a trait à la clause de partage de risques⁸⁷. Plusieurs témoins de l'intégrateur LGS/IBM affirment que cette clause portait à confusion et générait beaucoup d'appréhensions et d'incertitude⁸⁸. Cette mauvaise compréhension par les alliances soumissionnaires est également admise par Karl Malenfant⁸⁹.

Après les ateliers du dialogue compétitif, le 19 décembre 2016, la SAAQ publie un addenda au processus d'appel d'offres qui remplace entièrement la section portant sur le partage de risques⁹⁰. Cette modification apportée à un élément central de l'appel d'offres se présente donc de façon tardive, après l'élimination de certains soumissionnaires, tels que l'Alliance CGI-Oracle.

(c) Son contenu

Le contrat de services professionnels mentionne qu'«aux fins d'établir un réel partenariat gagnant-gagnant et de faire en sorte de gérer ensemble le programme, de se partager les économies et de limiter les dépassements, les parties appliqueront la formule de partage de risque [*sic*]⁹¹ ». Le contrat reprend en annexe le contenu de la section de l'appel d'offres qui décrit cette formule, amendée en fonction de l'addenda du 19 décembre 2016⁹².

Cependant, le contrat prévoit que de nombreux détails de la clause de partage de risques seront prévus dans des ententes qui ne sont pas conclues au moment de la signature des trois ententes contractuelles. Tout d'abord, un futur « plan de qualité programme » (PQP) précise les modalités d'application particulières du partage de risques⁹³. De même, les futures ententes de lots détermineront pour chaque subdivision du programme CASA si la clause de partage de risques s'applique ou pas⁹⁴. La section sur les modalités d'exécution des services professionnels ci-dessous décrit tant le PQP que les ententes de lots⁹⁵.

⁸⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 153-155.

⁸⁵ Pièce 74_P-1371, Addendas 1 à 43 à l'AO P22899-3, p. 2 (addenda 1, questions 5 à 8), 6 (addenda 3, question 16) et 20 (addenda 5, questions 45 et 46).

⁸⁶ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (a) (p. 208).

⁸⁷ Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au dialogue compétitif, p. 21-22, 46, 51, 115, 128 et 133.

⁸⁸ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 336-340; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 149-156, 169-170 et 232-233; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 239 et 285-288; Pièce 79_P-1814, Notes de Me Jean-Benoît Pouliot envoyées à Karl Malenfant portant sur le dialogue compétitif, journée du 25 octobre 2016 entre LGS/IBM, p. 16.

⁸⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 100-102.

⁹⁰ Pièce 35_P-167, Addenda numéro 11 (étape F) à l'appel d'offres P22899-3 daté du 19 décembre 2019.

⁹¹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 11 (art. 7.4).

⁹² *ibid.*, p. 202-209 (annexe G).

⁹³ *ibid.*, p. 202 (annexe G).

⁹⁴ *ibid.*, p. 10 (art. 7.3.4.2).

⁹⁵ Voir ci-dessous, respectivement section E (ii) (p. 244) et section E (i) (p. 243).

Le contrat décrit néanmoins la mécanique du partage de risques qui pourrait s'appliquer ou pas à chaque lot. Chaque entente de lot doit prévoir les coûts associés, que ce soit l'Alliance ou la SAAQ qui les assume⁹⁶. Lorsqu'un lot est complété, les parties calculent si leurs coûts sont inférieurs ou supérieurs à ceux prévus dans l'entente spécifique à ce lot. Plusieurs scénarios peuvent alors se présenter, simplifiés ci-dessous et schématisés à la figure 14 :

- Si les deux parties réalisent des économies, elles s'additionnent et forment une économie commune et globale, tel qu'illustré à l'exemple A de la figure 14. Celle-ci est ensuite mise de côté en proposition égale (50 %-50 %) dans une réserve, nommée « en banque⁹⁷ », et ce, même si l'une des parties réalise des économies plus importantes que l'autre partie. À la fin d'une livraison, les montants « en banque » sont transférés dans la livraison suivante.
- Si les deux parties enregistrent des pertes, les économies accumulées dans leurs banques respectives les financent d'abord ou, si elles sont insuffisantes, c'est la contingence contractuelle qui les finance⁹⁸. Comme on le voit à l'exemple B de la figure 14, si la contingence contractuelle est également insuffisante, l'Alliance réalise alors les travaux à coût nul⁹⁹.
- Si l'une des parties réalise une économie et l'autre enregistre une perte, l'économie de l'une sert d'abord à éponger la perte de l'autre. S'il en résulte une économie, les parties la partagent selon la formule au point (a) ci-dessus. S'il en résulte une perte, tel qu'illustré à l'exemple C de la figure 14, la partie concernée la finance selon la formule au point (b).

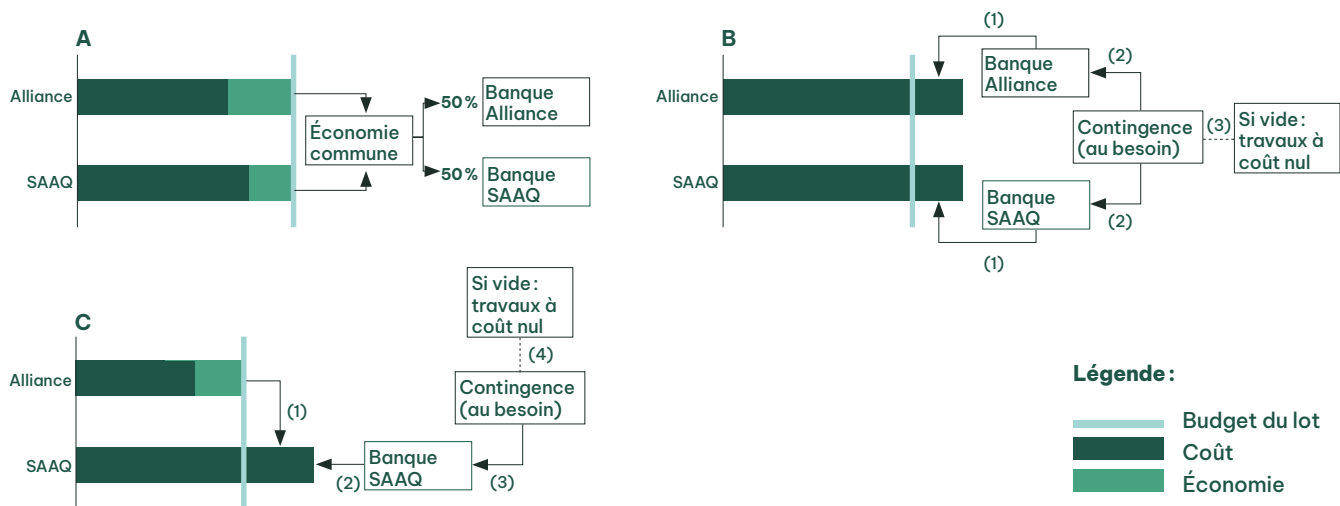


Figure 14. Fonctionnement simplifié de la clause de partage de risques

Si l'Alliance termine le programme avec des économies accumulées dans sa « banque », elle s'en verra verser l'entièreté. De plus, s'il reste des sommes inutilisées dans la contingence contractuelle à la fin du programme, l'Alliance se verra verser 10 % du solde.

⁹⁶ Voir ci-dessous, section E (i) (p. 243). Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 10 (art. 7.3.4.2).

⁹⁷ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 202. Un montant jusqu'à concurrence de 10 % du budget du lot peut être retourné aux parties dans leurs banques respectives; il s'agit du montant de l'enveloppe de partage de risques. Si l'économie réalisée lors d'un lot dépasse le montant de l'enveloppe de partage de risques, le surplus est versé à la contingence contractuelle.

⁹⁸ Dans la mesure où l'Alliance doit puiser dans la contingence contractuelle, elle voit ses tarifs réduits selon une formule prédéfinie. Cette réduction peut varier de 15 % à 30 % des tarifs contractuels.

⁹⁹ Ces travaux à coût nul peuvent cependant être « remboursés » à l'Alliance dans la mesure où il y a un solde de contingence à la fin du programme.

La Commission constate que, selon la mécanique de la clause de partage de risques, l'une des parties peut profiter de l'efficacité de l'autre partie ou encore subir son inefficacité, ce qui peut être source de mécontentement et d'iniquité. Il semble cependant que la SAAQ était consciente de cette situation et l'assumait. En effet, lors de la présentation du 5 juin 2015 sur la stratégie de recours au marché, on mentionne que l'on souhaite « établir un réel partenariat avec son fournisseur (pas de *finger pointing* [on ne cherche pas à désigner des coupables]); on partage les économies et on limite les dépassements ensemble¹⁰⁰ ». Nabil Aboutanos, principal représentant de l'intégrateur LGS/IBM lors du processus d'appel d'offres, témoigne pour sa part qu'il n'avait pas pleinement compris que, si l'on appliquait la clause de partage de risques, LGS/IBM pouvait éventuellement devoir assumer des dépassements de coûts propres à la SAAQ¹⁰¹. La clause de partage de risques était relativement nouvelle¹⁰² et suscitait l'incompréhension chez plusieurs personnes. LGS/IBM n'avait jamais effectué de projet en partage de risques¹⁰³.

L'un des problèmes de la clause de partage de risques est l'optimisme – voire la naïveté – avec laquelle la SAAQ entrevoit son utilisation. Lors des présentations en juin 2015 portant sur le partage de risques, Karl Malenfant et son équipe mettent surtout l'accent sur le partenariat gagnant-gagnant et le partage des économies éventuelles¹⁰⁴. D'ailleurs, dans la version initiale des documents d'appel d'offres en 2015, avant que la SAAQ ne les amende en novembre 2016 après le dialogue compétitif, elle ne prévoit pas que l'alliance gagnante réalise des travaux à coût nul, comme si elle n'envisageait pas de dépassements de coûts¹⁰⁵. Le même biais figure dans la version finale de la clause incluse au contrat. La SAAQ y prévoit cinq scénarios d'application, dont deux mettent en scène des dépassements de coûts modestes (environ 20 %) et aucun d'eux ne prévoit que la SAAQ dépasse elle-même ses coûts internes¹⁰⁶. Or, nous verrons que les parties gèrent davantage des pertes que des économies, particulièrement dans le cadre de la livraison 2¹⁰⁷. À la prochaine partie, la Commission revient sur cet aspect fondamental du modèle contractuel du programme CASA¹⁰⁸.

D/ La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

Le contrat de services professionnels établit que la SAAQ détient à la fois la maîtrise d'ouvrage du programme CASA et la maîtrise d'œuvre¹⁰⁹.

La maîtrise d'ouvrage couvre la gestion des objectifs du programme, des délais, des coûts, des priorités, etc.¹¹⁰. Généralement, un organisme public détient la maîtrise d'ouvrage dans un tel projet. Il est le client et, par conséquent, le résultat du travail doit correspondre à ce qu'il désire obtenir, en fonction de sa capacité financière.

¹⁰⁰ Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015, p. 12.

¹⁰¹ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 157-158.

¹⁰² Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 17.

¹⁰³ *ibid.*, p. 17. Voir aussi Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 169-170.

¹⁰⁴ Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015, p. 9-12; Pièce 35_P-165, Présentation du 16 juin 2015 sur la stratégie commerciale d'acquisition, p. 9-12.

¹⁰⁵ Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 152-161; Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l'appel d'offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, p. 44 (section 2.6.9.1, point 5). Comparer à Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 153-155.

¹⁰⁶ Pièce 40_P-218, Annexe G, Formule de partage de risques, p. 5-8.

¹⁰⁷ Voir partie III, chapitre 10, section E, figure 21 (p. 302).

¹⁰⁸ Voir partie IV, chapitre 5 (p. 451).

¹⁰⁹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 7 (art. 6.1).

¹¹⁰ *ibid.*, p. 7 (art. 6.1.1).

La maîtrise d'œuvre, quant à elle, est définie comme « la gestion de la conception et de la réalisation des différents projets nécessaires à la concrétisation de la transformation¹¹¹ ». Le contrat de services professionnels précise donc une série de responsabilités que doit assumer la SAAQ, par exemple le respect du budget, du calendrier et de la portée, la gestion des ressources assignées au projet ainsi que l'approbation des changements aux processus d'affaires et aux progiciels¹¹². Pour ce faire, elle doit mobiliser plusieurs membres de son personnel dans le cadre du programme¹¹³. Le contrat spécifie qu'ils et elles apporteront « une connaissance approfondie des processus d'affaires actuels, des besoins énoncés, des solutions patrimoniales, le plan stratégique et des valeurs de l'organisation¹¹⁴ ».

Ajoutons qu'un certain nombre de clauses du contrat de services professionnels octroient à la SAAQ de larges pouvoirs dans le cadre de l'exécution du programme et confirment ainsi qu'elle en détient la maîtrise d'œuvre. Par exemple, la Société approuve au préalable les ressources que l'intégrateur LGS/IBM souhaite intégrer et peut en demander le remplacement¹¹⁵. Puis, par le biais du PQP et des ententes de lots dont il sera question à la prochaine section, elle contrôle les différents aspects de l'exécution du programme au fur et à mesure de son évolution, par exemple la séquence des activités à réaliser, la répartition des rôles et responsabilités pour chaque livrable et la répartition des efforts requis¹¹⁶. Des membres du personnel de LGS/IBM témoignent devant la Commission que, par conséquent, leur rôle était davantage de « conseiller » la SAAQ en fonction de leur expertise, et non de prendre les décisions¹¹⁷.

De la même manière, le contrat de services professionnels mentionne que « la mise en œuvre du Programme de transformation et la prestation des Services professionnels se feront en fonction des livraisons identifiées dans la Stratégie de mise en œuvre et le calendrier préliminaire élaborés par l'intégrateur [LGS/IBM]¹¹⁸ ». Même si cela implique – comme le prévoyaient les documents d'appel d'offres¹¹⁹ – que LGS/IBM devait élaborer la stratégie de mise en œuvre et le calendrier préliminaire, la preuve démontre que la SAAQ et plus particulièrement Karl Malenfant influencent fortement les paramètres de cette stratégie durant le dialogue compétitif, notamment en demandant aux alliances de raccourcir leur échéancier de réalisation, ce que l'Alliance a fait en réduisant le nombre de livraisons¹²⁰.

Des témoins de la SAAQ avancent, pour leur part, que la maîtrise d'œuvre du programme devait évoluer au fur et à mesure qu'il progressait¹²¹. En effet, la SAAQ souhaitait que l'Alliance prenne davantage de responsabilités en début de programme et qu'elle les transfère progressivement à la SAAQ une fois que son personnel aurait développé l'expertise requise, le tout dans une perspective d'autonomie à moyen et à long terme¹²². Or, si les documents contractuels prévoient le transfert de connaissances et l'autonomisation du personnel de la SAAQ¹²³, il n'en demeure pas moins qu'ils prévoient que la SAAQ détient pleinement la maîtrise d'œuvre à tous les stades du programme, même au début. À l'inverse, des témoins de LGS/IBM soutiennent devant la Commission qu'il était clair que la SAAQ – et plus particulièrement Karl Malenfant – souhaitait fermement conserver la maîtrise d'œuvre du programme¹²⁴.

¹¹¹ *ibid.*, p. 7 (art. 6.1.2).

¹¹² *ibid.*, p. 7 (art. 6.2).

¹¹³ *ibid.*, p. 7 (art. 6.3).

¹¹⁴ *ibid.*, p. 7 (art. 6.3).

¹¹⁵ Voir ci-dessous, section E (iv) (p. 247); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 14 (art. 8.2.1) et 16 (art. 8.7.1).

¹¹⁶ Voir ci-dessous, section E (i) (p. 243).

¹¹⁷ Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 19-24; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 240-241.

¹¹⁸ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 8 (art. 7.3.2.1).

¹¹⁹ Pièce 35_P-198.1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 113, section 2.10.9.

¹²⁰ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (a) (p. 208).

¹²¹ Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 36; Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 172-173.

¹²² Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 167; Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 36; Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 172-173; Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 197.

¹²³ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 8 (art. 7.1 et 7.2) et 210 (annexe H).

¹²⁴ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 300; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 170-172; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 287.

La Commission ne se prononce pas quant à l'opportunité pour la SAAQ de conserver la maîtrise d'œuvre du programme. Or, force est de constater que la SAAQ contrôle une partie importante des décisions relatives au déroulement du programme CASA. Francis Mathieu, responsable de la soumission de CGI lors du processus d'appel d'offres, s'est montré mal à l'aise à l'égard de ce choix, qu'il qualifie d'inhabituel de la part d'un client¹²⁵. Cette décision implique pour la SAAQ d'être bien outillée par le biais d'une solide expertise interne ou par l'aide d'un tiers indépendant¹²⁶ afin d'être en mesure d'assumer pleinement ses responsabilités de maître d'œuvre. De plus, elle rend moins réaliste sa volonté de faire porter l'entière responsabilité de la réussite du programme sur les épaules de l'Alliance.

De même, il existe une tension – voire une contradiction – entre le fait que la SAAQ conserve la maîtrise d'œuvre du programme et les autres clauses que contient typiquement un contrat à forfait, telle l'imposition d'une somme maximale¹²⁷, comme dans le cas présent¹²⁸. Notons que, dans le cas d'un contrat de type forfaitaire, c'est plutôt le prestataire de services, donc LGS/IBM, qui détient la maîtrise d'œuvre.

Conséquemment, par ce choix, la SAAQ devait être consciente qu'il allait être difficile de reprocher à l'Alliance les ratés dans l'exécution du programme puisqu'elle la contrôle elle-même¹²⁹. Dans son mémoire de médiation produit en 2020, alors que les parties se disputent notamment la responsabilité des dépassements de coûts¹³⁰, LGS/IBM allègue qu'il

serait en effet absurde que l'Alliance soit strictement tenue au budget prévu dans le contrat (et qu'elle en assume les dépassements de coûts), alors que ce n'est pas elle, mais plutôt la Société, qui gère la conception et la réalisation du projet, de même que le suivi de son calendrier et de ses coûts¹³¹.

E/ Les modalités d'exécution des services professionnels

Différentes modalités d'exécution encadrent les services professionnels de LGS/IBM dans le contrat. Tout d'abord, comme à l'étape d'appel d'offres, la mise en œuvre est découpée en livraisons et en lots de travail, qui feront chacun l'objet d'une entente de lot (sous-section i). Le contrat prévoit également un PQP, qui doit être conclu ultérieurement (sous-section ii). Finalement, le contrat définit qu'au quotidien, la réalisation du programme doit s'effectuer au moyen de méthodes agiles (sous-section iii), avec une direction qui fonctionne en binôme (sous-section iv) et des ressources humaines qui travaillent en français au siège social de la SAAQ, à Québec (sous-section v).

¹²⁵ Témoignage de Francis Mathieu, 3 octobre 2025, p. 230-235. Voir également Pièce 85_P-1887, Cahier de réponses 3 de l'Alliance CGI-Oracle, p. 8.

¹²⁶ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 17 et 84.

¹²⁷ *ibid.*, p. 81-85.

¹²⁸ Voir ci-dessus, section B (iii) (p. 232).

¹²⁹ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 81-84.

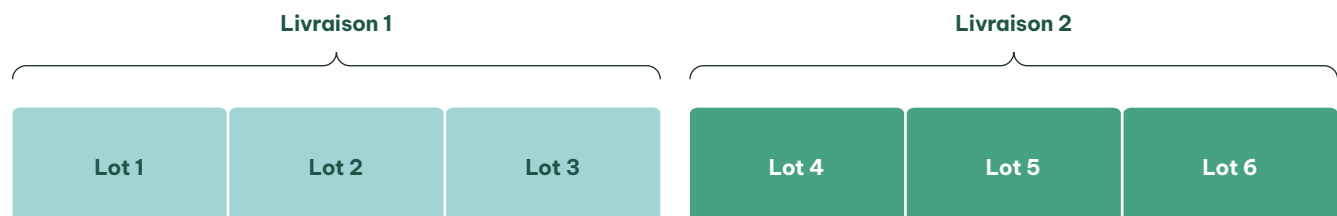
¹³⁰ Voir partie III, chapitre 10, section G (p. 310).

¹³¹ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 38 (paragr. 144-145).

(i) Le découpage du programme en livraisons et en lots de travail

Le contrat-cadre définit le terme « livraison » comme étant les différentes étapes de la mise en œuvre de la solution¹³². Les documents d'appel d'offres évoquent déjà ce concept¹³³. En effet, ils prévoient que les soumissionnaires proposent à la SAAQ une stratégie de mise en œuvre de la solution subdivisée en livraisons. Ce « découpage » devait permettre d'atteindre certains objectifs, notamment de minimiser les coûts et les efforts de mise en œuvre, de limiter les impacts sur les opérations et de récupérer le plus rapidement possible les bénéfices escomptés¹³⁴. Notons que le PQP, dont traite la prochaine sous-section, doit cristalliser les différentes livraisons prévues lors de la signature des ententes contractuelles en juin 2017¹³⁵.

Ensuite, comme dans sa soumission, l'intégrateur doit découper chaque livraison en « lots de travail¹³⁶ ». Les ententes contractuelles ne spécifient pas leur nature ou leurs coûts, mais le contrat de services professionnels précise que les lots devraient avoir une durée de plus ou moins six mois¹³⁷. En effet, il est prévu tel qu'indiqué ci-dessus que chaque lot fasse l'objet d'une entente spécifique à partir du moment où les travaux débutent¹³⁸. Ainsi, LGS/IBM doit soumettre à la SAAQ un projet d'entente de lot au moins 20 jours ouvrables avant le début des travaux visés afin que la seconde la « finalise » puis que les deux parties la signent¹³⁹. L'entente de lot comporte plusieurs éléments centraux pour la réalisation du programme, tels que la nature et les objectifs des travaux visés, la répartition des efforts et des rôles et responsabilités des parties, le calendrier de réalisation, les coûts, les critères de qualité et de performance, etc.



À titre indicatif seulement, identique à la figure 12 :
Schéma théorique du découpage des livraisons en lots de travail¹⁴⁰

On constate ainsi que les ententes de lots que les parties doivent signer en cours d'exécution du programme représentent elles-mêmes une série de « contrats » devant faire l'objet d'une négociation que mène Karl Malenfant pour le compte de la SAAQ¹⁴¹. Alors que les ententes contractuelles signées en juin 2017 fixent les grands paramètres contractuels du programme (par exemple, un prix maximal total, une stratégie de mise en œuvre et un calendrier préliminaire), le directeur du programme dispose donc, grâce aux ententes de lots, d'une grande marge de manœuvre décisionnelle lors de l'exécution du contrat. Comme les ententes de lots découlent du contrat de services professionnels, elles ne font pas l'objet d'un processus d'appel d'offres et ne sont pas publiées sur le SEAO et ainsi rendues publiques.

¹³² Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 3 (art. 1.2).

¹³³ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 114-119.

¹³⁴ *ibid.*, p. 114-115.

¹³⁵ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 8-9 (art. 7.3.3.1).

¹³⁶ *ibid.*, p. 8 (art. 7.3.2.2).

¹³⁷ *ibid.*, p. 10 (art. 7.3.4.5).

¹³⁸ *ibid.*, p. 9-10 (art. 7.3.4).

¹³⁹ *ibid.*, p. 9-11 (art. 7.3.4). Cette clause précise qu'aucun travail ne peut être exécuté avant la signature de l'entente de lot.

¹⁴⁰ Tiré de : Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015, p. 5.

¹⁴¹ Pièce 74_P-1424, Courriel de Maude Daoust à Karl Malenfant intitulé « Signature KM_PQP Signé par M Dumas », 1^{er} avril 2021, p. 9 et 40; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 96.

À l'interne, la présidente-directrice générale de la SAAQ ne les approuve même pas, encore moins le conseil d'administration¹⁴².

Il est frappant de constater qu'une entente de lot peut modifier certains paramètres pourtant au cœur du processus d'adjudication. À titre d'exemple, une entente de lot peut prévoir des modifications au mode de rémunération (y compris le fait qu'un lot sera « soumis au partage de risques ou non ») ainsi que le montant de l'enveloppe de partage de risques¹⁴³. La preuve démontre d'ailleurs qu'au moins deux ententes de lots que Karl Malenfant négocie avant la signature du règlement à l'amiable (transaction) en 2020 ne sont pas assujetties à la clause de partage de risques¹⁴⁴, alors que celle-ci joue pourtant un rôle central dans l'appel d'offres et que la SAAQ la présente à son conseil d'administration comme l'une des clés permettant le contrôle des coûts du programme¹⁴⁵.

Par ailleurs, puisqu'il est de la nature même des ententes de lots que les parties les négocient au fur et à mesure de l'avancement des travaux, chacune de ces négociations peut potentiellement achopper et retarder, voire compromettre l'exécution des travaux. Nous verrons que, dès le commencement de la phase de mise en œuvre de la livraison 2, la négociation des ententes de lots s'avère ardue puis impossible, nécessitant l'intervention du médiateur et la signature d'une transaction¹⁴⁶. De plus, contrairement aux prescriptions contractuelles¹⁴⁷, l'Alliance effectue des travaux sans qu'une entente de lot soit signée¹⁴⁸. Ainsi, non seulement les ententes de lots confèrent davantage de pouvoir à la direction du projet, mais elles suscitent de plus plusieurs litiges qui demeurent latents et que les parties doivent dénouer en cours d'exécution du programme.

(ii) Le Plan de qualité programme

Le contrat de services professionnels prévoit que, « dès le début de la prestation des services professionnels, la Société et LGS doivent convenir d'un Plan Qualité Programme ("PQP") détaillé et spécifique au programme qui sera finalisé à partir de celui qui a été présenté dans la soumission¹⁴⁹ ». À l'image des ententes de lots, le PQP doit contenir plusieurs éléments au cœur du programme que le processus d'adjudication ou les ententes contractuelles en juin 2017 n'ont pas déterminés. Ce document qui spécifie les normes, les pratiques et les activités nécessaires pour garantir la qualité d'un projet ou d'un service détaille donc les éléments relatifs à l'organisation, aux modalités et aux mécanismes de gestion de projet¹⁵⁰. Il doit prévoir comment l'Alliance doit agir avec les ressources internes de la SAAQ au sein du bureau de programme, sur lequel on revient au chapitre suivant¹⁵¹.

Encore une fois, la négociation du PQP appartient à l'équipe de programme. Ainsi, le PQP doit par exemple définir les différentes livraisons ainsi que leur portée et leur calendrier de livraison (qui n'est encore qu'au stade préliminaire en juin 2017), établir le mécanisme de suivi des coûts, identifier l'ensemble des outils, accélérateurs, gabarits et procédures qui encadrent la réalisation des activités

¹⁴² Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 285.

¹⁴³ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 10 (art. 7.3.4.2).

¹⁴⁴ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 33 (paragr. 132); Pièce 41_P-226, Mémoire de médiation produit par la SAAQ, 4 septembre 2020, p. 13 (paragr. 36).

¹⁴⁵ Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 20-21; Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 87.

¹⁴⁶ Voir partie III, chapitre 10, respectivement sections G (p. 310) et H (p. 314).

¹⁴⁷ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 11 (art. 7.3.4.8).

¹⁴⁸ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 60-61.

¹⁴⁹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 8-9 (art. 7.3.3).

¹⁵⁰ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 179; Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 89.

¹⁵¹ Voir partie III, chapitre 9, section D (ii) (p. 272).

quotidiennes, etc. De plus, d'autres clauses du contrat-cadre¹⁵² et du contrat de services professionnels¹⁵³ renvoient au futur PQP, lequel doit guider l'application de ces mêmes clauses contractuelles. Le PQP est, au surplus, un document « évolutif¹⁵⁴ ». Il est bien précisé que l'« acceptation par la Société du PQP est un des critères d'acceptation du lot de travail #1¹⁵⁵ », donc que les parties doivent convenir du PQP dès le début du programme. Or, il n'est entériné qu'en avril 2021¹⁵⁶, quatre ans après le début des travaux.

(iii) Les méthodes agiles

Les documents d'appel d'offres, intégrés aux contrats¹⁵⁷, prévoient l'obligation d'exécuter le programme CASA au moyen de méthodes agiles¹⁵⁸. Il s'agit d'une approche de gestion à laquelle tiennent particulièrement Karl Malenfant et l'équipe de la SAAQ¹⁵⁹, au point de se montrer inflexibles lors du dialogue compétitif¹⁶⁰, comme nous l'avons vu dans le chapitre concernant le processus d'appel d'offres¹⁶¹.

Le mode de développement agile se fonde en grande partie sur une méthode de travail itérative. Celle-ci vise à décroquer les phases étanches de conception et de réalisation. Plutôt que d'attendre que le client établisse l'ensemble de ses exigences avant de commencer à concevoir la solution, elles se bâtissent au fur et à mesure que le fournisseur lui présente des itérations de la solution mise en œuvre¹⁶². La conception de la solution s'institue donc au fil des démonstrations qu'organise le fournisseur pour se nourrir de la rétroaction des équipes du client et mettre en place de nouvelles améliorations, afin qu'au fur et à mesure la solution technologique soit construite¹⁶³. Il s'agit d'un mode de développement où « on réalise en même temps qu'on [...] pense¹⁶⁴ ». Il comporte l'avantage d'avoir un produit présentable plus rapidement, sans que toutes les spécificités soient véritablement conçues et tous les détails, réglés¹⁶⁵.

¹⁵² Voir par exemple la Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 13 (art. 12.1).

¹⁵³ Voir par exemple la Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 20 (art. 12.3) et 202 (annexe G).

¹⁵⁴ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 9 (art. 7.3.3.2).

¹⁵⁵ *ibid.*, p. 9 (art. 7.3.3.3).

¹⁵⁶ Pièce 74_P-1424, Courriel de Maude Daoust à Karl Malenfant intitulé « Signature KM_PQP Signé par M Dumas », 1^{er} avril 2021, p. 1-3; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 90-92.

¹⁵⁷ Voir ci-dessus, section A (p. 230).

¹⁵⁸ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 103, 108 (section 2.10.3.2) et 113-114 (section 2.10.9.1); Pièce 74_P-1320.1, Amendements à l'appel d'offres de suite de PGI, 23 novembre 2016, p. 27 (section 2.5.2); Témoignage de Malenfant, 19 septembre 2025, p. 212.

¹⁵⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 209; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 283.

¹⁶⁰ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 283.

¹⁶¹ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (p. 208).

¹⁶² Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 307-309.

¹⁶³ *ibid.*, p. 308.

¹⁶⁴ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 180.

¹⁶⁵ *ibid.*, p. 230-231.

L'auteur suédois Henrik Kniberg caricature les modes de développement traditionnel et agile, comme on le voit à la figure 15 : plutôt que de construire directement une voiture, le fournisseur construit une planche à roulettes, puis l'améliore progressivement, proposant une trottinette, puis une bicyclette, et ainsi de suite, de manière à avoir chaque fois un produit qui n'est pas optimal, mais utilisable.

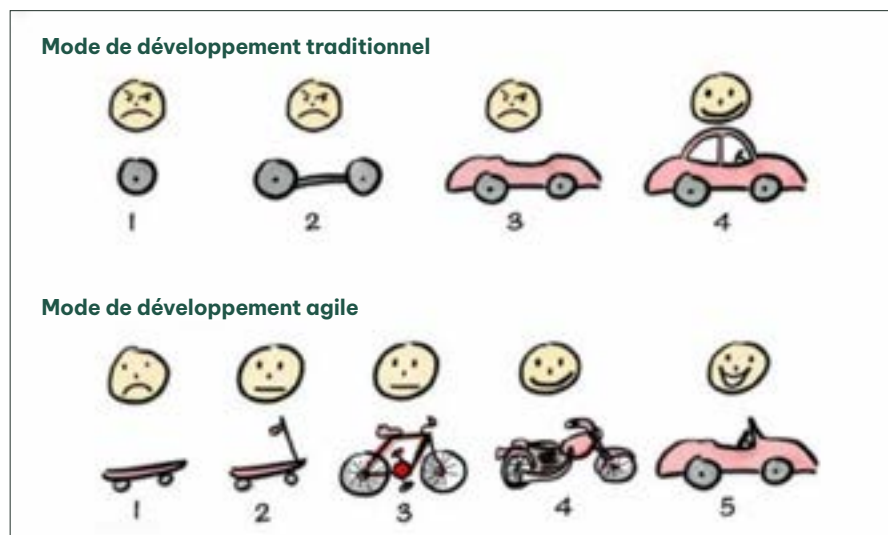


Figure 15. Caricature des modes de développement traditionnel et agile¹⁶⁶

Cependant, le mode de travail itératif a pour conséquence que la documentation est très peu valorisée durant la réalisation de la solution technologique¹⁶⁷. Livrer des portions de produit rapidement sans attendre que soit conçu le produit final ne donne pas le temps de produire de la documentation¹⁶⁸. Les méthodes agiles privilégient aussi un mode de travail collaboratif¹⁶⁹.

Bien que les documents d'appel d'offres imposent les méthodes agiles, l'Alliance propose plutôt dans sa soumission la « méthodologie IBM Ascent¹⁷⁰ ». Il s'agit d'une méthode hybride entre des modes de développement traditionnel et agile¹⁷¹. Le contrat n'apporte aucune précision sur cette contradiction entre les documents d'appel d'offres et la soumission de l'Alliance. Les compétences des ressources humaines stratégiques de LGS/IBM dont traite la prochaine section s'avéreront limitées en méthodes agiles¹⁷², ce qui posera des difficultés dans la réalisation de la principale livraison du programme CASA¹⁷³.

¹⁶⁶ D'après Henrik Kniberg (Pièce 12_X-2111, Agile Procurement, presentation from U.S. Digital Response, October 20, 2025, p. 24).

¹⁶⁷ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 307.

¹⁶⁸ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 150-151.

¹⁶⁹ *ibid.*, p. 150-151; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 218.

¹⁷⁰ Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses LGS/IBM-SAP, p. 141-142; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 214-215.

¹⁷¹ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 214-219; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 332. Voir aussi Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 70-72 et 92.

¹⁷² Voir partie III, chapitre 9, section C (i) (p. 261).

¹⁷³ Voir partie III, chapitre 10, section B (iii) (p. 287).

(iv) Le fonctionnement par binôme et la gestion des ressources humaines

Les documents d'appel d'offres prévoient aussi le fonctionnement par binôme (*two-in-a-box*) à la direction du programme¹⁷⁴. Ce mode d'organisation prévoit que les équipes de la SAAQ et de l'Alliance travaillent ensemble. Chaque gestionnaire de la SAAQ se voit jumelé avec un vis-à-vis. À titre d'exemple, au début du programme, Karl Malenfant occupe le poste de chef de projet, conjointement avec Nabil Aboutanos, qui porte le titre de « leader adjoint au chef de programme¹⁷⁵ ». Les documents d'appel d'offres prévoient le fonctionnement par binôme non pas uniquement à la direction, mais aussi pour chaque équipe¹⁷⁶.

L'évaluation des personnes devant occuper les postes en binôme du côté de l'Alliance constituait un élément central de l'évaluation des offres lors du processus d'adjudication¹⁷⁷. Pour ces personnes considérées comme des « ressources humaines stratégiques », le contrat prévoit des restrictions ou des pénalités quant à leur départ en cours de programme¹⁷⁸. La SAAQ conserve toutefois ultimement le pouvoir décisionnel et la maîtrise d'œuvre du projet, comme discuté à la section précédente¹⁷⁹, ce qui dilue l'approche collaborative en binôme.

De même, le contrat de services professionnels octroie plusieurs pouvoirs à la SAAQ relativement à la gestion des ressources humaines de LGS/IBM. La SAAQ peut approuver « chaque ressource s'intégrant au projet [...] conformément au processus prévu au PQP¹⁸⁰ ». Ces ressources « doivent être majoritairement des ressources internes¹⁸¹ » de LGS/IBM. Finalement, la SAAQ peut exiger le remplacement d'une ressource de LGS/IBM dans la mesure où certaines situations problématiques devaient survenir¹⁸².

(v) La langue de travail, l'horaire de travail et la localisation des ressources

Le contrat de services professionnels prévoit que la production des documents ainsi que les communications orales et écrites doivent s'effectuer en français, le tout conformément aux dispositions de la *Charte de la langue française*¹⁸³. LGS/IBM peut fournir ses services en anglais dans certaines circonstances très précises et sous réserve de l'approbation préalable de la SAAQ¹⁸⁴. Au surplus, LGS/IBM devra dans un tel cas déboursier pour les services d'un ou une interprète¹⁸⁵.

¹⁷⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 104-105 et 147-148; Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 19, 132 et 135; Pièce 74_P-1320, Cahier de réponses LGS/IBM-SAP, p. 19 et 664.

¹⁷⁵ Pièce 41_P-235, Organigrammes du projet CASA de 2018 à 2021 inclusivement, en liasse, p. 1.

¹⁷⁶ Voir les *team leads* dans les documents d'appel d'offres: Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 104-105. Le titre de ces postes devient « leader adjoint » dans l'opérationnalisation du programme CASA: Pièce 41_P-235, Organigrammes du projet CASA de 2018 à 2021 inclusivement, en liasse, p. 1.

¹⁷⁷ Voir partie III, chapitre 6, section C (iv) (p. 202) et section C (vi) (p. 214).

¹⁷⁸ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 15-16 (art. 8.5 et 8.6).

¹⁷⁹ Voir ci-dessus, section D (p. 240).

¹⁸⁰ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 13-14 (art. 8.2.1).

¹⁸¹ *ibid.*, p. 14 (art. 8.3).

¹⁸² *ibid.*, p. 16-17 (art. 8.7).

¹⁸³ RLRQ, c. C-11.

¹⁸⁴ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 12 (art. 7.5.1.1).

¹⁸⁵ *ibid.*, p. 12 (art. 7.5.1.1).

De même, ce contrat prévoit que l'équipe de projet de l'Alliance doit travailler « dans des locaux au siège social de la Société à Québec¹⁸⁶ ». L'horaire de travail du personnel doit être aménagé entre 7 h 30 et 18 h¹⁸⁷. Des exceptions particulières peuvent être consenties dans les ententes de lots relativement à l'horaire de travail et au lieu de travail.

Ces modalités seront, dans une large mesure, ignorées dans l'exécution du programme¹⁸⁸.

F/ L'acquisition des licences, la personnalisation de la suite de PGI et leur propriété intellectuelle

Les projets d'infrastructures numériques présentent un défi particulier, puisqu'ils reposent souvent sur le modèle des licences. À la différence d'un projet de développement d'infrastructure matérielle, les organismes ne bénéficient généralement pas d'un transfert de propriété à la fin du projet¹⁸⁹. Cette tendance reflète l'évolution des modèles d'affaires dans le secteur des solutions technologiques, une réalité indissociable des pratiques commerciales, désormais axées sur le droit d'utilisation des logiciels que confère une licence plutôt que sur l'acquisition d'un droit de propriété¹⁹⁰.

Le contrat prévoit diverses dispositions portant sur le droit de propriété ou d'utilisation de la SAAQ de la solution technologique développée conjointement avec l'Alliance. La nature des droits de la SAAQ varie selon la portion de la solution technologique, qu'il s'agisse des logiciels, des programmes de développement personnalisé (*custom development programs* ou CDP) ou des personnalisations de la suite de PGI. Ces deux formes de personnalisation sont décrites dans un prochain chapitre¹⁹¹.

La première catégorie vise l'acquisition de droits sur des produits technologiques permettant de mettre sur pied la solution technologique que souhaite implanter la SAAQ¹⁹². Il s'agit des droits de licence sur des progiciels de SAP ou des produits d'autres éditeurs¹⁹³. Le contrat prévoit que ces produits technologiques demeurent la propriété de l'entreprise qui fournit la licence¹⁹⁴. Il en est de même pour certaines configurations ou améliorations à ces logiciels¹⁹⁵.

¹⁸⁶ *ibid.*, p. 12 (art. 7.5.3).

¹⁸⁷ *ibid.*, p. 12 (art. 7.5.2.2).

¹⁸⁸ Voir partie III, chapitre 9, section C (ii) (p. 262).

¹⁸⁹ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 78-79.

¹⁹⁰ *ibid.*, p. 79; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 237.

¹⁹¹ Voir partie III, chapitre 10, section A (p. 248).

¹⁹² Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 9-10 (art. 4.1).

¹⁹³ *ibid.*, p. 9-10 (art. 4.1.1 et 4.1.2).

¹⁹⁴ *ibid.*, p. 23 (art. 19.1.1) et 24 (art. 19.2.1); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 25 (art. 17.1.1.); Pièce 14_P-12, Contrats publics en matière de technologies de l'information : les principaux enjeux par Stéphane Lépine, Marc Chidiac et Noémie Blouin, Volume 551 – Développements récents en droit des marchés publics (2024), p. 8; Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 118-119.

¹⁹⁵ Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 23 (art. 19.1.1); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 25 (art. 17.1.1.).

La situation est similaire pour les CDP¹⁹⁶. Ces programmes sont des modules développés sur mesure pour la SAAQ, pour lesquels SAP conserve la propriété, ce qui confère à l'éditeur la faculté de les réutiliser pour d'autres projets¹⁹⁷. En ce sens, SAP prépare des produits pour la SAAQ, mais ce développement lui permet de bonifier son offre de services¹⁹⁸. De plus, les droits de licence accordés à la SAAQ l'autorisent à configurer, à modifier ou à améliorer ces CDP sans toutefois obtenir de droits sur lesdites améliorations¹⁹⁹. Par conséquent, SAP demeure propriétaire des CDP, qu'ils soient améliorés avec ses propres ressources ou celles de la SAAQ et même si cette dernière investit des sommes considérables²⁰⁰. Notons qu'en ce qui concerne les CDP, les services de maintenance ne comportent pas de volet lié à l'évolution, mais incluent les mises à jour requises pour permettre leur fonctionnement et leur interopérabilité avec les autres composantes de la solution, et ce, seulement pendant la durée du contrat²⁰¹.

Finalement, dans la mesure où la SAAQ développe un outil, et ce, à l'aide ou par l'entremise d'un progiciel ou d'un logiciel sous licence, sans toutefois en modifier les fonctionnalités, ces développements lui appartiennent²⁰². Ce développement vise les besoins de personnalisation de la suite de PGI²⁰³. L'obtention des droits d'auteur sur ces développements confère à la SAAQ l'avantage de poursuivre de manière autonome l'amélioration continue de la solution et de réduire sa dépendance à l'apport de ressources externes²⁰⁴. Dans le même ordre d'idées, le contrat prévoit que tout développement qu'effectue LGS/IBM au bénéfice de la SAAQ appartient à cette dernière²⁰⁵. En somme, le contrat octroie la possibilité pour la SAAQ d'acquérir des droits d'auteur sur la personnalisation de la suite de PGI réalisée à son intention.

Ainsi, certaines dispositions du contrat quant à la propriété intellectuelle permettent à la SAAQ de viser une autonomie dans l'évolution de la solution technologique. Cet avantage ne peut se matérialiser que si les ressources internes demeurent disponibles pour permettre l'évolution des systèmes informatiques²⁰⁶. Par contre, le contrat instaure une dépendance de la SAAQ envers les produits de SAP, notamment en raison de l'acquisition d'un simple droit d'utilisation des produits de SAP plutôt que d'un droit de propriété. La SAAQ demeure dépendante du fournisseur pour l'utilisation des licences intégrées sur lesquelles repose la solution technologique, dont les frais doivent être acquittés tant que les licences sont mises à sa disposition²⁰⁷. De même, toute volonté de la SAAQ de s'émanciper de SAP exigerait de repartir sur de nouvelles bases²⁰⁸. Certains experts sont d'ailleurs d'avis que la suite de PGI rend difficile la migration du produit en fin de vie utile vers une autre solution²⁰⁹.

196 Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 23 (art. 19.1.1 et 19.1.2.); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 25 (art. 17.1.3).

197 Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 118-119; Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 90-91.

198 Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 196.

199 Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 25 (art. 17.2.).

200 Pièce 7_X-2102, Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile, par Sylvain Goyette, Ph. D., MBA, CPA, août 2025, p. 9-10.

201 Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 17 (art. 15.7).

202 *ibid.*, p. 24 (art. 19.1.3); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 25 (art. 17.1.4).

203 Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 221; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 205-206 et 210-212.

204 Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 197; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 318-319.

205 Pièce 40_P-214, Contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels, 14 juin 2017, p. 23 (art. 19.1.2); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 25 (art. 17.1.2); Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 236-237.

206 Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 208.

207 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 234-237.

208 *ibid.*, p. 236; Témoignage de Sylvain Goyette, 20 octobre 2025, p. 112; Pièce 7_X-2102, Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile, par Sylvain Goyette, Ph. D., MBA, CPA, août 2025, p. 8; Pièce 6_X-2100, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, par Louis Martin et Martin Cloutier, UQAM, version du 2 octobre 2025, p. 8-9; Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 162.

209 Témoignage de Sylvain Goyette, 20 octobre 2025, p. 112; Pièce 6_X-2100, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, par Louis Martin et Martin Cloutier, UQAM, version du 2 octobre 2025, p. 12-13.

G/ Le contrôle de la qualité par une firme de vérificateurs indépendants

Le contrat de services professionnels consacre l'engagement de LGS/IBM à retenir les services d'une firme de vérificateurs indépendants et à acquitter le paiement de ses honoraires pour le compte et au bénéfice de la SAAQ afin que la firme exerce un « contrôle de la qualité de la gestion du Programme²¹⁰ ». Cette firme doit transmettre ses rapports à la SAAQ – désignée comme étant sa cliente même si elle n'acquiesce pas ses honoraires – de même qu'à LGS/IBM²¹¹. Comme il a été vu dans un précédent chapitre²¹², Karl Malenfant modifie cette modalité de paiement en 2020 dans l'objectif de conserver quelques personnes parmi son entourage dans le programme CASA.

La firme désignée pour effectuer ce contrôle de la qualité est Ernst & Young (EY)²¹³. Ses services comprennent trois revues de projet effectuées à certains moments clés. Ils sont définis comme un service d'assurance qualité, une revue en gestion de projet dans le cadre du déploiement de solutions d'affaires ainsi qu'un diagnostic du programme²¹⁴. L'objectif des interventions d'EY est notamment de formuler des recommandations et d'évaluer la performance et la maturité des équipes en place²¹⁵. Il est prévu qu'EY présente ses résultats sous forme d'un sommaire, notamment au moyen d'un tableau de bord. Enfin, il est suggéré que le modèle proposé par EY puisse être utilisé dans le cadre d'audits ou pour soutenir les livrables associés à l'implantation de la suite de PGI. Au bout du compte, EY produit sept revues dans le cadre du programme²¹⁶ et participe à des réunions concernant le déploiement de SAAQclic²¹⁷.

H/ Les mécanismes de garantie et de responsabilité

Le contrat met en place quatre mécanismes à travers les trois ententes contractuelles : les garanties (sous-section i), les limitations de responsabilité (sous-section ii), le cautionnement (sous-section iii) et la retenue contractuelle (sous-section iv).

(i) Les garanties

Le contrat-cadre prévoit une garantie solidaire entre les membres de l'Alliance²¹⁸, sous réserve des limites de responsabilité dont fait état une section ci-dessous. Ainsi, LGS/IBM et SAP doivent notamment garantir que les services professionnels, les progiciels, les logiciels, les infrastructures matérielles et logicielles et les autres composantes de la solution d'affaires seront compatibles et permettront sa mise en œuvre et son exploitation. « [E]n cas de manquement à cette garantie solidaire, l'Alliance s'engage à

²¹⁰ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 13 (art. 7.8.1).

²¹¹ Pièce 74_P-1639, Lettres datant du 13 juin 2017 signées par Sébastien René, associé chez EY, intitulées « Paiement à EY de LGS pour la SAAQ et Services d'assurance qualité, de revue et de diagnostic de projet d'EY Projet CASA », en liasse, p. 1.

²¹² Voir partie III, chapitre 4, section F (p. 159).

²¹³ Voir l'annexe M du contrat de services professionnels (Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 228-230) et la lettre mandat (Pièce 74_P-1639, Lettres datant du 13 juin 2017 signées par Sébastien René, associé chez EY, intitulées « Paiement à EY de LGS pour la SAAQ et Services d'assurance qualité, de revue et de diagnostic de projet d'EY Projet CASA », en liasse).

²¹⁴ Pièce 74_P-1639, Lettres datant du 13 juin 2017 signées par Sébastien René, associé chez EY, intitulées « Paiement à EY de LGS pour la SAAQ et Services d'assurance qualité, de revue et de diagnostic de projet d'EY Projet CASA », en liasse, p. 3.

²¹⁵ *ibid.*, p. 4 et 10. Voir également Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 229.

²¹⁶ Voir partie III, chapitre 10, sections C (iv) (p. 296) et E (i) (p. 300), chapitre 12, section B (iv) (p. 341) et chapitre 13, section B (ii) (p. 371).

²¹⁷ Voir partie III, chapitre 13, sections D (i) (p. 376) et D (v) (p. 382).

²¹⁸ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 7-8 (art. 6).

déployer tous les efforts commercialement raisonnables afin d'assurer la mise en œuvre, de corriger les défaillances de la solution et d'en assurer l'exploitation, jusqu'à l'acceptation définitive par la Société », le tout sans frais additionnels pour la SAAQ²¹⁹. SAP et LGS/IBM sont en outre individuellement responsables de leurs propres garanties et obligations prévues aux documents contractuels²²⁰. En somme, la signature du contrat-cadre par SAP et la garantie solidaire qui y est prévue ont pour objectif de contractualiser le concept d'alliance initialement prévu lors du processus d'adjudication, même s'il s'avère finalement plus limité²²¹.

(ii) Les limitations de responsabilité

Le contrat-cadre prévoit certaines limitations à la responsabilité des membres de l'Alliance²²². Elles varient en fonction de la phase durant laquelle survient le dommage (mise en œuvre ou exploitation)²²³.

À l'égard d'un dommage survenu pendant la phase de mise en œuvre du programme, la responsabilité de LGS/IBM se limite au montant que la SAAQ lui a versé dans les 24 derniers mois, jusqu'à concurrence d'une somme maximale de 50 millions \$²²⁴. La responsabilité de SAP est quant à elle limitée au montant versé par la SAAQ dans le cadre du contrat de licence dans les 24 mois²²⁵.

À l'égard d'un dommage survenu pendant la phase d'exploitation du programme, la responsabilité de LGS/IBM est limitée au montant le plus élevé entre la somme de 10 millions \$ et la somme versée dans les 24 derniers mois de la phase d'exploitation²²⁶. La responsabilité de SAP est quant à elle limitée au montant versé par la Société dans le cadre du contrat de licence dans les 24 derniers mois, comme pour la phase de mise en œuvre²²⁷. Notons que ces limites de responsabilité ne s'appliquent pas en matière de protection des renseignements personnels et confidentiels²²⁸.

La Commission note que le contrat contient des limites de responsabilité désavantageuses pour la SAAQ. Selon Pierre St-Pierre, analyste en approvisionnement, cette clause de responsabilité s'écarte des clauses habituellement incluses aux contrats de la SAAQ²²⁹, reconnaissant qu'il s'agit d'une clause qui n'est pas du tout en sa faveur²³⁰. Normalement, dans les contrats en matière de technologies de l'information, elle impose la clause standard que recommande le Conseil du trésor²³¹. Pierre St-Pierre mentionne en outre que c'est la première fois qu'il constate une clause de responsabilité aussi limitative dans les contrats de la SAAQ²³². Bien que ces clauses soient usuelles dans ce type de contrat, il reconnaît que les limites convenues sont particulièrement basses²³³. Comme pour d'autres clauses contractuelles à l'avantage de l'Alliance, la Commission y voit un lien avec le contexte dans lequel se sont tenues les négociations contractuelles au printemps 2017. Les organismes publics ont un rapport de force

²¹⁹ *ibid.*, p. 7 (art. 6.1.4).

²²⁰ *ibid.*, p. 8 (art. 6.1.7).

²²¹ Voir partie III, chapitre 7, section C (p. 228).

²²² Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 8-10 (art. 7).

²²³ Sur les phases du contrat, voir section B (ii) (p. 232).

²²⁴ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 23 (art. 15.1.4.1); Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 9 (art. 7.1.3.1).

²²⁵ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 9 (art. 7.1.3.2).

²²⁶ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 23 (art. 15.1.5.1); Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 9 (art. 7.1.4.1).

²²⁷ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 9 (art. 7.1.4.2).

²²⁸ *ibid.*, p. 9-10 (art. 7.1.6.2); Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 24 (art. 15.1.7.2).

²²⁹ Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 74.

²³⁰ *ibid.*, p. 75.

²³¹ *ibid.*, p. 76.

²³² *ibid.*, p. 76.

²³³ *ibid.*, p. 74. Voir également au même sujet les témoignages de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 64-69 et 79 et 1^{er} mai 2025, p. 230-232.

considérablement réduit dans le cadre d'un processus d'appel d'offres visant des produits et services en technologies de l'information offerts par de grandes entreprises internationales²³⁴. Il est donc d'autant plus important de discuter des clauses contractuelles avant l'adjudication du contrat et le début des travaux et de s'assurer ainsi de conserver le rapport de force en profitant pleinement du processus compétitif.

(iii) Le cautionnement

Le contrat-cadre prévoit une garantie d'exécution en faveur de la SAAQ²³⁵ afin de la protéger si l'Alliance devait cesser d'honorer ses obligations contractuelles. Ainsi, au moment de la signature des contrats, l'Alliance doit remettre à la SAAQ un cautionnement d'un montant équivalent à 10 % du prix maximal pour les services professionnels à être rendus pendant la phase de mise en œuvre de la solution d'affaires, soit jusqu'à l'acceptation définitive de tous les lots de travail. Sous réserve de certaines conditions et limitations, la caution doit se substituer à l'Alliance en cas de défaut. Le montant du cautionnement doit être progressivement diminué au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

(iv) La retenue contractuelle

Le contrat de services professionnels prévoit pour sa part un mécanisme distinct pour assurer la bonne exécution des services professionnels dans le cadre du programme, soit la retenue contractuelle²³⁶. Ainsi, pendant la phase de mise en œuvre, la SAAQ effectue une retenue de 10 % sur chaque paiement effectué pour les travaux réalisés dans le cadre d'un lot de travail²³⁷. La moitié de cette retenue est remise à LGS/IBM lors de l'acceptation provisoire du lot. L'autre moitié de cette retenue est remise à LGS/IBM lors de l'acceptation définitive « des lots de travail de toutes les livraisons à la fin de [s/c] phase de mise en œuvre²³⁸ ».

Afin de bien comprendre les implications de la retenue contractuelle, il faut se référer aux concepts d'acceptation provisoire et d'acceptation définitive²³⁹. L'acceptation provisoire d'un lot est prononcée lorsque l'ensemble des biens livrables prévus sont réalisés et que « les critères de performance et d'acceptation énoncés à l'entente de lot [sont] rencontrés²⁴⁰ ». L'acceptation définitive a lieu pour sa part :

lorsque tous les lots de travail qui font l'objet de la phase de mise en œuvre de la solution auront été acceptés provisoirement et que le représentant désigné de la Société aura émis à [LGS/IBM] un avis écrit attestant l'acceptation définitive de l'ensemble des lots de travail²⁴¹.

²³⁴ Témoignage de Stéphane Lépine, 1^{er} mai 2025, p. 136, 230 et 307-309; Pièce 14_P-12, Contrats publics en matière de technologies de l'information : les principaux enjeux par Stéphane Lépine, Marc Chidiac et Noémie Blouin, Volume 551 – Développement récents en droit des marchés publics (2024), p. 201 et 206-207.

²³⁵ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 8 (art. 6.2).

²³⁶ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 21 (art. 12.5).

²³⁷ *ibid.*, p. 21 (art. 12.5).

²³⁸ *ibid.*, p. 21 (art. 12.5).

²³⁹ *ibid.*, p. 11 (art. 7.3.5 et 7.3.6).

²⁴⁰ *ibid.*, p. 11 (art. 7.3.5.4). Dans la négative, la clause 7.3.5.4 du contrat de services professionnels prévoit que les parties s'engagent à faire les travaux correctifs requis pour que ce lot de travail satisfasse l'ensemble des critères énoncés à l'entente de lot dans les plus brefs délais.

²⁴¹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 11 (art. 7.3.6).

Au cours de l'exécution d'un lot, la SAAQ conserve donc une somme correspondant à 10 % de tous les paiements effectués au cours de ce même lot. Lorsqu'il est réalisé de façon satisfaisante, la SAAQ libère la moitié de la retenue contractuelle (5 %), mais conserve néanmoins l'autre moitié (5 %)²⁴². Elle retient ainsi une somme qui correspond à 5 % de tous les paiements effectués à LGS/IBM lors de tous les lots des livraisons 0, 1 et 2, et ce, jusqu'à l'acceptation définitive des travaux. Il s'agit en l'espèce d'un puissant levier contractuel incitant LGS/IBM à exécuter sa prestation de services à la satisfaction de la SAAQ. LGS/IBM subirait en effet une pénalité importante si elle cessait de respecter le contrat avant que la réception définitive ne soit prononcée.

I/ Le mécanisme de règlement des différends

Le contrat-cadre prévoit un mécanisme dans l'éventualité où un différend surviendrait entre la SAAQ et l'Alliance²⁴³. Cette procédure prendra une importance toute particulière, considérant qu'un litige éclatera entre les parties²⁴⁴.

Le mécanisme de règlement des différends prévoit que si un différend survient entre l'Alliance et la SAAQ relativement à l'exécution ou à l'interprétation du contrat-cadre, les parties s'engagent, avant d'exercer tout recours, à rechercher une solution à l'amiable « et, si besoin est, à faire appel à un tiers, selon des modalités à convenir, pour les assister dans le règlement du différend²⁴⁵ ».

Cette clause participe des modes privés de règlements de différends qui visent à inciter les parties à convenir mutuellement du règlement de leurs conflits²⁴⁶. Elle édicte un souhait que les parties recourent à la médiation dans l'éventualité où elles seront incapables de régler elles-mêmes leurs différends. Bien que les processus de médiation soient évidemment souhaitables et doivent être encouragés, la portée de la clause de règlement des différends ne doit pas être exagérée. Elle mentionne tout au plus que les parties s'engagent à rechercher une solution à l'amiable avant d'exercer tout recours, y compris un recours devant les tribunaux.

²⁴² *ibid.*, p. 21 (art. 12.5).

²⁴³ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 15 (art. 16.2). Sur cette clause, voir Témoignage de Lorna J. Telfer, 20 mai 2025, p. 236-237; Témoignage de Corine Charette, 15 mai 2025, p. 253-256; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 263-264; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 212; Pièce 23_P-48, Procès-verbal du conseil d'administration de la SAAQ du 13 juillet 2020, p. 5.

²⁴⁴ Voir partie III, chapitre 10, section G (p. 310).

²⁴⁵ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 15 (art. 16.2).

²⁴⁶ Voir partie II, chapitre 4, section C (iii) (c) (p. 110).

J/ Les situations où le contrat peut être résilié

Le contrat-cadre prévoit les situations lors desquelles une partie peut résilier les contrats²⁴⁷. Le droit de résiliation est différent selon que c'est la SAAQ ou l'Alliance qui l'invoque.

La SAAQ peut mettre fin au contrat à sa seule discrétion en payant la valeur des services qu'a rendus l'Alliance jusqu'à la date de résiliation²⁴⁸. La SAAQ peut aussi résilier le contrat dans certaines situations précises (manquement aux obligations, présentation d'information trompeuse, faillite, etc.) et réclamer certains dommages à l'Alliance jusqu'à concurrence des limitations de responsabilité, abordées à une section précédente²⁴⁹.

L'Alliance ne peut résilier le contrat que si la SAAQ est en défaut de ses obligations²⁵⁰. En effet, l'Alliance peut seulement résilier le contrat-cadre « en cas de manquement par la Société à ses obligations de paiement » ou encore « en cas de manquement à ses obligations relatives aux restrictions applicables à l'utilisation des progiciels et logiciels sous licence ou en mode infonuagique²⁵¹ ». Encore là, l'Alliance doit préalablement mettre la SAAQ en demeure et lui donner l'occasion de remédier à son défaut dans un délai de 30 jours²⁵².

Les parties concluent finalement, quelques mois plus tard que prévu, un contrat, et ce, même si le PQP, par exemple, se fait attendre. Les modalités d'exécution ne sont toutefois pas toujours respectées dans la mise en œuvre, comme nous le verrons au prochain chapitre.

247 Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 11-13 (art. 11.1-11.10). Voir aussi Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 29-31 (art. 25). Les parties ont donc renoncé à l'application des articles 2125 et 2129 du *Code civil du Québec*, lesquels s'appliquent à la résiliation d'un contrat de service en l'absence de dispositions contractuelles ayant pour effet de les écarter.

248 Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 12 (art. 11.8).

249 *ibid.*, p. 11-12 (art. 11.1 à 11.7).

250 *ibid.*, p. 12 (art. 11.9).

251 *ibid.*, p. 12 (art. 11.9).

252 *ibid.*, p. 12 (art. 11.9).

CHAPITRE 9 – LA RÉALISATION DES DEUX PREMIÈRES LIVRAISONS ET LES PREMIERS ÉCUEILS (2017-2019)

La réalisation du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) débute en mars 2017. La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) travaille alors à réduire son déficit cumulé tout en obtenant du gouvernement l'autorisation d'augmenter ses dépenses (section A). Le programme CASA est ainsi encadré par certains paramètres budgétaires et découpé en quatre livraisons (section B). Cependant, dès le début de la réalisation, des frictions apparaissent entre la SAAQ et l'Alliance (section C), qu'exacerbent par moments des déficiences dans l'encadrement du programme (section D). Les premières années du programme permettent néanmoins le déploiement de la livraison 1 sans difficulté majeure (section E). Globalement, la SAAQ est transparente en ce qui a trait aux deux premières livraisons et le gouvernement est au courant du déroulement du programme (section F). Toutefois, en avril 2018, éclatent les premières révélations médiatiques qui mettent en lumière les risques associés (section G).

A/ La situation financière de la SAAQ au démarrage du programme

Comme nous l'avons vu, les représentations faites auprès du gouvernement en 2013 font du programme de transformation numérique de la SAAQ une composante essentielle de son plan de retour à l'équilibre budgétaire et de remboursement de son déficit cumulé¹. Depuis lors, la SAAQ respecte de manière générale ses engagements. De 218 millions \$ en 2012², le déficit cumulé de la SAAQ est ramené à 178 millions \$ en 2017³. De la même manière, la SAAQ contrôle l'ampleur de son effectif. Il est de 3 343 équivalents temps complet (ETC) en 2013-2014⁴ et de 3 251 en 2015-2016⁵. Ainsi, quelques mois avant le démarrage du programme CASA, la SAAQ réitère au gouvernement que cette mesure (conjointement avec l'apparition des plaques personnalisées) lui permettra de rembourser presque entièrement son déficit cumulé pour l'année 2025⁶.

Au cours de l'année de démarrage du programme CASA, la SAAQ obtient néanmoins trois mesures du gouvernement visant à augmenter ses dépenses.

D'abord, la SAAQ conclut avec le ministère des Finances du Québec (MFQ) des ententes relatives au financement des activités de contrôle routier et de perception des droits d'immatriculation⁷. Cette entente officialise l'engagement de la SAAQ à éliminer son déficit cumulé, mais repousse l'échéance au 31 mars 2028⁸.

Ensuite, la SAAQ demande au Conseil du trésor un plan d'augmentation sur cinq ans de ses cibles

1 Voir partie III, chapitre 1, section A (p. 118).

2 Pièce 92_P-1965, Entente de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers, signée le 1^{er} décembre 2017, p. 1.

3 *ibid.*, p. 2 (art. 4).

4 Pièce 62_P-751, CT général 214923, 21 avril 2015, p. 1 et 2.

5 Pièce 62_P-752, CT général 218058, 29 août 2017, p. 2.

6 Pièce 92_P-1962, Courriel du 25 octobre 2016 de Denis Charland à Samir Hareb avec note en en liasse concernant la mise en place des mesures structurantes, p. 2-5.

7 Pièce 92_P-1965, Entente de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers, signée le 1^{er} décembre 2017, p. 1-2.

8 *ibid.*, p. 1-2.

d'effectif en prévision de l'augmentation des ressources internes qu'allait nécessiter le programme CASA⁹. Précisément, elle demande une augmentation de 144 ETC pour les trois premières années de développement du programme (de 2017 à 2020), puis une diminution de cette augmentation à 135 ETC pour l'année 2020-2021 et, enfin, à 109 ETC pour l'année 2021-2022¹⁰. Le Conseil du trésor accorde cette demande¹¹.

Finalement, la réalisation des projets du programme CASA sera financée par l'octroi d'un régime d'emprunt autorisé par le conseil d'administration à la hauteur de 704 millions \$ pour la période de 2017 à 2022¹². Le financement des projets terminés sera par la suite converti en financement à long terme, conformément aux orientations gouvernementales en matière d'emprunt¹³.

B/ Le contenu du programme

Le programme est baptisé Carrefour des services d'affaires (CASA) en mars 2017¹⁴. Différents paramètres budgétaires l'encadrent (sous-section i). Il est conçu de manière à être réalisé en quatre livraisons, soit les grandes étapes de la mise en œuvre de la solution technologique (sous-section ii)¹⁵.

(i) Son budget

Les contours de différents paramètres qui encadrent financièrement le programme CASA ont une influence déterminante sur le suivi financier du programme et sa reddition de comptes. Le budget prévisionnel du programme CASA à son démarrage est de 375,4 millions \$¹⁶. Il s'agit du coût du développement de la solution technologique, coût que la SAAQ peut en partie capitaliser et donc amortir sur l'ensemble de sa durée de vie¹⁷. La SAAQ n'octroie toutefois pas l'ensemble de ce budget à l'Alliance, puisqu'elle utilise aussi ses ressources internes – humaines, informatiques, autres – pour implanter la suite de progiciel de gestion intégré (PGI). L'Alliance reçoit donc 247,9 millions \$ par le biais de son contrat, comme on voit à la première colonne, tandis que le reste (127,5 millions \$) provient des ressources internes de la SAAQ.

⁹ Pièce 62_P-752, CT général 218058, 29 août 2017, p. 4.

¹⁰ *ibid.*, p. 4.

¹¹ *ibid.*, p. 7.

¹² Pièce 46_P-338, Note ministérielle – Renouvellement du régime d'emprunts, 16 novembre 2017, p. 1; Pièce 91_P-1942, Décret 1291-2017 du 20 décembre 2017 instituant un régime d'emprunts valide jusqu'au 31 décembre 2022.

¹³ Témoignage de Guillaume Pichard, 8 octobre 2025, p. 27.

¹⁴ Pièce 74_P-1467, Présentation Évolution du plan de pérennité Des besoins initiaux ARR à une vision SAAQ, 7 mars 2017, p. 3;

Pièce 42_P-271.1, Ensemble des procès-verbaux, aide-mémoires et ou notes au comité de direction en lien avec l'engagement 42_E-2 (2017 à 2023), p. 45.

¹⁵ Sur le concept de livraison, voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243).

¹⁶ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1. Ultérieurement, la SAAQ arrondira ce montant erronément à 376 millions \$.

¹⁷ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 32-33; Témoignage d'Éric Desaulniers, 16 octobre 2025, p. 273-274.

Le montant du programme est distinct du montant total octroyé à l'Alliance dans le cadre de son contrat. Comme nous l'avons vu, l'Alliance obtient un contrat d'une valeur de 458,4 millions \$¹⁸. Ce contrat contient deux enveloppes distinctes : l'investissement et la récence¹⁹. La première enveloppe couvre la mise en œuvre de la suite de PGI, les 247,9 millions \$ mentionnés ci-dessus. La seconde permet son exploitation une fois la solution technologique réalisée, enveloppe pour laquelle l'Alliance dispose de 210,5 millions \$²⁰.

Tableau 8. Budget du programme CASA à son démarrage (juillet 2017)²¹

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	248 M\$	127 M\$	375 M\$
Récence (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.

(ii) Ses livraisons

Le contrat prévoit que le programme CASA se déploie en quatre livraisons, suivies d'une période durant laquelle l'Alliance doit soutenir la solution technologique. Comme on le voit à la figure 16 ci-dessous, qui ne montre que les cinq premières années du contrat de 10 ans, les trois premières livraisons, de 0 à 2, commencent en même temps, soit en avril 2017. Pour les trois dernières, de 1 à 3, par lesquelles l'Alliance et la SAAQ développent la solution, le déploiement de chaque livraison est représenté par un point et suivi de trois mois de soutien intensif. Sous les quatre livraisons de la période de mise en œuvre se trouvent quatre livraisons de soutien, de maintenance et d'évolution de la solution, une pour chaque année illustrée, à partir de l'an deux.

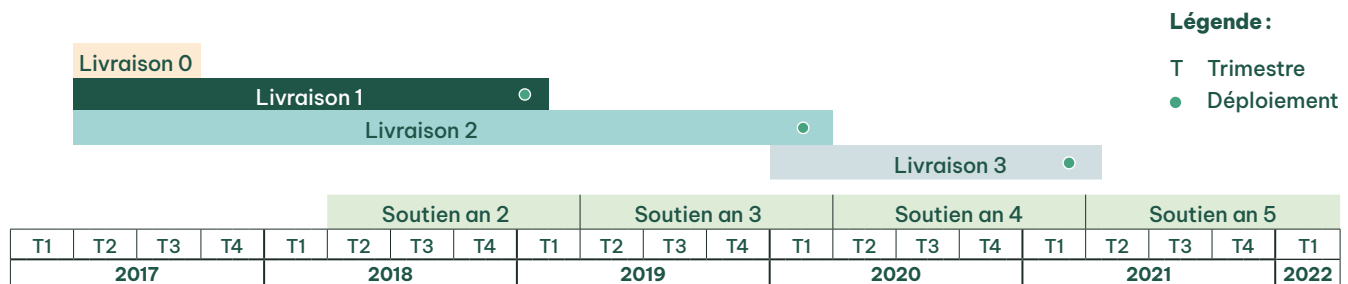


Figure 16. Planification initiale des livraisons et du soutien²²

¹⁸ Voir partie III, chapitre 8, section B (iii) (p. 232).

¹⁹ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 32-33.

²⁰ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desautniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 2.

²¹ Tiré de : Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desautniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1 et 7. La Commission prend comme hypothèse que les coûts pour la récence pour une période de 10 ans sont de 285,5 millions \$ selon ce que la direction a présenté à la séance du 18 mai 2017 du conseil d'administration (Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 17). Ainsi, la Commission postule que toute diminution de la portion de récence du contrat de l'Alliance doit être compensée par une augmentation équivalente des coûts internes à la SAAQ associés à la récence. Il s'agit d'une hypothèse au mieux approximative, mais rendue nécessaire par l'absence de suivi budgétaire des coûts internes de récence par la SAAQ (sur 10 ans) au fur et à mesure de la réalisation du programme. Voir partie IV, chapitre 6, section B (p. 457).

²² Tiré de : Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1.

La livraison 0, en beige sur la figure 16 à la page précédente, constitue une division du programme CASA qui n'a pas pour vocation de produire directement une solution technologique pour la SAAQ. Elle vise plutôt la conception globale du programme²³. On y trouve donc la formation initiale des personnes travaillant au projet et la planification du projet²⁴. Le niveau de détail dans la conception varie pour chacune des livraisons à venir²⁵. La livraison 0 vise la conception très détaillée de la solution à mettre en place pour la livraison 1, la conception de niveau intermédiaire de la solution de la livraison 2 et celle de très haut niveau de la livraison 3. La livraison 0 est aussi l'occasion de mettre sur pied le centre d'expertise²⁶. Ce centre soutient les membres du personnel qui utilisent la solution durant la réalisation du programme et doit évoluer vers un centre d'excellence, qui permettra à la SAAQ de faire évoluer elle-même la solution technologique²⁷. La livraison 0 a un budget prévu de 27,4 millions \$ tant pour l'Alliance que la SAAQ²⁸. Elle doit se dérouler sur une période de six mois, soit d'avril à octobre 2017²⁹.

La livraison 1, en vert foncé sur la figure 16 à la page précédente, porte quant à elle sur la transformation des fonctions d'arrière-guichet de la SAAQ, c'est-à-dire différents processus administratifs comme la gestion financière, la comptabilité et l'approvisionnement³⁰. Son budget prévu est de 122 millions \$ tant pour l'Alliance que la SAAQ³¹. En plus, la SAAQ prévoit potentiellement utiliser 7 millions \$ en provenance de la réserve pour travaux complémentaires afin d'ajouter à cette livraison la gestion des ressources humaines³². La livraison 1 doit se dérouler sur une période d'un an et demi, soit d'octobre 2017 à février 2019³³.

En ce qui concerne la livraison 2, en turquoise sur la figure 16 à la page précédente, elle porte sur la transformation des systèmes informatiques sur lesquels s'appuie la réalisation de certaines missions de la SAAQ³⁴. C'est le cas notamment de la délivrance des permis de conduite et des certificats d'immatriculation³⁵. C'est dans le cadre de cette livraison que la SAAQ et l'Alliance doivent développer la plateforme SAAQclic³⁶. La livraison 2 a un budget prévu de 114,1 millions \$ tant pour l'Alliance que la SAAQ³⁷. Son développement doit se dérouler sur une période de deux ans et demi, soit d'octobre 2017 à avril 2020³⁸, avec un déploiement de la solution en janvier 2020³⁹.

²³ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 2.

²⁴ *ibid.*, p. 2.

²⁵ Pièce 41_P-223-1, Ententes de lots, en liasse, partie 1, p. 4 (entente de lot 2).

²⁶ *ibid.*, p. 44 (entente de lot 3).

²⁷ Pièce 35_P-149, Appel d'offres amendé P22899-3 du 23 novembre 2016, p. 34.

²⁸ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

²⁹ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1.

³⁰ *ibid.*, p. 2-3.

³¹ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

³² Pièce CESIS_P-2571, Tableau de bord exécutif présenté au comité de direction, 11 décembre 2017, p. 4 et 10.

³³ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1.

³⁴ *ibid.*, p. 3.

³⁵ *ibid.*, p. 1 et 3.

³⁶ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 309-310; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 204-206.

³⁷ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

³⁸ Pièce 41_P-233, Annexe C-2 du contrat de services professionnels et de vente d'équipements, p. 1.

³⁹ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1.

Enfin, la livraison 3, en gris sur la figure 16 à la page 257, concerne 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, d'où le nom Indemniser et réadapter (IR), donné initialement⁴⁰. Elle a un budget prévu de 43,8 millions \$ tant pour l'Alliance que la SAAQ⁴¹. Cette livraison doit se dérouler sur une période de près d'un an et demi, soit de janvier 2020 à mai 2021⁴². La SAAQ spécifie dans le contrat avec l'Alliance qu'une analyse plus poussée doit être faite avant d'aller de l'avant avec cette livraison⁴³.

Tableau 9. Répartition du coût de développement par livraison (juillet 2017)⁴⁴

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Livraison 0	18 M\$	9 M\$	27 M\$
Livraison 1	106 M\$	16 M\$	122 M\$
Livraison 2	80 M\$	34 M\$	114 M\$
Livraison 3	32 M\$	12 M\$	44 M\$
Coûts additionnels	-	26 M\$	26 M\$
Travaux complémentaires et imprévus	12 M\$	-	12 M\$
Investissements passés (plan de pérennité)	-	31 M\$	31 M\$
Total	248 M\$	127 M\$	375 M\$

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

Le tableau 9 ci-dessus comprend également les coûts additionnels, les travaux complémentaires et imprévus ainsi que les investissements déjà faits dans le cadre du plan de pérennité. Les coûts additionnels représentent d'autres coûts de la SAAQ liés au programme CASA, comme le rehaussement des infrastructures et la formation⁴⁵. La réserve pour travaux complémentaires est une somme que la SAAQ peut utiliser à sa guise pour diverses améliorations non prévues au contrat⁴⁶.

⁴⁰ *ibid.*, p. 4 et 5.

⁴¹ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

⁴² Pièce 41_P-233, Annexe C-2 du contrat de services professionnels et de vente d'équipements, p. 2.

⁴³ Pièce 35_P-149, Appel d'offres amendé P22899-3 du 23 novembre 2016, p. 33-34; Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1 et 4.

⁴⁴ Tiré de : Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

⁴⁵ Pièce CESIS_P-2480, Tableaux des bordereaux – Rapport VGQ.

⁴⁶ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 142.

C/ Le démarrage du programme et les premières frictions entre la SAAQ et l'Alliance

Comme nous l'avons vu précédemment, le programme CASA débute en mars 2017, avant même la signature du contrat avec l'Alliance⁴⁷.

L'ampleur du projet est considérable. La SAAQ prévoit accueillir à terme 400 personnes supplémentaires dans son organisation⁴⁸. La société d'État doit rapidement aménager ses installations pour tenir compte des besoins du programme⁴⁹. De plus, l'entente de principe lui permet de commander dès mars 2017 des équipements d'IBM⁵⁰.

La livraison 0, qui vise les démarches de planification, est rapidement terminée en 2017. Elle se déroule sans anicroches majeures. Elle permet néanmoins de commencer à cibler certains problèmes qui apparaîtront plus clairement à la livraison 2, notamment l'identification des règles métier⁵¹. De plus, certains éléments prévus lors de cette livraison sont reportés⁵². C'est le cas notamment du Plan de qualité programme (PQP), sur lequel nous reviendrons⁵³. La livraison 0 a un coût final de 24 millions \$⁵⁴, donc inférieur au budget, et elle se termine avec deux mois de retard, soit en décembre 2017⁵⁵.

Cependant, dès le début de la réalisation du programme apparaissent certaines frictions entre la SAAQ et l'Alliance. Ces frictions sont d'importance variable, mais révèlent des problèmes dans les relations entre les parties, qui mèneront à des conséquences plus importantes au fur et à mesure que les années progressent. Il faut dire que sur certains éléments, dès le début, l'Alliance prend des libertés par rapport à ce que prévoit le contrat, comme nous le verrons ci-dessous.

Les frictions concernent notamment le niveau de qualification et d'expérience des ressources humaines de LGS/IBM (sous-section i), la langue de travail et la délocalisation de ses équipes (sous-section ii). Ce dernier point pose problème lors des travaux de conversion des données (sous-section iii). Finalement, l'intégrateur facture de manière imprévue, et initialement sans justification, un nombre surprenant d'heures à l'un des taux horaires les plus élevés au contrat (sous-section iv).

⁴⁷ Voir partie III, chapitre 7, section B (p. 226).

⁴⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 87 et 212.

⁴⁹ *ibid.*, p. 200 et 231.

⁵⁰ *ibid.*, p. 199-200.

⁵¹ Voir partie III, chapitre 10, section B (ii) (p. 285).

⁵² Pièce 41_P-224, Preuves d'acceptation des lots, en liasse, p. 5-9.

⁵³ Voir ci-dessous, section D (i) (p. 271).

⁵⁴ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desaulniers portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

⁵⁵ Pièce 41_P-224, Preuves d'acceptation des lots, en liasse, p. 1 et 11.

(i) Le niveau de qualification et d'expérience des ressources humaines de LGS/IBM

Au démarrage du programme, se trouve en tête de l'organigramme une direction du chantier CASA composée du vice-président aux technologies de l'information (VPTI), Karl Malenfant, qui agit à titre de « chef de projet CASA », soutenu par une conseillère stratégique au sein de la SAAQ, Madeleine Chagnon, et par un leader adjoint venant d'IBM, Nabil Aboutanos. Sous cette direction se trouve le bureau de programme que dirige Sylvain Cloutier, une structure sur laquelle nous revenons dans la prochaine section⁵⁶, ainsi que deux chantiers : solution d'affaires et solution technologique. Caroline Foldes-Busque, leader venant de la SAAQ, et Vincent Robert, leader adjoint venant d'IBM, dirigent le premier chantier, tandis qu'Alain Dubé, de la SAAQ, et Martine Gagné, d'IBM, sont à la tête du second.

Dès le début, la SAAQ se plaint de la piètre qualité des ressources humaines que fournit LGS/IBM. Plusieurs n'auraient pas les compétences annoncées et recherchées pour le programme. À titre d'exemple, selon ce que constatent Alain Dubé et Caroline Foldes-Busques, les leaders des deux chantiers, les ressources de LGS/IBM qui arrivent à la SAAQ, plus particulièrement les leaders adjoints et adjointes du projet, connaissent très peu les méthodes agiles⁵⁷. Notons que les documents d'appel d'offres prévoient le fonctionnement par binôme non pas uniquement à la direction, mais aussi dans chaque équipe⁵⁸. Plusieurs leaders adjoints et adjointes ne seraient pas non plus des « ressources internes » de LGS/IBM, comme le prescrit le contrat⁵⁹.

Relativement à la compétence de l'équipe de LGS/IBM, la Commission a été à même de constater un cas de description manifestement exagérée par LGS/IBM des compétences d'un employé. IBM embauche une personne fraîchement diplômée d'une maîtrise en gestion de technologies de l'information pour être rapidement affectée au programme CASA⁶⁰. Alors qu'elle n'a aucune expérience en PGI ni même en produits SAP, elle est présentée à l'équipe lors de sa première journée de travail comme « le nouveau spécialiste Fiori », une composante des produits SAP⁶¹. L'employé n'a alors aucune idée de ce qu'est Fiori⁶².

Ce problème de compétence relève de LGS/IBM. En effet, l'Alliance est responsable de s'assurer de la compétence et de la suffisance des ressources humaines pour répondre à sa proposition.

La Commission constate qu'il était très difficile de recruter suffisamment de ressources professionnelles au Québec maîtrisant les produits de SAP et les méthodes agiles pour un programme de cette envergure⁶³. Dans ce contexte, la taille du programme tel que la SAAQ l'a conçu devient un paramètre incontournable dans l'analyse de la faisabilité de l'obtention de ressources compétentes et internes à une organisation⁶⁴.

⁵⁶ Voir ci-dessous, section D (ii) (p. 272).

⁵⁷ Pièce 74_P-1402, Courriel de Caroline Foldes-Busque intitulé « Biais entre les requis AO et réalité actuelle », 6 mai 2017; Pièce 74_P-1375, Courriel de Karl Malenfant à Nabil Aboutanos, c. c. Sylvain Cloutier, Manon Couture et Madeleine Chagnon, intitulé « Accompagnement Agile », 16 juin 2017; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 71-78.

⁵⁸ Voir les *team leads* dans les documents d'appel d'offres : Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 104-105. Le titre de ces postes devient « leader adjoint » dans l'opérationnalisation du programme CASA : Pièce 41_P-235, Organigrammes du projet CASA de 2018 à 2021 inclusivement, en liasse, p. 1.

⁵⁹ Voir partie III, chapitre 8, section E (iv) (p. 247); Pièce 74_P-1402, Courriel de Caroline Foldes-Busque intitulé « Biais entre les requis AO et réalité actuelle », 6 mai 2017.

⁶⁰ Témoignage de Philippe Lafrance-McGuire, 7 octobre 2025, p. 68-69.

⁶¹ *ibid.*, p. 69 et 75.

⁶² *ibid.*, p. 78-79.

⁶³ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 207-208; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 224-225; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 131-132, 142 et 144; Pièce 74_P-1507, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant et Manon Couture du 23 septembre 2015 intitulé « Travaux offshore ».

⁶⁴ Voir partie IV, chapitre 1 (p. 422).

Cet afflux important de personnes, dont plusieurs ne sont pas salariées de LGS/IBM, amène une certaine difficulté de cohésion dans l'équipe. Stéphane Mercier constate que les ressources mobilisées par LGS/IBM au début du programme ne travaillent pas toutes dans la même direction ou selon le même modèle d'organisation du travail⁶⁵.

Par contre, dans deux cas, la SAAQ participe aussi à la difficulté de cohésion des leaders adjoints et adjointes de l'Alliance en exerçant ses pouvoirs de maître d'œuvre. Dans les premières semaines après l'annonce des résultats de l'appel d'offres, le directeur du programme, Karl Malenfant, appelle la direction de LGS/IBM. D'un ton assez directif, il leur indique, au sujet de deux de leurs leaders adjoints et adjointes, qu'« il ne voulait pas qu'ils mettent [...] les pieds à la Société⁶⁶ ». Il vise Brigitte Bracken, sur laquelle on reviendra, et Naji Aboutanos, le frère de son vis-à-vis⁶⁷. L'échange est assez marquant pour que Martine Gagné, leader adjointe du chantier solution technologique pour IBM, songe dès lors à se retirer du projet⁶⁸.

LGS/IBM reçoit alors de la SAAQ deux candidatures de remplacement en provenance du dossier de soumission de Deloitte, soit celles de Rachid Hamady et de Guy Beaupré⁶⁹. Dans le cas de Guy Beaupré, il s'agit en fait d'un ancien consultant du projet Service d'information clientèle (SIC) à Hydro-Québec⁷⁰. LGS/IBM obtempère, mais conserve malgré tout Brigitte Bracken dans son équipe à un autre poste⁷¹, et la SAAQ accepte finalement plus tard qu'elle devienne leader adjointe⁷². La SAAQ exerce donc pleinement ses pouvoirs de maître d'œuvre, et ce, peu importe les conséquences sur la cohésion de l'équipe de l'Alliance⁷³.

(ii) La localisation des équipes et la langue de travail

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent⁷⁴, le contrat de services professionnels exige que l'Alliance exécute le travail « dans des locaux au siège social de la Société à Québec⁷⁵ ». Pour la SAAQ, le travail en présentiel favorise l'implantation du mode de développement agile, la collaboration et le transfert de connaissances de l'intégrateur vers la SAAQ⁷⁶.

Or, dès le mois de mars 2017, la SAAQ semble réaliser avec une certaine stupéfaction que les documents de planification de LGS/IBM font état d'une grande proportion de ressources qui ne travaillent pas au Québec⁷⁷. Alain Dubé constate que plus de 60 % des ressources de LGS/IBM pour l'équipe qui s'occupe de l'intégration technologique – les personnes qui effectuent la conception et le développement du PGI – doivent travailler hors site⁷⁸. En effet, l'impartition de travaux à l'étranger était au cœur de la stratégie de LGS/IBM pour le programme CASA⁷⁹. Lors de la préparation de sa soumission,

⁶⁵ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 76-78.

⁶⁶ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 290.

⁶⁷ *ibid.*, p. 290-292; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 261.

⁶⁸ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 290 et 294.

⁶⁹ *ibid.* 5, p. 291-293; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 151-152.

⁷⁰ Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 102.

⁷¹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 293; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 150.

⁷² Pièce 83_P-1852, Demande de remplacement d'une ressource visant l'ajout de Brigitte Bracken à titre de leader adjoint de l'équipe d'intégration assurance qualité, 1^{er} novembre 2017.

⁷³ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 293-294. Brigitte Bracken n'a cependant pas observé de conséquence sur la cohésion dans l'équipe de LGS/IBM (Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 152).

⁷⁴ Voir partie III, chapitre 8, section E (v) (p. 247).

⁷⁵ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 12 (art. 7.5.3).

⁷⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 206; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 95-96.

⁷⁷ Pièce 74_P-1519, Courriel de Louise Savoie à Madeleine Chagnon, Manon Couture, Caroline Foldes-Busque et Sylvain Cloutier intitulé « Équipe de l'Alliance intégration technologique », p. 2.

⁷⁸ *ibid.*

⁷⁹ Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 20-22; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 138-139; Pièce 79_P-1779, Présentation intitulée « What is the Price to Win? », datée du 22 septembre 2016, p. 9.

LGS/IBM évaluait la proportion des ressources totales qu'elle allait situer à l'étranger à plus de 40 %⁸⁰. Ce choix a d'ailleurs eu un effet direct sur le prix qu'elle inclut dans la soumission : le coût pour LGS/IBM d'une personne travaillant dans certains pays étrangers est nettement plus faible que celui d'une personne au Québec⁸¹. Il est d'ailleurs frappant de constater, lorsqu'on regarde le tableau 10 ci-dessous, à quel point le taux horaire dans ce domaine est nettement plus bas que celui de toutes les ressources de l'Alliance. Ainsi, à l'image de ce que constate Alain Dubé dès le début du programme, LGS/IBM externalise une bonne partie de l'intégration technologique dans un centre d'impartition en Inde pour toute la durée du programme⁸².

Plusieurs témoins ont fait état des difficultés réelles et concrètes que cause l'ampleur de la délocalisation des ressources de LGS/IBM. Outre son incompatibilité avec le mode agile, le travail effectué dans d'autres pays et dans des fuseaux horaires différents pendant l'exécution du programme crée certaines restrictions dans la communication et la collaboration entre les équipes⁸³. Même si LGS/IBM a tenté de délocaliser ses travaux dans des pays où l'on pouvait recruter des francophones⁸⁴, il n'en demeure pas moins que la plupart de l'impartition est réalisée en Inde par des personnes appelées à exercer leurs fonctions principalement en anglais, ce qui crée une barrière linguistique et culturelle avec le personnel de la SAAQ et un problème d'accès aux documents de la Société, y compris des délais en lien avec la traduction de la documentation⁸⁵.

L'écart entre la volonté de la SAAQ de réaliser le programme dans ses propres locaux en français et celle de LGS/IBM de délocaliser une partie importante de ses tâches était pleinement prévisible. Durant le processus d'appel d'offres, une entreprise constate l'apparente contradiction entre la volonté de la SAAQ d'exiger des soumissionnaires un bassin de ressources mondiales et la pratique dans les organismes publics au Québec d'être peu ouvert au travail imparti à l'étranger⁸⁶. À la réception de cette question, Alain Dubé constate lui aussi que l'appel d'offres est ambigu. En septembre 2015, il écrit à Karl Malenfant : « [O]n [n']est pas clair dans l'appel d'offres "C". Il y a une zone grise qui va nécessairement entraîner un addenda. Vaudrait mieux être plus clair. Pour cela, ça prendrait un positionnement SAAQ⁸⁷. »

80 Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 16; Pièce 79_P-1826, Présentation intitulée « Line Management Review », datée du 13 janvier 2017, p. 20-21.

81 Pièce 79_P-1779, Présentation intitulée « What is the Price to Win? », datée du 22 septembre 2016, p. 9; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 213-214; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 120.

82 Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 206-207; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 15-16; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 96.

83 Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 210-217; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 93-96.

84 Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 120.

85 Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 92-93; Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 210-217.

86 Pièce 74_P-1371, Addendas 1 à 43 à l'AO P22899-3, p. 40 (addenda n° 8, question 86).

87 Pièce 74_P-1525, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant intitulé « Travaux offshore », 23 septembre 2015.

La SAAQ publie donc un addenda qui confirme que les travaux hors Québec sont permis, mais ajoute des exemples sur le type de travail qui pourrait être imparti, comme le « développement spécifique ou “sur mesure”⁸⁸ ». Or, le contrat de services professionnels conclu ultérieurement réitère l'exigence générale du travail sur place et l'exigence du travail en français, sauf dans des cas d'expertise spécifique et sur autorisation de la SAAQ⁸⁹. Selon le contrat, le travail ne peut être fait à l'étranger que sur autorisation dans les ententes de lots⁹⁰. Le représentant de CGI, qui n'a pas pu participer au dialogue compétitif en raison de l'évaluation de la qualité de la soumission⁹¹, a témoigné que, selon lui, les documents d'appel d'offres ne permettent pas le travail à l'extérieur du Québec⁹². Selon lui, CGI, contrairement à ses concurrents, détenait un bassin important de ressources au Québec parlant français⁹³.

Bref, la SAAQ maintient une forme d'ambiguïté sur la proportion du travail qu'elle tolère à l'étranger. Même Madeleine Chagnon, l'une des responsables de la rédaction de l'appel d'offres, constate que l'intention était que l'impartition soit faite « à la marge », mais réalise qu'« il n'y a pas de libellé spécifique au contrat quant à la volumétrie des ressources *offshore* [délocalisées]⁹⁴ ». Rappelons que la SAAQ n'a pas encore les bras liés par un contrat lorsqu'elle remarque le problème, puisque les premiers constats d'Alain Dubé sur la grande portion de ressources délocalisées sont antérieurs à sa signature⁹⁵.

Toutefois, du côté de LGS/IBM, visiblement, la stratégie proposée à la SAAQ est bien loin du principe général du travail sur place et en français. L'Alliance prend un risque en faisant reposer sa stratégie sur le pari que la SAAQ autorisera le travail hors site dans chacune des ententes de lots. Elle place cette dernière devant une stratégie de réalisation qui n'est pas viable sans l'apport massif de ressources étrangères.

(iii) Les travaux de conversion des données

La question de l'impartition aura également des conséquences sur les obligations de la SAAQ en matière de protection des renseignements personnels. Le programme CASA implique la conversion de données des systèmes patrimoniaux vers la nouvelle solution technologique⁹⁶. Ces données sont de tout ordre comme des informations personnelles de la population québécoise (nom, adresse, date de naissance, numéro de permis de conduite, etc.), des informations sur les fournisseurs de la SAAQ (comme les informations bancaires) et même de nombreuses images (par exemple, les photographies de permis de conduire)⁹⁷. Ce transfert d'informations nécessite une stratégie adaptée, puisqu'il ne s'agit pas que de migrer les données, il faut aussi les transformer. En effet, les modèles de données, qui régissent les relations dans les bases de données, ne sont pas les mêmes dans l'ancien système et dans le nouveau⁹⁸.

⁸⁸ Pièce 74_P-1371, Addendas 1 à 43 à l'AO P22899-3, p. 40 (addenda n° 8, question 86).

⁸⁹ Pièce 40_P-215, Contrat de services professionnels et de vente d'équipements 14 juin 2017, p. 12.

⁹⁰ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 12 (art. 7.5.3).

⁹¹ Voir partie III, chapitre 6, section C (iv) (b) (p. 204).

⁹² Témoignage de Francis Mathieu, 3 octobre 2025, p. 228.

⁹³ *ibid.*, p. 203-206 et 224-225.

⁹⁴ Pièce 74_P-1520, Courriel de Madeleine Chagnon à Élodie Hudon-Chabot intitulé « Ressources Inde LGS », 13 décembre 2018, p. 3.

⁹⁵ Pièce 74_P-1519, Courriel de Louise Savoie à Madeleine Chagnon, Manon Couture, Caroline Foldes-Busque et Sylvain Cloutier intitulé « Équipe de l'Alliance intégration technologique », p. 2.

⁹⁶ Voir partie III, chapitre 1, section B (i) (p. 120).

⁹⁷ Pièce 74_P-1494, Courriel de Nathalie Jacques à Jérôme Leclerc intitulé « Question en matière de PRP », 8 mai 2020, p. 3-5;

Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 42-44.

⁹⁸ Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 108.

L'ampleur de l'opération est de taille. Le responsable de la conversion de données pour LGS/IBM, Guy Beaupré, parle d'une opération de « mégaconversion » pour désigner les milliards d'informations qui doivent transiter d'un système à un autre⁹⁹. Guy Beaupré croit même qu'à ce moment-là, il s'agit de la plus grande conversion mondiale de données¹⁰⁰. Cela mène à un différend entre la SAAQ et LGS/IBM dans le cadre du litige, qu'on verra au prochain chapitre¹⁰¹.

La législation québécoise encadre le transfert de renseignements personnels à l'étranger. Résumée simplement, la loi prévoit que l'organisme public qui souhaite confier des renseignements personnels à l'étranger doit s'assurer que la législation étrangère offre des protections équivalentes à celles au Québec¹⁰². Le contrat avec l'Alliance prévoit lui aussi certaines protections. Comme nous l'avons vu, le travail à l'étranger ne peut être fait que sur autorisation¹⁰³ et le contrat ajoute certaines restrictions à celles que prévoit déjà la loi relativement à la circulation et à la conservation de renseignements personnels¹⁰⁴.

Or, dans sa soumission, LGS/IBM suppose que certains travaux de conversion de données seraient effectués à l'étranger, notamment en Inde¹⁰⁵. Pour le reste, la preuve est confuse sur l'existence d'un risque que des données personnelles transitent par l'Inde dans le cadre de ces travaux de conversion. Pour Guy Beaupré, il y avait un risque que des personnes à l'étranger puissent manipuler des données personnelles de la population québécoise¹⁰⁶. Martine Gagné, la leader adjointe du chantier solution technologique venant d'IBM, conteste cette affirmation¹⁰⁷. Le directeur du programme, Karl Malenfant, se souvient que le risque de manipulation de données personnelles à l'étranger venait de l'indisponibilité d'un outil d'anonymisation des données prévu initialement pour être fonctionnel dès la livraison¹⁰⁸. Selon Guy Beaupré, l'outil d'anonymisation ne changeait rien au risque d'accès aux données personnelles à l'étranger¹⁰⁹.

Quoi qu'il en soit, la SAAQ décide d'autoriser LGS/IBM à rapatrier au Québec certains travaux de conversion de données pour éviter qu'ils ne se déroulent à l'étranger. Ce changement ne se fait pas sans frais. Le taux horaire des consultants responsables de la conversion de données était généralement celui de l'intégration technologique, soit 82 \$/h, comme on le voit au tableau 10 à la page 267. Ce taux horaire était établi en fonction du fait que la plupart des ressources seront des personnes à l'étranger¹¹⁰. Or, en application de la décision de la SAAQ sur le rapatriement, LGS/IBM obtient l'autorisation de facturer ces travaux à un taux horaire entre 195 \$ et 197 \$, plus élevé que ceux des ressources de l'Alliance durant la livraison 1, peu importe leur domaine d'emploi, et ce, dès janvier 2018¹¹¹. Cela représente pour la SAAQ un coût supplémentaire de 2,6 millions \$¹¹².

99 *ibid.*, p. 106.

100 *ibid.*, p. 107-108.

101 Voir partie III, chapitre 10, section G (p. 310).

102 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 70.1 [tel qu'en vigueur de 2006 à 2023].

103 Pièce 40_P-215, Contrat de services professionnels et de vente d'équipements 14 juin 2017, p. 12 (art. 7.5.3).

104 Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 231-233 (annexe N).

105 Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 12-13; Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 138-140.

106 Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 137-138.

107 Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 29-31.

108 Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 155-156.

109 Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 129-130 et 142.

110 Pièce 77_P-1741, Documents en lien avec la demande d'ajustement de projet n° 035, p. 4.

111 *ibid.*, p. 4.

112 Pièce 74_P-1502, Demande d'ajustement de projet 035, 27 septembre 2019, objet : Rapatriement des travaux de sécurité et conversion et ajustement de taux, p. 2; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 274.

Considérant la preuve hautement contradictoire, la Commission n'est pas en mesure de déterminer si les opérations de conversion de données effectuées à l'étranger comportaient bel et bien un risque de communication de renseignements personnels. Cependant, dans tous les cas, l'attitude de la SAAQ envers LGS/IBM reflète une autre tolérance à l'égard des obligations de cette dernière. Si le risque était bel et bien existant, la loi québécoise est claire : les renseignements personnels ne peuvent transiter à l'étranger sans une protection législative équivalente à celle du Québec. Le fait que LGS/IBM planifie d'effectuer ces travaux à l'étranger n'était donc ni plus ni moins une ignorance du cadre légal. Il est surprenant que la SAAQ ait à payer pour ce défaut de conformité de la soumission. Si le risque de communication de données était inexistant, le rapatriement n'avait pas de fondement.

Le directeur du programme, Karl Malenfant, admet que la SAAQ a versé des sommes supplémentaires à LGS/IBM dans l'unique objectif de faire avancer le projet et d'éviter tout litige avec LGS/IBM¹¹³. Cette attitude reviendra à de multiples reprises dans le cadre du programme CASA¹¹⁴ et le même débat sur le rapatriement de la conversion des données survient à nouveau lors de la livraison 2¹¹⁵.

(iv) Les taux horaires facturés par LGS/IBM

La facturation des services professionnels de l'Alliance se fonde sur une grille de taux horaires¹¹⁶. Pour la première année du contrat, ces taux horaires varient de 82 \$ pour le domaine de l'intégration technologique à 367 \$ pour les coachs en fonction du type de ressource et du domaine d'emploi (tableau 10). Les documents d'appel d'offres prévoient des « coachs » auprès de la direction du programme et des directions des deux chantiers que nous avons vus au début de la présente section ainsi que des *team leads* dans chaque équipe¹¹⁷. Depuis le premier organigramme du programme CASA, toutefois, tous ces postes se nomment « leader adjoint¹¹⁸ ».

¹¹³ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 161-163.

¹¹⁴ Voir partie IV, chapitre 2, section B (iii) (p. 438).

¹¹⁵ Voir partie III, chapitre 10, section B (vi) (p. 291).

¹¹⁶ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 19 (art. 11.2) et 173 (annexe C-3).

¹¹⁷ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 104-105.

¹¹⁸ Pièce 41_P-235, Organigrammes du projet CASA de 2018 à 2021 inclusivement, en liasse, p. 1.

Tableau 10. Taux horaires de LGS/IBM pour ses services professionnels durant la phase de mise en œuvre¹¹⁹

Type de ressource		Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Coach		367 \$	372 \$	377 \$	382 \$	387 \$
Expertise de pointe		350 \$	355 \$	360 \$	365 \$	370 \$
Team lead		272 \$	276 \$	280 \$	284 \$	288 \$
Ressources de l'Alliance	Domaine d'emploi	Livraison 0				
	Formation initiale du projet	235 \$	238 \$	241 \$	244 \$	247 \$
	Planification du projet					
	Conception de la solution					
	Conception du modèle d'organisation du centre d'expertise					
	Domaine d'emploi	Autres livraisons				
	Intégration fonctionnelle	150 \$	152 \$	154 \$	156 \$	158 \$
	Intégration technologique	82 \$	83 \$	84 \$	85 \$	86 \$
	Gestion du changement	140 \$	142 \$	144 \$	146 \$	148 \$
	Communication					
	Formation					
	Assistance à la gestion, bureau de programme, intégration et assurance qualité	115 \$	116 \$	118 \$	120 \$	122 \$

La facturation de LGS/IBM révèle des anomalies, plus particulièrement quant à l'usage d'un des taux les plus élevés dans la grille. Outre le taux de « coach » (367 \$/h), le taux le plus élevé est réservé à l'« expertise de pointe » (350 \$/h). La soumission de l'Alliance prévoit 10 793 heures au taux d'expertise de pointe pour l'ensemble du programme, soit un total approximatif de 3,77 millions \$¹²⁰. Or, ce budget sera largement dépassé. À titre d'exemple, le 1^{er} janvier 2018, quelques ressources de l'Alliance voient leur taux horaire modifié de manière draconienne. Sur l'une des factures de l'Alliance, une dizaine de personnes passent du jour au lendemain d'un taux horaire de 85 \$ au taux d'expertise de pointe de 350 \$¹²¹.

¹¹⁹ Tiré de : Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 173 (annexe C-3).

¹²⁰ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 156.

¹²¹ Pièce 26_P-96, Documents relatifs aux changements de taux horaires facturés par Société Groupe Conseil LGS, en liasse, p. 1 et 8-10.

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) remarque rapidement l'anomalie et tente de comprendre les raisons qui expliquent ce changement¹²². Martin Després, conseiller stratégique à la DVIEP, contacte alors la personne qui a procédé au changement¹²³. Celle-ci est visiblement mal à l'aise et le dirige vers sa supérieure, Élodie Hudon-Chabot, la conseillère experte en gestion financière de projet au bureau de programme CASA¹²⁴, dont nous discutons à la prochaine section. Cette dernière fait preuve du même malaise à justifier le changement de taux et dirige Martin Després vers un échelon hiérarchique au-dessus, soit Sylvain Cloutier, le directeur du bureau de programme¹²⁵. Martin Després obtient finalement l'information selon laquelle la décision de changer le taux aurait été prise entre Karl Malenfant et Nabil Aboutanos, mais il ne réussit pas à trouver la justification¹²⁶.

La raison du droit de LGS/IBM à modifier subitement le taux de certaines ressources ne viendra que plusieurs mois plus tard. Dans une demande d'ajustement de projet (DAP) signée en novembre 2018, Karl Malenfant et Nabil Aboutanos expliquent que le devancement d'une mise à jour majeure justifie le changement de taux¹²⁷. En effet, la SAAQ aurait exigé que ce changement de version de la solution technologique de SAP se fasse de manière anticipée. Alors qu'elle devait être faite à la suite de la livraison 2, la SAAQ aurait choisi de la devancer de manière à simplifier le développement technologique¹²⁸. Selon la note d'autorisation, le déploiement d'une nouvelle version occasionne une augmentation globale de la charge de travail, sur le plan tant des ressources humaines de l'Alliance que des ressources de la SAAQ, ce qui aurait comme incidence de mettre la pression sur les équipes de travail pour arriver à livrer les composantes prévues à la livraison 1¹²⁹. Le coût de cette décision est évalué à ce moment-là à 4,4 millions \$, et ce, majoritairement en efforts supplémentaires de la part de LGS/IBM¹³⁰.

La Commission n'entend pas déterminer si la décision que prend la SAAQ de devancer la mise à jour était avisée ou non. Néanmoins, la façon dont elle a été exécutée et la facturation de LGS/IBM qui en découle appellent deux commentaires.

Premièrement, le processus menant à la décision est symptomatique de certains problèmes de gouvernance du programme CASA¹³¹. La décision est prise directement entre Karl Malenfant et Nabil Aboutanos. Les autres personnes gravitant autour du projet ne semblent pas impliquées¹³². Le changement des taux au 1^{er} janvier 2018 s'opère rétroactivement (le 15 février 2018¹³³), mais aucune documentation n'est disponible à ce moment-là : elle ne viendra qu'en novembre de la même année¹³⁴. En 2019, la Direction générale des finances et du contrôle organisationnel s'intéresse toujours à cette question, notamment en raison de la documentation tardive du changement¹³⁵.

¹²² Témoignage de Martin Després, 22 mai 2025, p. 61-64.

¹²³ *ibid.*, p. 70.

¹²⁴ *ibid.*, p. 71.

¹²⁵ *ibid.*, p. 71.

¹²⁶ *ibid.*, p. 72.

¹²⁷ Pièce 74_P-1440, Formulaire de la DAP 84 portant sur le déploiement de la version 1709 S/4HANA, 14 novembre 2018.

¹²⁸ Pièce 74_P-1441, Note au comité des demandes d'ajustement de projet intitulée « Devancement d'une mise à jour majeure », 21 novembre 2018, p. 1.

¹²⁹ *ibid.*, p. 12; Pièce 41_P-222-2, Demandes d'ajustement de projet (DAP), en liasse (couverture partielle), partie 2, p. 185.

¹³⁰ 74_P-1440, Formulaire de la DAP 84 portant sur le déploiement de la version 1709 S/4HANA, 14 novembre 2018, p. 1.

¹³¹ Voir partie IV, chapitre 2 (p. 429).

¹³² Témoignage de Martin Després, 22 mai 2025, p. 64-65.

¹³³ Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 223-225, 229 et 233.

¹³⁴ Pièce 74_P-1441, Note au comité des demandes d'ajustement de projet intitulée « Devancement d'une mise à jour majeure », 21 novembre 2018.

¹³⁵ Pièce 26_P-96, Documents relatifs aux changements de taux horaires facturés par Société Groupe Conseil LGS, en liasse, p. 43-44.

Deuxièmement, la nécessité d'octroyer cette faveur d'augmentation de taux à LGS/IBM n'apparaît pas évidente. La documentation n'offre aucune justification quant au lien entre l'utilisation du taux d'expertise de pointe et le devancement d'une mise à jour. La note d'autorisation ne traite pas de la nécessité de recourir à une ressource particulière ayant un savoir-faire spécialisé vu le degré de complexité d'une tâche. Elle fait plutôt état d'une charge de travail supplémentaire, soit un volume d'heures à effectuer, ce qui ne constitue pas en soi une justification pour recourir à une expertise particulière.

Une équipe d'enquête de la Commission a rencontré 12 des ressources humaines de LGS/IBM dont le taux a été modifié¹³⁶. Selon leurs témoignages, il appert que les tâches et fonctions de ces personnes n'ont pas évolué en raison du devancement de la mise à jour¹³⁷. L'une d'entre elles mentionne avoir été conseillère en outil de gestion de services numériques tout au long du projet, sans avoir effectué de changement de version¹³⁸. Elle précise qu'« aucune expertise différente n'est nécessaire pour programmer la version » et que le « changement de version de SAP n'apporte aucune complexité additionnelle », et ce, à un tel point qu'elle ne s'était jamais demandé si ses tâches pouvaient engendrer une augmentation du taux horaire¹³⁹. On souligne toutefois que le « changement de version n'a pas occasionné de modification de ses tâches, à l'exception [du fait] qu'il a pu y avoir une plus grande charge de travail, sans en augmenter la difficulté¹⁴⁰ ». La personne est d'avis qu'il « s'agit d'une mise à jour standard ne justifiant pas une augmentation du taux horaire¹⁴¹ ». Une autre personne dont l'expertise et les tâches sont demeurées identiques tout au long du projet précise qu'elle ne se considère pas comme une ressource rare sur le marché¹⁴². Cette même personne confirme avoir participé à ces travaux, mais réitère ne pas avoir été elle-même essentielle aux travaux puisqu'elle agissait à titre de soutien sans réelle incidence sur son travail¹⁴³. Il semblerait donc que le devancement de la mise à jour du logiciel n'apporte aucune complexité supplémentaire nécessitant de recourir à une expertise de pointe. Au terme de ces rencontres, 7 des 12 ressources confirment ne pas avoir contribué au changement de version¹⁴⁴.

En définitive, le taux d'expertise de pointe est très rapidement surutilisé dans le cadre de la réalisation du programme. Le devancement de la mise à jour n'en est que l'une des causes¹⁴⁵. Les 10 793 heures prévues pour ce type de profil sont toutes consommées dès le mois d'avril 2018. Ainsi, au lieu du budget de 3,8 millions \$ prévu pour l'expertise de pointe, c'est à terme 19,2 millions \$ – soit plus de 53 000 heures – que LGS/IBM facture à la SAAQ¹⁴⁶. Cette facturation au taux d'expertise de pointe est particulièrement fréquente en début de programme, comme l'illustre la pente initialement abrupte de la courbe à la figure 17.

¹³⁶ Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 228.

¹³⁷ *ibid.*, p. 236; Pièce 97_P-2029, Présentation sur les variations de taux.

¹³⁸ Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 237; Pièce 97_P-2029, Présentation sur les variations de taux, p. 18.

¹³⁹ Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 238; Pièce 97_P-2029, Présentation sur les variations de taux, p. 19.

¹⁴⁰ Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 238-239.

¹⁴¹ *ibid.*, p. 239.

¹⁴² *ibid.*, p. 240; Pièce 97_P-2029, Présentation sur les variations de taux, p. 23.

¹⁴³ Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 241.

¹⁴⁴ *ibid.*, p. 228.

¹⁴⁵ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 248.

¹⁴⁶ Pièce CESIS_P-2572, Analyse de la consommation des heures au taux d'expertise de pointe, préparée par Marie-Sylvie Le Rouzès, décembre 2025.

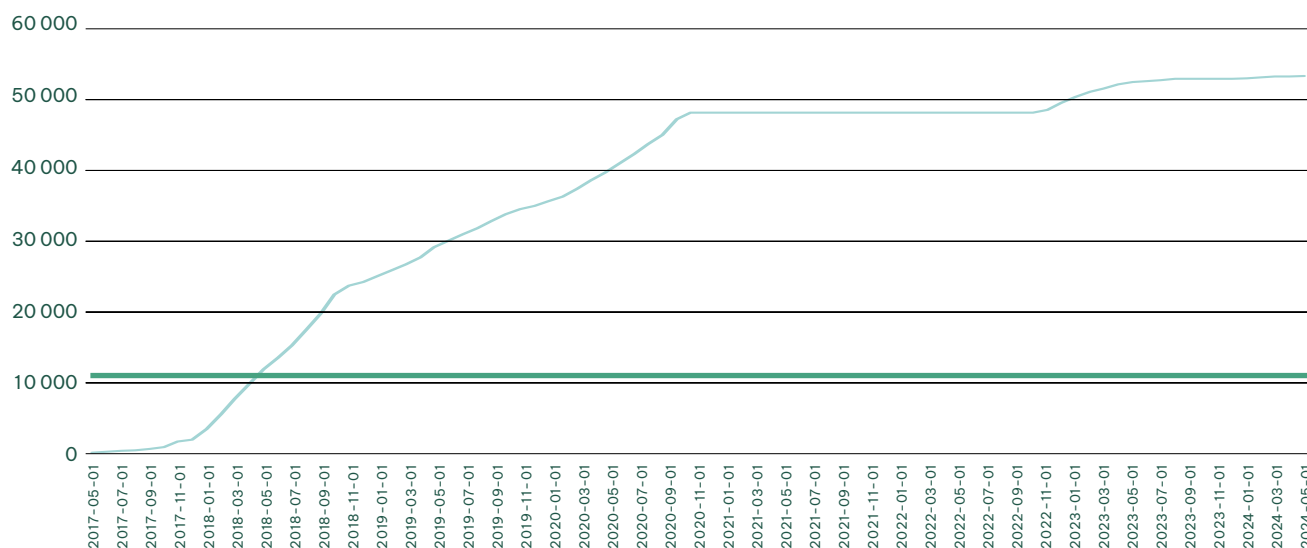


Figure 17. Graphique du nombre d'heures facturées par LGS/IBM au taux d'expertise de pointe¹⁴⁷

En raison de l'application du partage de risques discuté au chapitre précédent¹⁴⁸, la Commission n'est pas en mesure de cerner le coût supplémentaire que la SAAQ a réellement payé en raison de la surutilisation du taux d'expertise de pointe¹⁴⁹. Cependant, la facturation de travaux à un haut taux en début de contrat est connue comme étant une stratégie de devancement de la facturation (*front-loaded billing*). Il s'agit pour le fournisseur de devancer le plus possible la facturation de façon à obtenir dès que possible les sommes disponibles en vertu du contrat¹⁵⁰.

D/ Les premiers écueils dans l'encadrement de l'équipe du programme

Les frictions entre la SAAQ et l'Alliance se déroulent dans un contexte où la gouvernance du programme CASA se heurte à plusieurs écueils. La présente section en aborde trois. Premièrement, la réalisation des deux premières livraisons se fait sans Plan de qualité programme (sous-section i). Deuxièmement, le bureau de programme, responsable de la gestion administrative du programme, exerce peu de leadership, particulièrement dans les demandes d'ajustement de projet (sous-section ii). Troisièmement, le plan de contrôle interne n'est mis en place que tardivement et ne s'opérationnalise pas de façon optimale (sous-section iii).

¹⁴⁷ Tiré de : Pièce CESIS_P-2572, Analyse de la consommation des heures au taux d'expertise de pointe, préparée par Marie-Sylvie Le Rouzès, décembre 2025.

¹⁴⁸ Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (p. 236).

¹⁴⁹ La clause de partage de risques s'appliquant par lot peut fixer une somme maximale payable par la SAAQ. Au surplus, l'utilisation du taux d'expertise se substitue à un autre taux horaire, de sorte que certaines heures auraient été néanmoins payées à un autre taux.

¹⁵⁰ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 308.

(i) L'absence de Plan de qualité programme

Tout d'abord, le Plan de qualité programme (PQP) n'est pas conclu dans les premiers mois du programme, comme il était prévu. Comme nous l'avons vu, ce plan constitue une entente sur les mécanismes de gestion du programme¹⁵¹.

Les parties devaient conclure le PQP lors de la livraison 0, plus particulièrement en septembre 2017¹⁵². Cette livraison visait la planification de l'ensemble du programme, permettant aux parties d'établir les bases de son fonctionnement. Or, à la conclusion de cette livraison en décembre 2017, le PQP n'est toujours pas terminé¹⁵³. Cela ne s'explique pas par des différends majeurs entre les parties, mais plutôt par une simple négligence dans la priorisation de cette étape¹⁵⁴. Il reste qu'il faudra attendre trois ans et demi, en avril 2021, avant que le premier plan soit conclu¹⁵⁵.

Même si plusieurs témoins minimisent l'effet de l'absence de PQP¹⁵⁶, la Commission est d'avis qu'il était important de convenir formellement et définitivement d'un document qui contient les bases du programme et sa planification détaillée avant d'en commencer l'exécution¹⁵⁷. L'absence de PQP peut avoir contribué aux mécompréhensions respectives de l'Alliance et de la SAAQ quant au déroulement du programme. Sa conclusion aurait pu amenuiser les frictions entre l'Alliance et la SAAQ. À titre d'exemple, l'opérationnalisation de la maîtrise d'œuvre de la SAAQ et l'implantation du mode de développement agile sont tous des éléments au cœur du litige à venir entre les parties et auraient pu figurer au PQP¹⁵⁸. Au surplus, un contrat qui repousse à des étapes ultérieures l'entente entre les parties sur des éléments clés du programme court le risque qu'elle ne soit pas plus facile à atteindre plus tard, comme on le voit avec la difficulté de conclure le PQP¹⁵⁹.

De plus, en s'écartant dès le début des prescriptions contractuelles, la SAAQ a plus de difficulté à exiger l'application rigoureuse par la suite. Par ailleurs, l'incapacité à convenir d'un PQP aurait dû alerter les parties quant au fait qu'un litige risque de survenir quelques mois plus tard. À cet égard, notons que la clause 12.1 du contrat-cadre prévoit justement que les parties doivent établir dans le PQP « un processus d'escalade applicable en cas de différend » pour tracer la voie à suivre à mesure qu'il s'intensifie. Même si Karl Malenfant le nie¹⁶⁰, la Commission note également que, dans le cadre du processus de médiation au cours de l'année 2020, LGS/IBM demande formellement que les parties conviennent finalement d'un PQP¹⁶¹.

¹⁵¹ Voir partie III, chapitre 8, section E (ii) (p. 244-245).

¹⁵² Pièce 41_P-223-1, Ententes de lots, en liasse, partie 1, p. 8, 9 et 24.

¹⁵³ Pièce 41_P-224, Preuves d'acceptation des lots, en liasse, p. 1 et 7-8.

¹⁵⁴ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 265; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 86-88.

¹⁵⁵ Voir partie III, chapitre 12, section A (p. 332).

¹⁵⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 86-90; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 265.

¹⁵⁷ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 16 octobre 2025, p. 262 et 302. Pour des illustrations des conséquences de l'absence de PQP, voir Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 292-293 et 295.

¹⁵⁸ Voir partie III, chapitre 10, section G (ii) (p. 311-312).

¹⁵⁹ Voir partie III, chapitre 8, section E (i) et (ii) (p. 243-245).

¹⁶⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre, p. 86-90.

¹⁶¹ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 44 (paragr. 179).

(ii) La faiblesse du bureau de programme et les demandes d'ajustement de projet

À l'absence de PQP s'ajoutent certaines lacunes dans le fonctionnement du bureau de programme. Cette composante de la structure de gouvernance du programme CASA est responsable des mécanismes nécessaires au suivi et à l'encadrement des équipes. Le bureau accompagne le directeur de programme dans la production des redditions de comptes, notamment sur l'avancement du projet, les obstacles rencontrés et le suivi des coûts. S'écartant des opérations, il relève principalement de la gestion administrative du projet pour en améliorer le suivi¹⁶².

La SAAQ gère en grande partie le bureau de programme, et ce, sans participation significative de l'Alliance¹⁶³. Au début du programme, quelques personnes se trouvent au cœur du bureau pour la SAAQ, soit Sylvain Cloutier, directeur du bureau, Élodie Hudon-Chabot, conseillère experte en gestion financière de projet, et Stéphane Mercier, conseiller stratégique¹⁶⁴. Élodie Hudon-Chabot estime que sa tâche était tout simplement surhumaine pour qu'une seule personne la remplisse¹⁶⁵. Il s'agit de son premier mandat de suivi financier d'un projet et donc, a fortiori, d'un projet informatique¹⁶⁶. Stéphane Mercier, pour sa part, quitte le bureau à mi-parcours, usé par le travail¹⁶⁷. Finalement, dans le cas du directeur, Sylvain Cloutier, la Commission doute du leadership qu'il pouvait exercer sur le programme. Dans son témoignage à la Commission, il semble la plupart du temps s'en remettre à ses subalternes pour les deux volets importants de la fonction d'un bureau de programme, soit le suivi financier et la reddition de comptes¹⁶⁸.

L'un des aspects où le bureau de programme est manifestement à la traîne est lié aux demandes d'ajustement de projet (DAP). Il s'agit d'un processus qui permet de réagir à certaines modifications du programme, que ce soit relativement à sa portée, à son encadrement contractuel, à sa stratégie de réalisation ou même à l'utilisation des réserves budgétaires¹⁶⁹. Les DAP devaient faire l'objet d'une consultation d'un comité aviseur avant leur approbation¹⁷⁰. Or, la DVIEP constate rapidement que le comité est mis devant le fait accompli alors que la DAP est déjà autorisée¹⁷¹. La Direction générale des finances et du contrôle organisationnel constate elle aussi qu'elle n'est informée des changements aux paramètres du projet qu'après coup¹⁷². La Commission constate que le bureau de programme est lui aussi bien souvent à la remorque de décisions déjà prises. Dans plusieurs cas, les DAP ne viennent formaliser que bien après coup des décisions que prennent le directeur du programme et son leader adjoint¹⁷³. Comme nous le verrons au prochain chapitre, plusieurs DAP ont fait l'objet de litiges et de discussions dans le cadre du processus de réconciliation des écarts et de médiation au cours des années 2019 et 2020¹⁷⁴.

¹⁶² Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 18; Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 108.

¹⁶³ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 233.

¹⁶⁴ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 20-21.

¹⁶⁵ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 285.

¹⁶⁶ *ibid.*, p. 14-15.

¹⁶⁷ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 52-53.

¹⁶⁸ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 34-35, 66-67, 71-74, 99 et 101-103.

¹⁶⁹ *ibid.*, p. 96-97; Pièce 77_P-1720, Plan de qualité programme – projet CASA, juin 2018.

¹⁷⁰ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 97-98; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 121.

¹⁷¹ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 147 et 153.

¹⁷² Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 91-92 et 97.

¹⁷³ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 123-127; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 205. Voir à titre d'exemple ci-dessus la DAP 84 portant sur le devancement d'une mise à jour qui a été émise en novembre 2018, alors que la décision avait été mise en œuvre au début de l'année 2018. Voir partie III, chapitre 9, section C (iv) (p. 268).

¹⁷⁴ Voir partie III, chapitre 10, section E (p. 300) et G (p. 310).

(iii) Les dysfonctions au sein du plan de contrôle interne

Un plan de contrôle interne encadre le programme CASA¹⁷⁵. Il s'inspire du modèle des trois lignes de maîtrise (sous-section a). Toutefois, il n'est mis en place qu'en novembre 2018 (sous-section b) et opérationnalisé de manière déficiente avec une première ligne plus forte que les deux autres (sous-section c).

(a) Les trois lignes de maîtrise

Le modèle des trois lignes de maîtrise de l'Institut des vérificateurs internes (Institute of Internal Auditors¹⁷⁶), reproduit à la figure 18 ci-dessous, participe à la construction d'un système de gestion efficace des risques dans une organisation¹⁷⁷.

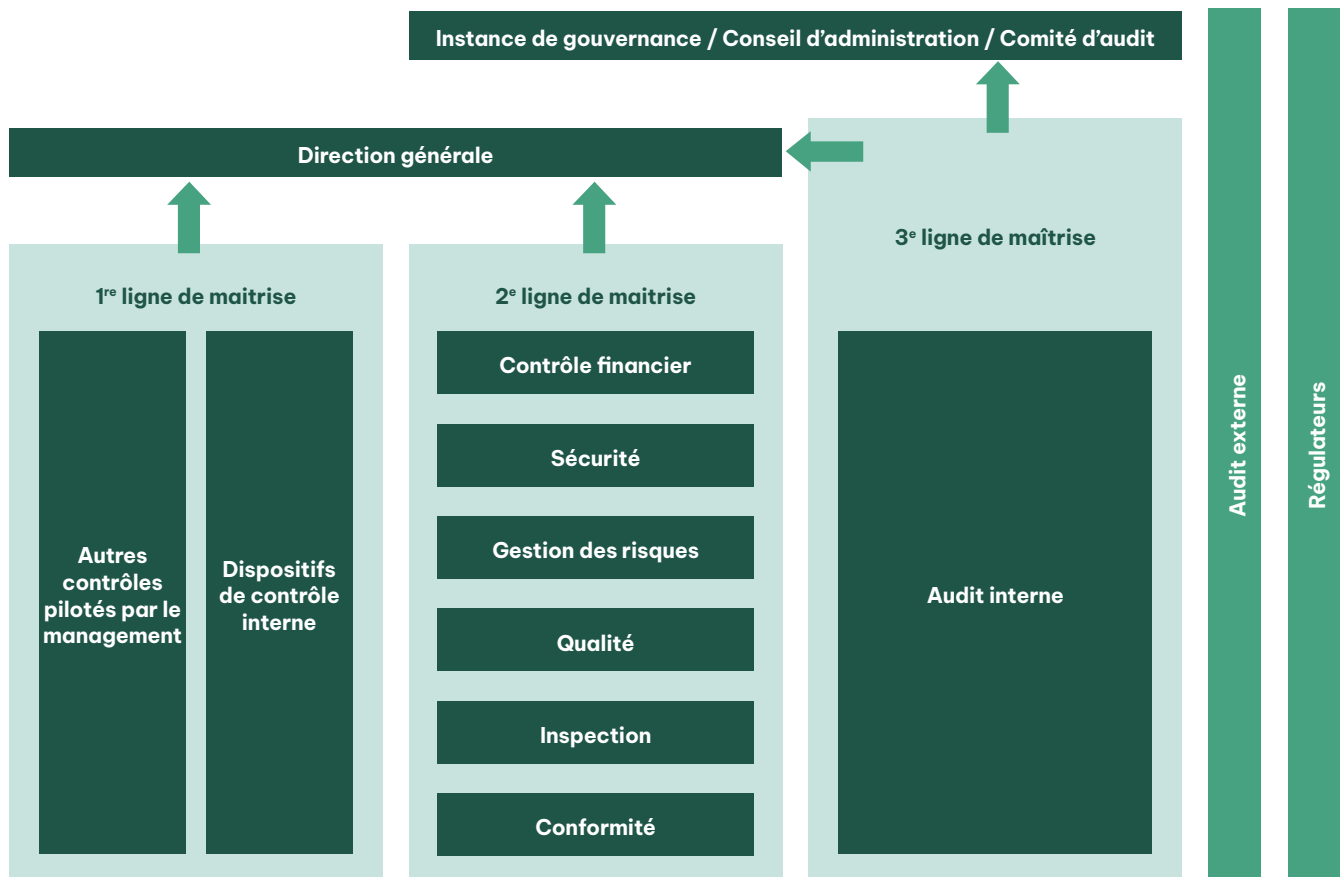


Figure 18. Modèle des trois lignes de maîtrise de gestion de risques de l'Institut des vérificateurs internes¹⁷⁸

¹⁷⁵ Pièce 71_P-953, Présentation du plan de contrôle du projet CASA au CD, datée du 27 novembre 2018.

¹⁷⁶ *ibid.*, Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé), p. 1; Pièce 16_X-2116, Mémoire à l'attention de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, « L'audit interne : un outil d'amélioration de la gestion des risques et du contrôle au service de la gouvernance », version finale, octobre 2025, p. 8; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 84-88.

¹⁷⁷ Pièce 2_X-2297, Prise de position de l'IIA par The Institute of Internal Auditors, Les trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques et un contrôle efficace, janvier 2013, p. 3-6.

¹⁷⁸ Tiré de : Pièce 2_X-2297, Prise de position de l'IIA par The Institute of Internal Auditors, Les trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques et un contrôle efficace, janvier 2013, p. 4.

Pour le programme CASA, la première ligne de maîtrise, en bas à gauche sur le schéma, a la responsabilité d'identifier et de prévenir les risques du programme sur le plan opérationnel¹⁷⁹. Elle doit mettre en œuvre au quotidien les procédures de gestion des risques¹⁸⁰. Le directeur du programme, soit le VPTI, Karl Malenfant, se trouve à sa tête et en est donc l'ultime responsable¹⁸¹.

La deuxième ligne de maîtrise assure l'encadrement et le suivi des risques sur le plan organisationnel, entre autres par la surveillance des travaux de la première ligne¹⁸². Elle s'occupe notamment de la gestion des contrats et de la gestion financière¹⁸³. La Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance assume principalement ces responsabilités,¹⁸⁴ dirigée par Yves Frenette jusqu'en 2020¹⁸⁵ avant que Francine Lépinay ne le remplace jusqu'en 2024¹⁸⁶.

La troisième ligne de maîtrise s'assure de garantir, de façon objective et indépendante, l'efficacité des mécanismes de contrôle et de la gestion des risques qu'assurent les première et deuxième lignes¹⁸⁷. Elle se rapporte aux instances de gouvernance de la SAAQ et au chargé de projet¹⁸⁸. L'équipe de la DVIEP s'occupe de cette ligne de maîtrise en sa fonction de vérificatrice interne¹⁸⁹. Daniel Pelletier en est le directeur durant la majeure partie du déroulement du programme CASA¹⁹⁰.

Les trois lignes de maîtrise internes se soumettent également à un exercice de surveillance par des acteurs externes tels que les vérificateurs indépendants, le Vérificateur général du Québec (VGQ) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)¹⁹¹. La DVIEP et les vérificateurs indépendants ont le mandat de faire rapport aux instances de gouvernance de la SAAQ, notamment le comité de vérification et de la performance (qui assume la fonction de comité d'audit), pour que l'information parvienne ultimement jusqu'au conseil d'administration¹⁹².

179 Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé), p. 1; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025 p. 85-86.

180 Pièce 2_X-2297, Prise de position de l'IIA par The Institute of Internal Auditors, Les trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques et un contrôle efficace, janvier 2013, p. 5.

181 Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé), p. 1; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 122 et 124.

182 Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé), p. 1; Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 108; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 86-87.

183 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 86-87.

184 Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé), p. 1; Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 108; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 122-123.

185 Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 14.

186 Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 8.

187 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 88; Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 69-71; Pièce 16_X-2116, Mémoire à l'attention de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, « L'audit interne : un outil d'amélioration de la gestion des risques et du contrôle au service de la gouvernance », version finale, octobre 2025, p. 8.

188 Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 109.

189 *ibid.*, p. 108; Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé), p. 1; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 88.

190 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 19-21.

191 Pièce 71_P-953, Présentation du plan de contrôle du projet CASA au CD, datée du 27 novembre 2018, p. 3; Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 63-66.

192 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 89-90.

(b) La mise en place tardive du plan

Le programme CASA officialise tardivement le plan de contrôle. Bien qu'en avril 2017, le mandat d'audit de la DVIEP en vigueur lors du plan de pérennité soit reconduit¹⁹³, ce n'est qu'en novembre 2018 que le plan de contrôle du programme est dûment entériné¹⁹⁴. De mars 2017 à novembre 2018, le programme CASA est donc entamé sans qu'un processus de contrôle propre soit clairement établi et défini¹⁹⁵. La SAAQ en possède néanmoins un¹⁹⁶.

C'est à la suite de la détection d'irrégularités dans le système d'entrée de temps que Francine Lépinay, directrice générale du budget, de la comptabilité et du contrôle organisationnel, écrit en mai 2018 une note à Yves Frenette en tant que vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance et responsable de l'application des règles contractuelles (RARC). Elle souligne, entre autres, le besoin de procéder rapidement à des analyses complémentaires¹⁹⁷. Le plan de contrôle de CASA est donc mis en place en novembre 2018 alors que le programme CASA a déjà exécuté la livraison 0 et une partie de la livraison 1 et que des risques se sont déjà matérialisés¹⁹⁸.

(c) Les tensions entre la première ligne de maîtrise et les deux autres

Dès le début du programme CASA, le contrôle interne par le système des lignes de maîtrise aura des difficultés à s'opérationnaliser. La Commission retient que les responsables du programme CASA en première ligne occupent une place trop importante dans la gestion des risques au détriment des autres lignes de maîtrise.

À titre d'exemple, des membres du personnel de la Vice-présidence aux ressources humaines, aux finances et à la performance, qui forme la deuxième ligne de maîtrise, se plaignent régulièrement d'avoir de la difficulté à effectuer leur travail de supervision de l'équipe du programme. En mai 2018, Francine Lépinay écrit à son vice-président, Yves Frenette, pour lui indiquer que l'expérience des derniers mois « démontre le peu d'ouverture et la résistance par l'équipe de projet à mettre en place et à respecter les contrôles nécessaires à la saine gestion du projet¹⁹⁹ ». Dans cette note, elle se plaint du non-respect des processus d'autorisation par VPTI, de la difficulté qu'elle a à obtenir la documentation et du refus qu'elle essuie après avoir demandé accès à une banque de données de la VPTI pour effectuer des suivis financiers²⁰⁰. Elle en conclut que ces éléments « min[ent] le climat de confiance entre le 2^{ième} niveau de contrôle et le 1^{er} niveau de contrôle de l'équipe CASA²⁰¹ ». En 2019, un employé de cette même direction, Jérôme Verreault, constate que la documentation du bureau de programme est largement déficiente et que celui-ci autorise des factures de l'Alliance malgré l'absence de preuve qu'elles respectent le contrat²⁰².

¹⁹³ Pièce 26_P-72, Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ n° 2017-04 – CASA (non signé).

¹⁹⁴ Pièce 71_P-953, Présentation du plan de contrôle du projet CASA au CD, datée du 27 novembre 2018; Pièce 42_P-271.1, Ensemble des procès-verbaux, aide-mémoires et ou notes au comité de direction en lien avec l'engagement 42_E-2 (2017 à 2023), p. 247.

¹⁹⁵ Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 66-67.

¹⁹⁶ Pièce 26_P-95A-3, Partie 3 des Documents relatifs à la Solution de gestion de projets d'entreprise (SGPE), en liasse, p. 231-233.

¹⁹⁷ *ibid.*, p. 233; Pièce CESIS_P-2573, Aide-mémoire du comité de direction du 28 novembre 2017, point 9.

¹⁹⁸ Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 67 et 120-121; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 26 septembre 2025, p. 143-144.

¹⁹⁹ Pièce 26_P-95A-3, Partie 3 des Documents relatifs à la Solution de gestion de projets d'entreprise (SGPE), en liasse, p. 233.

²⁰⁰ *ibid.*, p. 231-232.

²⁰¹ *ibid.*, p. 232.

²⁰² Pièce 30_P-115, Note de Jérôme Verreault à la DGCO – taux Alliance, du 14 mai 2019.

La DVIEP, qui forme la troisième ligne de maîtrise, se plaint aussi grandement du manque de collaboration de l'équipe du programme. Selon le directeur de la DVIEP, Daniel Pelletier, dès 2017, l'obtention de l'information auprès du programme CASA est difficile²⁰³. En juin 2018, la DVIEP dénonce au conseil d'administration sa « difficulté [...] d'obtenir les informations nécessaires en continu pour réaliser son mandat²⁰⁴ ». Pour Daniel Pelletier, l'obtention d'information en continu est un élément important pour que les vérificateurs puissent jouer leur rôle auprès des décideurs²⁰⁵. À un certain moment, le climat est tellement désagréable entre les vérificateurs de la DVIEP et l'équipe du programme que les premiers décident de ne plus mettre leur nom sur leurs notes de peur que les autres membres du personnel les identifient dans les bureaux de la SAAQ²⁰⁶. Le vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance de l'époque, Yves Frenette, reconnaît que les relations entre la DVIEP et le VPTI, Karl Malenfant, étaient « très difficiles²⁰⁷ ». Selon lui, Karl Malenfant aurait dû faire preuve de davantage d'ouverture par rapport au rôle de la DVIEP²⁰⁸.

E/ Le déploiement de la livraison 1 (janvier 2019) et son bilan

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.

La solution technologique d'arrière-guichet est lancée le 1^{er} janvier 2019²⁰⁹, soit à l'intérieur du délai de réalisation prévu d'un an et demi²¹⁰. Un module de gestion des ressources humaines est même ajouté en cours de réalisation à la solution technologique²¹¹. Cependant, afin de respecter cette fenêtre de déploiement, la SAAQ et l'Alliance sont obligées de reporter certaines fonctionnalités prévues pour cette livraison à une nouvelle livraison mineure : la livraison 1.5²¹². Cette livraison vise à mettre graduellement en service des modules qui n'avaient pu l'être lors du déploiement de la livraison 1. Elle se déroule avec succès durant l'année 2019²¹³. Lors de cette nouvelle livraison, un module de planification de la main-d'œuvre est complètement abandonné²¹⁴.

La plupart des témoins que la Commission a entendus sont d'avis que la livraison 1 s'est globalement bien déroulée. L'une des raisons admises de manière unanime est que le PGI de SAP nécessitait peu d'adaptation pour répondre aux besoins de la SAAQ²¹⁵. En fait, les quelques problèmes survenus durant la livraison 1 se sont précisément produits dans les portions de la solution technologique qui nécessitaient davantage de personnalisation²¹⁶.

²⁰³ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 143-144.

²⁰⁴ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 138.

²⁰⁵ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 142.

²⁰⁶ *ibid.*, p. 170-172.

²⁰⁷ Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 88.

²⁰⁸ *ibid.*, p. 89.

²⁰⁹ Pièce CESIS_P-2574, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV, 20 février 2019, p. 10.

²¹⁰ Pièce 41_P-233, Annexe C-2 du contrat de services professionnels et de vente d'équipements; Pièce 41_P-224, Preuves d'acceptation des lots, en liasse, p. 23.

²¹¹ Pièce 42_P-271.1, Ensemble des procès-verbaux, aide-mémoires et ou notes au comité de direction en lien avec l'engagement 42_E-2 (2017 à 2023), p. 118.

²¹² Pièce 2_X-2279, Suivi du projet CASA, présenté au comité de direction le 28 mai 2019, p. 10-14; Pièce 41_P-223-3, Ententes de lots, en liasse, partie 3, p. 3-4; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 104-105.

²¹³ Pièce 41_P-224, Preuves d'acceptation des lots, en liasse, p. 27-30.

²¹⁴ Pièce 41_P-223-3, Ententes de lots, en liasse, partie 3, p. 64 et 78.

²¹⁵ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 60; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 210-211, 216 et 298;

Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 43 et 63; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 186.

²¹⁶ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 71-72.

Cependant, d'autres témoins sont plus critiques de la qualité de la solution technologique issue de la livraison 1²¹⁷. Il appert en fait qu'après la mise en service, le paiement de factures de fournisseurs de la SAAQ était laborieux, attribuable, entre autres, à un défaut de fonctionnement de la fonction de reconnaissance optique des caractères (*optical character recognition* ou OCR) des factures²¹⁸. De même, les auditeurs de la SAAQ critiquent certaines déficiences de la solution, portant notamment sur des droits d'accès trop étendus accordés à des membres du personnel de la SAAQ²¹⁹.

Sur le plan budgétaire, le budget initial de la livraison 1, de 122 millions \$, est respecté. En effet, le coût final de la livraison est de 116 millions \$²²⁰. Bien que les objectifs de coûts soient substantiellement respectés, une somme plus importante que prévu, à l'intérieur du budget global, est consacrée aux services professionnels et une proportion plus faible, aux logiciels tiers et aux infrastructures matérielles²²¹. Cela fait craindre un potentiel « glissement » de l'ordre de 11 millions \$, où des coûts d'infrastructures matérielles ou de logiciels pourraient avoir été reportés à la livraison 2²²². La Commission n'est pas en mesure de déterminer si ce risque s'est matérialisé.

F/ La reddition de comptes satisfaisante des livraisons 0 et 1

Comme nous l'avons vu au premier chapitre de la précédente partie²²³, les sociétés d'État sont redevables envers leur conseil d'administration (sous-section i) et leur ministre responsable (sous-section ii).

(i) Au conseil d'administration

La reddition de comptes à l'interne de la SAAQ est globalement satisfaisante en ce qui concerne les livraisons 0 et 1. Les rapports sont détaillés et reflètent la réalité.

La direction de la SAAQ présente régulièrement à un comité mixte du conseil d'administration, regroupant le comité des technologies de l'information et le comité actif-passif (CTI-CAP), ainsi qu'au conseil d'administration lui-même des tableaux de bord faisant état du programme CASA²²⁴. À titre d'exemple, plusieurs de ces tableaux de bord contiennent de l'information sur les coûts du programme CASA et le solde contractuel²²⁵. La Commission n'a trouvé aucune anomalie dans ces présentations.

²¹⁷ Témoignage de Sylvain Chabot, 5 juin 2025, p. 285-286; Témoignage de Jérôme Verreault, 29 mai 2025, p. 130-132.

²¹⁸ Témoignage de Jérôme Verreault, 29 mai 2025, p. 132; Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 63-64 et 71.

²¹⁹ Pièce 2_X-2258, Rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction – audit des états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2019 – PWC et VGQ.

²²⁰ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel expert révisé novembre 2025, p. 128.

²²¹ *ibid.*, p. 128.

²²² *ibid.*, p. 124 et 128; Témoignage d'Éric Desaulniers, 17 octobre 2025, p. 21.

²²³ Voir partie II, chapitre 1, section B (p. 34-39).

²²⁴ Voir par exemple : Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018; Pièce 23_P-51.3, Tableau de bord envoyé aux administrateurs avant les séances du CA, p. 28, 38, 56 et 70. Pour les comités du conseil d'administration, voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 1 (p. 51).

²²⁵ Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018, p. 10 et 15; Pièce 23_P-51.3, Tableau de bord envoyé aux administrateurs avant les séances du CA, p. 35, 37, 45, 50, 61-62 et 74-75.

(ii) Au gouvernement

La première année du programme CASA coïncide avec un changement de titulaire au poste de ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports au sein du gouvernement de Philippe Couillard. En octobre 2017, André Fortin succède à Laurent Lessard²²⁶.

Les rencontres entre André Fortin et la présidente-directrice générale de l'époque, Nathalie Tremblay, ont lieu au besoin lorsqu'un sujet particulier le nécessite²²⁷. Les relations sont plus régulières avec le vice-président aux affaires publiques et gouvernementales, Dave Leclerc²²⁸.

André Fortin est informé du programme CASA pour la première fois en novembre 2017, lors d'une rencontre avec Nathalie Tremblay et les membres de la direction de la SAAQ²²⁹. Nathalie Tremblay lui présente les grandes lignes du projet, sa raison d'être, les bénéfices potentiels sur le service à la population et le financement²³⁰. Elle l'informe que les logiciels actuels sont en fin de vie utile.

Lors de cette rencontre, André Fortin obtient, selon la preuve à la disposition de la Commission, des informations exactes sur les paramètres budgétaires du programme CASA. La haute direction de la SAAQ l'informe qu'elle a signé le contrat de 458 millions \$ avec l'Alliance et qu'il comprend une portion de développement ainsi qu'une portion de « mise en service²³¹ ». André Fortin comprend que le programme dans son entièreté, y compris les efforts de la SAAQ, est d'une valeur de 630 millions \$²³². Cette information correspond à l'ordre de grandeur des estimations budgétaires du programme à l'époque²³³. André Fortin n'est toutefois avisé d'aucune des dérogations que la SAAQ a obtenues, soit l'allègement réglementaire de 2014 et l'autorisation de 2015 concernant les conditions particulières de l'appel d'offres²³⁴. Selon son témoignage, il ne peut donc être au courant de l'estimation des coûts qui figurait à cette dernière, soit 200 millions \$²³⁵.

²²⁶ Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 136-137.

²²⁷ *ibid.*, p. 155-156.

²²⁸ *ibid.*, p. 156.

²²⁹ *ibid.*, p. 146-147.

²³⁰ *ibid.*, p. 147.

²³¹ *ibid.*, p. 147-148 et 235.

²³² *ibid.*, p. 147-148.

²³³ Voir ci-dessus, section B (i) (p. 256).

²³⁴ Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 150-151.

²³⁵ *ibid.*, p. 171-172. Pour l'allègement réglementaire de 2014 et la dérogation de 2015, voir respectivement partie III, chapitre 2, section A (i) (p. 127) et chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

G/ Les révélations médiatiques sur le programme CASA (avril 2018)

Le 9 avril 2018, *Le Journal de Québec* publie un article d'enquête intitulé « Risques de dérapage autour d'un mégaprojet informatique d'un demi-milliard de dollars à la SAAQ²³⁶ ». Cet article explique ce qu'est le programme CASA et son déroulement depuis son lancement. Le journaliste y révèle certains paramètres du programme, soit son but, le montant du contrat (458 millions \$), l'identité de l'éditeur (SAP) et celle de l'intégrateur (LGS/IBM). L'article révèle aussi au public certains problèmes auxquels a fait face le programme jusqu'à présent, notamment l'embauche de professionnels issus de l'entourage de Karl Malenfant et l'échec du projet SIC, dans lequel il a été impliqué. On mentionne aussi la présence massive de ressources externes (notamment indiennes) pour réaliser CASA, et ce, contrairement aux orientations gouvernementales de l'époque. Dans une entrevue pour l'article, une professeure d'université émet des inquiétudes parce que les projets du genre sont propices aux dérapages.

Le ministre André Fortin est attendu cette journée-là dans une conférence de presse en compagnie du premier ministre²³⁷. La SAAQ lui transmet donc certaines informations sur le programme²³⁸, et il a des échanges avec Dave Leclerc à ce sujet²³⁹. Les réponses que lui fournit la SAAQ le rassurent quant au rôle de supervision du conseil d'administration et du comité de direction, et particulièrement quant à la présence d'une firme de vérificateurs indépendants au programme²⁴⁰. Il consulte le Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec et constate que CASA respecte son budget et ses échéanciers²⁴¹. C'est effectivement le cas. À l'époque, le Tableau de bord affiche différentes informations sur le programme CASA, notamment les lots de la livraison 0 effectués dans le temps et selon le budget prévus ainsi que le premier lot de la livraison en cours de réalisation, dont les voyants sont au vert²⁴².

Lors de la conférence de presse, André Fortin mentionne la nécessité de moderniser les systèmes informatiques de la SAAQ et confirme que le déroulement du projet respecte les coûts et l'échéancier²⁴³. Il indique par ailleurs aux journalistes qu'« il faudra suivre de très près l'évolution de ce dossier²⁴⁴ ». La preuve ne révèle toutefois aucun suivi particulier d'André Fortin auprès de la SAAQ jusqu'à la fin de son mandat, en octobre 2018, outre le suivi du Tableau de bord des projets en ressources informationnelles²⁴⁵.

Les deux premières livraisons prévues au programme CASA se déroulent avec succès. En 2017, la SAAQ et l'Alliance terminent sans incident la livraison 0, liée à la vision et à la conception globale, puis déploient en 2019 les livraisons 1 et 1.5, qui transforment les fonctions d'arrière-guichet. Au prochain chapitre, nous retournons en 2017 pour examiner le démarrage de la livraison 2, contemporain de celui des livraisons 0 et 1. Les particularités de la livraison 2 apportent toutefois leur lot de défis alors que les problèmes de gouvernance dont traite ce chapitre ne font que prendre de l'ampleur et mener à des litiges entre la SAAQ et LGS/IBM.

²³⁶ Pièce 47_P-360, Article du *Journal de Québec* intitulé « Risques de dérapage autour d'un mégaprojet informatique d'un demi-milliard de dollars à la SAAQ ».

²³⁷ Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 202-203.

²³⁸ Pièce 47_P-363, Topo projet CASA – SAAQ.

²³⁹ Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 202 et 204.

²⁴⁰ *ibid.*, p. 200. Voir aussi Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 117-118.

²⁴¹ Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 205.

²⁴² Pièce CESIS_P-2575, Tableau de données de mai 2018 des projets RI de la SAAQ, comptabilisées par le MCN, provenant des archives de Données Québec.

²⁴³ Pièce 47_P-364.1, Verbatim du point de presse d'André Fortin.

²⁴⁴ *ibid.*

²⁴⁵ Témoignage d'André Fortin, 18 août 2025, p. 215-216.

CHAPITRE 10 – LE DÉMARRAGE DE LA LIVRAISON 2 JUSQU’AU RÈGLEMENT À L’AMIABLE (2017-2020)

La livraison 2 est le cœur du programme Carrefour des services d'affaires (CASA). Elle diffère des précédentes à plus d'un égard (section A). Son déroulement est ponctué d'écueils substantiels (section B) qui mènent à deux replanifications successives (section C) en plus des problèmes de gouvernance qui persistent depuis la livraison 1 (section D). Un nouveau processus nommé « réconciliation des écarts » est mis en place pour régler les désaccords financiers, sans succès (section E). La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) édulcore toutefois le portrait de la situation auprès des représentantes et représentants du gouvernement (section F). Les dérapages de la livraison 2 se concluent par une transaction (section H), soit un règlement à l'amiable qui vise à mettre fin à de nombreux litiges entre la SAAQ et l'Alliance (section G).

A/ Les particularités de la livraison 2

La livraison 2 vise la transformation numérique de systèmes au cœur de la mission de la SAAQ, comme la délivrance des permis de conduire (comprenant les examens de conduite) et des certificats d'immatriculation (comprenant la vérification mécanique et d'assurance)¹. La livraison comprend de nombreux processus afférents à ces missions, comme la gestion de la relation avec la clientèle (prise de rendez-vous, gestion des plaintes, contestation devant les tribunaux, etc.), la création d'un dossier client, la gestion des permis de taxi, etc.² Il est aussi prévu d'arrimer la nouvelle solution technologique et certains systèmes informatiques liés aux fonctions de contrôle routier de la SAAQ, plan qui changera rapidement, comme nous le verrons ci-dessous³. Bref, la livraison 2 touche une partie importante des interactions entre la SAAQ et la population.

La livraison est prévue pour se dérouler sur une période de deux ans et demi, soit d'octobre 2017 à avril 2020, avec un déploiement de la solution technologique en janvier 2020⁴. Elle a un budget de 114 millions \$, soit 80,5 millions \$ pour l'Alliance et 33,6 millions \$ en efforts de la part de la SAAQ⁵. Comme le répéteront de nombreux témoins devant la Commission, son ampleur est potentiellement sans précédent à l'échelle canadienne.

¹ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 3-4 et 6-7.

² *ibid.*, p. 3-4 et 6-12.

³ Voir ci-dessous, section B (i) (p. 283).

⁴ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1; Pièce 41_P-233, Annexe C-2 du Contrat de services professionnels et de vente d'équipements, p. 1.

⁵ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desautniers portant sur Conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

Selon le plan initial, reproduit à la figure 19, la livraison 2 est divisée en six lots de travail⁶. Un lot préliminaire, en beige, se déroule lors de la livraison 0 et vise une conception générale de la livraison 2 en même temps que la conception des autres livraisons⁷. La conception détaillée de la livraison 2, également en beige, doit se faire lors du lot 8 du programme CASA, d'octobre 2017 à mars 2018. Suivent trois lots en turquoise (9, 10 et 11), d'une durée de six à sept mois chacun, lors desquels la solution technologique à proprement dire est réalisée. Le lot suivant (12), en vert pâle, consiste en deux mois de préparation en vue du déploiement, lui-même représenté par un point vert tendre. Le dernier lot (13), en gris, vise le déploiement lui-même, représenté par un point, et les trois mois de soutien intensif qui s'ensuivent.

Livraison 0 (conception)						Lot 8					Lot 9					Lot 10					Lot 11					Lot 12		Lot 13											
mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	févr.	mars	avr.	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	févr.	mars	avr.	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	févr.	mars	avr.	mai	
2017										2018										2019																			

Figure 19. Planification initiale de la livraison 2 découpée en lots

Légende :

● Déploiement

La livraison 2 se distingue de manière importante des deux livraisons abordées jusqu'à présent. Elle nécessite un immense travail de personnalisation de la suite de progiciel de gestion intégré (PGI)⁸. En effet, les produits de SAP ne comprennent pas de manière native tous les éléments nécessaires pour livrer les services de la SAAQ⁹. Comme l'indique Michel Dumas, qui remplace Nabil Aboutanos comme leader adjoint auprès du vice-président aux technologies de l'information pour LGS/IBM¹⁰, l'Alliance utilise un progiciel conçu pour la gestion d'un entrepôt et doit le configurer pour qu'il réponde aux besoins de la gestion des permis de conduire et des certificats d'immatriculation¹¹. L'Alliance doit donc adapter la suite de PGI par de la programmation faite sur mesure pour les besoins de la SAAQ¹².

Comme nous l'avons vu brièvement au chapitre décrivant le contrat¹³, la personnalisation se fait de deux manières : par des programmes de développement personnalisé (*custom development programs*, ou CDP) achetés auprès de l'éditeur et par des unités de développement que livre l'intégrateur.

D'abord, la SAAQ achète des programmes de développement personnalisé auprès de SAP, soit des produits logiciels conçus sur mesure pour la SAAQ. Trois sont prévus pour la livraison 2, soit la gestion des points d'inaptitude d'un conducteur ou d'une conductrice, le registre de ses sanctions et la tenue de son dossier médical, pour un coût de 6 millions \$¹⁴.

⁶ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 4.

⁷ Pièce 41_P-223-1, Ententes de lots, en liasse, partie 1, p. 4 (entente de lot 2).

⁸ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 218-219.

⁹ *ibid.*, p. 218-219.

¹⁰ Pour le remplacement de Nabil Aboutanos, voir ci-dessous, section C (i) (p. 293).

¹¹ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 278.

¹² Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 221.

¹³ Voir partie III, chapitre 8, section F (p. 248).

¹⁴ Pièce 2_X-2231, Annexe 6 – Bordereau de prix, Solution progiciel, de l'Alliance LGS/IBM-SAP, étape G de l'Appel d'offres P-22899-3, p. 1; Pièce 74_P-1382, Extrait du cahier de réponse 1 de l'alliance LGS-IBM/SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 293-294; Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 222.

Ensuite, LGS/IBM adapte la suite progicielle de SAP pour la SAAQ. Cette personnalisation se livre sous forme de RICEFW, une unité de développement informatique¹⁵. L'acronyme réfère à chaque composant de la personnalisation : les rapports (*reports*), l'interface, la conversion, les extensions (*enhancements*), les formulaires (*forms*) et le flux de travail (*workflow*)¹⁶. Cette nomenclature, utilisée dans les projets SAP, permet donc de « cartographier » les composants d'une solution informatique à développer¹⁷. Le nombre et la complexité des RICEFW à programmer sont inversement proportionnels au niveau d'appariement entre la suite de PGI et les besoins de la SAAQ, concept auquel la Commission a fait référence dans un précédent chapitre¹⁸. Lorsque l'appariement entre une suite de PGI et les besoins du client est faible, cela augmente le nombre de RICEFW à programmer en vue de l'adapter et les rend plus complexes¹⁹.

Le niveau de personnalisation que LGS/IBM doit effectuer dans le cadre du programme CASA est sans commune mesure, particulièrement en raison de la livraison 2²⁰. Dans sa soumission, l'Alliance estime le nombre de RICEFW à programmer à 1800²¹. À titre de comparaison, Martine Gagné, leader adjointe du chantier solution technologique à IBM ayant plus de 20 années d'expérience au moment de la soumission, illustre que le projet le plus important auquel elle a participé à IBM en était un à la Défense nationale du Canada, qui comportait environ 500 RICEFW²². Pour elle, le programme CASA, en ce qui concerne le niveau de personnalisation, c'est « comme du jamais-vu²³ ».

La programmation d'un RICEFW est précédée de plusieurs étapes permettant à la solution technologique de répondre au besoin initial de la SAAQ. D'abord, l'équipe du programme doit identifier le besoin de la SAAQ, appelé « règle métier » (*business rule*). Une règle métier constitue l'expression du besoin lui-même, par exemple les conditions auxquelles un organisme doit se conformer pour livrer un service²⁴. La règle métier est précisée dans une spécification fonctionnelle (*functional specs*), qui consiste en l'explication de ce que doit produire la solution technologique pour satisfaire à la règle métier²⁵. Cette spécification fonctionnelle est traduite en une spécification technique (*technical spec*), qui donne les instructions aux développeurs logiciels de LGS/IBM pour la conception du programme informatique²⁶.

Tout comme la livraison 1, la livraison 2 comprend la conversion de données des systèmes patrimoniaux vers la nouvelle solution technologique²⁷. Cependant, cette conversion est d'un tout autre ordre de grandeur, comme il en sera question ci-dessous.

¹⁵ Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 18-19.

¹⁶ *ibid.*, p. 18; Témoignage de Vincent Poirier, 28 mai 2025, p. 301-303.

¹⁷ Témoignage de Vincent Poirier, 28 mai 2025, p. 301.

¹⁸ Voir partie III, chapitre 3, section C (iv) (p. 139).

¹⁹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 204-206, 210-212 et 215-216.

²⁰ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 223 et 238; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 230 et 275-276; Témoignage de Daniel Pelletier, 28 mai 2025, p. 17; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 211; Pièce 6_X-2100, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, par Louis Martin et Martin Cloutier, UQAM, Version du 2 octobre 2025, p. 15.

²¹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 205-206.

²² *ibid.*, p. 205-206.

²³ *ibid.*, p. 205.

²⁴ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 217.

²⁵ *ibid.*, p. 258; Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 230-231; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 245-247.

²⁶ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 247-248.

²⁷ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 3.

B/ Les fissures hâtives dans la réalisation de la livraison 2 (2017-2018)

La livraison 2 débute comme prévu en octobre 2017²⁸. Très rapidement, son déroulement se heurte à de nombreuses embûches qui laissent pressentir l'avenir : la livraison 2 deviendra pour la SAAQ un gouffre financier, qui fera exploser les étapes de réalisation du programme CASA.

Tout commence avec l'intégration initialement imprévue d'un des quatre secteurs d'activité de la société d'État, le contrôle routier, dans le programme (sous-section i). Ensuite, la complexité des règles régissant ses opérations ralentit la réalisation (sous-section ii). L'envergure du programme complique l'implantation des méthodes agiles prévues au contrat (sous-section iii) alors que l'élargissement de portée pour inclure le nouveau secteur d'activité accroît le volume de données à convertir (sous-section iv). La SAAQ et l'Alliance sont alors confrontées à la rareté des ressources humaines au Québec répondant à toutes les exigences du programme (sous-section v). Finalement, les frictions contractuelles établies au chapitre précédent se poursuivent (sous-section vi).

(i) L'intégration complète du contrôle routier

Dès le début de la livraison 2, la SAAQ apporte un changement majeur à sa portée : elle décide de migrer dans la nouvelle solution technologique l'ensemble des systèmes informatiques associés au contrôle routier. Le contrôle routier, soit assurer le contrôle et la sécurité des transports sur les routes québécoises, est l'une des quatre grandes missions de la SAAQ²⁹.

Les processus de contrôle routier ne font pas partie des processus modernisés par le plan de pérennité³⁰. Conséquemment, lors du positionnement d'un PGI en 2014, cette mission de la SAAQ ne figure pas dans les scénarios d'appariement³¹. Dans l'appel d'offres, il ne s'agit pas non plus d'une mission de la SAAQ à laquelle la solution technologique doit répondre³². Le plan, à l'époque, est de créer des ponts technologiques entre CASA et les anciens systèmes technologiques du contrôle routier, de manière à conserver ces derniers intacts³³. Le budget pour l'arrimage entre CASA et les systèmes patrimoniaux du contrôle routier est estimé à 5 millions \$. Cet arrimage doit être fait en 2020 et 2021, soit vers la fin de la réalisation du programme CASA³⁴.

²⁸ Pièce 77_P-1733, Entente de lot provisoire, Lot 8 – 31 octobre 2017.

²⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 207; Pièce 8_P-6, Présentation de la Société d'assurance automobile du Québec, p. 14; Voir partie II, chapitre 2, section A (p. 48).

³⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 118.

³¹ Témoignage de Louise Savoie, 4 juin 2025, p. 270; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 218-219; Pièce 35_P-146, Présentation du Comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 7.

³² Témoignage de Manon Couture, 4 juin 2025, p. 41-43 et 48; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 172-173; Témoignage de Pierre St-Pierre, 6 juin 2025, p. 88.

³³ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 216.

³⁴ *ibid.*, p. 216; Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 12 et 16.

Or, dès mars 2017, la SAAQ explore la possibilité d'intégrer les processus de contrôle routier à CASA. Dans une présentation faisant le point sur le passage du plan de pérennité à CASA, la SAAQ considère que le contrôle routier a un « [f]ort potentiel » d'intégration « au PGI, assujetti à une décision de la Société³⁵ ». Ainsi, dès la livraison 0, des questionnements sur le maintien de la stratégie des ponts technologiques s'installent³⁶. Vers la fin 2017, quelques centaines de milliers de dollars sont consacrés à l'évaluation de l'intégration du contrôle routier à CASA³⁷.

En mars 2018, la SAAQ fait le bilan et considère que sa compréhension de la faisabilité des ponts technologiques a évolué. Ceux-ci seraient plus complexes à établir et, à terme, l'intégration des systèmes du contrôle routier vers CASA devrait de toute façon être faite³⁸. Durant l'année 2018, la SAAQ avance de plus en plus dans l'intégration du contrôle routier à CASA³⁹ et investit 2,9 millions \$ dans la phase d'exploration de cette voie⁴⁰. En septembre 2019, elle prend finalement la décision d'ajouter à la livraison 2 les processus de contrôle routier⁴¹. Une partie de la solution technologique sera conçue directement par SAP avec un nouveau programme de développement personnalisé (CDP)⁴². D'une valeur initiale estimée de 1,8 million \$, ce développement coûtera finalement 14,1 millions \$⁴³.

L'ajout du contrôle routier est une décision majeure pour le déroulement du programme CASA. Alors que le budget initial de l'ensemble de la livraison 2 est de 114 millions \$, les frais directs de l'intégration du contrôle routier se soldent à 43 millions \$⁴⁴, sans compter les frais indirects, qui seront l'objet d'un litige⁴⁵. Bref, l'ajout de ce processus est une décision ayant une ampleur considérable en regard de la taille initiale de la livraison 2. Cette décision a au surplus un effet d'entraînement sur l'ensemble du programme, notamment sur son calendrier de réalisation⁴⁶. À titre d'exemple, elle implique une augmentation substantielle du volume de données à convertir des anciens systèmes vers la nouvelle solution⁴⁷. D'ailleurs, à un certain moment, le nombre de RICEFW à programmer pour la livraison 2 excède déjà la capacité de production de l'équipe, de sorte que l'ajout de RICEFW en provenance des processus de contrôle routier ne peut que rallonger le calendrier de réalisation⁴⁸. Bref, il ne fait pas de doute que cette décision a un effet considérable sur les difficultés à réaliser la livraison 2 dans les temps et les budgets prévus. Plusieurs témoins entendus par la Commission portent un regard critique sur cette décision⁴⁹.

³⁵ Pièce 74_P-1467, Présentation Évolution du Plan de pérennité Des besoins initiaux ARR à une vision SAAQ, 7 mars 2017, p. 25.

³⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 224-225.

³⁷ Pièce 74_P-1469, Formulaire de la DAP 11 portant sur l'ajout de portée du lot 2, soit du Contrôle routier, 1^{er} novembre 2017; Pièce 74_P-1470, Formulaire de la DAP 21 L1A, soit un ajout de portée du module CST, 1^{er} décembre 2017; Pièce 74_P-1471, Formulaire de la DAP 21 L1B, remplacement de l'application AIRE, 7 décembre 2017.

³⁸ Pièce 74_P-1466, Présentation visant la décision d'inclure AIRE dans la portée de CASA, 31 mars 2018, p. 8.

³⁹ Pièce 74_P-1384, Présentation de la SAAQ au CD intitulée « Suivi du projet CASA – Tableau de bord exécutif Période du 11 février au 6 mai 2018 », 15 mai 2018, p. 23.

⁴⁰ Pièce 74_P-1639.6, Tableau sommaire des demandes relatives à l'ajout du CDP-CST dans la portée du PGI; Pièce 74_P-1472, Formulaire de la DAP 69, Préparation de la phase Explorer-CST, 27 juin 2018; Pièce 74_P-1473, Formulaire de la DAP 79, Préparation de la phase Explorer-CST, 21 septembre 2018.

⁴¹ Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA, 19 septembre 2019, p. 11-12.

⁴² Pièce 74_P-1474, Formulaire de la DAP 101, Ajout d'un CDP pour la solution de base CST, et amendement 12, 10 juillet 2019.

⁴³ Pièce 74_P-1639.6, Tableau sommaire des demandes relatives à l'ajout du CDP-CST dans la portée du PGI.

⁴⁴ *ibid.*, p. 3.

⁴⁵ Voir ci-dessous, section G (ii) (p. 312).

⁴⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 252; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 66.

⁴⁷ Voir ci-dessous, section B (iv) (p. 289).

⁴⁸ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 66-67; Voir aussi Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 228-229.

⁴⁹ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 229-231; Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 35-36; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 272-273; Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 173-175.

Ce changement majeur est d'autant plus important qu'il est décidé alors que le programme CASA est déjà en route. Selon François Dupont-Champion, gestionnaire de projet pour IBM, cela ne peut que faire augmenter les risques du projet, faute d'avoir été pensé dans la planification initiale⁵⁰. Au surplus, étant donné que l'ajout est apporté alors que le contrat avec l'Alliance est déjà conclu, cette portion du programme CASA ne fait l'objet d'aucun appel d'offres⁵¹. La SAAQ considère qu'un appel d'offres aurait interrompu de manière trop importante le programme CASA⁵² et décide simplement d'allouer les sommes nécessaires à l'Alliance. En définitive, quelques dizaines de millions de dollars sont octroyés à l'Alliance hors de toute concurrence. La SAAQ est essentiellement captive de l'Alliance pour cet ajout⁵³. Selon Karl Malenfant, la nécessité de procéder par appel d'offres aurait fait l'objet de discussions au conseil d'administration⁵⁴, ce dont la Commission ne peut trouver trace dans la documentation. La SAAQ planifie donc initialement financer cet ajout par la réserve pour travaux complémentaires ou imprévus⁵⁵.

(ii) La complexité des règles métier

La documentation et la complexité des règles métier de la SAAQ sont aussi une raison majeure du dérapage de la livraison 2.

Comme indiqué ci-dessus, les règles métier constituent les règles applicables à la SAAQ dans la livraison de ses services. Elles doivent être prises en considération par la suite de PGI pour y être intégrées. Il peut s'agir des règles pour délivrer un permis de conduite (âge, condition de santé, réalisation d'un examen de conduite, etc.) ou des conditions pour obtenir ou retirer un certificat d'immatriculation (paiement des frais, absence ou existence d'infractions pénales, etc.)⁵⁶. Ces règles sont nombreuses; la SAAQ en mettrait en œuvre plusieurs milliers⁵⁷. La SAAQ a la responsabilité, dans ses services, de tenir compte d'une multitude de lois et de règlements québécois, sans compter les interactions de ses activités avec les nombreux organismes de l'appareil gouvernemental⁵⁸. Chaque opération faite par la nouvelle solution technologie doit tenir compte de cette multitude de règles⁵⁹.

Au moment du démarrage de la livraison 2, ces règles sont pour la plupart peu documentées⁶⁰. Les systèmes informatiques de la SAAQ ont été conçus de manière incrémentale à travers les années, et les règles métier ont souvent été intégrées directement dans le code informatique des systèmes patrimoniaux plutôt que dans une documentation claire, centralisée et facilement accessible⁶¹. Une seule règle métier peut se retrouver incluse à répétition dans différents programmes informatiques⁶² au lieu d'être codée à un seul endroit auquel référer. En sus de cette documentation déficiente, ces règles sont aussi, en elles-mêmes, très complexes⁶³.

⁵⁰ Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 35-36.

⁵¹ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 240.

⁵² *ibid.*, p. 241-242.

⁵³ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 64-65.

⁵⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 241-242.

⁵⁵ *ibid.*, p. 238.

⁵⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 20.

⁵⁷ *ibid.*, p. 20; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 286.

⁵⁸ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 32 et 37-38; Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 60-61.

⁵⁹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 245-248.

⁶⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 17 et 23-24; Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 50; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 318-322; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 184-185; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 82-83.

⁶¹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 322; Pièce 2_X-2277, Présentation destinée au Comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, 27 février 2018 », p. 12.

⁶² Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 21-22; Pièce 2_X-2277, Présentation destinée au Comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, 27 février 2018 », p. 12.

⁶³ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 60-61; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 321-324 et 331; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 53; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 258-259 et 307-308; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 15, 39 et 85-86; Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 18 (paragr. 71) et p. 46; Pièce 41_P-245, Note du 22 avril 2020, Complexité des travaux reliés aux règles d'affaires.

Ainsi, dès les débuts de la livraison 2, la SAAQ et l'Alliance découvrent que les règles métier de la SAAQ causent des difficultés substantielles dans l'avancement de la livraison. Martine Gagné, leader adjointe du chantier solution technologique à IBM, explique qu'en raison de la faible documentation des règles, il est difficile de progresser dans la programmation de la suite de PGI⁶⁴. Soit l'Alliance est en attente des règles métier pour paramétrer ou programmer la suite de PGI, soit de nouvelles règles métier apparaissent en cours de route, de sorte que l'Alliance doit recommencer le travail accompli⁶⁵. Nabil Aboutanos, leader adjoint au vice-président aux technologies de l'information pour IBM au démarrage, considère que la SAAQ et l'Alliance faisaient alors face à deux projets plutôt qu'un : un projet de documentation des règles métier et un projet d'implantation de la suite de PGI⁶⁶. Ainsi, dès le début 2018, la SAAQ met en œuvre un moratoire de développement dans certaines unités, de manière à libérer des membres du personnel pour extraire les règles métier des systèmes patrimoniaux⁶⁷. Elle décide de prolonger la phase de conception détaillée de la livraison 2 et de commencer certaines portions de réalisation en parallèle, dans la mesure où certaines équipes sont plus avancées que d'autres⁶⁸. Le conseil d'administration est à ce moment-là pleinement informé de la situation⁶⁹.

Le problème de la documentation et de la complexité des règles métier se poursuit tout au long de la livraison 2⁷⁰. La preuve est claire que cela constitue l'un des facteurs les plus importants de l'augmentation des coûts et des délais dans la réalisation de la livraison. Le calendrier de réalisation prévu sur deux ans et demi est simplement incompatible avec l'ampleur du travail de documentation des règles métier, préalable à la réalisation de la suite de PGI⁷¹.

La Commission considère que les deux parties ont contribué à ce que les problèmes des règles métier entraînent la livraison 2 dans un dérapage financier.

La SAAQ est visiblement mal préparée au démarrage du programme. Elle doit alimenter l'Alliance de l'information nécessaire afin que celle-ci accomplisse son mandat, ce qui n'est pas le cas pendant une partie importante de la livraison 2. Alors qu'elle lance l'appel d'offres pour la suite de PGI en 2015, le travail de documentation n'est pas fait ou, à tout le moins, la documentation existante n'est pas à jour⁷². Le concept de partage de risques ne pouvait dispenser la SAAQ de satisfaire aux portions de la réalisation du programme qui lui incombait, et ce, dans des délais appropriés. Rappelons d'ailleurs que c'est la SAAQ qui a imposé à l'Alliance un calendrier de réalisation raccourci du programme CASA⁷³.

⁶⁴ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 321-322.

⁶⁵ Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 185.

⁶⁶ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 279.

⁶⁷ Pièce 2_X-2277, Présentation destinée au Comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », 27 février 2018, p. 13.

⁶⁸ *ibid.*, 27 février 2018, p. 14.

⁶⁹ Pièce 74_P-1462, Présentation du Suivi du chantier CASA du 15 mars 2018, p. 5.

⁷⁰ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 333-334.

⁷¹ *ibid.*, p. 272-273.

⁷² Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 17 et 23-25.

⁷³ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (a) (p. 209).

Du côté de LGS/IBM, la SAAQ a pleinement divulgué que ses règles métier étaient d'une grande complexité⁷⁴. LGS/IBM ne pouvait ignorer qu'il s'agissait d'un élément à prendre en considération dans sa soumission. L'ensemble des témoins de LGS/IBM admettent que le niveau de détail de l'appel d'offres était pleinement satisfaisant et que les règles métier n'avaient pas à y figurer⁷⁵. LGS/IBM est d'ailleurs consciente de la complexité importante des règles et de l'absence de détails à leur sujet dans l'appel d'offres, mais prend néanmoins un risque à ce sujet⁷⁶. Il faut dire que la difficulté de l'identification des règles métier est loin d'être un élément imprévisible. Il s'agit d'un aspect crucial du développement d'une suite de PGI et elle constitue souvent un facteur d'échec de l'implantation d'une telle solution technologique⁷⁷. L'organisme public ne peut évaluer le coût-bénéfice de conserver une règle métier, comme cela peut être le cas dans le secteur privé : les outils technologiques d'un organisme public doivent mettre en œuvre la loi et la réglementation qui s'imposent à lui⁷⁸. Le concept de l'appel d'offres était fondé sur le fait que les soumissionnaires évaluent l'ampleur du travail que devait effectuer la SAAQ dans le cadre de la réalisation du programme en plus de leurs propres efforts, les deux étant combinés dans le coût total d'acquisition (CTA)⁷⁹. L'Alliance avait donc l'obligation de prévoir une estimation suffisante des heures de la SAAQ en fonction des informations divulguées sur les règles métier. LGS/IBM était au surplus déjà présente à la SAAQ avant l'appel d'offres en raison de différents contrats en technologies de l'information, de sorte que sa méconnaissance alléguée de la nature des règles métier de la SAAQ est d'autant plus étonnante⁸⁰. Il est difficile de comprendre pourquoi LGS/IBM, qui possède l'expertise et l'expérience en cette matière, semble surprise de la situation.

(iii) Les difficultés dans l'implantation des méthodes agiles

Le problème que causent les règles métier dans la progression de la livraison 2 est indissociable de l'implantation des méthodes agiles dans la réalisation du programme CASA. Nous avons déjà fait état de l'importance que la SAAQ accordait à ces pratiques⁸¹ et des compétences limitées en la matière des leaders adjoints issus de LGS/IBM lors de leur arrivée sur le projet⁸². Les tensions entre les volontés de la SAAQ et les capacités de LGS/IBM ne feront que s'exacerber durant la livraison 2.

Les méthodes agiles prônent un développement technologique où l'amélioration se fait à partir de nombreuses itérations jusqu'à l'atteinte d'un produit satisfaisant. Or, dans sa soumission déposée lors de l'appel d'offres, LGS/IBM prétend que sa méthodologie IBM Ascend répond aux exigences relatives aux pratiques agiles⁸³. La méthodologie IBM Ascend tient pour acquis que le développement technologique d'un RICEFW sera conçu en deux itérations⁸⁴. L'Alliance estime le coût de la soumission en conséquence⁸⁵.

⁷⁴ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 31-33 (section 2.3.3.2); Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 146.

⁷⁵ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 200-201; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 64-65 et 113.

⁷⁶ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 323-324; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 82 et 145-147; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025 p. 222-223; Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 49-54; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 305-306.

⁷⁷ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 241-242; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 38-39.

⁷⁸ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 60-61.

⁷⁹ Voir partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 167).

⁸⁰ Pièce 74_P-1061, Extrait du Tableau récapitulatif des contrats conclus par la VPEN avec LGS entre le 1^{er} janvier 2010 et le 7 avril 2025; Témoignage de Gilles Gagnon, 17 octobre 2025, p. 113-114.

⁸¹ Voir partie III, chapitre 8, section E (iii) (p. 245).

⁸² Voir partie III, chapitre 9, section C (i) (p. 261).

⁸³ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 214; Pièce 83_P-1853, Courriel de Manon Couture à Madeleine Chagnon intitulé « Version finale », 2 mai 2017 et Présentation Méthodologie Ascend SAP pour CASA envoyé par Brigitte Bracken, en liasse; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 71.

⁸⁴ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 16; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 332-333.

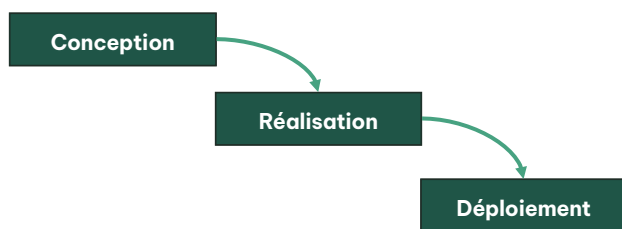
⁸⁵ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 15-17.

Cependant, le problème de la complexité et de l'absence de documentation des règles fera exploser le nombre d'itérations requises pour chaque programmation d'un RICEFW. Brigitte Bracken, leader adjointe chez IBM, donne en exemple que quelques RICEFW ont nécessité jusqu'à 40 itérations avant d'être terminés⁸⁶. Ainsi, le nombre d'itérations requises dans le programme CASA devient rapidement incompatible avec la méthodologie IBM Ascend utilisée par LGS/IBM.

Le différend entre la SAAQ et LGS/IBM quant au mode de développement n'est pas uniquement fondé sur le problème des règles métier. Plusieurs témoins de LGS/IBM mentionneront effectivement devant la Commission que LGS/IBM résiste à une application mur à mur de méthodes agiles⁸⁷. Selon l'entreprise, elles sont inadaptées au programme CASA, notamment compte tenu de son envergure⁸⁸.

La Commission retient que le problème de l'absence de documentation des règles métier, conjuguée aux méthodes agiles, a créé une situation particulière qui a indûment prolongé la réalisation de la livraison 2. Dans le cycle de vie d'un développement logiciel plus traditionnel (comme le modèle en cascade, ou *waterfall model*), l'ensemble de la conception se fait à une étape préalable⁸⁹. Le travail ne bascule vers la réalisation que lorsque cette conception est terminée et que tous les besoins du client sont donc identifiés⁹⁰. Dans l'approche agile, les phases de conception et de réalisation se chevauchent, parce que la réalisation de chaque itération nourrit la phase de conception (figure 20).

Modèle en cascade



Approche agile

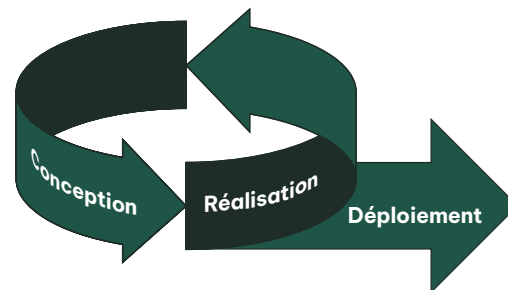


Figure 20. Schémas simplifiés des cycles de vie du développement logiciel en cascade et agile

Ainsi, comme il a été relaté dans la section précédente, l'absence de détermination précise des règles métier en début de projet force la réalisation des RICEFW à tourner à vide pendant une longue période⁹¹. La superposition de la conception et de la réalisation ne permet pas de fixer la liste des besoins de la SAAQ⁹². Au fil du développement, des éléments conceptuels supplémentaires apparaissent, nécessitant de recommencer une partie du travail déjà effectué. Cela amène l'équipe de LGS/IBM à proposer une pause dans le développement de CASA, comme il sera relaté à la prochaine section.

⁸⁶ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 219–220.

⁸⁷ *ibid.*, p. 149, 153, 214 et 220; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 78.

⁸⁸ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 283, 311 et 326–327; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 58; Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 231–232.

⁸⁹ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 19–20; Pièce 17_X–2118, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, Chaire de gestion de projet ESG UQAM, 21 octobre 2025, p. 8.

⁹⁰ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 305–306; Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 29–30.

⁹¹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 316–317.

⁹² Témoignage de Gilles Gagnon, 17 octobre 2025, p. 140.

La Commission n'entend pas trancher l'à-propos des méthodes agiles dans les projets informatiques au-delà du simple constat des effets de leur utilisation dans le programme CASA. L'augmentation des coûts et des délais de la livraison 2 est due à une multitude de facteurs, dont certains ont pu interagir avec l'implantation d'une approche agile. Au-delà de ce constat propre au programme CASA, la Commission observe que les pratiques agiles comportent autant des avantages indéniables que certains risques. Des témoins du programme CASA sont d'avis que l'approche agile reste une méthode de travail appropriée⁹³, mais qui devient plus risquée dans des projets d'immense envergure comme celui de CASA⁹⁴. La même diversité d'opinions se reflète d'ailleurs parmi les expertes et experts qu'a entendus la Commission⁹⁵.

Quoi qu'il en soit, l'implantation des méthodes agiles constitue un facteur de risque important du programme CASA, dans la mesure où il s'agit d'une approche relativement nouvelle à la SAAQ⁹⁶. L'implanter amène un changement de culture supplémentaire dans un projet qui présente déjà une envergure inégalée⁹⁷. La Commission reviendra sur cet aspect à la prochaine partie⁹⁸.

(iv) L'ampleur de la conversion des données

Nous avons déjà fait état de l'ampleur que prend l'opération de conversion de données entre les anciens systèmes technologiques et la nouvelle solution CASA⁹⁹. Le caractère critique de cette opération prend une dimension accrue lors de la livraison 2, notamment avec un litige contractuel qui s'amorce en trame de fond.

La décision d'intégrer les processus de contrôle routier au programme CASA a une conséquence directe sur la complexité de la conversion de données. Cet élargissement de la portée en cours de projet entraîne une augmentation du volume de données à convertir¹⁰⁰. Or, en matière de conversion de données, la hausse du volume entraîne l'augmentation de la complexité et le nombre d'essais à faire pour réaliser la conversion¹⁰¹. Cette augmentation est particulièrement problématique dans un contexte où le nombre de personnes qui peuvent travailler sur le projet n'est pas sans limite¹⁰². Sans égard à cet aspect purement quantitatif, les données des systèmes patrimoniaux relativement au contrôle routier sont particulièrement en mauvais état¹⁰³. Les utilisatrices et utilisateurs de ces systèmes inscrivent une information de nature différente dans des champs prévus à d'autres fins¹⁰⁴. Bref, la décision d'intégrer le contrôle routier a un effet direct sur le coût de la conversion de données¹⁰⁵.

⁹³ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 273; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 227-228.

⁹⁴ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 228-232.

⁹⁵ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 31-33 et 78-81; Témoignage d'Alejandro Romero-Torres, 22 octobre 2025, p. 271-272; Pièce 17_X-2118, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, Chaire de gestion de projet ESG UQAM, 21 octobre 2025, p. 17-18; Témoignage de Louis Martin, 20 octobre 2025, p. 49-50 et 63-65.

⁹⁶ Témoignage de Daniel Pelletier, 28 mai 2025, p. 101.

⁹⁷ Témoignage de Nathalie Giguère, 16 octobre 2025, p. 292; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 16 octobre 2025, p. 137.

⁹⁸ Voir partie IV, chapitre 1 (p. 422).

⁹⁹ Voir partie III, chapitre 9, section C (iii) (p. 264).

¹⁰⁰ Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 118-119.

¹⁰¹ *ibid.*, p. 108-109.

¹⁰² *ibid.*, p. 109.

¹⁰³ *ibid.*, p. 115-117.

¹⁰⁴ *ibid.*, p. 116-117.

¹⁰⁵ *ibid.*, p. 118-119.

Au surplus, durant une bonne partie de la livraison 2, LGS/IBM fait grief à la SAAQ des efforts considérables qu'elle doit consacrer à la conversion de données. Elle prétend que le volume de données présenté dans l'appel d'offres diffère énormément du volume réel durant la réalisation de la livraison 2¹⁰⁶. LGS/IBM constate que la SAAQ veut, au départ, convertir des données plus historiques des systèmes patrimoniaux, qui seront nommées « données passives » dans le cadre d'un projet additionnel, et non pas uniquement les données opérationnelles, comme celles en utilisation dans les quelques dernières années¹⁰⁷. Or, il appert des témoignages devant la Commission que LGS/IBM a essentiellement fait des hypothèses sur le volume de données qu'elle croyait nécessaire de convertir : elle a supposé que la SAAQ ne voudrait jamais convertir l'ensemble des données historiques¹⁰⁸. De plus, Guy Beaupré, le responsable de la conversion de données pour LGS/IBM, est candide : la démarche que propose l'Alliance dans sa soumission est inadaptée à la SAAQ et s'adresse plutôt aux petites entreprises¹⁰⁹.

Par ailleurs, du côté des possibles torts de la SAAQ, certaines données se révèlent problématiques à l'arrivée de l'Alliance et nécessitent d'être retravaillées¹¹⁰. À cela s'ajoute l'enjeu des données vieillissantes, qui, au regard des nouvelles règles métier, ne sont plus adaptées à la réalité technologique¹¹¹. Ce problème devait être réglé par la SAAQ avant l'arrivée de l'Alliance¹¹². Or, il s'est révélé impossible pour la SAAQ de procéder à ces travaux, puisqu'elle courait le risque de briser l'intégrité des systèmes patrimoniaux¹¹³.

Bref, le volume, la complexité et la qualité des données à convertir sont des enjeux majeurs de la livraison 2. Il s'agit aussi de paramètres qui ont une influence déterminante lors du déploiement de la solution technologique¹¹⁴.

(v) La rareté des ressources humaines

La difficulté de recruter des personnes qualifiées, tant du côté de la SAAQ que de celui de l'Alliance, est aussi une contingence majeure avec laquelle le programme CASA doit composer dès les débuts de la livraison 2.

Avant le démarrage du programme CASA, la SAAQ peine à disposer d'un bassin suffisant de ressources maîtrisant les produits SAP, non seulement au Québec, mais à travers tout le Canada¹¹⁵. C'est ce qui justifie la valse-hésitation de la SAAQ sur la possibilité pour l'Alliance d'impairer à l'étranger une partie importante du travail¹¹⁶.

¹⁰⁶ Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 5-6.

¹⁰⁷ Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 98-99; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 6-8.

¹⁰⁸ Témoignage de Guy Beaupré, 7 octobre 2025, p. 114.

¹⁰⁹ *ibid.*, p. 114-115.

¹¹⁰ *ibid.*, p. 116-117; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 133-137 et 187; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 171.

¹¹¹ Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 134.

¹¹² Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 274-275.

¹¹³ Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 187.

¹¹⁴ Voir partie III, chapitre 13, section A (i) (b) (p. 361).

¹¹⁵ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 131.

¹¹⁶ Voir partie III, chapitre 9, section C (ii) (p. 262).

Malgré l'impartition importante, tout au long de la livraison 2, le programme CASA doit composer avec un problème aigu de postes vacants. À titre d'exemple, au début 2018, une trentaine de postes sont à pourvoir dans l'équipe du programme¹¹⁷. Ce nombre monte à une cinquantaine pour une bonne partie des années 2019 et 2020, allant même parfois à plus d'une centaine¹¹⁸. Il s'agit d'un nombre substantiel eu égard à la taille totale de l'équipe du programme CASA, qui devait comprendre environ 400 postes à cette époque¹¹⁹.

Au surplus, le délai pris par la SAAQ pour pourvoir un poste est plus long que celui de l'Alliance¹²⁰. La SAAQ décide donc de pourvoir ses propres postes avec des ressources issues de l'Alliance afin de pallier la lenteur du processus de dotation en vertu de la *Loi sur la fonction publique*¹²¹. Cela entraîne évidemment un coût.

Le manque de ressources contribue indéniablement à ralentir la conception des RICEFW¹²².

(vi) La poursuite des frictions contractuelles

Finalement, la livraison 2 est aussi marquée par la poursuite d'une certaine tolérance de la SAAQ envers des écarts de l'Alliance dans le respect du contrat. Il en a déjà été question dans le chapitre précédent à l'égard de l'impartition de ressources à l'étranger, de la faible qualité des ressources humaines ou de diverses sommes additionnelles versées à l'Alliance sans justification claire (rapatriement des travaux de conversion au Québec ou augmentation de taux de certaines ressources)¹²³. Dès le début du programme, la SAAQ a une attitude non belliqueuse à l'égard de l'Alliance. Si, dans une certaine mesure, il est normal qu'un organisme public ne cherche pas à tout prix la confrontation avec ses cocontractants, cela a entraîné, de l'avis de la Commission, un comportement de l'Alliance prompt à réclamer auprès de la SAAQ de nombreux extras au contrat.

Le cas du rapatriement de la conversion de données au Québec est probablement le meilleur exemple de conséquence de l'attitude de la SAAQ dans la gestion du contrat avec l'Alliance. Comme nous l'avons vu, lors de la livraison 1, la SAAQ acquiesce à la demande de LGS/IBM d'effectuer les travaux de conversion de données au Québec afin d'éviter le risque que des données personnelles de la population québécoise soient accessibles à l'étranger¹²⁴. Malgré le fondement discutable de cette demande, LGS/IBM la formule de nouveau pour la livraison 2. Pour cette livraison, la SAAQ maintient fermement sa position voulant que ces travaux soient réalisés sur place¹²⁵. D'ailleurs, la Vice-présidence aux technologies de l'information (VPTI) considère que les enjeux de vie privée sont d'autant plus « réels », puisque la livraison 2 implique la conversion des données de toute la population québécoise¹²⁶. La Direction des affaires juridiques (DAJ) de la SAAQ, quant à elle, juge qu'accorder aux ressources

¹¹⁷ Pièce 2_X-2277, Présentation destinée au Comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », 27 février 2018, p. 20.

¹¹⁸ Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, présentation au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 7; Pièce 2_X-2279, Suivi du projet CASA, présenté au comité de direction le 28 mai 2019, p. 20; Pièce 74_P-1639.13, Présentation intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », présenté au CTI-CAPV le 3 décembre 2020, p. 11.

¹¹⁹ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 65.

¹²⁰ Pièce 74_P-1639.13, Présentation intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », présenté au CTI-CAPV le 3 décembre 2020, p. 11.

¹²¹ *ibid.*, p. 11.

¹²² Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 61.

¹²³ Voir partie III, chapitre 9, respectivement sections C (iii) (p. 264) et (iv) (p. 266).

¹²⁴ Voir partie III, chapitre 9, section C (iii) (p. 265).

¹²⁵ Pièce 74_P-1494, Courriel de Nathalie Jacques à Jérôme Leclerc intitulé « Question en matière de PRP », 8 mai 2020; Pièce 74_P-1500 Courriel de Jérôme Leclerc à Sylvain Cloutier intitulé « Travaux en Inde et PRP », 20 mai 2020; Pièce 76_P-1688, Échange courriel du 17 au 27 octobre 2022 entre Marie-Ève Beaulieu, Karl Malenfant, Nathalie Jacques et Catherine Ouellet-Hotte, objet : Suivi – demande de dérogation – CASA – Données hors Canada.

¹²⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 150.

situées à l'étranger des accès aux bases de données constitue une communication au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹²⁷. LGS/IBM se voit donc contrainte de puiser dans son bassin de main-d'œuvre locale pour réaliser ces travaux, entraînant des coûts additionnels qu'elle estime à 14,9 millions \$¹²⁸. Pour cette raison, elle souhaite reconduire l'entente conclue lors de la livraison 1 afin de facturer ses services au taux du marché québécois¹²⁹. La SAAQ refuse, mais, de l'avis de la Commission, elle est en partie responsable de la situation. En faisant cette concession dans le cadre de la livraison 1, elle ne pouvait que créer des attentes envers son cocontractant.

La SAAQ ne cède pas à la demande d'augmentation des taux de l'Alliance relativement au rapatriement des données¹³⁰. Cependant, elle le fait dans d'autres cas. À titre d'exemple, la SAAQ autorise une augmentation budgétaire de 14,2 millions \$ pour la livraison 2, dont 10,7 millions \$ sont versés à l'Alliance, pour des imprécisions dans l'appel d'offres¹³¹. Les deux imprécisions ont le même fondement : dans sa soumission, l'Alliance aurait supposé une certaine volumétrie d'opérations à effectuer, mais l'hypothèse s'est révélée inférieure à la réalité. Dans un cas, l'Alliance estime initialement les besoins de la SAAQ en matière de gabarits et de lettres conçus électroniquement à 80, alors que 340 sont finalement nécessaires¹³². La SAAQ décide d'acquiescer à cette demande. Dans un contexte où les représentants de LGS/IBM estiment que l'appel d'offres était parmi les plus détaillés qu'ils aient vus de leur carrière et en tenant compte de la présence d'un dialogue compétitif où toute imprécision pouvait être abordée et clarifiée, la résultante des demandes de LGS/IBM a de quoi surprendre¹³³. La même situation se produit concernant le régime d'immatriculation internationale (*International Registration Plan*, ou IRP), qui régit les droits d'immatriculation payables aux transporteurs qui circulent à travers tout le Canada et les États-Unis¹³⁴. À cet égard, la soumission de l'Alliance prévoit que la personnalisation de la suite de PGI se fait par des RICEFW. Or, la SAAQ décide de procéder à de la personnalisation en achetant un programme de développement personnalisé (CDP) auprès de SAP, étant donné la complexité de procéder par RICEFW avec LGS/IBM¹³⁵. Elle prévoit ainsi verser 6 millions \$ supplémentaires à l'Alliance pour ce changement¹³⁶. Le coût définitif que réclame l'Alliance pour cette modification est finalement substantiellement plus élevé que ce budget¹³⁷.

Bref, la SAAQ instille dans la relation contractuelle une tolérance envers les demandes de l'Alliance, ce qui est le prélude du litige à venir.

-
- 127** Pièce 74_P-1494, Courriel de Nathalie Jacques à Jérôme Leclerc intitulé « Question en matière de PRP », 8 mai 2020; *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 70.1; Pièce 76_P-1688, Échange courriel du 17 au 27 octobre 2022 entre Marie-Ève Beaulieu, Karl Malenfant, Nathalie Jacques et Catherine Ouellet-Hotte, objet : Suivi – demande de dérogation – CASA – Données hors Canada, p. 2.
- 128** Pièce 74_P-1635, Courriel de Sylvain Cloutier à Karl Malenfant portant sur l'utilisation des ressources *offshore*, 7 mai 2020.
- 129** Pièce 74_P-1503, Demande d'ajustement de projet 132, 22 mai 2020, objet : Rapatriement des ressources hors site – Conversion et sécurité, p. 3.
- 130** Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 169; Pièce 74_P-1503, Demande d'ajustement de projet 132, 22 mai 2020, objet : Rapatriement des ressources hors site – Conversion et sécurité, p. 3.
- 131** Pièce 41_P-222-2, Demandes d'ajustement de projet (DAP), en liasse (couverture partielle), partie 2, p. 253-261.
- 132** *ibid.*, p. 259.
- 133** Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 200; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 64-65 et 82-83.
- 134** Pièce 74_P-1486, Note explicative au Comité des demandes d'ajustement de projet de la DAP 97, Ajout d'un CDP pour la gestion d'IRP, 16 mai 2016, p. 1.
- 135** *ibid.*, p. 1. Pour une description de chaque méthode, voir ci-dessus, section A (p. 1).
- 136** Pièce 74_P-1486, Note explicative au Comité des demandes d'ajustement de projet de la DAP 97, Ajout d'un CDP pour la gestion d'IRP, 16 mai 2016, p. 2.
- 137** Pièce 74_P-1488, Fiche de travaux de réconciliation – Livraison 2 portant sur la DAP 125, IRP-ajout au CDP, p. 2; Pièce 74_P-1487, Note explicative au Comité des demandes d'ajustement de projet de la DAP_125_Ajout au CDP-IRP, 8 mai 2020, p. 4; Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46.
-

C/ Les deux premières replanifications (2018-2019)

À l'automne 2018, l'Alliance et la SAAQ connaissent les problèmes exposés à la section précédente. L'Alliance est donc en processus de planification détaillée de la livraison 2 afin d'en tenir compte¹³⁸ – le lot 8 en beige à la figure 19, page 281 – en parallèle des derniers préparatifs du déploiement de la livraison 1 pour le 1^{er} janvier 2019¹³⁹. La SAAQ s'impatiente en raison du retard dans cette planification¹⁴⁰, qui devait se terminer au printemps 2018, selon l'entente de lots¹⁴¹. Le tournant des années 2018 et 2019 marque alors un virage important dans l'exécution de la livraison 2 (sous-section i). Des équipes spécialisées d'IBM interviennent ensuite pour offrir un nouvel éclairage (sous-section ii). Se succèdent par la suite coup sur coup deux replanifications, l'une en février (sous-section iii) et l'autre en septembre 2019 (sous-section iv).

(i) La reprise de contrôle par la SAAQ (fin 2018)

À cette période, la SAAQ renforce sa maîtrise d'œuvre sur le programme. La relation entre Nabil Aboutanos et Karl Malenfant se détériore peu à peu¹⁴². Alors que la livraison 2 a du plomb dans l'aile à la fin de l'année 2018, environ 200 personnes de la SAAQ et de l'Alliance se rencontrent dans un hôtel à Québec pour discuter de la situation¹⁴³. Nabil Aboutanos est absent pour maladie, mais son binôme, Karl Malenfant, y est¹⁴⁴. Ce dernier prend alors la parole et manifeste, dans le contexte où la livraison « s'en va dans le mur », qu'il prend en charge le projet¹⁴⁵. À partir de ce moment, l'équipe de LGS/IBM comprend qu'elle n'est « plus dans le portrait »¹⁴⁶. Martine Gagné, dorénavant responsable de la livraison 2 du côté de l'Alliance, comprend que la notion de binôme persiste, mais qu'elle ne s'exerce plus dans un esprit de collaboration¹⁴⁷. Nabil Aboutanos constate aussi que le principe de la gestion par binôme a fonctionné jusqu'à ce que le projet déraile¹⁴⁸.

Le refroidissement des relations entre les parties se manifeste plus particulièrement quant à la direction à prendre pour poursuivre la réalisation de la livraison 2. En février 2019, Nabil Aboutanos ne voit pas comment le programme peut poursuivre dans la même voie¹⁴⁹. En constatant le peu d'avancement dans la livraison, il est d'avis qu'il n'est pas judicieux de continuer à augmenter le nombre de personnes sur le projet et qu'il faut plutôt mettre un frein à l'embauche¹⁵⁰. Il propose à Karl Malenfant de mettre le projet sur pause, suggestion que ce dernier ne retiendra pas¹⁵¹.

¹³⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 119.

¹³⁹ Voir partie III, chapitre 9, section E (p. 276).

¹⁴⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 119.

¹⁴¹ Les parties avaient convenu que le lot 8 portant sur la conception détaillée se terminerait le 14 avril 2018 (Pièce 41_P-223-4, Ententes de lots, en liasse, partie 4, p. 61).

¹⁴² Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 273-274.

¹⁴³ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 300-301.

¹⁴⁴ *ibid.*, p. 301.

¹⁴⁵ *ibid.*, p. 301-302.

¹⁴⁶ *ibid.*, p. 302.

¹⁴⁷ *ibid.*, p. 303.

¹⁴⁸ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 269.

¹⁴⁹ *ibid.*, p. 274.

¹⁵⁰ *ibid.*, p. 278-279.

¹⁵¹ Pièce 79_P-1815, Courriel entre Nabil Aboutanos et Karl Malenfant au sujet d'un suivi des RICEFWs, daté du 1^{er} février 2019, p. 2.

En parallèle de cet échange, Karl Malenfant demande formellement à LGS/IBM de substituer Nabil Aboutanos comme leader adjoint de LGS/IBM à la direction du chantier CASA¹⁵². Il est remplacé par Michel Dumas, un ancien gestionnaire du secteur public ayant notamment travaillé au sein de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) à titre de vice-président aux technologies de l'information pendant cinq ans avant de rejoindre IBM¹⁵³.

(ii) L'évaluation des équipes spécialisées d'IBM (janvier et février 2019)

Un premier projet de conception détaillée de la livraison 2 est finalement déposé le 11 décembre 2018¹⁵⁴, avec près de huit mois de retard¹⁵⁵. La SAAQ n'en est pas satisfaite, de sorte qu'un « processus d'optimisation de la planification » s'ensuit entre les parties les deux semaines suivantes¹⁵⁶. C'est dans ce contexte qu'interviennent deux équipes spécialisées d'IBM, la *Tiger Team* et la *Quality and Delivery Excellence Team*, pour assister la SAAQ et l'Alliance dans la planification de la livraison 2¹⁵⁷. La *Tiger Team* d'IBM est une équipe spéciale impliquée dans l'autorisation de tous les projets d'envergure, qui intervient parfois dans la réalisation d'un projet pour refaire des planifications ou des ajustements¹⁵⁸. La seconde équipe est chargée de l'excellence en matière de qualité et de livraison.

Les constats des équipes spécialisées d'IBM sont graves. Ils sont présentés à la SAAQ durant les mois de janvier et février 2019. IBM estime que, en fonction des paramètres actuels, la livraison 2 nécessiterait près de 2 millions d'heures de travail pour être réalisée¹⁵⁹. Rappelons que dans le bordereau initial, lors de la conclusion du contrat, les parties avaient prévu une charge de travail de 876 627 heures¹⁶⁰, soit moins de la moitié de l'estimation de la *Tiger Team*.

L'une des sources du problème est le nombre d'heures anormalement élevé pour rédiger une spécification fonctionnelle. Alors que cette étape de la réalisation prend généralement 28 heures par spécification dans les projets d'IBM, elle prend en moyenne 79 heures à la SAAQ¹⁶¹ – près du triple. Ce problème est directement lié à celui des règles métier¹⁶². Par ailleurs, comme la conception de la solution ne cesse de changer, de trop nombreuses corrections doivent être apportées aux spécifications fonctionnelles¹⁶³.

De plus, IBM constate que le nombre de RICEFW à développer ne cesse d'augmenter depuis le début du projet¹⁶⁴. D'une estimation de 980 unités de développement pour la livraison 2, le projet en viserait maintenant 1712¹⁶⁵. La planification actuelle aurait tendance à viser un « placage or » de la solution¹⁶⁶, en référence à une visée perfectionniste de la portée du programme CASA. La *Tiger Team* constate donc que le nombre de RICEFW à programmer par mois est bien au-delà du maximum recommandé¹⁶⁷.

¹⁵² Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 237.

¹⁵³ *ibid.*, p. 205-210.

¹⁵⁴ Pièce 19_P-35, Suivi du projet CASA, présenté au conseil d'administration le 21 février 2019, p. 13.

¹⁵⁵ Les parties avaient convenu que le lot 8 portant sur la conception détaillée se terminerait le 14 avril 2018 (Pièce 41_P-223-4, Ententes de lots, en liasse, partie 4, p. 61).

¹⁵⁶ Pièce 19_P-35, Suivi du projet CASA, présenté au conseil d'administration le 21 février 2019, p. 13.

¹⁵⁷ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 63-64.

¹⁵⁸ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 256.

¹⁵⁹ Pièce 74_P-1537, Courriel de Vincent M Robert à Karl Malenfant, cc. Nabil Aboutanos, intitulé « Présentation Tiger Team de ce matin » et pièce jointe, 16 janvier 2019, p. 6.

¹⁶⁰ Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017, p. 6; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 257.

¹⁶¹ Pièce 74_P-1537, Courriel de Vincent M Robert à Karl Malenfant, cc. Nabil Aboutanos, intitulé « Présentation Tiger Team de ce matin » et pièce jointe, 16 janvier 2019, p. 8.

¹⁶² Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 259-261.

¹⁶³ Pièce 75_P-1641.1, Présentation de IBM au sujet de la replanification de la L2, datée du 7 février 2019, p. 17.

¹⁶⁴ *ibid.*, p. 17.

¹⁶⁵ *ibid.*, p. 11.

¹⁶⁶ *ibid.*, p. 18.

¹⁶⁷ Pièce 74_P-1537, Courriel de Vincent M Robert à Karl Malenfant, cc. Nabil Aboutanos, intitulé « Présentation Tiger Team de ce matin » et pièce jointe, 16 janvier 2019, p. 13.

Finalement, IBM remarque des problèmes de responsabilité dans la gestion du projet, qui entraînent un manque de diffusion de l'information et une banalisation du respect des échéanciers¹⁶⁸. L'une des présentations d'IBM se conclut sur un constat fort lucide du programme CASA : « *too big, too much, too fast*¹⁶⁹ ». Pour IBM, les attentes sont trop grandes, la portée trop large et les délais trop courts.

(iii) L'entente de principe (février 2019)

Les parties s'engagent dans un processus de discussion visant à trouver des solutions aux constats du début de l'année 2019. Des ateliers sont tenus afin d'identifier des pistes d'optimisation¹⁷⁰. Les discussions entre la SAAQ et LGS/IBM aboutissent à une entente de principe le 27 février 2019¹⁷¹. Par cette entente, les parties conviennent que la réalisation de la livraison 2 nécessitera finalement 1,67 million d'heures plutôt que les 1,96 million d'heures qu'envisageait la *Tiger Team*¹⁷². Il s'agit néanmoins de plus de 800 000 heures au-delà du bordereau de prix de juin 2017¹⁷³. Malgré l'accord entre les parties sur la charge de travail nécessaire, l'entente ne prévoit pas qui supporte le fardeau financier de cette augmentation¹⁷⁴. Elle se limite à réitérer que la clause de partage de risques s'appliquera conformément au contrat et que l'Alliance pourrait avoir à réaliser des travaux à taux horaire réduit ou à coût nul, mais sans en spécifier l'ampleur¹⁷⁵.

La SAAQ estime la valeur totale des 800 000 heures supplémentaires prévues pour réaliser la livraison 2 à 93 millions \$¹⁷⁶. Or, en vertu de la clause de partage de risques, l'Alliance absorberait une somme de 42 millions \$¹⁷⁷. Elle refuse cependant de reconnaître formellement cet ordre de grandeur au moment de la conclusion de l'entente de principe¹⁷⁸. Si les estimations de la SAAQ se révèlent exactes, celle-ci financerait le solde (51 millions \$) à la hauteur de 22 millions \$ en versements supplémentaires à l'Alliance et de 29 millions \$ en efforts internes¹⁷⁹. Pour financer cette hausse du budget, la SAAQ prévoit affecter une partie de la réserve pour travaux complémentaires à la livraison 2 de même que les économies dégagées lors des livraisons 0 et 1¹⁸⁰.

L'entente de principe du 27 février 2019 consacre la première replanification importante de la livraison 2, après une planification initiale en juin 2017 au terme de l'étape finale de négociation¹⁸¹ et la planification détaillée insatisfaisante du mois de décembre 2018 prévue au lot 8. En raison de l'augmentation de la charge de travail, la SAAQ prévoit pour la première fois un report du déploiement. Dans le meilleur des cas, il est dorénavant envisagé pour octobre 2020¹⁸².

¹⁶⁸ Pièce 74_P-1540, Courriel de Sylvain Cloutier à Karl Malenfant et Yves Frenette, cc. Caroline Foldes-Busque, Alain Dubé et Stéphane Mercier, intitulé « Rapport delivery excellence » et pièce jointe, 21 février 2019, p. 9.

¹⁶⁹ *ibid.*, p. 11. Voir partie IV, chapitre 1 (p. 422).

¹⁷⁰ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 109-112.

¹⁷¹ Pièce 74_P-1541, Courriel de Marise Montigny à Bernard Roy cc. Gratien Côté, Michel Dumas et Nathalie Tremblay, intitulé « Résultat final de l'exercice de planification de la livraison 2 » et pièce jointe, 27 février 2019.

¹⁷² L'entente de principe conclut que les parties devront consacrer 1,4 million d'heures à la réalisation des lots 10, 11, 12 et 13 de la livraison 2, auxquelles il faut ajouter les heures déjà effectuées (267 768 h). Voir Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 13; Pièce 74_P-1541, Courriel de Marise Montigny à Bernard Roy cc. Gratien Côté, Michel Dumas et Nathalie Tremblay, intitulé « Résultat final de l'exercice de planification de la livraison 2 » et pièce jointe, 27 février 2019.

¹⁷³ Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017, p. 6.

¹⁷⁴ Pièce 74_P-1541, Courriel de Marise Montigny à Bernard Roy cc. Gratien Côté, Michel Dumas et Nathalie Tremblay, intitulé « Résultat final de l'exercice de planification de la livraison 2 » et pièce jointe, 27 février 2019, p. 3.

¹⁷⁵ *ibid.*, p. 3.

¹⁷⁶ Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, présentation au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 12.

¹⁷⁷ *ibid.*, p. 12; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 315-318.

¹⁷⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 281-282.

¹⁷⁹ Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, présentation au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 12.

¹⁸⁰ *ibid.*, p. 13.

¹⁸¹ Voir partie III, chapitre 7, section B (p. 227).

¹⁸² Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, présentation au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 10.

Sur le plan budgétaire, en se fondant sur les estimations faites par la SAAQ – que LGS/IBM n’a pas confirmées –, la replanification constitue le deuxième événement qui fait augmenter le coût du programme CASA. De 375 millions \$ au démarrage du projet¹⁸³ à 397 millions \$ lors du dossier d’affaires de la livraison 3¹⁸⁴, le coût du programme CASA est maintenant estimé à 448 millions \$¹⁸⁵, comme on le voit à la dernière case de la première ligne du tableau 11, ci-dessous. Cette augmentation est directement due à l’estimation des coûts supplémentaires de 51 millions \$ pour la livraison 2.

Tableau 11. Estimation des coûts du programme CASA après la première replanification (mai 2019)¹⁸⁶

	Contrat avec l’Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	251 M\$	197 M\$	448 M\$
Récurrence (10 ans)	207 M\$	79 M\$	286 M\$
Total	458 M\$	276 M\$	734 M\$

Ainsi, en juin 2019, la direction indique au comité mixte du conseil d’administration, formé du comité des technologies de l’information et du comité actif-passif et vérification (CTI-CAPV)¹⁸⁷, que les bénéfices de l’ensemble des livraisons du programme CASA ne seront plus de 10 %, comme envisagé lors du démarrage du programme en mai 2017, mais plutôt de l’ordre de 7 %¹⁸⁸. La marge de manœuvre diminue donc si la SAAQ veut atteindre la rentabilité minimale de 5 % qui lui permet de respecter son entente de remboursement de déficit avec le ministère des Finances¹⁸⁹. Nous reviendrons au prochain chapitre sur la conception du programme axée sur la rentabilité de l’investissement¹⁹⁰.

(iv) La deuxième replanification (de mai à octobre 2019)

La première replanification, consacrée par l’entente de principe de février 2019, est de courte durée. Déjà au moment de sa conclusion, la *Tiger Team* d’IBM l’estime irréaliste¹⁹¹. Dans cette replanification, l’équipe du programme prévoit réaliser au-delà de 110 RICEFW par mois, alors qu’IBM recommande de ne pas dépasser 70¹⁹². Michel Dumas, leader adjoint au directeur de programme pour LGS, reconnaît que la replanification en fonction de 1,67 million d’heures de travail est ambitieuse¹⁹³. Cependant, un objectif important de cette replanification est de respecter une nouvelle date de déploiement, soit en octobre 2020¹⁹⁴. Au moment de cette première replanification, les parties décident de se donner jusqu’au mois de mai 2019 pour voir si l’augmentation de la productivité peut établir que le plan est réaliste¹⁹⁵.

¹⁸³ Voir partie III, chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257).

¹⁸⁴ Pièce 73_P-1012, Rencontre du 4 décembre 2018 – Évaluation de la rentabilité, p. 4. Pour la livraison 3, voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 259). Pour l’étape du dossier d’affaires dans l’autorisation d’un projet, voir partie II, chapitre 3, section F (ii) (p. 71) et partie III, chapitre 11, section A (ii) (p. 319).

¹⁸⁵ Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 15.

¹⁸⁶ Tiré de : *ibid.*, p. 15. Voir partie III, chapitre 9, section B (i), à la note 21 au titre du tableau 8 (p. 257) sur la méthodologie des tableaux d’estimations budgétaires.

¹⁸⁷ Pour l’historique de la nomenclature des comités du conseil d’administration, voir partie II, chapitre 2, section (B) (ii), tableau 1 (p. 51).

¹⁸⁸ Pièce 73_P-1013, Rencontre du 17 juin 2019 – Évaluation de la rentabilité, p. 4.

¹⁸⁹ *ibid.*, p. 7.

¹⁹⁰ Voir partie III, chapitre 11, section B (iii) (p. 325).

¹⁹¹ Pièce 75_P-1648, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 30 octobre 2019, p. 2.

¹⁹² *ibid.*, p. 3.

¹⁹³ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 299.

¹⁹⁴ Pièce 75_P-1648, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 30 octobre 2019, p. 3.

¹⁹⁵ *ibid.*, p. 3.

Or, au mois de mai 2019, dans sa troisième revue du projet, la firme de vérificateurs indépendants Ernst & Young (EY), responsable au contrat du contrôle de qualité, exprime son scepticisme face à la possibilité de déployer la livraison 2 en octobre 2020¹⁹⁶. La « vélocité » n'est pas au rendez-vous et, malgré son déploiement, la livraison 1 accapare toujours trop de ressources¹⁹⁷. À la même période, LGS/IBM devient de plus en plus incrédule quant à la possibilité de mettre en œuvre la livraison 2 avec succès. L'équipe de LGS/IBM réalise que la solution technologique n'est peut-être pas appropriée au programme CASA¹⁹⁸. Michel Dumas tente en vain d'entreprendre une discussion avec plusieurs représentants de la SAAQ¹⁹⁹. La SAAQ tient à maintenir le plan initial et, plus particulièrement, à profiter du contrat ferme qui l'unit avec l'Alliance²⁰⁰. Cette dernière se plie donc à la volonté de sa cliente, aussi maître d'œuvre²⁰¹, de poursuivre le programme selon sa conception initiale²⁰².

L'été 2019 amène inévitablement une seconde replanification de la livraison 2 pour tenir compte du trop grand optimisme de la première. Elle se déroule en parallèle de la décision par la SAAQ d'intégrer le contrôle routier au programme CASA²⁰³. À ce moment-là, la SAAQ émet plusieurs demandes d'ajustement de projet (DAP) pour que l'Alliance commence les travaux d'intégration du contrôle routier²⁰⁴. Pour l'Alliance, cette décision n'est pas nécessairement une bonne nouvelle. Elle y voit certes un important potentiel d'augmentation de ses revenus, mais ce changement ajoute une dimension majeure à la livraison 2, qui n'est déjà pas sur la bonne voie²⁰⁵.

L'ajout du contrôle routier n'est pas la seule décision qui modifie des paramètres du programme à ce moment-là. En 2019, la SAAQ décide d'ajouter une étape supplémentaire de simulation avant le déploiement de la livraison 2, qui prend le nom de « journée dans la vie²⁰⁶ ». Il s'agit d'une simulation permettant au personnel de la SAAQ qui travaille sur le terrain de tester le système, et ce, en exécutant ses tâches quotidiennes sans scénario prédéfini²⁰⁷. Cet essai vise à tester la solution à l'aide de données et d'utilisateurs réels, de manière à se rapprocher de la réalité après le déploiement²⁰⁸. Une telle simulation avant le déploiement de la livraison ne figure pas dans la soumission de l'Alliance, ce qui entraîne certaines critiques du comité de sélection au moment de l'évaluation des soumissions²⁰⁹. Lors de la conclusion du contrat au printemps 2017, la SAAQ a tenté de l'ajouter dans la stratégie de mise en œuvre, mais la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) s'est opposée, pour des raisons de conformité, à ce que le contrat comporte des éléments qui ne figuraient pas à la soumission²¹⁰. Le contrat se limite ainsi à évoquer que les parties doivent s'entendre ultérieurement à ce sujet²¹¹. À l'occasion de la seconde replanification de la livraison, la SAAQ procède donc à l'ajout des simulations de type « journée dans la vie », à un coût estimé de 10 millions \$²¹².

¹⁹⁶ Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 de EY, en liasse, p. 115. Au sujet de son mandat, voir partie III, chapitre 8, section G (p. 250).

¹⁹⁷ Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 de EY, en liasse, p. 105 et 115.

¹⁹⁸ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 277-279.

¹⁹⁹ *ibid.*, p. 279-284.

²⁰⁰ *ibid.*, p. 279 et 281.

²⁰¹ Voir partie III, chapitre 8, section D (p. 240).

²⁰² Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 282-283.

²⁰³ Voir ci-dessus, section B (i) (p. 283).

²⁰⁴ Pièce 74_P-1468, Note au Comité des demandes d'ajustement de projet portant sur les DAP 101 à 105 et l'ajout des travaux de réalisation CST, 24 septembre 2019; Pièce 41_P-222-3, Demandes d'ajustement de projet (DAP), en liasse (couverture partielle), partie 3, p. 108-134. Au sujet des DAP, voir partie III, chapitre 9, section D (ii) (p. 272).

²⁰⁵ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 272-273.

²⁰⁶ Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 18.

²⁰⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 28-31; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 288.

²⁰⁸ Pièce 102_P-2425, Document CASA – SAAQ – Stratégie des essais, Version 6.1, QED, mars 2022, p. 42.

²⁰⁹ Pièce 28_P-97, Note du comité de sélection de l'appel d'offres PGI au RORC du 24 février 2017, p. 3.

²¹⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 31-34.

²¹¹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 190, Annexe F.

²¹² Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 18; Pièce 75_P-1648, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 30 octobre 2019, p. 4.

De plus, la SAAQ doit ajuster la portée de la livraison 2 aux changements législatifs. À titre d'exemple, la *Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, sanctionnée le 10 octobre 2019 et entrée en vigueur l'année suivante, modifie profondément le fonctionnement de l'industrie du taxi au Québec²¹³. Entre autres, ce projet de loi met fin à l'immatriculation des taxis commençant par un « T » et à la possibilité de transfert de ces permis, bousculant ainsi les processus et les activités de la SAAQ qui s'y rapportent²¹⁴. Évidemment, cette modification n'est pas sans conséquences pour le programme CASA²¹⁵. Les parties estiment que cet élargissement de la portée nécessite un budget additionnel de 3 millions \$²¹⁶. D'après Michel Dumas, les changements législatifs de ce genre sont inévitables dans un projet à long terme²¹⁷.

L'équipe du programme procède donc à une réévaluation du nombre d'heures requis pour réaliser la livraison 2. En septembre 2019, cette estimation porte la charge de travail à 2,1 millions d'heures, en excluant l'ajout du contrôle routier²¹⁸. L'objectif est fixé de limiter le nombre de RICEFW à développer à 1347, de manière à ramener l'objectif mensuel de programmation à moins de 70²¹⁹. De même, avec l'augmentation de la charge de travail, un déploiement en octobre 2020 devient impossible. La SAAQ prend la décision de reporter le déploiement de 15 mois et de le fixer en décembre 2021²²⁰.

D/ La gouvernance de la livraison 2 au fil des embûches

Dans les débuts de la livraison 2, la gouvernance est à l'image de ce qu'elle a été durant les premières livraisons.

Le conseil d'administration est généralement bien informé des embûches qui apparaissent au démarrage de la livraison. La haute direction fait des présentations régulières sur les différents risques et obstacles qui se dressent face à l'équipe du programme. On informe le conseil d'administration du problème associé aux règles métier, de l'enjeu de la conversion des données, du manque de ressources humaines, etc.²²¹. Cependant, pour la plupart des décisions importantes, l'implication du conseil d'administration se limite à recevoir de l'information. Pour rappel, le conseil d'administration n'a pas à entériner les ententes de lot²²², et encore moins les demandes d'ajustement de projet (DAP)²²³. Les DAP ne font pas non plus l'objet d'une approbation préalable du comité des DAP²²⁴.

²¹³ *Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, L.Q. 2019, c. 18.

²¹⁴ Pièce CESIS_P-2625, Extrait du site Web du Gouvernement du Québec – Projet de loi n° 17 – Le gouvernement du Québec annonce une aide financière équivalant au coût d'acquisition des permis de propriétaire de taxi (consulté le 17 décembre 2025); Pièce CESIS_P-2626, Proposition – Entente – projet de loi 17 (12039), 16 novembre 2020 au 31 mars 2023, p. 3 ; Pièce 75_P-1648, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 30 octobre 2019, p. 4.

²¹⁵ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 231-232; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 112; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 28.

²¹⁶ Pièce CESIS_P-2626, Proposition – Entente – projet de loi 17 (12039), 16 novembre 2020 au 31 mars 2023, p. 14; Pièce 75_P-1646, Compendium comprenant les documents de travail internes associés aux DAPs 116 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 131, 125, 124, 123, 129 et 132, non datés, p. 10.

²¹⁷ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 28.

²¹⁸ Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 13; Pièce 75_P-1647, Présentation au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 12 décembre 2019, p. 2.

²¹⁹ Pièce 75_P-1648, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 30 octobre 2019, p. 3.

²²⁰ Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 8; Pièce 74_P-1456, PV du CA du 19 septembre 2019, p. 6.

²²¹ Pièce 23_P-51.3, Tableau de bord envoyé aux administrateurs avant les séances du CA, p. 32 et 103; Pièce 74_P-1384, Présentation de la SAAQ au CD intitulée « Suivi du projet CASA – Tableau de bord exécutif – Période du 11 février au 6 mai 2018 », 15 mai 2018, p. 17; Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, présentation au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 5 et 7.

²²² Voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243).

²²³ Pièce CESIS_P-2578, Courriel de Jérôme Leclerc à Gisèle Gauthier intitulé « Modification au contrat CASA », 17 juillet 2019.

²²⁴ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 205.

Par ailleurs, la relation entre l'équipe de programme et la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) n'est toujours pas au beau fixe. Dans ses rapports trimestriels, la DVIEP exprime plusieurs inquiétudes au conseil d'administration relativement à la gestion du programme. Or, la plupart des éléments qui préoccupent la DVIEP reviennent rapport après rapport sans qu'une amélioration notable de la situation soit constatée. C'est le cas notamment des éléments soulevés au chapitre précédent²²⁵, comme l'absence de plan de qualité programme et la surfacturation des taux d'expertise²²⁶. Au surplus, à certaines occasions, la présidente-directrice générale, Nathalie Tremblay, intervient auprès du directeur de la DVIEP pour qu'il modifie ses notes au CTI-CAPV avant leur transmission.

À titre d'exemple, en février 2019, Nathalie Tremblay demande à Daniel Pelletier de retirer de sa note une mention relative à la non-application de la clause de partage de risques pour un lot de la livraison 2 ainsi qu'un rappel indiquant que cette livraison, en raison de son niveau de personnalisation, « implique un développement important et [...] une complexité pour la planification²²⁷ ». Plus préoccupant, en mars 2020, Nathalie Tremblay demande de retirer l'identification du montant des DAP (80 millions \$) qu'autorise la VPTI sans que la DVIEP puisse obtenir une documentation suffisante pour les justifier²²⁸. De même, Nathalie Tremblay demande de retirer le qualificatif « substantiel » employé pour décrire la hausse des efforts requis pour la livraison 2, les faisant passer de 876 000 heures à plus de 2 millions à l'issue de la deuxième replanification²²⁹.

Les débuts de la livraison 2 représentent donc une autre étape dans la relation difficile entre la DVIEP et la direction de la SAAQ.

²²⁵ Voir partie III, chapitre 9, respectivement sections D (i) (p. 271) et C (iv) (p. 266).

²²⁶ Pièce 26_P74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 156-157, 159-160 et 163.

²²⁷ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 224-228. Comparer : Pièce 26_P-75, Projets de notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 2; Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 147.

²²⁸ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 270. Comparer : Pièce 26_P-75, Projets de notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 10; Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 160.

²²⁹ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 274-276. Comparer : Pièce 26_P-75, Projets de notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 10; Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 160.

E/ La réconciliation des écarts (d'octobre 2019 à juin 2020)

Les deux replanifications de 2019 ne s'accompagnent d'aucune entente entre la SAAQ et l'Alliance quant à leur responsabilité respective à l'égard de l'augmentation constante des coûts de la livraison 2. À l'été 2019, Nathalie Tremblay donne le mandat à Yves Frenette, vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance, d'amorcer un processus de documentation des raisons qui expliquent les écarts entre la planification initiale de juin 2017 au terme de l'étape de négociation finale²³⁰ et les estimations actuelles des coûts de la replanification²³¹. L'optique n'est pas de négocier quoi que ce soit avec l'Alliance, mais simplement de comprendre la version respective des parties quant à l'état de la situation²³². Les parties nommeront ce processus la « réconciliation des écarts » (sous-section i). Au même moment, les estimations de la charge de travail continuent d'augmenter, forçant une troisième replanification (sous-section ii). Les positions des parties deviennent d'autant plus irréconciliables (sous-section iii).

(i) Les travaux du comité de réconciliation (d'octobre 2019 à février 2020)

La réconciliation des écarts s'amorce officiellement en octobre 2019, par une note signée par Claude Guay, responsable des services-conseils à IBM Canada, et Nathalie Tremblay, dans laquelle ils mandatent Yves Frenette et Michel Dumas pour piloter le processus. Dans le cadre de ce mandat, il doivent produire, pour le 10 décembre 2019, un rapport définitif qui détaille les changements apportés à la livraison 2, leurs répercussions financières et le partage possible de responsabilité entre les parties²³³.

Même si l'optique de la réconciliation des écarts n'est pas une négociation à proprement parler, les parties ne sont pas dupes quant à la nécessité de clarifier leur responsabilité financière dans le cadre du prolongement de la livraison 2. D'une part, comme nous l'avons vu, la SAAQ adopte, dès la première replanification, la position selon laquelle LGS/IBM doit assumer une partie importante de l'augmentation des coûts en raison de l'application de la clause de partage de risques²³⁴. D'autre part, LGS/IBM est d'avis que la SAAQ doit assumer ces coûts, puisque les replanifications et reports lui seraient principalement attribuables²³⁵. Ainsi, en cohérence avec sa position, la société d'État décide de n'acquitter qu'en partie les factures de LGS/IBM²³⁶. L'objectif est d'amener LGS/IBM à faire des concessions dans le processus de réconciliation et de laisser entendre que la poursuite du contrat avec l'Alliance n'est pas acquise²³⁷. La SAAQ entretient effectivement un doute sur le fait que la relation contractuelle survivra, compte tenu des événements²³⁸.

²³⁰ Voir partie III, chapitre 7, section B (p. 226).

²³¹ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 126; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 278-280.

²³² Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 126-127.

²³³ Pièce 75_P-1645, Note conjointe d'Yves Frenette, Karl Malenfant et Michel Dumas, datée du 4 octobre 2019.

²³⁴ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 287. Voir ci-dessus, section C (iii) (p. 294).

²³⁵ *ibid.*, p. 287-288.

²³⁶ Pièce 75_P-1644, Lettre de Karl Malenfant à Michel Dumas, datée du 19 décembre 2019.

²³⁷ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 128 et 130-131.

²³⁸ *ibid.*, p. 128-129.

L'ampleur de l'écart à réconcilier est en effet considérable. À la fin de l'année 2019, les parties estiment que le coût des services professionnels pour mener à terme la livraison 2 atteindra 299 millions \$²³⁹, soit près du triple de l'enveloppe de 101 millions \$ prévue lors de la planification initiale de juin 2017²⁴⁰. Bref, ce sont 198 millions \$ d'augmentation de coûts dont les parties doivent identifier la source.

Les travaux du comité de réconciliation permettent de regrouper en différentes rubriques les raisons de l'augmentation des coûts de la livraison 2. Bien que, à ce stade, les parties ne soient pas rendues à départager leur responsabilité respective²⁴¹, la SAAQ admet que, parmi les différentes causes identifiées, certaines sont de sa responsabilité. Ainsi, en décembre 2019, elle estime que ses décisions qui ont eu pour effet d'accroître la portée du projet expliquent 63 millions \$ des 198 millions \$ d'augmentation de coûts, laissant une somme de 135 millions \$ à départager²⁴². L'ajout du contrôle routier dans la livraison est évidemment responsable d'une partie importante de la somme que la SAAQ reconnaît devoir²⁴³. Bref, hormis le fait de s'entendre sur les aspects de changements de portée²⁴⁴, les parties ne parviennent pas à attribuer à l'une d'entre elles la responsabilité du reste des augmentations de coûts²⁴⁵.

En début d'année 2020, les discussions entre les parties progressent peu. L'ordre de grandeur des écarts reste le même, et la portion sur laquelle les parties s'entendent reste toujours de l'ordre des 60 à 70 millions \$²⁴⁶. L'entente reste facile sur cette portion, puisqu'il s'agit toujours de sommes que la SAAQ reconnaît devoir absorber²⁴⁷. La Commission n'a trouvé aucune preuve dans les discussions tenues à cette époque montrant que LGS/IBM accepte de prendre sur elle une quelconque part de la responsabilité quant à l'augmentation des coûts de la livraison 2²⁴⁸. En fait, c'est tout le contraire. À partir d'un document interne de LGS/IBM produit par la *Tiger Team* en janvier 2020, la Commission constate que LGS/IBM se prépare durant tout le processus à démontrer que l'ensemble des augmentations de coûts sont attribuables, d'une façon ou d'une autre, à la SAAQ. Dans ce document, LGS/IBM établit une méthodologie d'estimation qui attribue toutes les augmentations de coûts à une décision ou à un comportement de la SAAQ²⁴⁹. Faute de pouvoir atteindre précisément la somme de 135 millions \$, soit l'écart sur lequel les parties ne parviennent pas à s'entendre, LGS/IBM prépare une demande liée à la « complexité de réalisation » de la livraison, qui inclura « la différence entre l'écart total de tous les autres [écarts] et 135 millions \$²⁵⁰ ». En audience, Michel Dumas est incapable de justifier la méthodologie derrière cette réclamation²⁵¹. Il confirme cependant que LGS/IBM ne prévoit à ce moment-là accepter aucune responsabilité dans le dérapage de la livraison²⁵².

²³⁹ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 296-297; Pièce 75_P-1647, Présentation au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 12 décembre 2019, p. 19.

²⁴⁰ Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017, p. 10. Sur le coût total de la livraison 2 de 114 millions \$, c'est-à-dire incluant les licences et les équipements, voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 258).

²⁴¹ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 321-322.

²⁴² Pièce 75_P-1647, Présentation au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 12 décembre 2019, p. 19.

²⁴³ *ibid.*, p. 19.

²⁴⁴ Témoignage d'Yves Frenette, 12 juin 2025, p. 133-134.

²⁴⁵ Pièce 75_P-1647, Présentation au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 12 décembre 2019, p. 19.

²⁴⁶ Pièce 28_P-99, Présentation au CTI-CAPV – Travaux de réconciliation CASA – 13 février 2020, p. 4; Pièce 75_P-1650, Document au sujet de la réconciliation des écarts, daté du 30 janvier 2020.

²⁴⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 37.

²⁴⁸ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 319-321.

²⁴⁹ Pièce 75_P-1649, Présentation interne de LGS au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 24 janvier 2020.

²⁵⁰ *ibid.*, p. 16-17 [traduction libre].

²⁵¹ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 313-316.

²⁵² *ibid.*, p. 321; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 47-50.

Outre la posture de LGS/IBM, le fait que la somme totale des augmentations de coûts ne soit pas fixe complexifie la réconciliation des écarts²⁵³. Tout au long du processus, les estimations quant au coût total de la livraison 2 augmentent de façon marquée. Michel Dumas en attribue la cause à la pandémie de COVID-19, au printemps 2020, et à la vitesse de réalisation des RICEFW²⁵⁴. La preuve est contradictoire quant à l'incidence de la pandémie sur la livraison 2²⁵⁵. La Commission retient que les quelques semaines nécessaires à l'adaptation, dans le contexte de la pandémie, ne peuvent être un facteur significatif expliquant l'augmentation fulgurante des coûts de la livraison 2, laquelle a commencé bien avant le printemps 2020. La présentation faite au conseil d'administration en juin 2020 indique que cette pandémie ne cause alors plus aucun souci majeur²⁵⁶. La quatrième revue d'EY, produite à l'été 2020, fait état d'un risque faible sur cette question²⁵⁷. Le télétravail a aussi occasionné des avantages non négligeables dans l'organisation du travail²⁵⁸.

(ii) La troisième replanification (de mai à juillet 2020)

Au mois de mai 2020, des estimations commencent à circuler, faisant état d'un coût des services professionnels liés à la livraison de 400 millions \$ plutôt que de 299 millions \$, comme envisagé depuis la deuxième replanification²⁵⁹. Alors que la charge de travail était estimée à 2,2 millions d'heures lors de la deuxième replanification, les estimations de cette époque affichent plutôt 3,4 millions d'heures, incluant le contrôle routier²⁶⁰. Devant l'ampleur du travail à effectuer, une troisième replanification apparaît nécessaire : le déploiement est maintenant prévu pour décembre 2022²⁶¹. On envisage même de retirer certaines portions de développement de la livraison 2 pour les reporter à une livraison subséquente²⁶², connue ultérieurement comme la livraison 2.5²⁶³. La figure 21 synthétise l'incidence de ces trois replanifications tant sur le coût que sur l'échéancier.

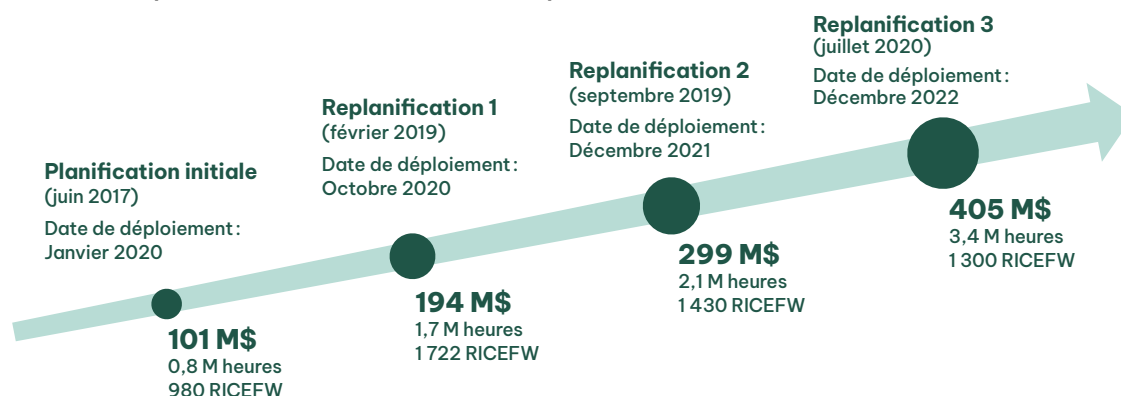


Figure 21. Incidence des trois replanifications sur le coût et l'échéancier des services professionnels²⁶⁴

²⁵³ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 54-55.

²⁵⁴ *ibid.*, p. 37 et 50.

²⁵⁵ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 151; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 257-260; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 125 et 140.

²⁵⁶ Pièce 33_P-131, Présentation Suivi du projet CASA du 18 juin 2020, p. 9, 13-15.

²⁵⁷ Pièce 49_P-411, Quatrième revue de EY, p. 11.

²⁵⁸ Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 38-39.

²⁵⁹ Pièce 75_P-1655, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 26 mai 2020, p. 7.

²⁶⁰ *ibid.*, p. 7.

²⁶¹ *ibid.*, p. 6, 7 et 20; Pièce CESIS_P-2582,

Réponses au rapport EY du 1^{er} juillet 2020, confirmation de l'échéancier et des risques et décisions à prendre sur la Livraison 2, présenté au CTI-CAPV, 8 juillet 2020, p. 8; Pièce 101_P-2479.9, Procès-verbaux du Comité mixte technologies de l'information et actif-passif et vérification (CTI-CAPV) [2015-2022], p. 125.

²⁶² Pièce 75_P-1655, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 26 mai 2020, p. 7.

²⁶³ Voir ci-dessous, section H (i) (p. 314).

²⁶⁴ À partir des informations de : Pièce 75_P-1655, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 26 mai 2020, p. 7; Pièce 75_P-1647, Présentation au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 12 décembre 2019, p. 2 et 19; Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif, présentation au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 12.

(iii) L'échec du processus de réconciliation (juin 2020)

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. En avril et en mai 2020, alors que les parties s'entendaient antérieurement pour que la SAAQ injecte 70 millions \$ dans la livraison 2, suivant les travaux de réconciliation des écarts, le bureau de programme produit unilatéralement des DAP pour un montant réduit à 39 millions \$²⁶⁵. Cette décision cristallise la position des parties²⁶⁶. LGS/IBM est d'avis que le processus de réconciliation des écarts ne peut continuer dans la mesure où la SAAQ en décide unilatéralement l'issue²⁶⁷. En juin 2020, les ententes de lots en vertu desquelles la SAAQ rémunère LGS/IBM expirent, et cela compromet la poursuite du projet²⁶⁸. L'entreprise se plaint de ne plus être payée, mais poursuit malgré tout les travaux à ses propres risques²⁶⁹.

Bref, à l'aube de l'été 2020, les parties se dirigent tout droit vers un litige.

F/ L'information transmise à l'État central au sujet du dérapage de la livraison 2

Ces débuts de la livraison 2 coïncident temporellement avec un changement de gouvernement au sein de l'État québécois (sous-section i). Les dérapages de cette livraison feront l'objet d'une reddition de comptes pour le moins édulcorée auprès des personnes nouvellement en poste, plus particulièrement lors de l'annonce du report du déploiement (sous-section ii), lors du suivi annuel du contrat à la Commission de l'administration publique (sous-section iii) et dans le cadre des replanifications à l'été 2020 (sous-section iv).

²⁶⁵ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 31-33; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et «Banque de connaissances», datés d'avril et mai 2020, p. 1.

²⁶⁶ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 31-32.

²⁶⁷ *ibid.*, p. 34-35.

²⁶⁸ Pièce 74_P-1594, Courriel de Karl Malenfant à Claude Guay, cc. Michel Dumas, intitulé « SAAQ – Sprint final – Entente contractuel [sic] », 18 mai 2020.

²⁶⁹ Pièce 75_P-1656, Lettre de Claude Guay à Karl Malenfant, datée du 1^{er} juin 2020.

(i) La connaissance du programme CASA au sein du nouveau gouvernement Legault (automne 2018)

Le nouveau gouvernement élu crée la fonction de ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale²⁷⁰, dont la mission consiste à suivre les actions du gouvernement en matière de révision des programmes, dont les projets informatiques. Ce rôle implique notamment de suivre les projets présentant des difficultés²⁷¹. Éric Caire en est le premier titulaire. Au cours des années précédentes, il s'est démarqué par différentes interventions dénonçant les problèmes liés à l'octroi de contrats informatiques au gouvernement²⁷². À ce titre, lorsqu'il est dans l'opposition, il va jusqu'à réclamer une commission d'enquête afin de faire la lumière sur la gestion de ces contrats²⁷³. Éric Caire apprend l'existence du programme CASA vers la fin de l'année 2018²⁷⁴. Par la suite, il n'en recevra des nouvelles qu'en 2020²⁷⁵.

L'élection de 2018 donne aussi lieu à la nomination de François Bonnardel pour succéder à André Fortin comme ministre des Transports du Québec²⁷⁶. Le cabinet du ministre des Transports du gouvernement précédent n'assure aucune transition, comme cela n'avait pas non plus été le cas entre Sylvain Gaudreault et Robert Poëti en 2015²⁷⁷. Les sociétés d'État sont responsables d'effectuer elles-mêmes le transfert d'informations²⁷⁸. François Bonnardel et son cabinet rencontrent les représentantes et représentants de la SAAQ à quelques reprises lors de l'automne 2018²⁷⁹.

L'une de ces rencontres est expressément consacrée au programme CASA, à la demande de François Bonnardel²⁸⁰. Un « napperon », c'est-à-dire un document en format paysage qui résume des points saillants, est remis au cabinet lors de cette rencontre²⁸¹. Il indique les grandes lignes du programme et précise, entre autres, qu'il n'en découlera aucune augmentation de tarifs pour la clientèle, que le cadre financier est établi sur 10 ans et qu'il générera une rentabilité de l'ordre de 10 %. Concernant les aspects financiers, le napperon indique simplement : « Contrat ferme de 458 M\$ (investissement & récurrence) »²⁸². Le ministre et son équipe ont alors l'impression que cette somme correspond au coût total du programme CASA²⁸³. Pour rappel, à ce moment-là, lorsque l'on considère les efforts internes de la SAAQ, la portion d'investissement du programme est évaluée à 375 millions \$ et la récurrence à 286 millions \$²⁸⁴. Malgré les coûts élevés qui suscitent l'intérêt du ministre à suivre le projet²⁸⁵, Nathalie Tremblay se fait rassurante : le contrat inclut une clause de partage de risques et elle s'assure personnellement d'avoir une équipe qui veille au respect des coûts et des échéanciers²⁸⁶.

²⁷⁰ Pièce 62_P-753, Décret n° 1298-2018, 18 octobre 2018.

²⁷¹ Témoignage d'Éric Caire, 26 août 2025, p. 308-309; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 90-91.

²⁷² Pièce 58_P-669, Points de presse d'Éric Caire du 9 février, 13 février, 11 mars et 15 mai 2015, en liasse, p. 1, 5, 10 et 14.

²⁷³ *ibid.*, p. 6-7 et 10.

²⁷⁴ Témoignage d'Éric Caire, 26 août 2025, p. 312-314.

²⁷⁵ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 13-15.

²⁷⁶ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 178 et 219.

²⁷⁷ Voir partie III, chapitre 5, section C (p. 171).

²⁷⁸ Témoignage de Pierre Tremblay, 18 août 2025, p. 250.

²⁷⁹ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 114-115; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 160.

²⁸⁰ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 114-116; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 191-192; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 160; Témoignage de Pierre Tremblay, 18 août 2025, p. 255.

²⁸¹ Pièce 48_P-373.2, Napperon rencontre 22 novembre 2018 entre la SAAQ et le nouveau cabinet Bonnardel.

²⁸² *ibid.*, p. 3.

²⁸³ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 193; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 133;

Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 168.

²⁸⁴ Voir partie III, chapitre 9, section A (i), tableau 8 (p. 257).

²⁸⁵ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 133-134 et 139.

²⁸⁶ *ibid.*, p. 134-135; Témoignage de Pierre Tremblay, 18 août 2025, p. 265.

Bien que la SAAQ tienne le cabinet de François Bonnardel informé tout au long de 2019, Nathalie Tremblay cherche à le rassurer sur l'évolution du projet. Jusqu'au début 2020, il n'y a donc aucun élément qui justifierait que le cabinet s'inquiète²⁸⁷.

(ii) L'annonce au gouvernement d'un report du déploiement (début 2020)

La SAAQ informe pour la première fois le cabinet du ministre Bonnardel du report de la livraison 2 lors d'une rencontre tenue en janvier 2020. Nathalie Tremblay et Dave Leclerc, vice-président aux affaires publiques et à la stratégie de prévention routière, représentent la SAAQ, et Véronik Aubry, directrice de cabinet, ainsi qu'Alain Généreux, conseiller politique, sont présents pour le cabinet du ministre des Transports²⁸⁸. La SAAQ remet un napperon similaire à celui présenté en novembre 2018, sauf qu'on y présente pour la première fois un échéancier révisé du programme²⁸⁹. Le déploiement de la livraison 2 y est indiqué en décembre 2021 (ce que prévoit la deuxième replanification)²⁹⁰. Cet échéancier « confirmé » et un échéancier « préliminaire » situant le déploiement de la livraison 2 en octobre 2021 y sont présentés côte à côte. Comme nous l'avons vu, il s'agit en fait déjà du report découlant de la première replanification. Rassuré par les représentations de Nathalie Tremblay, qui apparaît bien en selle avec le programme²⁹¹, le cabinet de François Bonnardel ne s'intéresse pas particulièrement aux échéanciers ni aux conséquences sur les coûts²⁹².

En parallèle, vers la même période, un journaliste interpelle le ministre Caire à l'Assemblée nationale afin de lui demander s'il a vent des problèmes touchant le programme CASA²⁹³. Ignorant de quels problèmes il s'agit, Éric Caire vérifie l'information auprès d'Éric Ducharme, alors secrétaire du Conseil du trésor²⁹⁴. Ce dernier s'enquiert de la situation auprès de Nathalie Tremblay. Elle lui confirme que tout va bien²⁹⁵. Éric Ducharme relaie donc cette information à Éric Caire en lui mentionnant qu'il n'y a pas d'enjeu²⁹⁶. Le journaliste, doutant de la réponse d'Éric Caire, le relance la semaine suivante. Le même manège de vérification auprès d'Éric Ducharme se reproduit, et le ministre reçoit la même réponse de la SAAQ²⁹⁷. Malgré l'insistance du journaliste, Éric Caire ne cherche pas à en savoir davantage ni à obtenir des précisions auprès du journaliste sur ce qui serait problématique.

Excepté l'existence d'un report d'échéancier, le gouvernement n'a alors pas de raison de s'inquiéter outre mesure du déroulement de la livraison 2.

²⁸⁷ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 202; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 165-166.

²⁸⁸ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 154-155.

²⁸⁹ Pièce 49_P-430, Invitation et napperon présenté au ministre lors de la rencontre du 13 janvier 2020, en liasse, p. 4; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre, p. 181.

²⁹⁰ Pièce 49_P-430, Invitation et napperon présenté au ministre lors de la rencontre du 13 janvier 2020, en liasse, p. 4.

²⁹¹ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 166; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 47.

²⁹² Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 164-165 et 167-168.

²⁹³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 15-16.

²⁹⁴ *ibid.*, p. 17.

²⁹⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 37.

²⁹⁶ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 16; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 37.

²⁹⁷ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 17.

(iii) Les mensonges devant la Commission de l'administration publique (mai 2020)

En mai 2020, la SAAQ transmet au cabinet de François Bonnardel un napperon destiné à la Commission de l'administration publique (CAP)²⁹⁸. L'année précédente, en mai 2019, la SAAQ s'était fait demander par la CAP de lui faire rapport annuellement sur l'état du contrat pour le programme CASA²⁹⁹. La SAAQ n'a aucune obligation de faire valider l'information qu'elle transmet à la CAP par le ministre des Transports, mais Véronik Aubry est d'avis qu'il s'agit d'une bonne pratique³⁰⁰. La VPTI conçoit le napperon initial³⁰¹.

Sur le projet de napperon, les trois indicateurs opérationnels sont au vert, soit le remboursement du déficit cumulé, la rentabilité du projet sans augmentation tarifaire, mais surtout la « [g]estion du contrat ». La SAAQ affirme laconiquement en commentaire à côté de l'indicateur : « Respect du contrat³⁰² ». Toutefois, ce ne sont pas ces indicateurs qui attirent l'attention de Véronik Aubry, mais certaines mentions qui indiquent qu'une analyse d'impact de la pandémie est en cours et que la date du déploiement est à replanifier³⁰³. Lors d'une discussion avec Nathalie Tremblay, elle lui suggère de retirer ces mentions de manière à ce que le napperon ne fasse pas référence à des événements postérieurs au 31 décembre 2019, date de référence pour la reddition de comptes³⁰⁴. Les mentions relatives à la confirmation de la date de déploiement et aux répercussions de la pandémie sont donc retirées du napperon remis à la CAP³⁰⁵.

L'intervention de Véronik Aubry est malheureuse. Il est difficile de comprendre pourquoi une reddition de comptes manifestement désuète en raison d'événements ultérieurs ne peut pas inclure une note à cet égard pour mettre en garde le lectorat. Cette initiative prive la CAP d'une information complète sur les incertitudes associées au déploiement de la livraison 2 au printemps 2020.

Cependant, ce qui est plus troublant, c'est que la SAAQ indique sur le napperon qu'il n'y a rien à signaler quant au respect du contrat avec l'Alliance³⁰⁶. Quel qu'on se place en décembre 2019 ou en mai 2020, cette information est fausse. En décembre 2019, la SAAQ fait face à une augmentation prévue des coûts de la livraison 2 de l'ordre de 198 millions \$. De cette somme, la SAAQ et l'Alliance ne s'entendent pas sur leur responsabilité respective pour une part de 135 millions \$. Il est difficile de prétendre qu'il n'y a aucun problème contractuel avec l'Alliance. La meilleure preuve que la SAAQ a connaissance à ce moment-là du problème contractuel qu'elle vit avec l'Alliance vient de la SAAQ elle-même. Dans une présentation faite lors de la rencontre du CTI-CAPV, le 4 décembre 2019, la SAAQ indique aux membres du comité mixte du conseil d'administration que la « [g]estion de l'entente » contractuelle est au rouge³⁰⁷. À l'appui de cet indicateur alarmant, on indique l'existence d'un « [c]omité formé afin de procéder à des travaux de réconciliation relatifs [...] à l'évolution des hypothèses contractuelles de la L2 [livraison 2]³⁰⁸ ». Si la SAAQ est consciente du différend contractuel en décembre 2019, elle l'est d'autant plus au moment de l'élaboration du napperon destiné à la CAP, en mai 2020, alors qu'elle est aux portes d'un litige en bonne et due forme avec l'Alliance.

²⁹⁸ Pièce 50_P-465, Courriels et documents CAP, 26 mai 2020, p. 6.

²⁹⁹ Pièce 73_P-999, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2019, p. 5–6.

³⁰⁰ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 189.

³⁰¹ Pièce 50_P-465, Courriels et documents CAP du 26 mai 2020, p. 1.

³⁰² *ibid.*, p. 6.

³⁰³ *ibid.*, p. 6; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 201.

³⁰⁴ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 202–203; Pièce 50_P-465, Courriels et documents CAP du 26 mai 2020, p. 9–10.

³⁰⁵ Pièce 73_P-1000, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2020, p. 30.

³⁰⁶ *ibid.*, p. 30.

³⁰⁷ Pièce 73_P-1041.1, Suivi du projet CASA / Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV le 3 décembre 2019, p. 6.

³⁰⁸ *ibid.*, p. 7.

Ainsi, pour la deuxième fois depuis les débuts de sa transformation numérique³⁰⁹, la SAAQ transmet aux parlementaires une information substantiellement différente de celle qui circule au sein de son organisation. Ce ne sera pas la dernière³¹⁰.

(iv) Le ton rassurant au sujet des replanifications (été 2020)

La discussion entre Nathalie Tremblay et Véronik Aubry lors de la présentation du napperon à la CAP a le mérite de sensibiliser définitivement le cabinet de François Bonnardel au problème du report de l'échéancier de la livraison 2³¹¹. Pour clarifier la situation, Véronik Aubry demande à la SAAQ de tenir une rencontre, laquelle a lieu le 3 juillet 2020, et ce, sans François Bonnardel³¹². Le napperon remis peu de temps avant la rencontre indique, notamment, une révision de l'échéancier de janvier 2022 à janvier 2023. Il précise que des discussions sur les incidences financières de cette replanification sont en cours et que le contrat ferme de 458 millions \$ se terminera plus tôt, mais sera suffisant pour terminer la livraison³¹³. Sans mentionner qu'il s'agit de la livraison 2, son objet est bien identifié au centre du document. Les justifications de la SAAQ pour expliquer le report de l'échéancier portent principalement sur les effets de la pandémie de COVID-19³¹⁴. Comme nous l'avons vu, l'effet de cette pandémie sur la réalisation de la livraison 2 est pourtant bien relatif. Face à l'inquiétude de Véronik Aubry concernant les échéanciers et les coûts du programme, la réponse de Nathalie Tremblay est toujours la même, soit que la replanification n'a pas d'incidence financière et que la SAAQ a un projet ferme à 458 millions \$³¹⁵. Elle ne fait pas mention d'un litige, à l'exception des discussions en cours concernant la nouvelle planification³¹⁶.

François Bonnardel est mis au courant des informations qui figurent sur le napperon de juillet 2020³¹⁷. Il pose des questions pour savoir si le report de l'échéancier aura des répercussions sur les coûts, ce à quoi il obtient une réponse négative, tout en se faisant confirmer que son cabinet s'occupera de faire des suivis³¹⁸. Compte tenu de l'information qui lui est communiquée, soit que le projet demeure financièrement rentable, il n'est alors pas inquiet des dépassements de coûts³¹⁹. Il considère même que la décision de reporter la livraison 2 est la bonne³²⁰. Véronik Aubry transmet la même information rassurante au sujet de la replanification à Ariane Gauthier, conseillère politique du cabinet de François Legault³²¹, et à Julie Bérubé, directrice du cabinet d'Éric Caire³²².

Le 22 juillet 2020, la SAAQ présente le même napperon, qui circule au sein du cabinet de François Bonnardel, au nouveau dirigeant principal de l'information (DPI), Pierre E. Rodrigue³²³. Les renseignements figurant sur ce document ne suscitent aucune question particulière de sa part³²⁴. Il se fie aux informations que transmet la SAAQ sur l'existence d'un contrat ferme à 458 millions \$, bien qu'il admette que cette somme ne peut correspondre au coût total du programme³²⁵. Malgré cela, il ne

³⁰⁹ Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

³¹⁰ Voir partie III, chapitre 12, section B (iii) (p. 340).

³¹¹ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 217 et 238.

³¹² *ibid.*, p. 237-238.

³¹³ Pièce 50_P-452, Courriels au sujet de la rencontre du 3 juillet 2020 et napperon communiqué faisant état des enjeux du COVID-19 sur CASA, en liasse, p. 3.

³¹⁴ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 192.

³¹⁵ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 246.

³¹⁶ *ibid.*, p. 249 et p. 252.

³¹⁷ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 223; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 256.

³¹⁸ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 257; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 223-224.

³¹⁹ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 226.

³²⁰ *ibid.*, p. 236.

³²¹ Témoignage de Martin Koskinen, 2 septembre 2025, p. 185-186.

³²² Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 262-264.

³²³ Pièce 56_P-572, Échange courriel entre Karl Malenfant et Pierre E. Rodrigue, 22 juillet 2020, avec napperons présentés en liasse. Pour le statut de DPI, voir partie II, chapitre 3, section C (i) (p. 65).

³²⁴ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 103.

³²⁵ *ibid.*, p. 107.

demande pas de précisions additionnelles³²⁶. Il transmet la même information à Éric Ducharme, qui ne s'inquiète pas davantage à la lumière du fait qu'il restait plusieurs années au contrat³²⁷.

Toujours en juillet 2020, Francine Lépinay, nouvellement vice-présidente aux finances et au contrôle organisationnel de la SAAQ, transmet le même napperon au Sous-secrétariat à la performance et à l'application de la Loi sur l'administration publique (SSPALAP) du Secrétariat du Conseil du trésor³²⁸. Elle y ajoute toutefois un deuxième napperon, conçu selon le même modèle que celui remis deux mois plus tôt à la CAP³²⁹. Ce napperon, présente les mêmes informations trompeuses que celui remis à la CAP, mais, cette fois, leur présence ne peut se justifier par le fait qu'il s'agit du portrait de la situation en décembre 2019. Il indique que les informations sont celles de juillet 2020³³⁰. Francine Lépinay admet dans son témoignage que les informations présentées sur le napperon sont inexactes³³¹. Le napperon contient au surplus une différence substantielle par rapport à celui remis à la CAP. À côté de l'indicateur vert portant sur le remboursement du déficit cumulé, une mention indique « [d]iscussion sur l'échéancier à venir avec le ministère des Finances³³² ». En effet, en parallèle, Francine Lépinay informe le ministère des Finances que, en raison de la pandémie et du report de la livraison 2, la SAAQ devra prochainement revoir le calendrier prévu du remboursement du déficit cumulé³³³.

Quant à Éric Caire, il est informé du report d'échéancier par Éric Ducharme³³⁴. Il en rediscute avec ce dernier et Pierre E. Rodrigue lors d'une rencontre tenue le 14 août 2020³³⁵. Le compte-rendu de cette rencontre indique ce qui suit sur le programme CASA :

Le projet prendra 1 an de plus que prévu. Le CA a accepté le report d'un an du projet et le changement de portée (ajout du contrôle routier). La conséquence, c'est que le contrat se terminera un an plus tôt (contrat de 10 ans). Une année d'entretien sera retranchée au contrat afin de permettre la poursuite du projet pendant un an de plus.

- Quelles sont les possibilités de supervision plus grande du projet de la SAAQ? Est-ce qu'on a l'autorité ou on est les tristes spectateurs? Ministre demande au DPI d'aller creuser le tout. À très court terme, une lettre du secrétaire à la PDG [présidente-directrice générale] pour demander un plan de redressement.³³⁶

³²⁶ *ibid.*, p. 108.

³²⁷ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 43.

³²⁸ Pièce 71_P-955, Courriel de Carole Blouin à Steeve Audet, daté du 22 juillet 2020 à 19:11:11, et ses pièces jointes.

³²⁹ *ibid.*, p. 4.

³³⁰ *ibid.*, p. 4.

³³¹ Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 189-191.

³³² Pièce 71_P-955, Courriel de Carole Blouin à Steeve Audet, daté du 22 juillet 2020 à 19:11:11, et ses pièces jointes, p. 4.

³³³ Pièce 92_P-1967, Échange courriels entre Francine Lépinay, Samir Hareb et Marc Sirois du 23 juillet 2020 - Avancement des travaux du projet CASA de la SAAQ et remboursement du déficit cumulé, p. 1.

³³⁴ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 25-26 et 29.

³³⁵ *ibid.*, p. 25-26; Pièce 56_P-573, Statutaire générale DPI avec le ministre Caire du 14 août 2020; Pièce 56_P-573, Statutaire générale DPI avec le ministre Éric Caire du 14 août 2020.

³³⁶ Pièce 56_P-573, Statutaire générale DPI avec le ministre Éric Caire du 14 août 2020, p. 1.

En ce qui a trait à l'attitude et à la réaction d'Éric Caire lorsqu'il apprend les modifications apportées à la réalisation du contrat CASA, la preuve est contradictoire. D'un côté, Pierre E. Rodrigue et Éric Ducharme rapportent une inquiétude du ministre, qui leur demande de faire des suivis. Selon la version de Pierre E. Rodrigue, Éric Caire est mécontent de la nouvelle du report d'un an de l'échéancier³³⁷. Il est inquiet et demande à son équipe de faire des suivis. Cependant, devant la Commission, le ministre nie avoir été inquiet à ce moment-là³³⁸. Il prétend plutôt que les échéanciers repoussés sont fréquents dans le cadre de contrats informatiques et que le retranchement d'un an au contrat ne le préoccupe pas particulièrement, puisque cela vise la phase d'entretien³³⁹. Il affirme que ses propos dans le compte-rendu et l'utilisation de l'expression « tristes spectateurs » sont utilisés dans un contexte humoristique, et non pas d'une façon alarmiste³⁴⁰. Bref, il banalise les inquiétudes qu'il pouvait avoir en août 2020.

Face à cette contradiction, la preuve prépondérante milite davantage en faveur des versions que donnent Pierre E. Rodrigue et Éric Ducharme³⁴¹, selon lesquelles Éric Caire est inquiet de la suite du programme CASA en août 2020. Le contenu et le ton du compte-rendu de la rencontre du 14 août 2020 sont éloquents. Éric Caire vient d'apprendre, entre autres, que l'échéancier d'un des plus gros contrats informatiques en cours au gouvernement est reporté d'un an et qu'une année sera retranchée au contrat. Il se décrit d'ailleurs lui-même comme « tatillonneux³⁴² ». Il demande à Pierre E. Rodrigue de creuser le tout et de faire des suivis, ce qui aboutira, notamment, à une rencontre avec la direction de la SAAQ quelques semaines plus tard, soit le 2 octobre 2020³⁴³. Le ministre Caire demande également au secrétaire du Conseil du trésor d'envoyer, à très court terme, une lettre à la présidente-directrice générale de la SAAQ afin d'obtenir un plan de redressement de la situation. La preuve démontre des signes évidents de préoccupation et d'inquiétude chez Éric Caire, qui demande que son équipe effectue des actions concrètes et rapides.

Malgré les démarches que demande le ministre Éric Caire à son équipe, il appert qu'après cette rencontre, il s'impliquera très peu dans le suivi de la portion financière du projet CASA, voire qu'il s'en désintéressera. Il ne fera pas de suivis des demandes qu'il a formulées le 14 août 2020³⁴⁴. Éric Ducharme confirme qu'il n'a pas transmis de lettre à Nathalie Tremblay afin d'obtenir un plan de redressement. Selon lui, ce n'est pas la méthode à privilégier à ce moment-là et il préfère avoir des discussions avant d'aller plus loin³⁴⁵.

Ainsi, la Commission constate que certains membres du gouvernement sont informés à la fin de l'été 2020 du fait que la livraison 2 du programme CASA est prolongée. Cependant, l'attitude rassurante de la SAAQ étonne au regard de l'ampleur des replanifications survenues depuis le début 2019 et du litige qui s'amorce avec LGS/IBM.

³³⁷ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 140.

³³⁸ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 32-33.

³³⁹ *ibid.*, p. 26 et 32.

³⁴⁰ *ibid.*, p. 31.

³⁴¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 140; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 50-51.

³⁴² Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 32.

³⁴³ *ibid.*, p. 36-37, 55 et 61-62.

³⁴⁴ *ibid.*, p. 38.

³⁴⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 52.

G/ Le litige entre la SAAQ et l'Alliance (de juin à septembre 2020)

La SAAQ opte pour la médiation (sous-section i) alors qu'elle est confrontée à un litige qui s'envenime avec l'Alliance (sous-section ii). Le déroulement de cette démarche est toutefois hors de portée pour la Commission (sous-section iii).

(i) La médiation comme stratégie pour la SAAQ

Début juin 2020, après un long moment d'absence de communication, Nathalie Tremblay et Claude Guay discutent du problème qui oppose la SAAQ à LGS/IBM depuis la première replanification de février 2019. Ils conviennent de convaincre leur organisation respective de tenir une médiation pour tenter de régler le litige³⁴⁶. Nathalie Tremblay soulève cette possibilité à la séance du conseil d'administration du 18 juin 2020³⁴⁷. Elle présente l'option de la médiation aux côtés de deux autres options : poursuivre la réalisation de la livraison 2 aux frais de la SAAQ (au prix de l'épuisement rapide des sommes prévues au contrat) ou laisser l'Alliance quitter le projet, entraînant le droit de la SAAQ d'exercer certains recours prévus au contrat (cautionnement, retenue contractuelle et responsabilité)³⁴⁸. Le procès-verbal de la séance du conseil d'administration laisse entendre que celui-ci confie à la direction le soin de choisir l'option la plus appropriée³⁴⁹. Cependant, lors de la séance, les membres du conseil suivent la voie que privilégie la direction, c'est-à-dire de procéder à une médiation³⁵⁰.

La volonté de recourir à la médiation est, pour plusieurs têtes dirigeantes de la SAAQ, une façon de réagir au risque de retrait de l'Alliance. Plusieurs perçoivent la possibilité que l'Alliance décide de mettre fin à l'affectation de son personnel et d'abandonner le programme si les parties ne trouvent pas une solution au différend³⁵¹. Michel Dumas nie qu'il s'agissait d'une option imminente³⁵². La Commission n'est pas en mesure d'évaluer le risque réel que représentait cette soi-disant menace. En principe, une partie ne peut mettre un terme au contrat prématurément en dehors de l'accord des parties, des motifs convenus contractuellement ou des causes que prévoit la loi³⁵³. En l'espèce, le contrat limite les possibilités d'une résiliation par l'Alliance et, donc, d'une démobilisation de ses équipes³⁵⁴. L'Alliance peut résilier le contrat uniquement si elle estime que la SAAQ est en défaut de payer un montant prévu au contrat³⁵⁵. Elle doit alors donner un préavis de 30 jours à la SAAQ afin de lui permettre de remédier à ce défaut³⁵⁶. L'Alliance n'envoie aucune mise en demeure de cette nature³⁵⁷. La SAAQ n'envisage donc pas, à l'époque, l'option d'attendre que l'Alliance s'impatiente davantage ou menace plus formellement de se retirer du programme. De même, la SAAQ ne choisit pas de refuser simplement de payer les sommes additionnelles réclamées par LGS/IBM, ni de les payer sous protêt – c'est-à-dire en se réservant le droit de contester le bien-fondé devant les tribunaux pour éventuellement en obtenir le remboursement.

³⁴⁶ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 261-264.

³⁴⁷ *ibid.*, p. 264-265; Pièce 33_P-131, Présentation Suivi du projet CASA du 18 juin 2020.

³⁴⁸ Pièce 33_P-131, Présentation Suivi du projet CASA du 18 juin 2020, p. 17; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 264-266. Sur ces aspects du contrat, voir partie III, chapitre 8, section H (p. 250).

³⁴⁹ Pièce 33_P-130, Procès-verbal du conseil d'administration du 18 juin 2020, p. 8.

³⁵⁰ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 265-266; Témoignage de Corine Charette, 15 mai 2025, p. 253-255.

³⁵¹ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 73-77.

³⁵² Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 91.

³⁵³ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991, art. 1439.

³⁵⁴ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre 14 juin 2017, p. 12 (art. 11.9).

³⁵⁵ Ce qui est loin d'être évident vu qu'une partie du litige portait visiblement sur des dommages-intérêts en raison du comportement de la SAAQ dans l'exécution du contrat.

³⁵⁶ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre 14 juin 2017, p. 12 (art. 11.9).

³⁵⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 74.

La SAAQ et LGS entament donc un processus de médiation en juillet 2020³⁵⁸.

(ii) L'objet du litige

Le litige entre LGS/IBM et la SAAQ porte sur de multiples aspects du déroulement de la livraison 2. LGS/IBM prétend que la notion de partage de risques ne peut s'appliquer au dérapage de la livraison 2, puisque celui-ci est dû à des changements de portée du projet ou à diverses décisions de la SAAQ, ce que le partage de risques ne couvre pas³⁵⁹. De même, LGS/IBM prétend que le fait que la société d'État détienne les statuts tant de maître d'œuvre que de maître d'ouvrage fait en sorte qu'elle doit assumer les dépassements de coûts liés à un programme qu'elle gère elle-même³⁶⁰.

Pour donner une idée de l'importance du litige, rappelons que, à l'amorce de la médiation, le coût des services professionnels liés à la livraison 2 est estimé minimalement à 400 millions \$³⁶¹, un écart exorbitant par rapport aux 101 millions \$ envisagés lors des débuts du programme. À l'entrée en médiation, LGS/IBM réclame que la SAAQ assume 321 millions \$ de dépassement de coûts pour la livraison 2³⁶², alors que la SAAQ ne reconnaît sa responsabilité qu'à la hauteur de 39 millions \$³⁶³. Conformément à l'attitude prise lors du processus de réconciliation des écarts, LGS/IBM réclame à la SAAQ l'entièreté des dépassements de coûts de la livraison 2.

Bien qu'elle se reconnaisse une responsabilité à la hauteur de 39 millions \$, la SAAQ a déjà sensibilisé son conseil d'administration à la possibilité de faire des concessions de bien plus grande ampleur. À la séance de juillet 2020, la direction de la SAAQ lui présente un scénario selon lequel elle absorberait 159 millions \$ des augmentations de coûts de la livraison 2 (sans compter les changements de portée)³⁶⁴. Ce scénario élèverait le coût du programme CASA à 614 millions \$ et ferait plonger son bénéfice anticipé à 2 %, bien en deçà de ce qui est nécessaire pour permettre un remboursement de la dette au ministère des Finances³⁶⁵.

Le litige porte grossièrement sur trois grandes catégories de différends entre les parties : leurs manquements dans la gestion du programme, le prolongement du calendrier de réalisation et les erreurs ou imprécisions dans les ententes entre les parties.

Les manquements des parties dans la gestion du programme constituent sans conteste le principal point de discorde dans le cadre de la médiation. LGS/IBM réclame que la SAAQ investisse 126 millions \$ dans le programme, alors que cette dernière ne reconnaît devoir aucune somme à cet égard. Le principal élément de la réclamation de LGS/IBM a trait au problème des règles métier, dont il a déjà été question³⁶⁶. Selon elle, le défaut de produire les règles métier en temps opportun a entraîné plus de 90 millions \$ de dépassement de coûts³⁶⁷. Les 36 millions \$ restants viennent de la prétention selon laquelle la SAAQ

³⁵⁸ Pièce 101_P-2479.9, Procès-verbaux du Comité conjoint technologies de l'information et actif-passif et vérification (CTI-CAPV) [2015-2022], p. 130.

³⁵⁹ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 32-34.

³⁶⁰ *ibid.*, p. 34-38.

³⁶¹ Pièce 75_P-1655, Présentation au sujet de la replanification de la L2, datée du 26 mai 2020, p. 7.

³⁶² Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS septembre 2020, p. 47. LGS assume donc que la livraison 2 excédera les 400 millions \$ en réclamant bien davantage que les dépassements de coûts envisagés lors de la troisième replanification. La réclamation de 321 millions \$ ne comprend même pas les frais directs liés aux ajouts de portée reconnus par la SAAQ.

³⁶³ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 47.

³⁶⁴ Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9 (en retirant une somme de 20 millions \$ pour des ajouts de portée reconnus et les 38 millions \$ pour le contrôle routier). Voir note 404.

³⁶⁵ *ibid.*, p. 9 et 11.

³⁶⁶ Voir ci-dessus, section B (ii) (p. 285).

³⁶⁷ Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 70.

aurait commis des erreurs en matière de gestion de projets³⁶⁸. Ce chef de réclamation vient directement de la méthodologie contestable que développe la *Tiger Team* en janvier 2020 afin de réclamer à la SAAQ l'ensemble des dépassements de coûts de la livraison³⁶⁹. La réclamation pour manquement à la gestion du programme a aussi son pendant du côté de la SAAQ. Cette dernière reproche à LGS/IBM de sous-performer dans l'exécution du contrat, d'avoir un taux de roulement élevé de ses ressources stratégiques et de manquer à son obligation de transfert de connaissances³⁷⁰.

La deuxième famille de réclamations de LGS/IBM porte sur le report de la date de déploiement de la livraison 2. Comme nous l'avons vu, la livraison devait être déployée en janvier 2020. À l'issue de la troisième replanification, elle est repoussée à décembre 2022. Ce prolongement s'explique notamment par les problèmes associés aux règles métier, par la grande complexité de la livraison et par des ajouts de portée importants (comme le contrôle routier). Or, en sus des coûts associés aux règles métier et aux ajouts de portée, LGS/IBM réclame 133 millions \$ en frais indirects engendrés par le simple fait du prolongement. Il s'agit de frais pour :

- maintenir en place différentes ressources de soutien (49 millions \$)³⁷¹;
- reporter la prise en charge par la SAAQ du soutien à la solution technologique (24 millions \$)³⁷²;
- créer une livraison distincte (livraison 2.5) pour des portions reportées de la livraison 2 (15 millions \$)³⁷³;
- prolonger le soutien de SAP (15 millions \$)³⁷⁴;
- fixer impérativement le calendrier en fonction d'un déploiement durant le temps des fêtes (14 millions \$)³⁷⁵;
- tenir compte de la pression croissante du marché sur les salaires (10 millions \$)³⁷⁶;
- rémunérer le travail supplémentaire de mise à jour des logiciels (6 millions \$)³⁷⁷.
- La SAAQ reconnaît devoir 39 millions \$ en raison du prolongement du calendrier³⁷⁸. Cette position est compréhensible. La décision d'intégrer le contrôle routier à la livraison explique indéniablement une partie du prolongement.

368 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 64.

369 Voir ci-dessus, section E (p. 300).

370 Pièce 41_P-226, Mémoire de médiation produit par SAAQ, 4 septembre 2020, p. 13 (paragr. 37); Pièce 74_P-1630, Ensemble des DAPs relatifs à la transaction de septembre 2020, en liasse, p. 72 et 203-216.

371 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 45; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 2.

372 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 47 (« Livraison 1 - Support 2020 à mars 2023 »).

373 *ibid.*, p. 46 (« Livraison 2.5 - Facturation jumelée »).

374 *ibid.*, p. 45; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 5.

375 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 139.

376 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 155.

377 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 133.

378 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 45; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 2 et 8.

Finalement, LGS/IBM réclame à la SAAQ 54 millions \$ associés à différentes imprécisions dans les ententes entre les parties (notamment dans le contrat et l'appel d'offres)³⁷⁹. La SAAQ ne reconnaît devoir aucune somme à cet effet. La part du lion de cette réclamation concerne la conversion des données, notamment à la suite de la décision de rapatrier les travaux au Québec (20 millions \$)³⁸⁰ et de la mauvaise estimation de la qualité et de la quantité des données que LGS/IBM doit convertir (6 millions \$)³⁸¹.

(iii) Le déroulement de la médiation

La Commission n'est pas en mesure d'analyser les événements qui se sont déroulés lors de la médiation ou lors des discussions en sa périphérie. Un privilège vise au Canada les communications en vue d'un règlement à l'amiable, de sorte qu'une partie à ces discussions peut refuser de divulguer toute information à ce sujet³⁸². La SAAQ a accepté de renoncer à ce privilège³⁸³, contrairement à LGS/IBM³⁸⁴. La Commission ne dispose conséquemment pas de preuve sur cette question.

379 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 45, 46 et 47; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 21, 40, 42, 97, 119 et 157.

380 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 47; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 157.

381 Pièce 41_P-225, Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 46; Pièce 75_P-1654, Compendium comprenant les documents associés aux DAPs 116, 117, 118, 134, 096, 121, 119, 110, 120, 130, 121, 125, 124, 123, 129, 132, 126 et « Banque de connaissances », datés d'avril et mai 2020, p. 97.

382 *Sable Offshore Energy Inc. c. Ameron International Corp.*, 2013 CSC 37, paragr. 13-16.

383 Représentation (M^e Sébastien Laprise), 6 juin 2025, p. 93-94; Représentation (M^e Audrey Gagnon), 9 juin 2025, p. 5-6.

384 Représentation (M^e Léon Moubayed), 23 septembre 2025, p. 108-109; Représentation (M^e Léon Moubayed), 18 septembre 2025, p. 131-132.

H/ La transaction du 30 septembre 2020

À minuit moins quart, le 30 septembre 2020³⁸⁵, la SAAQ et LGS/IBM règlent leur litige à l'amiable en concluant ce qu'on appelle une « transaction »³⁸⁶. Après avoir abordé son contenu (sous-section i), nous présentons le processus par lequel cette transaction a été approuvée et son incidence budgétaire (sous-section iii).

(i) Son contenu

La transaction a comme principal effet d'établir un « plan global de réalisation » et une « feuille de route révisés de la Livraison 2³⁸⁷ ». Ainsi, elle fixe un « montant maximum à être payé par la Société pour les Services professionnels de l'Intégrateur [LGS/IBM] pour la mise en œuvre de la Livraison 2³⁸⁸ ». Ainsi, selon Nathalie Tremblay, la transaction permet de mener les parties jusqu'à la fin de la livraison 2 en parvenant à une « entente finale »³⁸⁹. À l'intérieur de ce plan, la division du travail se fait maintenant par cycles, plus courts que les anciens lots³⁹⁰. Ces cycles sont assujettis à des échéanciers stricts et à des modalités de paiement plus susceptibles d'en assurer le respect³⁹¹. La transaction consacre aussi la création de la livraison 2.5. Cette livraison vise l'instauration d'une facture jumelée pour le permis de conduite et l'immatriculation, avec un budget de 15 millions \$³⁹². La SAAQ l'envisage à ce moment-là pour 2023-2024³⁹³.

En établissant ce plan, les parties mettent derrière elles l'ensemble des litiges qui ont ponctué la livraison depuis ses débuts. La transaction contient une quittance par laquelle chaque partie renonce à réclamer à l'autre quelque élément que ce soit qui figurait dans le processus de réconciliation des écarts³⁹⁴, de même que quoi que ce soit en lien avec la pandémie de COVID-19³⁹⁵. La transaction ne vise cependant pas d'éventuels changements de portée ou des modifications aux paramètres de la livraison 2³⁹⁶. Cette exception prendra tout son sens lors du quatrième report du déploiement de la livraison, en février 2023³⁹⁷.

³⁸⁵ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 232.

³⁸⁶ Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020.

³⁸⁷ *ibid.*, p. 2 (art. 3.1.2).

³⁸⁸ *ibid.*, p. 2 (art. 3.1.1).

³⁸⁹ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 13.

³⁹⁰ Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020, p. 8; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 26 et 116.

³⁹¹ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 116-119.

³⁹² Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020, p. 3 (art. 3.6).

³⁹³ Pièce CESIS_P-2585, Tableau de bord exécutif présenté au comité de direction, 24 novembre 2020, p. 3.

³⁹⁴ Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020, p. 5 (art. 7.1).

³⁹⁵ *ibid.*, p. 5 (art. 7.2).

³⁹⁶ *ibid.*, p. 6 (art. 7.4).

³⁹⁷ Voir partie III, chapitre 13, section D (iv) (p. 381).

Les aspects pécuniaires de la transaction sont complexes. Contrairement à l'optique retenue lors de la réconciliation des écarts, les parties ne règlent pas chacun des différends en attribuant une responsabilité pécuniaire déterminée à l'une ou à l'autre d'entre elles. En ce sens, elles n'établissent pas à qui revient la responsabilité relativement à chacun des éléments à l'origine du litige. En d'autres mots, la transaction n'attribue aucune faute à quiconque, comme il est d'usage dans les règlements à l'amiable. La transaction fixe plutôt plusieurs paramètres encadrant le paiement des sommes dues par la SAAQ à l'Alliance LGS/IBM ainsi que certains escomptes dont cette dernière fera bénéficier la SAAQ³⁹⁸. La plupart de ces paiements ne sont pas directement rattachés à un élément précis du différend, mais concernent plutôt la façon de parvenir à financer la réalisation de la livraison 2³⁹⁹.

Malgré cette complexité, la Commission retient la présentation faite par la direction de la SAAQ lors de la séance du CTI-CAPV du 8 octobre 2020 comme représentant, approximativement, les conséquences pécuniaires de la transaction⁴⁰⁰. La SAAQ accepte d'assumer une part directe de 231 millions \$ dans les événements en litige⁴⁰¹. Cette somme est bien loin des 39 à 70 millions \$ qu'elle acceptait d'assumer à un moment ou à un autre du processus de réconciliation des écarts. En échange de ce gain, l'Alliance accepte de renoncer à 68 millions \$ d'honoraires dans l'achèvement de la livraison⁴⁰².

La transaction consacre donc l'augmentation du budget de la livraison 2 à 416 millions \$⁴⁰³, soit 302 millions \$ de plus que le budget initial de 114 millions \$. La SAAQ finance une part substantielle de cette augmentation avec sa contribution de 231 millions \$. Le reste de l'augmentation du budget de la livraison (71 millions \$) est constituée des sommes qu'elle assumait de toute manière sans égard au litige, notamment 58 millions \$ associés à des augmentations de la portée de la livraison, comme le contrôle routier⁴⁰⁴.

La SAAQ ressort donc de la transaction en assumant une part considérable de l'augmentation des coûts de la livraison 2. Si l'on exclut les coûts directs des changements de portée (58 millions \$), pour lesquels il n'y a aucun litige, puisque la SAAQ doit les assumer, elle accepte de prendre à son compte plus de 75 % de l'augmentation des coûts de la livraison 2, l'Alliance assumant la différence⁴⁰⁵. Pour le conseil d'administration, le résultat de la transaction passe difficilement : les membres ne s'attendent pas à une augmentation des coûts de cette ampleur⁴⁰⁶. Il faut dire qu'à la précédente séance du conseil, en juillet 2020, la direction avait présenté un scénario selon lequel l'augmentation des coûts assumés par la SAAQ était de 159 millions \$⁴⁰⁷.

³⁹⁸ Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020, p. 2-3 (art. 3.1 à 3.11.).

³⁹⁹ *ibid.*, p. 8.

⁴⁰⁰ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020. Certains éléments de cette présentation varieront néanmoins avec les années. Voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

⁴⁰¹ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020, p. 4. Cette somme est divisée entre les propres efforts internes de la SAAQ (96 millions \$) et les sommes qu'elle verse à l'Alliance (135 millions \$).

⁴⁰² Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020, p. 4; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 105-107. La Commission retient du témoignage de Karl Malenfant que les escomptes octroyés pour les honoraires de soutien ou les licences sont en fait des concessions de l'Alliance dans le cadre du litige de la livraison 2.

⁴⁰³ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020, p. 5.

⁴⁰⁴ Voir Pièce 77_P-1754, Tableau intitulé « Synthèse de l'évolution du projet CASA » (38 millions \$ sont liés au contrôle routier et 20 millions \$ aux ajouts de portée); Pièce 77_P-1755.1, Explication de la pièce 77_P-1755 : le total des efforts supplémentaires de L2 est de 233 millions plutôt que 231 millions (case E22 du fichier Excel) et explication des 219 millions à cette même case, p. 1-2.

⁴⁰⁵ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020, p. 5-6.

⁴⁰⁶ Témoignage de Corinne Charrette, 15 mai 2025, p. 256.

⁴⁰⁷ Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9 (en retirant toujours une somme de 20 millions \$ pour des ajouts de portée reconnus). Voir note 404.

La direction de la SAAQ a cependant un discours qui détonne par rapport au résultat de la médiation. Karl Malenfant en est satisfait, même s'il aurait aimé obtenir davantage de concessions de l'Alliance⁴⁰⁸. Pour Nathalie Tremblay, le résultat de la médiation est acceptable, puisqu'il respecte les paramètres dont elle avait discuté avec le conseil d'administration dans le cadre du litige : les usagers et usagers ne doivent pas subir d'augmentation des tarifs, le contrat doit être respecté et l'équité entre les soumissionnaires lors de l'appel d'offres initial doit être respectée⁴⁰⁹. L'avenir montrera que le programme CASA ne permettra vraisemblablement pas de maintenir les tarifs à la population⁴¹⁰ et que le respect du contrat dans le cadre du programme est une notion bien ambiguë⁴¹¹. Quant au respect de l'équité entre les soumissionnaires, le calcul qu'effectue la SAAQ est pour le moins bancal. Elle a analysé si la transaction modifiait le rang entre les soumissionnaires, mais n'a pas considéré dans le calcul toute somme versée à l'Alliance en raison de sa sous-performance⁴¹². La SAAQ a émis l'hypothèse spéculative qu'elle aurait donné le même montant à un soumissionnaire concurrent. Quoiqu'il en soit, les soumissionnaires perdants n'ont de toute façon aucun droit de regard sur l'exécution du contrat issu d'un appel d'offres⁴¹³.

De l'avis de la Commission, le caractère acceptable ou non de la transaction dépend essentiellement de son objectif. Si, sur le plan financier, la transaction fait assumer à la SAAQ une part significative des coûts du dérapage de la livraison 2, elle permet de mener cette livraison à terme. Mener le programme CASA à terme était, selon la Commission, la volonté première de la direction de la SAAQ à l'entrée en médiation⁴¹⁴. La SAAQ souhaitait à tout prix éviter un arrêt du programme qu'aurait pu causer le retrait de LGS/IBM⁴¹⁵. L'absence de volonté de remettre en question le programme ne peut qu'avoir contribué à la position de faiblesse de la SAAQ au début du litige. La Commission reviendra sur cet aspect du déroulement du programme CASA⁴¹⁶.

(ii) L'approbation de la transaction et son incidence budgétaire

La transaction n'est pas présentée aux instances de la SAAQ avant sa conclusion⁴¹⁷. Nathalie Tremblay estime que Karl Malenfant a la marge de manœuvre nécessaire pour la signer⁴¹⁸. Néanmoins, la direction fait une présentation détaillée des conséquences de la transaction lors de la première séance du CTI-CAPV⁴¹⁹. Les membres de ce comité mixte du conseil d'administration sont donc pleinement informés de la situation.

La transaction, par l'augmentation du budget de la livraison 2, entraîne une augmentation significative du coût du programme CASA dans son entièreté. D'un programme estimé à 397 millions \$ avant les nombreuses replanifications de la livraison 2, son coût se chiffre maintenant à 682 millions \$ pour le total des efforts internes de la SAAQ et des sommes à être versées à l'Alliance⁴²⁰, comme on le voit à droite de la première ligne du tableau 12.

⁴⁰⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 116-117.

⁴⁰⁹ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 14-17.

⁴¹⁰ Voir partie III, chapitre 15, section E (p. 408).

⁴¹¹ Voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

⁴¹² Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 173-174.

⁴¹³ Voir *Double N Earthmovers Ltd. c. Edmonton (Ville)*, 2007 CSC 3, paragr. 71-73. Pour une approche nuancée de la portée de cette décision, voir Nicholas Jobidon, « De la fin du contrat A : où tirer la ligne entre non-conformité d'une soumission et modification du contrat après l'octroi? » (2024), 551 *Développements récents en droit des marchés publics* 43.

⁴¹⁴ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 266-267.

⁴¹⁵ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 121-122; Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 300; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 73-77; Témoignage de Corine Charette, 15 mai 2025, p. 253-255; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 264-266;

⁴¹⁶ Voir partie IV, chapitre 2, section B (p. 436).

⁴¹⁷ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 50.

⁴¹⁸ *ibid.*, p. 42-44.

⁴¹⁹ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020.

⁴²⁰ *ibid.*, p. 6.

Tableau 12. Estimation des coûts du programme CASA après le règlement à l'amiable (septembre 2020)⁴²¹

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

Cette augmentation consacre la fin de la prévisibilité de bénéfices quantitatifs pour le programme CASA. La direction de la SAAQ indique au conseil d'administration que ces bénéfices sont dorénavant virtuellement nuls (0,3 %)⁴²².

Alors que la livraison 1 a été déployée avec succès, la livraison 2 est plombée par son envergure hors norme. La complexité des règles métier retarde déjà sa réalisation quand la SAAQ en élargit la portée pour englober un autre de ses quatre secteurs d'activité. Après une succession rapide de trois replanifications, l'échéancier et les coûts de la livraison 2 ont explosé, mais le litige avec l'Alliance s'est réglé à l'amiable.

⁴²¹ Tiré de : Pièce 23_P-51.3, Tableau de bord envoyé aux administrateurs avant les séances du CA, p. 306. Voir partie III, chapitre 9, section B (i), à la note 21 au titre du tableau 8 (p. 257) sur la méthodologie des tableaux des estimations budgétaires.

⁴²² Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020, p. 6.

CHAPITRE 11 – L'ÉCHEC DES OUTILS DE REDDITION DE COMPTES DES PROJETS TECHNOLOGIQUES

Nous avons vu dans le chapitre précédent que l'exécution du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) est, jusqu'en 2020, marquée par une augmentation constante de ses coûts, mais que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ne communique pas pleinement cette information aux personnes représentantes du gouvernement.

Or, il existe des mécanismes permanents de reddition de comptes qui visent à faire le suivi, notamment budgétaire, des projets en ressources informationnelles. Ces systèmes de suivi ont échoué à jouer leur rôle dans le cas du programme CASA. Le gouvernement a fait défaut d'implanter certains changements législatifs, ce qui a permis à la SAAQ d'opérer en marge des mécanismes que prévoit la loi. De plus, la personne détenant le statut de dirigeant principal de l'information (DPI) a réagi fort timidement aux manquements de la SAAQ.

Le présent chapitre rappelle les principes de la réforme de 2017 de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGR¹) et les outils qui en découlent, évoqués dans le troisième chapitre de la deuxième partie (section A). La SAAQ conçoit toutefois le programme CASA d'une manière qui s'insère mal dans les mécanismes de reddition de comptes prévus par la réforme (section B). Toutefois, même lorsqu'ils constatent la situation, ni la SAAQ ni le DPI ne tentent de manière convaincante de la régler (section C).

A/ La réforme de 2017 de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement

En décembre 2017, l'Assemblée nationale adopte le projet de loi n°135, qui modifie la LGGR¹. Entrée en vigueur en mars 2018, cette réforme vise à ramener la surveillance des projets technologiques dans le giron de l'État central (sous-section i). Les règles qui l'accompagnent modifient également le processus d'autorisation en définissant des paramètres précis sur lesquels elle se fonde (sous-section ii). Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dispose alors de deux outils de reddition de comptes, qui favorisent la transparence en matière de dépenses publiques (sous-section iii).

¹ Pièce 56_P-557, Projet de loi n° 135 – *Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28.

(i) Son objectif

La réforme centralise la gestion des ressources informationnelles au sein du Conseil du trésor². Elle a notamment pour but de renforcer le rôle du ou de la DPI et d'octroyer de plus grands pouvoirs de vérification à la personne qui préside le Conseil du trésor³.

La réforme abroge expressément le décret que la SAAQ avait obtenu en 2014 et qui la dispensait de faire approuver ses projets en ressources informationnelles par son conseil d'administration⁴. À partir de mars 2018, la SAAQ est donc pleinement soumise aux règles d'autorisation des projets de la LGGRI⁵. L'adoption du projet de loi s'inscrit dans une volonté de « ramener dans le rang » certains grands organismes publics qui bénéficiaient d'un ensemble de dérogations réglementaires⁶. L'intention de l'Assemblée nationale est claire : restreindre l'autonomie dont certains organismes profitaient avant 2018 dans le cadre de leurs projets en ressources informationnelles et renforcer le pouvoir de vérification et de suivi du ou de la DPI⁷.

(ii) Les changements au processus d'autorisation

Les changements à la LGGRI forcent le Conseil du trésor à adopter de nouvelles règles modifiant le processus d'autorisation des projets en ressources informationnelles⁸. Les règles imposent un nouveau cycle de vie structuré des projets. Ce cycle comprend deux étapes principales, indiquées au haut de la figure 6 reproduite ci-dessous, soit l'étape d'avant-projet, en vert clair, qui « vise à déterminer l'opportunité de réaliser une initiative et d'y répondre par un projet », et l'étape de réalisation, qui vise à mettre en œuvre l'initiative retenue⁹. Cette deuxième étape se décline elle-même en deux phases, soit la phase de planification, en vert olive, qui définit la solution de manière détaillée afin d'en assurer la faisabilité et la rentabilité, et la phase d'exécution, qui vise à accomplir le travail défini durant la planification et à procéder à la mise en œuvre de la solution choisie, selon les objectifs annoncés¹⁰.



À titre indicatif seulement, identique à la figure 6 :
Étapes d'un projet en ressources informationnelles en 2018

² Pièce 56_P-560, Note concernant le projet de loi 135 à l'étude des crédits 2018-2019, p. 1.

³ *ibid.*, p. 1.

⁴ Voir partie III, chapitre 2, section A (p. 126).

⁵ Pièce 56_P-560, Note concernant le projet de loi 135 à l'étude des crédits 2018-2019, p. 1; Pièce 56_P-557, Projet de loi no 135 – *Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28, p. 16-17 (art. 26 et 29).

⁶ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 57.

⁷ *ibid.*, p. 56; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 260.

⁸ Pour les nouvelles règles et les changements aux processus d'autorisation, voir partie II, chapitre 3, sections A (ii) (p. 61) et F (ii) respectivement (p. 71-72).

⁹ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 11 (art. 27).

¹⁰ *ibid.*, p. 11 (art. 28).

Les règles mises en place à la suite de la réforme définissent les paramètres pour lesquels l'autorisation est accordée. Lorsqu'un projet est autorisé, il l'est au regard de sa « portée », de son « coût » et de son « échéancier¹¹ », définis dans la documentation à fournir en soutien à la demande. Ces documents ne sont pas les mêmes selon l'étape d'autorisation. Pour l'autorisation au terme de l'avant-projet (avant la réalisation), la demande doit être appuyée d'un dossier d'opportunité¹². Il s'agit d'une présentation sommaire du coût et de l'échéancier qui décrit le contexte et les besoins que comble le projet visé¹³. L'autorisation qui suit la planification doit être faite à partir d'un dossier d'affaires, plus fourni¹⁴. Celui-ci présente la solution retenue selon un niveau de détail plus avancé quant à l'analyse financière et à la stratégie de gestion du projet¹⁵.

Comme nous en avons fait état à la partie précédente¹⁶, à la SAAQ, le conseil d'administration est responsable de donner les deux autorisations lorsque le projet est inférieur à 10 millions \$¹⁷. Il peut déléguer son pouvoir d'autorisation¹⁸, ce qu'il a fait¹⁹. Pour un projet supérieur à 10 millions \$, le Conseil du trésor doit donner la première autorisation (après l'avant-projet)²⁰. Le conseil d'administration de la SAAQ donne la deuxième autorisation (avant l'exécution)²¹, sauf si les paramètres d'autorisation ont changé depuis la phase d'avant-projet, auquel cas l'organisme doit à nouveau obtenir l'approbation du Conseil du trésor²². Dans le cas où le conseil d'administration rend la deuxième autorisation, la ou le DPI doit tout de même en être informé par sa transmission²³.

(iii) Les outils de reddition de comptes

La LGGRI incorpore deux outils permettant aux organismes publics d'effectuer la reddition de comptes qu'elle prévoit.

(a) Le Système intégré de gestion des ressources informationnelles

Le Système intégré de gestion des ressources informationnelles (SIGRI) constitue la seule manière juridiquement conforme pour les organismes comme la SAAQ de communiquer leurs informations sur leurs projets en ressources informationnelles au ou à la DPI²⁴. Ce système intègre une série de mécanismes de reddition de comptes²⁵. C'est par l'entremise du SIGRI que le ou la DPI est en mesure d'apprécier, sur la base des informations que déclare l'organisme, la conformité d'un projet – et, par extension, d'un programme – au coût, à l'échéancier et à la portée²⁶. Ces paramètres établis dans le dossier d'opportunité et le dossier d'affaires servent de référence pour l'analyse comparative²⁷.

¹¹ *ibid.*, p. 13 (art. 34 al. 2).

¹² *ibid.*, p. 11, 12 et 15 (art. 27, 29 al. 1 et 35).

¹³ *ibid.*, p. 15 (art. 35).

¹⁴ *ibid.*, p. 11, 12, 13 et 15 (art. 28(1), 29, 32 et 36).

¹⁵ *ibid.*, p. 15 (art. 36).

¹⁶ Voir partie II, chapitre 3, section F (ii) (p. 71-72).

¹⁷ Pièce 56_P561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 12 (art. 31 al. 1(2) et al. 2).

¹⁸ *ibid.*, p. 12 (art. 31 al. 1(2) et al. 2).

¹⁹ Pièce CESIS_P-2542, Présentation intitulée « Processus d'autorisation et de suivi des projets en technologies de l'information ».

²⁰ Pièce 56_P561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 13 (art. 32 al. 1(1)).

²¹ *ibid.*, p. 13 (art. 32 al. 1(2)b)(ii)).

²² *ibid.*, p. 13 (art. 32 al. 1(2)b)(i)).

²³ *ibid.*, p. 13 (art. 32 al. 1(2)b)(ii) et al. 2).

²⁴ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 53.

²⁵ *ibid.*, p. 53.

²⁶ *ibid.*, p. 47-48.

²⁷ *ibid.*, p. 47-48.

(b) Le Tableau de bord des projets en ressources informationnelles

Le Tableau de bord des projets en ressources informationnelles se veut un outil de transparence publique visant à rendre librement accessibles au public des informations sur la gestion des projets en ressources informationnelles du gouvernement²⁸. Sur la base des informations que les organismes publics déclarent dans le SIGRI, les projets qualifiés ayant atteint la phase d'exécution par l'obtention des deux approbations prévues apparaissent dans la version publique du Tableau de bord²⁹. Pour rappel³⁰, un projet qualifié est un projet qui répond à certaines exigences, dont celle d'avoir un coût supérieur à 100 000 \$³¹. Préalablement à ces approbations, les projets apparaissent au Tableau de bord, mais seul le Sous-secrétariat du dirigeant principal de l'information et de la transformation numérique (SSDPITN) peut y accéder. En l'absence de ces autorisations, le projet reste à la phase de planification et ne satisfait donc pas aux conditions requises pour être rendu public au Tableau de bord³². Comme nous le verrons plus loin, les projets de moins de 365 jours ne sont donc jamais publiés et ceux d'une durée comprise entre 1 et 2 ans n'y apparaissent qu'une seule fois³³.

B/ Une conception du programme CASA incompatible avec les outils de reddition de comptes

L'échec des outils de reddition de comptes que prévoit la LGRI trouve sa source dans une vision étriquée de la SAAQ de certains concepts en matière de ressources informationnelles. La façon qu'a la SAAQ de concevoir le programme CASA la place en porte-à-faux avec les outils de reddition de comptes tels que le SIGRI et le Tableau de bord. En effet, elle le conçoit non pas comme un grand projet, mais comme plusieurs petits (sous-section i), quoique tous autorisés avant la réforme (sous-section ii), en se basant sur la notion de rentabilité de l'investissement, qui cadre mal avec les paramètres d'autorisation définis dans les nouvelles règles (sous-section iii).

(i) La fragmentation du programme

La SAAQ conçoit d'abord le programme CASA comme une multitude de petits projets, aux fins de l'organisation des projets en ressources informationnelles. S'il ne fait pas de doute que CASA constitue bel et bien un programme plutôt qu'un projet³⁴, la SAAQ a une vision particulière de ce qui constitue un projet au sein de ce programme. Plutôt que de considérer les livraisons comme des projets, la SAAQ les découpe en une pluralité de projets distincts³⁵.

²⁸ Pièce 56_P-570, Note préparée dans le cadre de l'étude des crédits de 2020 concernant le Tableau de bord en ressources informationnelles, p. 1.

²⁹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 219-221.

³⁰ Voir partie II, chapitre 3, section B (i) (p. 63).

³¹ Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 1-2 (art. 1); Pièce 56_P-557, *Projet de loi no 135 – Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28, p. 11 (art. 16.3).

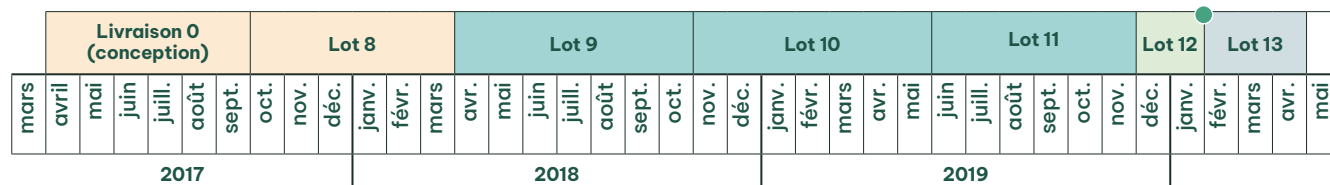
³² Pièce 56_P-583, Échange courriel du 18 octobre entre François Collin, Nadine Gamache, Pierre E. Rodrigue et Sylvain Cloutier, p. 2.

³³ Pièce 56_P-629, Échange courriel entre Pierre E. Rodrigue et Kathleen Munger du 14 mars 2023.

³⁴ Témoignage de Sylvain Goyette, 20 octobre 2025, p. 79-80. Voir aussi partie II, chapitre 3, section B (p. 62-64).

³⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 51-52.

Pour la SAAQ, un projet au sens de la LGRI, lorsqu'appliqué à CASA, est une subdivision des livraisons, bien souvent un lot³⁶. Rappelons, à titre d'exemple, comme on le voit à la figure 19 reproduite ci-dessous, que la livraison 2 est initialement divisée en six lots différents (lots 8 à 13), soit un lot de planification en beige (lot 8), trois lots de réalisation en bleu clair (lots 9, 10 et 11), un lot de mise en œuvre en vert clair (lot 12) et un lot de soutien post-déploiement en gris (lot 13). Chacun des lots de cette livraison – comme pour les autres livraisons – est de courte durée : jamais plus de sept mois³⁷. Pour la SAAQ, cette organisation de la livraison 2 en fait six projets distincts si l'on se rapporte à la manière dont elle applique la reddition de comptes de la LGRI³⁸. À un certain moment, la SAAQ considère même que le programme CASA est constitué de 45 projets différents³⁹, soit bien au-delà des 19 lots prévus dans la stratégie de mise en œuvre initiale de l'Alliance⁴⁰.



À titre indicatif seulement, identique à la figure 19 :
Planification initiale de la livraison 2 découpée en lots

Légende :

● Déploiement

Cette fragmentation du programme CASA en un chapelet de petits projets distincts a pour effet de compliquer substantiellement le suivi de l'ensemble du programme⁴¹. Aucun regroupement du budget total de CASA ni de ses coûts ne se fait dans le SIGRI et encore moins dans le Tableau de bord. On y retrouve plutôt une liste hétéroclite de projets de petite envergure, sans vision d'ensemble. À titre d'exemple, comme on le voit au tableau 13 à la page suivante, en avril 2018, le Tableau de bord liste cinq projets distincts portant le nom CASA, pour un total prévu de 68 millions \$.

³⁶ Voir à titre d'exemple : Pièce 56_P-649, Rapport – Programmation et bilan de la SAAQ du 30 juin 2020 à juin 2024, en liasse, p. 2-3, 12, 14, 17, 19, 24-25 et 30. Voir aussi Pièce 49_P-385, Échange de courriels entre la SAAQ et le MTQ, datés du 29 octobre 2020, p. 3; Pièce 2_X-2294, Présentation au CTI intitulée « Processus d'autorisation et de suivi des projets en technologies de l'information dans le contexte de l'implantation d'un progiciel de gestion intégré (PGI) du Plan de pérennité », 7 décembre 2016, p. 3.

³⁷ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1.

³⁸ Pièce 56_P-649, Rapport – Programmation et bilan de la SAAQ du 30 juin 2020 à juin 2024, en liasse, p. 7-8 (voir, à titre d'exemple, les projets 30208, 30209 et 30210, pour les lots 8, 9 et 10).

³⁹ Pièce 56_P-624, Projet de note de décision destinée au ministre du 9 mars 2023, p. 1.

⁴⁰ Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 1.

⁴¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 51-52.

Tableau 13. Projets diffusés au Tableau de bord en avril 2018⁴²

Numéro d'assignation du projet	Nom de l'organisme public	Nom du projet	Budget autorisé	Variation du coût	Variation de l'échéancier	Date de référence
30011	Société de l'assurance automobile du Québec	Activité préparatoire à la phase Conception CASA	1 997 200 \$	0,00 %	0,00 %	2017-08-31
30020	Société de l'assurance automobile du Québec	Conception de la solution CASA	20 890 700 \$	0,00 %	0,00 %	2017-08-31
30900	Société de l'assurance automobile du Québec	Rehaussement environnement technologique CASA	8 035 000 \$	0,00 %	0,00 %	2017-08-31
30190	Société de l'assurance automobile du Québec	Solution progicielle CASA	34 069 300 \$	0,00 %	0,00 %	2017-08-31
30010	Société de l'assurance automobile du Québec	Travaux préliminaires en vue du démarrage de CASA	3 160 600 \$	0,00 %	0,00 %	2017-08-31

À ce moment-là, au Tableau de bord, on retrouve à titre de projet des lots issus de la livraison 0 (le projet 30011 pour le lot 1, le projet 30020 pour le lot 2, etc.) et d'autres composantes du programme qui ne sont pas des lots, comme l'acquisition de la solution progicielle (projet 30190). Bien que le programme soit démarré, le Tableau de bord ne contient aucune vision globale de l'estimation budgétaire de CASA.

Cette surdivision du programme a également une conséquence directe sur la durée de l'apparition des projets de CASA au Tableau de bord. En effet, celui-ci n'affiche que les projets qualifiés d'une durée de plus 365 jours, en phase d'exécution et qui ne sont pas terminés⁴³. Or, considérant que les lots sont des projets et qu'ils ont une durée maximale de sept mois, leur durée de vie est dans bien des cas insuffisante pour apparaître d'une quelconque façon au Tableau de bord. Ainsi, les projets de moins de un an ne sont jamais affichés au Tableau de bord et ceux d'une durée de un à deux ans ne sont affichés qu'une seule fois jusqu'à ce qu'ils soient réalisés⁴⁴.

⁴² Pièce 56_P-569, Échange de courriels entre Benoît Boivin et Karl Malenfant du 9 avril 2018, avec note d'information en liasse, p. 6.

⁴³ Pièce 56_P-570, Note préparée dans le cadre de l'étude des crédits de 2020 concernant le Tableau de bord en ressources informationnelles; Pièce 56_P-624, Projet de note de décision destinée au ministre du 9 mars 2023, p. 3; Pièce 56_P-629, Échange courriel entre Pierre E. Rodrigue et Kathleen Munger du 14 mars 2023.

⁴⁴ Pièce 56_P-629, Échange courriel entre Pierre E. Rodrigue et Kathleen Munger du 14 mars 2023.

Certes, dans la LGRI, la notion de projet est source de confusion⁴⁵. Cependant, pour rappel, un projet en ressources informationnelles « est une initiative temporaire initiée dans le but de fournir un produit, un service ou un résultat unique⁴⁶ ». Il doit être « porteur de valeur pour l'organisation⁴⁷ ». En l'occurrence, comme nous l'avons vu dans un précédent chapitre⁴⁸, le contrat de services professionnels stipule que l'entente de lot a pour objectif d'encadrer le travail qui doit être effectué en vue de la réalisation de biens livrables et d'activités⁴⁹. En ce sens, l'entente de lot décrit l'activité, mais ne constitue pas un projet en soi. Elle n'apporte pas un résultat unique qui a une valeur pour l'organisation sans égard aux tâches qui suivent dans les lots subséquents. Le produit final d'une entente de lot ne représente qu'un fragment du projet à réaliser. À titre d'exemple, l'entente de lot 2 vise la conception de la solution à mettre en place pour la livraison 1 et la planification des livraisons subséquentes⁵⁰. En d'autres termes, les lots constituent les tâches exécutées dans le cadre d'un projet, soit l'une des livraisons du programme CASA⁵¹.

(ii) L'effet de l'allègement réglementaire de 2014 qui perdure au-delà de 2018

La deuxième idée qu'avance la SAAQ est une interprétation fort étendue de l'effet du décret de 2014 après la réforme de 2017. Nous l'avons vu ci-dessus, l'abrogation du décret de 2014 par la réforme de 2017 a pour conséquence de soumettre pleinement la SAAQ au mécanisme d'autorisation usuelle des projets. À partir de mars 2018, une autorité formelle doit autoriser tout projet en ressources informationnelles⁵². Les règles issues de la réforme de 2017 prévoient certes que la SAAQ n'a pas à effectuer le processus d'autorisation pour les projets antérieurs à 2018, mais elle n'a aucune exemption pour les projets subséquents⁵³. Ce réassujettissement de la SAAQ au régime général importe dans le cas des projets de plus de 10 millions \$, puisque le conseil d'administration de la SAAQ n'est plus compétent pour octroyer l'autorisation au stade de l'avant-projet; celle-ci doit être obtenue du Conseil du trésor⁵⁴.

Or, la SAAQ se comporte comme si le programme CASA avait été autorisé en 2017 (avant la réforme) et donc que les composantes de ce programme n'avaient pas à obtenir l'autorisation du Conseil du trésor (même si leur budget prévu dépasse 10 millions \$)⁵⁵. Cette interprétation est manifestement incompatible avec la précédente voulant que les projets du programme CASA soient généralement les lots. Si le programme CASA constitue un projet, la SAAQ doit en faire une reddition de comptes unifiée (et non par lot). Si les projets sont plutôt les lots, la SAAQ doit obtenir l'autorisation appropriée au démarrage de chacun d'entre eux. Suivant cette vision particulière, la SAAQ ne fait approuver aucun de ses projets par le Conseil du trésor⁵⁶, même après la réforme de 2017, et ce, bien que plusieurs des lots de CASA aient un budget supérieur à 10 millions \$⁵⁷. Karl Malenfant prétend avoir obtenu l'autorisation

45 Témoignage de Sylvain Goyette, 20 octobre 2025, p. 76-77.

46 Pièce 15_P-28, *Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles*, 2013, p. 10 [soulignement ajouté].

47 *ibid.*, p. 10.

48 Voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243-244).

49 Pièce 73_P-988, *Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes*, p. 10 (art. 7.3.4.2).

50 Pièce 41_P-223-1, *Ententes de lots*, en liasse, partie 1, p. 4 et 8.

51 Témoignage de Sylvain Goyette, 20 octobre 2025, p. 76-80; Pièce 7_X-2102, *Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile*, par Sylvain Goyette, Ph. D., MBA, CPA, août 2025, p. 3-4.

52 Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 16 (art. 31-32).

53 *ibid.*, p. 20-21 (art. 58); Pièce 56_P-575, *Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse*, p. 3-4.

54 Pièce 56_P-561, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2018, p. 13 (art. 32 al. 1(1)).

55 Pièce 56_P-599, *Échange courriel entre Benoît Lavigne et Élodie Hudon-Chabot du 22 juin 2021*, p. 2; Pièce 56_P-597, *Résumé de la situation du programme CASA*.

56 Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 49-50.

57 À titre d'exemples, le budget du lot 8 s'élève à plus de 11 millions \$ (Pièce 41_P-223-4, *Ententes de lots*, en liasse, partie 4, p. 57, 75 et 90), celui du lot 10A à 23,7 millions \$, celui du cycle 8 à 21,8 millions \$, celui du cycle 9 à 24,3 millions \$, celui du cycle 10 à 22 millions \$ et celui du cycle 11 à 24,5 millions \$ (Pièce 41_P-223-5, *Ententes de lots*, en liasse, partie 5, p. 27, 46, 68, 88 et 126).

du DPI en poste au moment de la réforme, Benoît Bovin, de ne pas faire autoriser les projets de la SAAQ, mais il est incapable d'en fournir la preuve⁵⁸.

Cette absence d'autorisation des projets de plus de 10 millions \$ par le Conseil du trésor a un effet direct sur les informations du Tableau de bord portant sur CASA. Le Tableau de bord ne publie que les projets rendus à la phase d'exécution et non ceux au stade de l'avant-projet ou de la planification (voir figure 6 reproduite ci-dessus)⁵⁹. Or, en l'absence d'une approbation par le Conseil du trésor à l'étape de l'avant-projet, la SAAQ est incapable de changer leur statut au Tableau de bord afin de les faire progresser en phase de réalisation⁶⁰. Cela a pour effet d'interrompre toute publication relative à CASA au Tableau de bord public à partir de 2020⁶¹. Dès juin 2021, le SCT indique à la SAAQ être dans l'impossibilité de faire progresser le cycle de vie des projets excédant 10 millions \$, le système bloquant leur passage à la phase d'exécution en l'absence d'une décision du Conseil du trésor⁶². Cette situation empêche la saisie complète des données exigées et, par conséquent, leur diffusion publique⁶³. Des échanges tenus en 2022 entre la SAAQ et le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) confirment qu'aucune mise à jour du cycle de vie des projets CASA n'a été effectuée depuis près de deux ans, ce qui maintient ces projets en phase de planification et les empêche d'apparaître au Tableau de bord tant qu'aucune autorisation n'est accordée⁶⁴.

(iii) La rentabilité de l'investissement par opposition aux paramètres d'autorisation

Finalement, la SAAQ prétend à une incompatibilité entre la façon de concevoir l'encadrement budgétaire du programme CASA et le fonctionnement de la reddition de comptes en vertu de la LGRI.

Pour la SAAQ, le programme CASA aurait été approuvé par son conseil d'administration sur la base d'un modèle axé sur la rentabilité de l'investissement, et non sur les paramètres usuels de la LGRI, soit la portée, le coût et l'échéancier⁶⁵. L'encadrement financier du programme CASA serait fait à partir d'un engagement de ne pas augmenter la tarification des personnes usagères et de procéder au remboursement de leur dette au ministère des Finances du Québec (MFQ)⁶⁶. Bref, tout le programme reposerait sur l'atteinte de bénéfices : du moment où l'investissement n'excéderait pas les bénéfices, la SAAQ respecterait son cadre financier⁶⁷. La société d'État n'a donc présenté ni dossier d'opportunité ni dossier d'affaires au gouvernement⁶⁸.

⁵⁸ Pièce 56_P-581, Échange courriel entre Pierre E. Rodrigue et Nadine Gamache du 8 octobre 2020; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 197-198.

⁵⁹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 62.

⁶⁰ Pièce 56_P-607, Courriel entre Élodie Hudon-Chabot et Catherine Bourque-Barrette du 21 avril 2022 concernant la régularisation du SIGRI; Pièce 56_P-599, Échange courriel entre Benoît Lavigne et Élodie Hudon-Chabot du 22 juin 2021; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 203-204.

⁶¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 219-220.

⁶² Pièce 56_P-599, Échange courriel entre Benoît Lavigne et Élodie Hudon-Chabot du 22 juin 2021, p. 1-3; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 203-204.

⁶³ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 220-221.

⁶⁴ *ibid.*, p. 203; Pièce 56_P-607, Courriel entre Élodie Hudon-Chabot et Catherine Bourque-Barrette du 21 avril 2022 concernant la régularisation du SIGRI.

⁶⁵ Pièce 56_P-585, Note d'information destinée au secrétaire du 28 octobre 2020, p. 1; Pièce 56_P-627, Courriel de Mylène Martel du 15 avril 2024, avec la note d'information cotée sous PR46 et une lettre à Denis Marsolais, en liasse, p. 4.

⁶⁶ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 178.

⁶⁷ *ibid.*, p. 180.

⁶⁸ *ibid.*, p. 50-51.

Ainsi, la SAAQ se plaint de l'incompatibilité entre sa vision de l'organisation d'un programme et les concepts de la LGRI. Selon elle, les exigences de la LGRI seraient difficilement conciliables avec un programme géré en mode agile, fondé sur une planification évolutive plutôt que stabilisée⁶⁹. L'approche agile de la SAAQ dans le cadre du programme CASA repose sur l'analyse de l'écart entre le résultat que produit la solution telle que vendue par SAP et celui que vise la personnalisation, puis sur des ajustements itératifs, dans un processus où les exigences fonctionnelles se présentaient en cours de développement⁷⁰.

Il est vrai que le cadre financier de la SAAQ, entériné par le conseil d'administration, repose grandement sur l'atteinte de bénéfices quantitatifs⁷¹. Par contre, il n'en découle pas pour autant que le programme n'est pas encadré par le conseil d'administration de la SAAQ quant à sa portée, à son coût et à son échéancier⁷².

Bref, l'absence de paramètres d'autorisation, notamment d'un dossier d'affaires, complexifie grandement le travail du DPI. Il n'a pas de base objective pour vérifier si les déclarations budgétaires au SIGRI sont conformes aux paramètres initiaux du projet et ainsi valider si un projet dépasse ou non les coûts prévus⁷³.

C/ Le manque de volonté de la SAAQ et du gouvernement à résoudre le problème

Durant une bonne partie de l'existence du programme CASA, le DPI est pleinement conscient que la façon dont la SAAQ conçoit la reddition de comptes ne correspond pas à ce qu'exigent les outils de reddition de comptes de la LGRI (sous-section i). Dès 2018, le gouvernement aurait dû s'assurer d'accompagner la société d'État dans la mise en œuvre de la réforme de la LGRI. Il exige des mesures de redressement (sous-section ii) et explore avec la SAAQ la possibilité de lui octroyer une nouvelle dérogation (sous-section iii). La tentative avorte, mais la société d'État continue d'agir comme si elle n'était pas assujettie à la LGRI réformée (sous-section iv), et le gouvernement la laisse faire (sous-section v).

⁶⁹ *ibid.*, p. 151-152.

⁷⁰ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 308.

⁷¹ Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 16-18.

⁷² Pièce 42_P-262, Procès-verbal du CA du 18 mai 2017, p. 5.

⁷³ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 124-128 et 264.

(i) L'identification du problème (août 2020)

À l'été 2020, nous l'avons vu, la SAAQ informe succinctement certains représentants gouvernementaux des replanifications qui occasionnent un report du déploiement de la livraison 2. Le DPI d'alors, Pierre E. Rodrigue, et le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, Éric Caire, sont mis au courant⁷⁴. À ce moment-là, sept projets liés au programme CASA sont publiés au Tableau de bord, pour un total de 157 millions \$⁷⁵.

Après que la SAAQ lui envoie des informations sur la dernière replanification, le bureau du Sous-secrétariat du dirigeant principal de l'information et de la transformation numérique (SSDPITN) effectue un constat concernant la conformité du programme CASA aux règles en vigueur⁷⁶. Le SSDPITN semble avoir de la difficulté à associer l'annonce récente de la replanification avec un projet inscrit au SIGRI. On note qu'il « semblerait que le projet en question corresponde au projet “30210 Réalisation lot 10 livraison CASA” [sic] déclaré par la SAAQ dans SIGRI⁷⁷ ». On constate toutefois que ce nom de projet ne correspond pas aux noms de projets qui figurent dans le document en format paysage résumant des points saillants – qu'on appelle un napperon – que reçoit le DPI à l'été 2020. Dans les faits, ce projet correspond au lot 10 de la livraison 2, l'un des trois durant lesquels cette livraison est réalisée, comme on l'a vu à la figure 19 reproduite ci-dessus.

Le SSDPITN constate surtout que l'information reçue par Pierre E. Rodrigue sur la replanification constitue un changement de portée⁷⁸. Un tel changement correspond à « toute modification des fonctionnalités offertes par la solution d'affaires ou les clientèles destinées à l'utiliser, qui compromet l'atteinte des objectifs du projet ou ses bénéfices escomptés⁷⁹ ». Rappelons qu'à partir de la troisième replanification, les bénéfices escomptés par CASA deviennent substantiellement plus faibles qu'à l'origine (2 %)⁸⁰. En raison de ce changement de portée, le projet « 30210 Réalisation lot 10 livraison CASA » devient juridiquement un nouveau projet qui requiert une nouvelle autorisation du Conseil du trésor si le budget prévu dépasse le seuil de 10 millions \$⁸¹. Considérant que ce projet présente un coût de 109 millions \$, qu'il avait débuté en juin 2018, qu'il était à la phase de planification depuis novembre 2018 et que la phase d'exécution était prévue pour décembre 2020, il était pleinement visé par les modifications législatives et réglementaires de la LGRI et a « débuté en défaut du cadre légal et réglementaire en vigueur⁸² ». Une autorisation du Conseil du trésor était nécessaire avant que le projet passe à la phase d'exécution⁸³.

⁷⁴ Pièce 56_P-573, Statutaire générale DPI avec le ministre Éric Caire du 14 août 2020, p. 4. Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 308-309).

⁷⁵ Pièce 56_P-571, Note préparée dans le cadre de l'étude des crédits de 2020 concernant le projet CASA, p. 1.

⁷⁶ Pièce 56_P-574, Projet de courriel pour la SAAQ, daté du 17 août 2020, p. 2.

⁷⁷ *ibid.*, p. 2 [« (sic) » dans l'original].

⁷⁸ *ibid.*, p. 2.

⁷⁹ Pièce 56_P-563, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2020, p. 16 (art. 39 al. 2) [soulignement ajouté].

⁸⁰ Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9 et 11.

⁸¹ Pièce 56_P-563, *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, version de 2020, p. 16 (art. 39);

Pièce 56_P-574, Projet de courriel pour la SAAQ, daté du 17 août 2020, p. 2.

⁸² Pièce 56_P-574, Projet de courriel pour la SAAQ, daté du 17 août 2020, p. 2.

⁸³ *ibid.*, p. 2.

(ii) Les mesures de redressement exigées (août 2020)

Le 31 août 2020, le DPI transmet, par l'entremise de son directeur François Collin, une note au secrétaire du Conseil du trésor, Éric Ducharme, pour lui faire part des nombreux problèmes constatés par son sous-secrétariat dans la reddition de comptes de CASA. Il lui fait remarquer que le morcellement des projets dans le SIGRI rend difficile, pour le SSDPITN, l'obtention d'un « portrait précis et complet du programme CASA⁸⁴ ». Pierre E. Rodrigue informe Éric Ducharme que le lot 10 est « possiblement en défaut du cadre légal et réglementaire » pour ne pas avoir été autorisé par le Conseil du trésor⁸⁵. Pierre E. Rodrigue présente ainsi à son supérieur plusieurs leviers légaux à sa disposition en vertu de la LGRI pour tenter d'éclaircir la situation :

1. Exiger une reddition de comptes à l'égard d'un projet, portant sur les aspects que le DPI détermine⁸⁶.
2. Mettre en place des mesures d'accompagnement à l'égard d'un projet, telle l'assistance d'un comité de vigie⁸⁷.
3. Confier la réalisation d'un projet à un autre organisme public⁸⁸.
4. Exercer des pouvoirs de vérification portant sur la gestion des projets⁸⁹.

Au regard de ces options, le DPI recommande au secrétaire du Conseil du trésor de tenir une rencontre avec la présidente-directrice générale de la SAAQ pour obtenir une reddition de comptes portant sur le programme CASA et ses projets, vérifier l'adéquation des informations inscrites au SIGRI, instaurer le dépôt d'une revue des projets sur une base trimestrielle et assurer la transmission au DPI des rapports de l'auditeur externe⁹⁰.

(iii) L'option de l'octroi d'une nouvelle dérogation (à partir d'octobre 2020)

La rencontre que suggère Pierre E. Rodrigue à Éric Ducharme se tient avec la SAAQ le 2 octobre 2020. Il en sera fait mention au prochain chapitre⁹¹. Pour l'instant, il suffit de dire que cette réunion ouvre des discussions entre le gouvernement et la SAAQ sur la façon pour celle-ci de se conformer à l'encadrement législatif et sur la façon de permettre au DPI de faire le suivi du programme CASA⁹². Le SSDPITN travaille avec la SAAQ afin de rétablir la publication de CASA au Tableau de bord. Plusieurs options sont examinées pour résoudre les problèmes liés aux autorisations et à la publication des projets au Tableau de bord⁹³.

⁸⁴ Pièce 56_P-575, Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse, p. 4.

⁸⁵ *ibid.*, p. 4.

⁸⁶ Pièce 56_P-557, Projet de loi no 135 – *Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28, p. 11 (art. 16.4); Pièce 56_P-575, Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse, p. 4.

⁸⁷ Pièce 56_P-557, Projet de loi no 135 – *Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28, p. 11-12 (art. 16.5); Pièce 56_P-575, Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse, p. 5.

⁸⁸ Pièce 56_P-556, Projet de loi n° 133 – *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2011, c. 19, p. 13-14 (art. 22); Pièce 56_P-575, Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse, p. 4.

⁸⁹ Pièce 56_P-557, Projet de loi no 135 – *Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.Q. 2017, c. 28, p. 14 (art. 22.2 à 22.4); Pièce 56_P-575, Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse, p. 5.

⁹⁰ Pièce 56_P-575, Échange courriel du 31 août 2020 avec note d'information en liasse, p. 6.

⁹¹ Voir partie III, chapitre 12, section B (i) (p. 336-338).

⁹² Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 151.

⁹³ Pièce 56_P-585, Note d'information destinée au secrétaire du 28 octobre 2020, p. 1-2.

En ce qui a trait au premier problème, relatif au seuil d'autorisation de 10 millions \$, une première option consiste à considérer le programme CASA comme un seul projet assorti de paramètres d'autorisation⁹⁴. Karl Malenfant s'oppose à cette option en se fondant sur la conception, présentée ci-dessus, voulant que le programme ait été approuvé par le conseil d'administration de la SAAQ sur la base d'un modèle axé sur la rentabilité de l'investissement, et non sur les paramètres usuels de la LGGRI (portée, coût et échéancier)⁹⁵. La seconde option envisagée est de reconnaître comme des projets au sens de la LGGRI tous les projets qui composent le programme CASA⁹⁶. Or, cette option nécessite soit que le Conseil du trésor autorise chaque projet du programme CASA dépassant le seuil de 10 millions \$, soit que la SAAQ obtienne une nouvelle dérogation de la part du Conseil du trésor qui la dispenserait d'une telle autorisation⁹⁷.

Quant au deuxième problème, soit la difficulté d'obtenir de l'information fiable et complète sur l'ensemble du programme, deux options sont aussi envisagées. D'abord, le DPI pourrait, en vertu de la loi, exiger une reddition de comptes à la SAAQ⁹⁸. Autrement, si la SAAQ réobtient une dérogation quant à l'autorisation de ses projets, le Conseil du trésor pourrait imposer une reddition de comptes pour chaque projet autorisé, voire des mesures d'accompagnement si nécessaire⁹⁹.

La recommandation du DPI au terme de la négociation avec la SAAQ est de permettre à cette dernière d'obtenir une nouvelle dérogation du Conseil du trésor pour qu'elle autorise à l'interne ses projets excédant 10 millions \$ sous condition qu'elle fasse une reddition de comptes pour chacun de ses projets. L'accord du SCT au maintien de l'autonomie de la SAAQ a comme contrepartie la transmission au DPI des suivis de projets qui sont faits à l'interne¹⁰⁰. Cette recommandation du DPI est acceptée par le ministre délégué à la Transformation numérique, Éric Caire, et le secrétaire du Conseil du trésor, Éric Ducharme¹⁰¹. La SAAQ est donc autorisée à produire une demande de dérogation au Conseil du trésor. Cette solution rétablirait un cadre minimal de contrôle informationnel et de suivi, sans recourir à l'intervention du Conseil du trésor pour l'approbation de chaque projet¹⁰². La SAAQ doit pour ce faire obtenir l'autorisation du ministre des Transports, condition à laquelle Karl Malenfant s'opposera sans succès¹⁰³. Celui-ci tient à « distinguer le politique » du conseil d'administration¹⁰⁴.

⁹⁴ *ibid.*, p. 1.

⁹⁵ *ibid.*, p. 1; Pièce 56_P-627, Courriel de Mylène Martel du 15 avril 2024, avec la note d'information cotée sous PR46 et une lettre à Denis Marsolais, en liasse, p. 4; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 50-51.

⁹⁶ Pièce 56_P-585, Note d'information destinée au secrétaire du 28 octobre 2020, p. 1-2.

⁹⁷ *ibid.*, p. 2.

⁹⁸ *ibid.*, p. 2.

⁹⁹ *ibid.*, p. 2.

¹⁰⁰ Pièce 56_P-590, Projet de CT, p. 17.

¹⁰¹ Pièce 56_P-586, Courriel de Sylvie Bolduc et à Nadine Gamache, Pierre E. Rodrigue et François Collin du 6 novembre 2020, p. 1; Pièce 56_P-587, Courriel du 2 novembre 2020 de François Collin avec tableau des projets de la SAAQ et la note d'information cotée PR24, p. 1.

¹⁰² Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 214-215.

¹⁰³ Pièce 56_P-584, Échange courriel impliquant Pierre E. Rodrigue, Nadine Gamache et Sylvain Cloutier du 27 octobre 2020, p. 1-3; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 206.

¹⁰⁴ Pièce 56_P-584, Échange courriel impliquant Pierre E. Rodrigue, Nadine Gamache et Sylvain Cloutier du 27 octobre 2020, p. 1-3; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 206.

La demande de dérogation est préparée au tournant de l'année 2021¹⁰⁵. Elle combine deux requêtes distinctes : la demande portant sur une dérogation aux règles d'autorisation des projets en ressources informationnelles ainsi qu'une demande relative à une augmentation importante de l'effectif de la SAAQ, soit 350 équivalents temps complet (ETC) supplémentaires¹⁰⁶. Karl Malenfant et Francine Lépinay, de la SAAQ, Pierre E. Rodrigue et Danièle Cantin, secrétaire associée aux politiques budgétaires et aux programmes au Conseil du trésor, préparent conjointement cette demande¹⁰⁷.

(iv) L'absence d'une nouvelle dérogation

En mars et en avril 2021, le projet de dérogation fait l'objet de discussions au cabinet du ministre des Transports, François Bonnardel, afin que ce dernier l'autorise¹⁰⁸. La preuve révèle qu'à cette étape, le cabinet de François Bonnardel refuse d'autoriser la demande parce que le nombre d'ETC demandés est trop élevé¹⁰⁹. Le cabinet demande à la SAAQ de scinder ses demandes, ce qui n'a jamais été fait¹¹⁰. Dans ce contexte, la société d'État ne dépose jamais sa demande de dérogation, y compris la demande de dérogation à la LGRI qui y était intégrée, au Conseil du trésor pour la faire approuver¹¹¹.

En juin 2021¹¹², en réponse à Élodie Hudon-Chabot, cheffe du service de la planification et de la gestion globale des budgets à la SAAQ et conseillère financière en projets d'investissement au bureau de programme, qui prétend que la société d'État peut gérer seule l'autorisation de ses projets, un directeur du SSDPITN lui mentionne qu'il n'a pas pris connaissance de la directive du Conseil du trésor et lui demande de la lui transmettre. En janvier 2022, plusieurs membres du personnel du SSDPITN constatent qu'ils n'ont jamais reçu la demande¹¹³. Ces constats contrastent avec l'affirmation de Karl Malenfant selon laquelle la demande aurait été transmise au cabinet de la présidente du Conseil du trésor, Sonia LeBel, en avril 2021¹¹⁴.

¹⁰⁵ Témoignage de Danièle Cantin, 7 octobre 2025, p. 205-207; Pièce 71_P-954.2, Courriel de Danièle Cantin à Francine Lépinay, daté du 19 janvier 2021 à 23 h 14.

¹⁰⁶ Pièce 56_P-590, Projet de CT, p. 2-6; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 73-74.

¹⁰⁷ Témoignage de Danièle Cantin, 7 octobre 2025, p. 205-206; Pièce 56_P-595, Courriel du 20 avril 2021 de François Collin à Karl Courchesne, Pierre E. Rodrigue et Kathleen Munger, p. 2; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 73-74.

¹⁰⁸ Pièce 51_P-467, Courriel et ses pièces jointes du 11 mars 2021 d'Alain Généreux à Sébastien Lépine au sujet des ETC de la SAAQ, en liasse.

¹⁰⁹ Témoignage de Sébastien Lépine, 21 août 2025, p. 41-42; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 275-276.

¹¹⁰ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 275.

¹¹¹ Témoignage de Danièle Cantin, 7 octobre 2025, p. 224; Pièce 56_P-633, Courriel entre Jean-Philip Tremblay, Ann-Marie Hébert-Caron et Kathleen Munger du 8 mars 2023.

¹¹² Pièce 56_P-599, Échange courriel entre Benoît Lavigne et Élodie Hudon-Chabot du 22 juin 2021, p. 1.

¹¹³ Pièce 56_P-604, Courriel de Kathleen Munger du 8 au 11 janvier 2022 concernant l'envoi du CT, p. 1-2. Voir aussi Pièce 56_P-632, Courriel de Kathleen Munger à Pierre E. Rodrigue du 8 mars 2023 concernant la dérogation de la SAAQ, p. 1.

¹¹⁴ Pièce 56_P-594, Courriel du 16 avril 2021 de Karl Malenfant à Pierre E. Rodrigue.

(v) Le laisser-aller gouvernemental face à l'insubordination de la SAAQ

Il appert de la preuve qu'à partir du refus de François Bonnardel d'autoriser la demande, la SAAQ n'entreprend aucune démarche visant à la faire progresser. Elle se comporte comme si elle avait été acceptée, sur le plan tant de l'autorisation des projets¹¹⁵ que de l'augmentation de l'effectif¹¹⁶.

Certes, les projets en lien avec CASA étaient identifiables dans le SIGRI, mais avec les défauts de fragmentation exposés ci-dessus¹¹⁷. L'absence de dossier d'affaires a privé le DPI des paramètres de référence nécessaires à l'analyse du coût, de l'échéancier et de la portée des projets¹¹⁸. De même, la SAAQ obtient *de facto* son autonomie, sans pour autant que les mécanismes de reddition de comptes envisagés dans la demande au Conseil du trésor soient mis en œuvre, comme la transmission des suivis présentés au comité d'audit et des rapports de l'auditeur externe¹¹⁹. Aucune preuve d'envoi ou de réception des tableaux de bord de gestion à Pierre E. Rodrigue n'a pu être retracée¹²⁰. La majorité des projets du programme CASA n'étaient pas diffusés au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles en raison de leur courte durée¹²¹. En 2022, Élodie Hudon-Chabot tente même de publier au Tableau de bord pendant une journée une série de projets liés à CASA de manière à pouvoir les fermer¹²².

Bref, le gouvernement n'implante jamais concrètement la réforme de 2017 auprès de la SAAQ. Celle-ci fait fi de l'encadrement juridique sans que l'administration publique centrale l'inquiète. C'est dans ce contexte, alors que le DPI manque d'information sur le programme, que se poursuit le développement de la livraison 2.

-
- 115** Aucun projet n'est autorisé par le Conseil du trésor (Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 49-50 et 203-204), alors que plusieurs d'entre eux excèdent les 10 millions \$ (Pièce 56_P-649, Rapport – Programmation et bilan de la SAAQ du 30 juin 2020 à juin 2024, en liasse, p. 24-25).
- 116** Témoignage de Danièle Cantin, 7 octobre 2025, p. 204 et 225.
- 117** Pièce 56_P-649, Rapport – Programmation et bilan de la SAAQ du 30 juin 2020 à juin 2024, en liasse, p. 24-25; Pièce 56_P-629, Échange courriel entre Pierre E. Rodrigue et Kathleen Munger du 14 mars 2023, p. 1.
- 118** Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 126, 203-204 et 214-216.
- 119** *ibid.*, p. 213.
- 120** Pièce 74_P-1118.2, Preuve(s) d'envoi s'il y a lieu des tableaux de bord, présentations aux administrateurs de la société, à Pierre E. Rodrigue (relié à 56_P-609).
- 121** Pièce 56_P-629, Échange courriel entre Pierre E. Rodrigue et Kathleen Munger du 14 mars 2023, p. 1.
- 122** Pièce 56_P-607, Courriel entre Élodie Hudon-Chabot et Catherine Bourque-Barrette du 21 avril 2022 concernant la régularisation du SIGRI.
-

CHAPITRE 12 – LES RÉPERCUSSIONS DU RÈGLEMENT À L'AMIABLE SUR LA LIVRAISON 2 ET LA QUÊTE POUR FINANCER LE PROGRAMME (2020-2022)

À la suite du règlement à l'amiable entre l'Alliance et la SAAQ, la livraison 2 se poursuit selon les paramètres prévus dans cette entente. Cette dernière a des conséquences sur l'organisation du programme et ses finances (section A). Ces conséquences ne sont pas communiquées en toute transparence aux personnes qui représentent le gouvernement (section B). Par contraste, les fonctionnaires ont accès à des informations plus exactes sur les répercussions financières de la replanification en raison de la reddition de comptes concernant le remboursement du déficit cumulé (section C). En 2022, à son arrivée comme président-directeur général de la SAAQ, Denis Marsolais doit donc rapidement trouver une solution pour maintenir le financement du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) (section D). Il procédera à un audit externe pour analyser le déroulement de la livraison 2 (section E). Finalement, à l'automne 2022, une stratégie contractuelle sera convenue avec le conseil d'administration pour poursuivre le financement de CASA (section F).

A/ Les conséquences du règlement à l'amiable sur la gestion du programme CASA

La réalisation de la livraison 2 se poursuit à la suite de la transaction. Le règlement à l'amiable divise l'exécution de la livraison 2 en 13 cycles d'exécution (cycles 8 à 20), ayant une durée plus courte que celle qui avait été prévue pour les lots¹. La SAAQ a bon espoir de mettre derrière elle les litiges et les surprises dans la planification de la livraison 2².

La transaction prévoit que les parties doivent signer le Plan de qualité programme (PQP)³. Ce document spécifie les normes, les pratiques et les activités nécessaires pour garantir la qualité d'un projet ou d'un service. Il vient donc détailler les éléments relatifs à l'organisation, aux modalités et aux mécanismes de gestion de projet⁴. LGS/IBM et la SAAQ entérinent le PQP le 22 avril 2021⁵. Selon Daniel Pelletier, directeur de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP), si le PQP avait été conclu en amont comme le prévoyait le contrat, plusieurs problèmes mentionnés dans la transaction auraient été évités⁶, affirmation que la Commission ne peut confirmer ou infirmer sur la base de la preuve administrée.

Le problème du PQP réglé, la SAAQ doit toujours trouver le moyen par lequel elle financera l'augmentation des coûts (sous-section i). De plus, elle change ses pratiques en matière de reddition de comptes financière (sous-section ii).

1 Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS du 30 septembre 2020, p. 2 (paragr. 3.1.1 et 3.1.2) et 8; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 26.

2 Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 235-237.

3 Pièce 41_P-242, Transaction entre la SAAQ et LGS, 30 septembre 2020, p. 4 (paragr. 5.1).

4 Voir partie III, chapitre 8, section E (ii) (p. 244-245). Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 89.

5 Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 89.

6 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 254.

(i) Le choix du mode de financement de l'augmentation des coûts

Comme indiqué dans le précédent chapitre, la transaction reconnaît une augmentation du budget du programme CASA de 231 millions \$ pour mettre fin au litige entre la SAAQ et l'Alliance⁷. Cette somme est composée de 96 millions \$ en valeur de travaux que la SAAQ effectuera elle-même et de 135 millions \$ que la SAAQ doit verser à LGS/IBM⁸. Par conséquent, LGS/IBM s'attend à l'époque à ce que soit conclu un avenant au contrat précisant l'octroi d'un tel montant⁹. La date de signature de la transaction (30 septembre 2020) est d'ailleurs associée à cette attente : il s'agit de la fin du trimestre financier d'IBM (la maison mère de LGS)¹⁰. La conclusion de la transaction permet donc à IBM de comptabiliser des revenus supplémentaires de l'ordre de 135 millions \$¹¹.

Or, la SAAQ et l'Alliance ne concluent aucun avenant en 2020 afin d'augmenter la valeur totale du contrat. À l'époque, la SAAQ n'en voit pas la nécessité. Elle indique à LGS/IBM que « [p]our l'instant, il reste des sommes à l'intérieur du contrat¹² ». Nathalie Tremblay n'a pas le souvenir d'une réflexion précise sur la décision de procéder ou non par avenant, mais, selon elle, l'état d'esprit à l'époque est de ne donner aucun montant supplémentaire à LGS/IBM¹³. Karl Malenfant est du même avis¹⁴. Ni la vice-présidente aux finances et au contrôle organisationnel, Francine Lépinay, ni la comptable du projet, Élodie Hudon-Chabot, n'ont le souvenir d'en avoir discuté avec qui que ce soit à cette époque¹⁵.

La SAAQ finance donc les sommes supplémentaires à verser à LGS/IBM à même les enveloppes prévues au contrat pour couvrir la récurrence¹⁶. Rappelons que le contrat de services professionnels contenait deux enveloppes budgétaires¹⁷. Une première – l'enveloppe relative au projet – correspond à l'investissement réalisé pour concevoir l'outil technologique¹⁸ et l'autre – l'enveloppe de récurrence – consiste en une banque d'heures de services professionnels afin d'ajuster la solution et d'assurer sa maintenance dans les années suivant sa mise en service¹⁹. Selon Nathalie Tremblay, la décision d'utiliser l'enveloppe de récurrence pour financer l'augmentation des coûts du projet venait de Francine Lépinay²⁰. Pour Nathalie Tremblay et Karl Malenfant, rien n'empêchait la SAAQ de réaffecter ainsi des sommes prévues au contrat²¹. Comme indiqué précédemment, la Commission est incapable de trouver, dans le contrat avec l'Alliance, un fondement à cette prétention²².

⁷ Voir partie III, chapitre 10, section H (i) (p. 315).

⁸ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion, 8 octobre 2020, p. 4.

⁹ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 98.

¹⁰ *ibid.*, p. 98.

¹¹ *ibid.*, p. 98-99; Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 66.

¹² Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 100.

¹³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 66 et 74.

¹⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 75 et 79.

¹⁵ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 170; Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 183.

¹⁶ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 191-192.

¹⁷ Voir partie III, chapitre 8, section B (iii) (p. 232).

¹⁸ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 32-33.

¹⁹ *ibid.*, p. 32-33.

²⁰ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 78.

²¹ *ibid.*, p. 43-44; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 90.

²² Voir généralement partie IV, chapitre 9 (p. 473).

Une telle décision ne contredit pas la façon dont la SAAQ compose avec les augmentations de coûts depuis le début du programme. Dès la signature du contrat avec l'Alliance, lorsque la SAAQ modifie à son désavantage le bordereau de prix des services professionnels²³, elle décide de ne pas procéder par avenant²⁴. Ensuite, à l'été 2019, à la deuxième replanification de la livraison 2²⁵, la SAAQ diminue les sommes affectées à la récurrence du projet pour financer les augmentations de coûts du développement²⁶. Bref, dans la gestion des conséquences de la transaction, la SAAQ se comporte comme elle l'a toujours fait depuis le début du programme, c'est-à-dire en considérant qu'elle peut faire varier à sa guise les différentes enveloppes du contrat²⁷.

L'utilisation de la récurrence pour financer les montants dus à LGS/IBM à l'automne 2020 fonctionne dans la mesure où, au moment de la transaction, il reste encore des sommes importantes à être versées à l'Alliance en vertu du contrat. En octobre 2020, la SAAQ n'a versé que 271 millions \$ sur la valeur totale du contrat de 458 millions \$, soit un solde de 188 millions \$²⁸. Bien que ces sommes semblent suffisantes pour terminer la livraison 2²⁹, il est évident pour la SAAQ que la transaction épuise les sommes prévues au contrat avant l'échéance de 2027³⁰. La SAAQ ne pourra notamment plus payer les licences à SAP si le montant total du contrat n'est pas rehaussé³¹.

Bref, malgré la décision de ne pas conclure d'avenant à l'automne 2020, la SAAQ sait qu'elle ne fait que repousser une échéance inévitable. En octobre 2020, un projet de présentation destinée au comité mixte formé du comité des technologies de l'information et du comité actif-passif et vérification (CTI-CAPV) du conseil d'administration comprend une estimation de l'augmentation nécessaire du contrat de 20 millions \$ à 30 millions \$ en 2022³². La présentation finale aux administrateurs ne comprend finalement aucun montant, n'évoquant que la « [p]ossibilité de devoir augmenter la valeur du contrat en 2022 pour terminer la Livraison 2³³ ». La Commission comprend que, dès ce moment, la SAAQ est consciente que les sommes prévues au contrat seront insuffisantes pour réaliser la livraison 3, qui vise les fonctions d'assurance de la SAAQ, et pour pourvoir à la récurrence. Vers la fin de l'année 2022, les sommes prévues au contrat seront épuisées et un avenant sera à ce moment-là inévitable³⁴.

La décision de ne pas conclure d'avenant fait en sorte que la SAAQ n'a rien à publier dans le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO). Nathalie Tremblay a déclaré que si un avenant avait été conclu, la dépense supplémentaire aurait nécessairement été publiée³⁵. Selon elle, la transaction entraînait une réduction de la portée du contrat, puisque la SAAQ obtenait moins de services (la récurrence) pour le même montant³⁶. De même, du côté de LGS/IBM, en l'absence d'avenant, les revenus sont rétroactivement annulés dans ses états financiers, avec les conséquences que cette opération a sur les profits de l'entreprise et la rémunération de certaines personnes³⁷.

²³ Voir partie III, chapitre 7, section B (p. 226-227).

²⁴ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 61-63.

²⁵ Voir partie III, chapitre 10, section C (iv) (p. 296-298).

²⁶ Voir à titre d'exemple : Pièce 73_P-991.1, Présentation « Suivi du projet CASA au CTI-CAPV », 17 septembre 2019, p. 15.

²⁷ Voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

²⁸ Pièce 73_P-995, Présentation du CD-SAAQ au CTI-CAPV du 15 octobre 2020, p. 14.

²⁹ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 181-182; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 72-74;

Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 80-81.

³⁰ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 72-73.

³¹ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 181.

³² Pièce 77_P-1749, Présentation intitulée « Résultats de la médiation », 8 octobre 2020, p. 11-12.

³³ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion, 8 octobre 2020, p. 9.

³⁴ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 193. Voir aussi Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 70.

³⁵ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 46.

³⁶ *ibid.*, p. 43.

³⁷ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 99-100.

(ii) Les changements apportés aux pratiques de reddition de comptes financière

Outre la diminution des sommes consacrées à la récurrence dans le contrat, la transaction a une autre conséquence majeure sur le suivi du projet : la réinitialisation de l'échéancier et des coûts par suite de la dernière replanification. La Commission note également la disparition des coûts internes de la récurrence dans la reddition de comptes financière de la SAAQ.

Comme nous l'avons vu, la transaction augmente le coût total du programme CASA à 682 millions \$, notamment à 416 millions \$ pour la livraison 2³⁸. À partir de ce moment, le suivi du programme se fait en fonction de ces nouveaux budgets et non plus à partir du budget initial du projet³⁹. À titre d'exemple, dans le tableau de bord présenté au CTI-CAPV du 15 octobre 2020, la direction de la SAAQ indique que les délais et les coûts de la livraison 2 sont au vert⁴⁰. Rappelons qu'à ce moment-là la livraison 2 dépasse considérablement l'échéancier et le budget prévus au moment du démarrage du programme⁴¹. Toutefois, elle se déroule conformément à la planification faite le mois précédent⁴².

Cette réinitialisation est fondée sur l'autorisation d'aller de l'avant avec un budget de projet modifié⁴³. En l'absence d'une révision des délais et du budget, il serait difficile pour quiconque de faire un suivi réaliste de la nouvelle réalité du projet⁴⁴. La Commission comprend qu'il s'agit d'une pratique usuelle en matière de gestion de projets. Toutefois, cette pratique occasionnera des représentations trompeuses lorsqu'elle sera appliquée à la reddition de comptes externe⁴⁵.

La Commission constate aussi que, 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 technologique⁴⁶. Le tableau 14 présente un exemple tiré d'une présentation au CTI-CAPV du mois de décembre 2021. À partir de ce moment, toute la reddition de comptes ne se fait qu'en fonction du budget de développement du programme CASA (sommes versées à l'Alliance et efforts internes à la SAAQ), indiqué à la ligne du haut, et en fonction de l'affectation des sommes du contrat avec l'Alliance (sommes consacrées au budget de développement du programme et sommes consacrées à la récurrence), dans la colonne de gauche. Antérieurement, la reddition de comptes, particulièrement quant au calcul des bénéfices du programme, présentait aussi les efforts internes de la SAAQ pour la récurrence⁴⁷, une information désormais absente, tout comme les totaux des coûts internes de la SAAQ, ceux de la récurrence et ceux du programme CASA dans son entièreté (en bas à droite).

³⁸ Voir partie III, chapitre 10, section H (ii), tableau 12 (p. 317).

³⁹ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 88-90; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 325-326.

⁴⁰ Pièce 73_P-995, Présentation du CD-SAAQ au CTI-CAPV, 15 octobre 2020, p. 5.

⁴¹ Selon le plan initial, la livraison 2 devait coûter 101 millions \$ et se terminer en décembre 2019 (Pièce 74_P-1429, Bordereau de prix révisé du 28 juin 2017, p. 10; Pièce 74_P-1463, Présentation du Suivi du chantier CASA du 1^{er} novembre 2017, p. 4). En octobre 2020, 188 millions \$ sont dépensés et le déploiement est désormais prévu pour décembre 2022 (Pièce 73_P-995, Présentation du CD-SAAQ au CTI-CAPV, 15 octobre 2020, p. 4 et 12).

⁴² Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 89.

⁴³ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 326.

⁴⁴ *ibid.*, p. 326.

⁴⁵ Voir partie III, chapitre 13, section C (ii) (p. 374-375).

⁴⁶ Voir à titre d'exemple : Pièce 74_P-1640.28, Présentation au CTIC-CAPV intitulée « Suivi du projet CASA », 2 décembre 2021, p. 36; Pièce 77_P-1752, Présentation au CA spécial intitulée « Stratégie contractuelle CASA », 14 septembre 2022, p. 4-6 et 12-17.

⁴⁷ Voir à titre d'exemple : Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA le 18 mai 2017, p. 17-18; Pièce 73_P-1013, Rencontre du 17 juin 2019 – Évaluation de la rentabilité, p. 4; Pièce 28_P-99, Présentation au CTI-CAPV – Travaux de réconciliation CASA – 13 février 2020, p. 6.

Tableau 14. Reddition de comptes financière incomplète de la part de la SAAQ (décembre 2021)⁴⁸

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	410 M\$	272 M\$	682 M\$
Récurrence (10 ans)	48 M\$		
Total	458 M\$		

La direction de la SAAQ explique l'absence de mention des efforts internes liés à la récurrence dans les redditions de comptes par la difficulté pour la SAAQ de distinguer les personnes qui travaillent à maintenir le programme CASA en place de celles travaillant généralement dans le domaine des technologies de l'information⁴⁹. Bien que la Commission puisse être sensible à cette difficulté, elle est incapable de comprendre pourquoi ces coûts étaient présentés en début de programme et disparaissent subitement en 2020⁵⁰.

B/ La transparence fluctuante de la SAAQ à l'égard des parlementaires

La SAAQ n'est pas toujours transparente quant aux conséquences de la transaction mentionnées à la section précédente. Elle maintient d'abord le gouvernement dans l'ignorance (sous-section i) avant de révéler le budget total du programme CASA au ministre des Transports au début de l'année 2021 (sous-section ii). Elle transmet ensuite des informations trompeuses à la Commission de l'administration publique (CAP) en mars 2021 (sous-section iii). La Commission remarque par ailleurs que le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale y demeure indifférent (sous-section iv).

(i) Le maintien du gouvernement dans l'ignorance (automne 2020)

Le 2 octobre 2020, deux jours après la signature de la transaction, se tient la rencontre dont nous avons fait mention⁵¹ concernant la gestion du problème signalé par le dirigeant principal de l'information (DPI) quant à la qualité de la reddition de comptes de la SAAQ et à son défaut d'obtenir les autorisations nécessaires pour les projets⁵². Y assistent la présidente-directrice générale de la SAAQ, Nathalie Tremblay, son vice-président aux technologies de l'information, Karl Malenfant, le secrétaire du Conseil du trésor, Éric Ducharme, et le DPI, Pierre E. Rodrigue⁵³.

⁴⁸ Tiré de : Pièce 74_P-1640.28, Présentation au CTIC-CAPV intitulée « Suivi du projet CASA », 2 décembre 2021, p. 36.

⁴⁹ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 296-298; Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 70 et 83.

⁵⁰ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 300-301 et 305.

⁵¹ Voir partie III, chapitre 11, section C (iii) (p. 328-329).

⁵² Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 188. Voir partie III, chapitre 11, section C (iii) (p. 329).

⁵³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 219.

Outre la discussion entourant le respect des règles découlant de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGRI), la SAAQ fait à cette occasion le point sur le déroulement du programme CASA. Pierre E. Rodrigue prend des notes sur la rencontre qui, au regard de la preuve administrée devant la Commission, représentent fidèlement la teneur des discussions⁵⁴.

Tout d'abord, les représentants de la SAAQ indiquent à leurs interlocuteurs que la livraison 2 se passe bien⁵⁵. Cette affirmation est confondante lorsque l'on connaît le déroulement de la livraison 2 depuis son démarrage en 2017⁵⁶. La SAAQ affirme néanmoins qu'elle a réglé un litige avec LGS/IBM et qu'une replanification a pour effet de retrancher une année d'entretien au contrat⁵⁷. Elle indique que ces événements lui permettent de respecter le cadre financier du programme⁵⁸. Rappelons qu'à l'issue de la transaction, la SAAQ sait que les bénéfices que génère CASA sont nettement inférieurs à 2 %⁵⁹.

À aucun moment la SAAQ n'informe le gouvernement des conséquences financières de la transaction (231 millions \$) ni de l'importante augmentation des coûts que connaît le programme CASA dans les derniers mois⁶⁰. Nathalie Tremblay ne le nie pas⁶¹. Elle se défend en indiquant qu'elle est mal à l'aise de transmettre cette information au gouvernement avant que son conseil d'administration en ait pris connaissance⁶². Cette justification a posteriori laisse perplexe. Tout d'abord, l'information sur les augmentations de coûts ne sera pas davantage communiquée au gouvernement dans les semaines suivant la transmission de l'information au conseil d'administration, comme nous le verrons ci-dessous. Ensuite, dès juillet 2020, le conseil d'administration a acquiescé à une part importante de l'augmentation du budget de CASA (614 millions \$ sur les 682 millions \$)⁶³, soit bien avant la rencontre du 2 octobre 2020. Rien n'empêchait la SAAQ de faire part de cette augmentation de coûts substantielle à Pierre E. Rodrigue et à Éric Ducharme, outre une volonté de retarder le moment où le gouvernement prendrait connaissance de telles augmentations de coûts.

Plutôt que de communiquer les informations importantes sur l'explosion des coûts du programme CASA et sur la fonte de ses bénéfices, Nathalie Tremblay indique, lors de la rencontre, devoir possiblement recourir à une augmentation du montant du contrat de l'ordre de 10 %⁶⁴. La documentation ne montre pas qu'elle a auparavant communiqué cette information au conseil d'administration. À juste titre, Pierre E. Rodrigue et Éric Ducharme comprennent qu'il s'agit de l'ordre de grandeur de l'augmentation des coûts, une ampleur qui n'est pas inquiétante pour le gouvernement⁶⁵. Rappelons qu'entre juin 2017 et octobre 2020, l'augmentation du budget du programme CASA est plutôt de l'ordre de 82 %⁶⁶. À la façon dont Nathalie Tremblay présente les informations, les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor présument que le budget du projet correspond au coût du contrat⁶⁷.

⁵⁴ Pièce 56_P-577, Document annoté par Pierre E. Rodrigue lors de la rencontre du 2 octobre 2020 avec Nathalie Tremblay, p. 3-4.

⁵⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 176-177; Pièce 56_P-577, Document annoté par Pierre E. Rodrigue lors de la rencontre du 2 octobre 2020 avec Nathalie Tremblay, p. 3.

⁵⁶ Voir partie III, chapitre 10 (p. 380).

⁵⁷ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 183-185.

⁵⁸ Pièce 56_P-577, Document annoté par Pierre E. Rodrigue lors de la rencontre du 2 octobre 2020 avec Nathalie Tremblay, p. 3; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 177-178 et 181.

⁵⁹ Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 7-10. Six jours suivant la rencontre du 2 octobre 2020, la direction de la SAAQ informera les administrateurs que les bénéfices suivant la transaction sont plutôt de l'ordre de 0,3 % (Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion, 8 octobre 2020, p. 6).

⁶⁰ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 75.

⁶¹ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 220.

⁶² *ibid.*, p. 220.

⁶³ Voir partie III, chapitre 10, section G (ii) (p. 311).

⁶⁴ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 185.

⁶⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 79-80; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 104; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 223.

⁶⁶ Soit 307 millions \$ sur un budget initial de 375 millions \$.

⁶⁷ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 75.

Bref, lors de la rencontre du 2 octobre 2020, les personnes représentant la SAAQ induisent le gouvernement en erreur sur l'état du programme CASA. D'ailleurs, à la suite de la rencontre, Pierre E. Rodrigue transmet à Karl Malenfant une note d'information reprenant les préoccupations du DPI à l'égard de la LGRI. Dans l'introduction de cette note, le DPI indique : « Le programme CASA regroupe un ensemble de projets dont l'envergure totale est estimée à 493 M\$ et qui s'échelonnent jusqu'en 2023⁶⁸. » La Commission ne dispose d'aucune preuve démontrant que la SAAQ a réagi à cette information grossièrement erronée figurant dans un document que lui transmet le DPI.

À l'issue de cette rencontre, les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor ne sont pas inquiets outre mesure du programme CASA. Éric Ducharme et Pierre E. Rodrigue sont conscients qu'il comporte des enjeux, mais Nathalie Tremblay leur démontre qu'elle est bien en maîtrise du dossier⁶⁹. Toutefois, ils conviennent qu'il est important que le Secrétariat du Conseil du trésor garde un œil sur le projet⁷⁰.

La semaine suivante, Pierre E. Rodrigue transmet l'information reçue lors de la rencontre du 2 octobre 2020 au ministre délégué à la Cybersécurité et à la Transformation numérique, Éric Caire⁷¹, bien que ce dernier n'en ait pas souvenir⁷².

La même information est transmise au cabinet du ministre des Transports, François Bonnardel. Dans une discussion téléphonique avec Véronik Aubry, la directrice de cabinet du ministre, Nathalie Tremblay indique avec enthousiasme qu'une transaction a été conclue avec l'Alliance⁷³. Bien que la présidente-directrice générale de la SAAQ n'en ait aucun souvenir, la Commission retient le témoignage de Véronik Aubry affirmant qu'elle a demandé à Nathalie Tremblay si cette transaction avait un effet sur les coûts⁷⁴. Nathalie Tremblay lui aurait alors répondu que la transaction n'avait aucun effet budgétaire sur l'enveloppe de 458 millions \$⁷⁵. Cette version est cohérente avec l'attitude de la SAAQ de dévier les redditions de comptes budgétaires vers le caractère soi-disant fixe du contrat. C'est d'ailleurs ce qui se produit à nouveau dans un état de situation transmis au cabinet de François Bonnardel à la fin d'octobre 2020, où on ne trouve aucune mention des coûts du projet, à l'exception du « contrat de 458 M\$⁷⁶ ».

68 Pièce 56_P-578, Échange de courriels entre Karl Malenfant et Pierre E. Rodrigue avec note d'information en liasse, transmise le 2 octobre 2020, p. 2 [soulignement ajouté].

69 Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 73.

70 *ibid.*, p. 80.

71 Pièce 56_P-580, Statutaire générale du DPI, 9 octobre 2020, avec ordre du jour en liasse, p. 8; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 199-200; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 98-99.

72 Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 55, 62-65 et 96-99.

73 Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 285-287.

74 *ibid.*, p. 285.

75 *ibid.*, p. 285-286.

76 Pièce 49_P-385, Échange de courriels entre la SAAQ et le MTQ, 29 octobre 2020, p. 3.

(ii) La révélation du budget de développement et le suivi fait au ministre des Transports (de janvier à juin 2021)

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 ne portant pas expressément sur le budget du programme, Dave Leclerc, vice-président aux affaires publiques et à la stratégie de prévention routière de la SAAQ, informe Alain Gagné, conseiller politique du ministre François Bonnardel, que le coût du programme CASA tourne autour de 620 à 630 millions \$⁷⁷. Selon Alain Gagné, c'est à ce moment-là qu'il apprend que le budget de CASA est considérablement plus élevé que le contrat de 458 millions \$⁷⁸. Devant la surprise d'Alain Gagné, Dave Leclerc indique que cette somme constitue le coût que la SAAQ est dans l'obligation de communiquer à la Commission de l'administration publique (CAP), mais qu'à l'interne, une enveloppe additionnelle est également consacrée au programme pour inclure les efforts internes⁷⁹.

Pour Alain Gagné, c'est la première fois que le coût global lui est communiqué. Il en informe alors le ministre François Bonnardel ainsi que sa directrice de cabinet, Véronik Aubry⁸⁰. François Bonnardel demande la tenue rapide d'une rencontre avec la direction de la SAAQ pour en savoir davantage et bien comprendre les coûts du programme⁸¹.

La rencontre se tient le 15 février 2021 entre le ministre François Bonnardel et Alain Gagné, pour le cabinet du ministère des Transports, ainsi que diverses personnes représentant la SAAQ, dont Nathalie Tremblay⁸². D'entrée de jeu, celle-ci indique au ministre qu'elle a pris sur elle, à titre de présidente-directrice générale, la responsabilité de régler une situation avec l'Alliance à la satisfaction des deux parties, ce qui permet maintenant de réaliser la livraison 2⁸³. Elle précise que la somme de 458 millions \$ correspond au montant du contrat et que celle de 682 millions \$ constitue le coût du programme⁸⁴. Nathalie Tremblay admet que c'est la première fois qu'elle aborde le coût du programme avec le ministre ou son cabinet⁸⁵. Elle explique que l'enjeu avec l'Alliance était essentiellement lié aux ressources humaines⁸⁶. Un tel résumé du litige est très réducteur. À une question du ministre François Bonnardel, Nathalie Tremblay indique que cela n'a pas pour effet d'augmenter les coûts. Toutefois, elle ne mentionne pas qu'à la suite de la transaction, la SAAQ ne pourrait réaliser certains éléments du programme figurant au contrat⁸⁷. Elle mentionne un bénéfice estimé de 692 millions \$ et affirme que le projet est donc toujours rentable⁸⁸.

⁷⁷ Témoignage d'Alain Gagné, 19 août 2025, p. 141.

⁷⁸ *ibid.*, p. 141-142.

⁷⁹ *ibid.*, p. 142-143.

⁸⁰ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 299, 301; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 247.

⁸¹ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 247.

⁸² Pièce 49_P-386, Invitation Outlook à une rencontre devant avoir lieu le 15 février 2021 et ordre du jour en liasse.

⁸³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 244; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 248.

⁸⁴ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 244; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 248.

⁸⁵ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 245-246.

⁸⁶ Témoignage d'Alain Gagné, 19 août 2025, p. 154.

⁸⁷ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 247.

⁸⁸ Témoignage d'Alain Gagné, 19 août 2025, p. 169.

À la sortie de la rencontre, François Bonnardel et Alain Généreux sont somme toute rassurés et satisfaits des réponses obtenues de Nathalie Tremblay quant à la mise à jour du programme CASA⁸⁹. Toutefois, Alain Généreux devient, selon son témoignage, suspicieux à l'égard de la SAAQ à compter de cette date⁹⁰. C'est à partir de ce moment-là que le cabinet de François Bonnardel, à la demande expresse de ce dernier, reçoit des napperons périodiques, ces documents en format paysage qui résument des points saillants, indiquant que le budget du projet est de 682 millions \$ et que le contrat est de 458 millions \$⁹¹. Il en recevra un en mars et un en juin 2021⁹². Les deux napperons comportent la même mention à côté du solde du contrat : « Sera suffisant pour terminer la Livraison 2 ». À leur lecture, ni François Bonnardel ni Alain Généreux ne déduisent qu'il n'y aura pas assez d'argent pour effectuer la livraison 3⁹³.

(iii) L'information trompeuse transmise à la Commission de l'administration publique (mars 2021)

Nous avons vu qu'en mai 2020, la SAAQ transmet des informations trompeuses à la Commission de l'administration publique (CAP), plus particulièrement quant à l'absence de problèmes contractuels avec CASA en décembre 2019⁹⁴. En 2021, elle récidive.

Un napperon de reddition de comptes est transmis au président de la CAP le 8 mars 2021⁹⁵. Il dresse le portrait du programme CASA tel qu'il se présente en décembre 2020. En dépit des événements de l'année 2020 concernant la livraison 2, l'ensemble des indicateurs sont au vert. Le seul indicateur chiffré du napperon indique que 294 millions \$ du contrat de 458 millions \$ ont été dépensés, laissant un solde de 165 millions \$. On y ajoute la mention : « Suffisant pour compléter la L2 [livraison 2]⁹⁶ ».

Le napperon transmis à la CAP contient quatre informations trompeuses.

Premièrement, l'indicateur vert jouxtant les termes « Respect du contrat » laisse entendre que le contrat conclu avec l'Alliance se poursuit comme prévu. Or, comme nous l'avons vu ci-dessus, à la suite de la transaction, la SAAQ fait le choix d'expurger le contrat d'une partie substantielle de sa portée, à savoir la livraison 3 et l'ensemble des frais récurrents pour les années 2023 à 2027. Avec l'information fournie sur le napperon, il est impossible pour les parlementaires de comprendre cette opération qui change radicalement le contenu du contrat.

Deuxièmement, l'indicateur relatif au remboursement du déficit cumulé est toujours au vert, et on indique que la SAAQ respecte l'échéancier convenu avec le ministère des Finances⁹⁷. Toutefois, comme nous l'avons vu dans un précédent chapitre, dès juillet 2020, la SAAQ sait que l'échéancier de remboursement convenu avec le ministère des Finances n'est plus réaliste, considérant la replanification de la livraison 2⁹⁸.

⁸⁹ *ibid.*, p. 159.

⁹⁰ *ibid.*, p. 175.

⁹¹ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 252.

⁹² Pièce 49_P-402, Échanges courriels entre la SAAQ et le MTQ, datés du 5 mars 2021, p. 5; Pièce 68_P-863, Courriels entre Nadia Fournier et Alain Généreux, intitulés BSC 2021-0364 – suivi trimestriel CASA, 17 et 18 juin 2021 et napperon CASA Suivi trimestriel – mai 2021, en liasse.

⁹³ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 254-255; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 185-187, 189-194 et 271-272.

⁹⁴ Voir partie III, chapitre 10, section F (iii) (p. 306).

⁹⁵ Pièce 73_P-1001, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2021, p. 34.

⁹⁶ *ibid.*, p. 38; Pièce 71_P-955.1, État d'avancement – décembre 2020.

⁹⁷ Pièce 73_P-1001, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2021, p. 38.

⁹⁸ Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 307). Voir Pièce 92_P-1967, Échange courriels entre Francine Lépinay, Samir Hareb et Marc Sirois du 23 juillet 2020 – Avancement des travaux du projet CASA de la SAAQ et remboursement du déficit cumulé, p. 1.

Troisièmement, à côté de la mention indiquant que la livraison 2 a fait l'objet d'une « [r]eplanification », la SAAQ précise que la nouvelle date de déploiement vise à « mitiger les risques de projet induits par la pandémie et par la disponibilité des ressources humaines⁹⁹ ». Cette façon de présenter le dérapage de la livraison 2 est malhonnête. La pandémie de COVID-19 a bien peu à voir avec la troisième replanification¹⁰⁰. Bien que le manque de ressources humaines ait été un enjeu constant pour la livraison 2, le fait d'attribuer le report d'échéance à ce facteur masque les nombreux problèmes de planification et de relations contractuelles qui ont marqué cette phase.

Quatrièmement, le napperon indique que le « projet fait l'objet d'une reddition de comptes sur le Tableau de bord en ressources informationnelles¹⁰¹ ». Pour les raisons expliquées au chapitre précédent, en décembre 2020, le Tableau de bord n'affiche aucun des projets CASA¹⁰².

Le napperon est transmis au cabinet du ministre François Bonnardel¹⁰³. La SAAQ insiste d'ailleurs pour spécifier que le deuxième napperon, celui préparé pour François Bonnardel, intitulé « Avancement détaillé – décembre 2020 », ne sera pas transmis à la CAP¹⁰⁴.

(iv) L'indifférence du ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale

En septembre 2021, après que François Bonnardel découvre le budget total du programme CASA, Alain Généreux échange par courriel avec Marie-Joëlle Dorval-Robitaille, conseillère politique du ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, Éric Caire¹⁰⁵. Alain Généreux s'inquiète de la qualité de l'information qu'il obtient de la SAAQ et vérifie si son homologue a l'heure juste¹⁰⁶. La conseillère transmet à Alain Généreux et à Véronik Aubry le dernier document d'état de situation produit par la SAAQ¹⁰⁷. À la « grande surprise » d'Alain Généreux¹⁰⁸, l'état de situation que la SAAQ transmet au cabinet d'Éric Caire ne fait toujours pas mention du coût du programme, se limitant au montant du contrat de 458 millions \$¹⁰⁹.

Alain Généreux communique à nouveau avec Marie-Joëlle Dorval-Robitaille¹¹⁰. Il réalise pleinement que chaque cabinet du gouvernement a de l'information qui n'est pas cohérente¹¹¹. Après une discussion sur le problème avec le ministre François Bonnardel, il est convenu qu'il est nécessaire d'organiser une rencontre avec tous les intervenants, soit la direction de la SAAQ ainsi que les cabinets des ministres François Bonnardel et Éric Caire¹¹².

⁹⁹ Pièce 71_P-955.1, État d'avancement – décembre 2020.

¹⁰⁰ Voir partie III, chapitre 10, section E (p. 300).

¹⁰¹ Pièce 71_P-955.1, État d'avancement – décembre 2020.

¹⁰² Pièce CESIS_P-2627, *Tableau de bord des projets en ressources informationnelles au Québec*, 1^{er} décembre 2020 ; Pièce CESIS_P-2628, *Tableau de bord des projets en ressources informationnelles au Québec*, 1^{er} janvier 2021.

¹⁰³ Pièce 49_P-402, Échange de courriels entre la SAAQ et le MTQ, datés du 5 mars 2021, p. 1 et 4.

¹⁰⁴ *ibid.*, p. 1 et 5.

¹⁰⁵ Pièce 49_P-394, Invitation Outlook à une rencontre devant avoir lieu le 4 juin 2022, p. 4 ; Pièce 57_P-660, Courriel entre Julie Bérubé et Marie-Joëlle Dorval-Robitaille du 10 septembre 2021, avec note d'information en liasse.

¹⁰⁶ Témoignage de Alain Généreux, 19 août 2025, p. 232-233 ; Pièce 49_P-394, Échange de courriels entre le MTQ et le SCT, datés du 1 au 13 septembre 2021.

¹⁰⁷ Pièce 57_P-660, Courriel entre Julie Bérubé et Marie-Joëlle Dorval-Robitaille du 10 septembre 2021, avec note d'information en liasse.

¹⁰⁸ Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 236.

¹⁰⁹ Pièce 57_P-660, Courriel entre Julie Bérubé et Marie-Joëlle Dorval-Robitaille du 10 septembre 2021, avec note d'information en liasse, p. 3.

¹¹⁰ Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 236.

¹¹¹ *ibid.*, p. 236-239.

¹¹² *ibid.*, p. 237 ; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 280 et 282.

En amont de cette rencontre, différents échanges ont lieu entre les cabinets de François Bonnardel et d'Éric Caire afin que l'on s'assure de la présence d'Éric Caire compte tenu de la nature du programme CASA et du fait que le MCN est responsable des projets informatiques¹¹³. Toutefois, le ministre Éric Caire ne peut être présent à la rencontre, ayant d'autres engagements au même moment dans sa circonscription¹¹⁴. Sa directrice de cabinet, Julie Bérubé, assiste à la rencontre, à la demande de son ministre¹¹⁵, en compagnie du DPI, Pierre E. Rodrigue.

Le document transmis en préparation de la rencontre contient des informations financières sur le contrat et le budget total du programme¹¹⁶. Il présente aussi une synthèse de la dernière revue du programme menée par Ernst & Young (EY)¹¹⁷. Julie Bérubé confirme ne pas avoir pris connaissance des documents transmis avant la rencontre¹¹⁸. Pour elle, il s'agit d'une rencontre entre la SAAQ et le cabinet du ministre Bonnardel¹¹⁹. Son témoignage démontre une absence totale d'intérêt pour le contenu des discussions et une incompréhension du rôle qu'elle est appelée à y jouer¹²⁰. Elle y assiste parce que le ministre Caire le lui a demandé¹²¹. Elle ne se rappelle pas du déroulement de la rencontre outre que l'ambiance était cordiale et qu'elle est partie avec des documents en version papier, convaincue de les avoir remis au ministre Caire¹²².

De même, dans son témoignage, Éric Caire semble avoir très peu d'intérêt pour cette rencontre de mise au point à laquelle participait la SAAQ. En effet, bien qu'il délègue des gens de son équipe, et que son directeur de cabinet, Sébastien Lépine, l'informe que sa présence est requise, il ne se souvient pas du compte rendu de son équipe ni d'avoir reçu des documents de suivi du programme CASA¹²³. Le ministre se montre désintéressé de connaître la mise à jour sur l'exécution du programme¹²⁴. Le ministre Caire mentionne même qu'il n'a aucune idée du déroulement de cette rencontre importante.

Questionné sur son intérêt, il indique que, puisqu'il n'a pas vu de signaux inquiétants quant à l'exécution du programme, il s'attend à ce que la SAAQ fasse les suivis adéquats aux instances appropriées, notamment à son conseil d'administration ainsi qu'au cabinet du ministre des Transports et à son ministre responsable¹²⁵. Dans la mesure où le ministre Bonnardel ne l'interpelle pas directement sur le sujet, il ne juge pas bon de faire un suivi, et ce, malgré les échanges entre le personnel des deux cabinets démontraient clairement une inquiétude de la part du cabinet du ministre Bonnardel. La réaction du ministre Caire est d'autant plus surprenante que son attitude et les démarches dont il avait chargé son équipe en août 2020 démontraient qu'il avait des inquiétudes à propos de l'évolution du programme CASA et des suivis obtenus à cette époque.

¹¹³ Pièce 58_P-674, Échange de courriels entre Julie Bérubé et Alain Généreux du 16 septembre 2021; Pièce 58_P-673, Échange de courriels entre Alain Généreux et Marie-Joëlle Dorval-Robitaille du 14 septembre 2021; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 304.

¹¹⁴ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 101.

¹¹⁵ Témoignage de Julie Bérubé, 26 août 2025, p. 250.

¹¹⁶ Pièce 57_P-666, Courriel de convocation TEAMS à la rencontre du 28 septembre 2021, avec document joint en liasse.

¹¹⁷ *ibid.*, p. 3-4.

¹¹⁸ *ibid.*; Témoignage de Julie Bérubé, 26 août 2025, p. 256.

¹¹⁹ Témoignage de Julie Bérubé, 26 août 2025, p. 258.

¹²⁰ *ibid.*, p. 259-262.

¹²¹ *ibid.*, p. 260.

¹²² *ibid.*, p. 258-264.

¹²³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 104-106.

¹²⁴ *ibid.*, p. 107-115.

¹²⁵ *ibid.*, p. 112.

Le 28 septembre 2021, la rencontre de mise à jour de CASA se tient en présentiel aux bureaux du ministère des Transports entre le ministre François Bonnardel, son cabinet, et des personnes représentant tant la SAAQ que le ministre Éric Caire¹²⁶. Le ministre Bonnardel mentionne qu'à 15 mois de la livraison du projet, il est préoccupé et qu'il veut se faire expliquer les prochaines étapes, ce qui implique d'obtenir les détails quant à l'échéancier et au budget¹²⁷. Nathalie Tremblay et Karl Malenfant répondent que tout va bien, que les délais et le budget sont respectés¹²⁸. Karl Malenfant explique la phase des tests et la séquence de déploiement¹²⁹. C'est à ce moment-là que Pierre E. Rodrigue apprend pour la première fois que le budget total du programme s'élève à 682 millions \$¹³⁰.

Bref, à l'automne 2021, il appert que le ministre François Bonnardel et son cabinet sont au courant du budget total du programme CASA et du peu de transparence de la SAAQ à cet égard. Cependant, le ministre Éric Caire et son cabinet jouent un rôle effacé dans le dossier, malgré les tentatives du cabinet de François Bonnardel de les y faire participer.

C/ L'accès des fonctionnaires à l'heure juste concernant la situation financière du programme (2020-2022)

Alors que la transparence de la SAAQ envers les représentants politiques est variable en 2020 et 2021, l'appareil administratif du gouvernement obtient davantage d'informations sur les conséquences financières de la replanification de la livraison 2.

Depuis le démarrage du programme CASA, en 2017, la SAAQ respecte de manière générale ses engagements financiers envers le gouvernement. Dans sa reddition de comptes au Conseil du trésor, en février 2019, la SAAQ indique qu'elle respecte ses cibles d'effectif et qu'elle surpasse ses objectifs de remboursement du déficit cumulé¹³¹.

Or, comme nous l'avons vu brièvement, à la suite de la troisième replanification de la livraison 2, la SAAQ indique au Secrétariat du Conseil du trésor et au ministère des Finances que la pandémie et la replanification auront des répercussions sur ses résultats financiers¹³². Le 23 juillet 2020, Francine Lépinay, vice-présidente aux finances et au contrôle organisationnel de la SAAQ, avise le ministère des Finances que l'échéancier de remboursement du déficit cumulé sera forcément modifié et que des discussions pour convenir d'un nouvel échéancier seront nécessaires¹³³. Cette replanification marque une première rupture avec la trajectoire financière annoncée par la SAAQ dans le cadre du programme CASA. La SAAQ avance néanmoins qu'elle sera en mesure de respecter «son engagement de livrer le projet sans impacts sur la facture des clients¹³⁴».

¹²⁶ Pièce 49_P-388, Invitation Outlook à une rencontre devant avoir lieu le 28 septembre 2021.

¹²⁷ Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 266; Témoignage de Sébastien Lépine, 21 août 2025, p. 71-72; Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 64.

¹²⁸ Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 266; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 144-145.

¹²⁹ Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 267; Témoignage de Sébastien Lépine, 21 août 2025, p. 82.

¹³⁰ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 255-256; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 10 et 19.

¹³¹ Pièce 62_P-754, CT général 220367, 5 février 2019, p. 2.

¹³² Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 307).

¹³³ Pièce 92_P-1967, Échange de courriels entre Francine Lépinay, Samir Hareb et Marc Sirois, 23 juillet 2020 – Avancement des travaux du projet CASA de la SAAQ et remboursement du déficit cumulé, p. 1.

¹³⁴ *ibid.*, p. 5.

En décembre 2020, Francine Lépinay envoie à Danièle Cantin, secrétaire associée aux politiques budgétaires et aux programmes du Secrétariat du Conseil du trésor, une lettre dans laquelle elle annonce un ralentissement important du remboursement du déficit cumulé de la SAAQ¹³⁵. Alors qu'en mars 2020, la SAAQ prévoyait réduire son déficit cumulé à 81 millions \$ en 2024-2025, la prévision vise maintenant une réduction à seulement 148 millions \$¹³⁶. En 2020 et 2021, la SAAQ cesse aussi de respecter ses cibles d'effectif. Vers le mois d'août 2020, elle annonce un dépassement de 70 équivalents temps complet (ETC) par rapport à sa cible¹³⁷. En juin 2021, l'écart se creuse pour atteindre 315 ETC¹³⁸. C'est à cette époque que la SAAQ se voit refuser par le ministre François Bonnardel une augmentation de 350 ETC, ce dernier privilégiant plutôt une hausse limitée à 175 ETC¹³⁹. Face à cette situation, le Conseil du trésor exige que la SAAQ produise un plan de redressement au plus tard le 30 septembre 2021¹⁴⁰.

Le 1^{er} octobre 2021, Nathalie Tremblay soumet son plan de redressement au Secrétariat du Conseil du trésor¹⁴¹. Elle y explique que la pandémie et le programme CASA imposent une demande de ressources supplémentaires empêchant la SAAQ d'atteindre ses cibles¹⁴². Il n'est toutefois pas fait mention d'un quelconque dépassement de coûts par le programme CASA. La SAAQ annonce qu'elle ne sera pas en mesure de répondre à la demande du Conseil du trésor de respecter sa cible d'effectif avant l'année 2024-2025¹⁴³. En effet, la SAAQ n'envisage pas de réduire ses besoins de personnel associés au programme CASA avant 2024-2025 et prévoit donc continuer de dépasser substantiellement sa cible (passant de 215 ETC à 462 ETC par année uniquement pour le programme de transformation numérique)¹⁴⁴. La SAAQ annonce néanmoins qu'elle envisage des réductions d'effectif à partir de l'année 2024-2025 grâce à sa transformation numérique¹⁴⁵.

Cette augmentation importante de l'effectif de la SAAQ se traduit par une détérioration de ses prévisions financières. En janvier 2022, la SAAQ informe le ministère des Finances qu'elle ne sera plus en mesure de rembourser son déficit cumulé vers 2027¹⁴⁶. Au contraire, elle entrevoit que son déficit cumulé sera alors de 239 millions \$¹⁴⁷, comme on le voit à la droite de la dernière ligne du tableau 15, à la page suivante, soit une aggravation plutôt qu'une résorption de son déficit cumulé. Selon les justifications de la SAAQ, la portion du déficit cumulé prévu attribuable à la transformation numérique représente 148 millions \$¹⁴⁸. La SAAQ informe ainsi le ministère des Finances des raisons pour lesquelles la transformation numérique contribue à aggraver de manière importante ses prévisions financières. On trouve dans les explications la mention – rare dans les redditions de comptes de la SAAQ au gouvernement – que les investissements en lien avec la transformation numérique de la SAAQ passent de 376 à 682 millions \$¹⁴⁹. De même, la SAAQ compte augmenter son effectif pour assurer une transition réussie vers la nouvelle solution technologique¹⁵⁰.

135 Pièce 62_P-759, Lettre à Danièle Cantin de la part de Francine Lépinay, intitulée « Complément d'information au CT de reddition de comptes », 21 décembre 2020.

136 *ibid.*, p. 1.

137 Pièce 62_P-755, CT général, août 2020, p. 2.

138 Pièce 62_P-766, CT 224514, 15 juin 2021 p. 2.

139 Voir partie III, chapitre 11, section C (iv) (p. 330); Témoignage de Sébastien Lépine, 21 août 2025, p. 41-42; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 275-276.

140 Pièce 62_P-766, CT 224514, 15 juin 2021 p. 1.

141 Pièce 59_P-696, Lettre de Nathalie Tremblay, présidente et directrice-générale de la SAAQ, à Éric Ducharme, secrétaire du SCT, datant du 1^{er} octobre 2021 et portant sur le suivi du CT 224514, 15 juin 2021, p. 1.

142 *ibid.*, p. 2.

143 *ibid.*, p. 4.

144 *ibid.*, p. 4.

145 *ibid.*, p. 2.

146 Pièce 92_P-1971, Échange de courriels du 18 au 24 janvier 2022 entre Samir Hareb, Rémi Crépin, Vincent Bourque, avec document en liasse.

147 *ibid.*, p. 6.

148 *ibid.*, p. 5; Pièce 92_P-1979, Courriel du 19 avril 2022 de Marie Gendron à Samir Hareb concernant le déficit cumulé.

149 Pièce 92_P-1971, Échange de courriels du 18 au 24 janvier 2022 entre Samir Hareb, Rémi Crépin, Vincent Bourque, avec document en liasse, p. 5.

150 *ibid.*, p. 5.

Tableau 15. Comparaison des prévisions du déficit cumulé (M\$) entre 2017 et 2022¹⁵¹

Prévisions	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
En 2017	-178	-178	-178	-178	-178	-165	-136	-103	-68	-27	0
En 2022	—	—	-136	-162	-193	-219	-249	-261	-260	-252	-239

Dans ce contexte, la SAAQ souhaite renouveler ses ententes avec le ministère des Finances arrivant à échéance en 2022¹⁵². À cette occasion, elle demande davantage de revenus pour assumer ses fonctions gouvernementales¹⁵³. Elle propose divers scénarios qui lui permettraient de réduire son déficit récurrent et de compenser la détérioration de ses prévisions¹⁵⁴. Le ministre des Finances, Éric Girard, refuse les demandes de la SAAQ et maintient la formule de financement en vigueur¹⁵⁵.

Cependant, malgré le maintien de la formule de financement, l'entente conclue avec le ministère des Finances en mai 2022 consacre l'engagement de la SAAQ à atteindre l'équilibre budgétaire à compter de 2025 et à éliminer son déficit cumulé en 2035 (plutôt qu'en 2028, comme le prévoyait l'entente antérieure)¹⁵⁶. Bref, dès ce moment, il est clair pour le ministère des Finances que le programme CASA a une incidence financière majeure sur la SAAQ et sur sa capacité de rétablir son équilibre budgétaire.

D/ Le rejet d'un avenant global comme stratégie contractuelle

Avant de prendre sa retraite, à la fin de 2021, la présidente-directrice générale de la SAAQ, Nathalie Tremblay, refuse à son vice-président et à sa vice-présidente un avenant (sous-section i). C'est Denis Marsolais, un candidat externe à la SAAQ, qui la remplace à compter de janvier 2022 (sous-section ii). La proposition d'avenant revient sur la table, mais le comité mixte du conseil d'administration à qui se rapportent les responsables du programme CASA refuse d'en conclure un avant d'avoir examiné d'autres options (sous-section iii).

¹⁵¹ Tiré de : Pièce 92_P-1971, Échange de courriels du 18 au 24 janvier 2022 entre Samir Hareb, Rémi Crépin, Vincent Bourque, avec document en liasse, p. 5-6.

¹⁵² Pièce 92_P-1969, Courriel du 25 novembre 2021 d'Annie Larivière à Samir Hareb avec document « État de situation » en liasse, p. 2.

¹⁵³ Témoignage de Samir Hareb, 8 octobre 2025, p. 135.

¹⁵⁴ Pièce 92_P-1969, Courriel du 25 novembre 2021 d'Annie Larivière à Samir Hareb avec document « État de situation » en liasse, p. 4 ; Pièce 92_P-1974, Échange de courriels, 31 janvier 2022, entre Samir Hareb et Annie Larivière concernant le financement du CRQ.

¹⁵⁵ Pièce 92_P-1982, Courriel du 25 avril 2022 de Martin Guérard à Samir Hareb ; Témoignage de Martin Guérard, 8 octobre 2025, p. 175 ; Pièce 92_P-1976, Courriel du 7 avril 2022 de Samir Hareb à Martin Guérard et al., objet : « 2^e entente SAAQ : frais de perception », avec projet d'entente en liasse, p. 1, 3 ; Pièce 92_P-1983 « Ententes de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers et pour le financement du contrôle routier », signées le 9 mai 2022, p. 1, 3 et 5 ; Témoignage de Martin Guérard, 8 octobre 2025, p. 143.

¹⁵⁶ Pièce 92_P-2006, Historique du déficit cumulé de la SAAQ de 2004 à 2024 ; Pièce 92_P-1983, « Ententes de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers et pour le financement du contrôle routier », signées le 9 mai 2022, p. 2.

(i) Le refus d'un avenant par la présidente-directrice générale sortante (automne 2021)

Dès la conclusion de la transaction, Karl Malenfant est d'avis que la SAAQ doit avoir une stratégie pour faire face à l'épuisement du contrat, et ce, malgré la décision de ne pas procéder immédiatement par avenant¹⁵⁷. Ce n'est toutefois qu'à l'automne 2021 qu'il rencontre la présidente-directrice générale, Nathalie Tremblay, avec Francine Lépinay pour discuter pour la première fois d'un avenant¹⁵⁸. Lors de cette rencontre, Karl Malenfant et Francine Lépinay présentent à la présidente-directrice générale des scénarios permettant d'augmenter la valeur du contrat en concluant un avenant¹⁵⁹. Nathalie Tremblay refuse de donner suite à cette demande¹⁶⁰. De son point de vue, il est trop tôt pour augmenter la valeur du contrat puisqu'il reste encore 120 millions \$ à dépenser en vertu du contrat¹⁶¹. Ainsi, à l'aube de sa retraite, Nathalie Tremblay ne veut pas inutilement lier les mains de son successeur par une décision aussi importante¹⁶². Elle estime que la SAAQ a d'autres options, notamment remettre en question la nécessité de la livraison 3 et procéder par appel d'offres pour combler les besoins d'exploitation de la suite de progiciel de gestion intégré (PGI)¹⁶³. À ce moment-là, Nathalie Tremblay ne croit toujours pas bon de sensibiliser le ministre des Transports ou le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale sur cette question.

(ii) L'arrivée de Denis Marsolais à la présidence-direction générale (janvier 2022)

Le changement de garde à la tête de la SAAQ s'effectue dans les mois suivant cette rencontre. Au début de l'année 2021, Nathalie Tremblay a annoncé son départ¹⁶⁴. S'enclenche alors un processus de sélection par lequel le conseil d'administration, en collaboration avec le Secrétariat aux emplois supérieurs, recherche des candidatures pour lui succéder¹⁶⁵. La nomination à la présidence-direction générale de la SAAQ se fait normalement « par le gouvernement, sur la recommandation du conseil d'administration, en tenant compte du profil de compétence et d'expérience approuvé par le conseil¹⁶⁶ ». Un comité du conseil d'administration en vient à une courte liste de trois candidats qui sont proposés au gouvernement¹⁶⁷. Or, le gouvernement demande au conseil d'administration d'ajouter à cette liste le nom du haut fonctionnaire de carrière Denis Marsolais¹⁶⁸. C'est finalement ce dernier que le gouvernement nomme. Il entre en fonction le 17 janvier 2022¹⁶⁹.

¹⁵⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 70.

¹⁵⁸ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 66.

¹⁵⁹ *ibid.*, p. 67-68.

¹⁶⁰ *ibid.*, p. 68.

¹⁶¹ *ibid.*, p. 68. Plus exactement 117 millions \$ au milieu du mois de septembre 2021; Pièce 74_P-1640.29, Présentation au CTIC-CAPV, intitulée « Suivi du projet CASA », 13 octobre 2021, p. 18.

¹⁶² Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 68.

¹⁶³ *ibid.*, p. 68-70.

¹⁶⁴ Pièce 65_P-826, Lettre de Nathalie Tremblay adressée le 22 avril 2021 à Konrad Sioui dans le contexte de son départ à la retraite.

¹⁶⁵ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 38-39.

¹⁶⁶ *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 3.3.

¹⁶⁷ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 41.

¹⁶⁸ *ibid.*, p. 42-43.

¹⁶⁹ Décret 1445-2021 concernant la nomination de monsieur Denis Marsolais comme membre du conseil d'administration et président-directeur général de la Société de l'assurance automobile du Québec et la détermination des paramètres devant servir à fixer sa rémunération et ses autres conditions de travail (2021), 153 G.O.Q. II, n° 49, 7318; Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 25.

Lors de son témoignage, le président du conseil d'administration de l'époque, Konrad Sioui, critique la façon dont Denis Marsolais est nommé, au mépris de l'autonomie du conseil d'administration¹⁷⁰. Le processus de recherche de candidatures est bien avancé lorsque le Secrétariat aux emplois supérieurs lui annonce que Denis Marsolais est sélectionné¹⁷¹. Denis Marsolais rechigne à passer une entrevue de sélection, mais se prête à l'exercice sous l'insistance de Konrad Sioui¹⁷². Selon ce dernier, la venue d'un candidat de l'extérieur, peu rompu au fonctionnement de la SAAQ, n'est pas un choix avisé à l'aube de la dernière année de la livraison 2¹⁷³. Le manque d'expérience de Denis Marsolais l'oblige à faire davantage confiance aux personnes à la tête de ses vice-présidences, notamment à Karl Malenfant à la direction du programme CASA¹⁷⁴.

La version de Konrad Sioui sur les circonstances entourant la nomination de Denis Marsolais doit être prise avec réserve. Dans leur témoignage, François Bonnardel et son directeur de cabinet mentionnent que Konrad Sioui était en faveur de la nomination de ce candidat¹⁷⁵.

(iii) Le premier scénario d'un seul avenant substantiel (de mars à juin 2022)

Quelques mois après l'arrivée de Denis Marsolais, les discussions sur l'augmentation des sommes prévues au contrat de l'Alliance reprennent. En mars 2022, Karl Malenfant et Francine Lépinay rencontrent le nouveau président-directeur général pour lui présenter la problématique¹⁷⁶. Une note d'information est déposée au CTI-CAPV, comité auquel Francine Lépinay et Karl Malenfant font valoir que certains besoins ne pourront plus être comblés prochainement en raison de l'épuisement des sommes prévues au contrat¹⁷⁷. Dans cette note, ils expliquent que, depuis la signature du contrat, plusieurs élargissements de portée ont eu lieu sans augmentation du budget du contrat¹⁷⁸ et que la transaction avec l'Alliance a augmenté le budget de la livraison 2 de 231 millions \$¹⁷⁹. Aucune option n'est présentée à la réunion du CTI-CAPV de mars 2022, les membres du comité d'administration y siégeant n'étant informés que de « scénarios contractuels » à venir¹⁸⁰.

¹⁷⁰ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 36-49.

¹⁷¹ *ibid.*, p. 42.

¹⁷² *ibid.*, p. 43 et 46-47; Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 97.

¹⁷³ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 46.

¹⁷⁴ *ibid.*, p. 44-46. Voir aussi le témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 239-241.

¹⁷⁵ Témoignage de Sébastien Lépine, 21 août 2025, p. 100; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 311.

¹⁷⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 71; Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 62; Pièce 45_P-303, Procès-verbaux du comité de direction de janvier 2022 à avril 2023, en liasse, p. 18.

¹⁷⁷ Pièce 45_P-305, Note de Francine Lépinay et Karl Malenfant déposée au comité mixte (CTIC-CAPV), 10 mars 2022, p. 2.

¹⁷⁸ *ibid.*, p. 2.

Les augmentations de portée signalées sont le contrôle routier, le service québécois d'information numérique (SQIN), la surveillance des données, les plaques personnalisées, différents projets de loi, l'acquisition de licences progicielles supplémentaires et la facture jumelée. Dans ce dernier cas, il est étonnant que la facture jumelée soit présentée comme un ajout de portée puisqu'elle figurait au contrat initial (Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C), partie 1, p. 118; Pièce 35_P-198-4.1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) (annexe D) (partie 1), p. 60; Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 32-33.

¹⁷⁹ Pièce 45_P-305, Note de Francine Lépinay et Karl Malenfant déposée au comité mixte (CTIC-CAPV), 10 mars 2022, p. 1.

¹⁸⁰ *ibid.*, p. 2.

La stratégie contractuelle fait l'objet de discussions pour la première fois à la réunion du comité de direction du 31 mai 2022¹⁸¹. Un napperon expose la recommandation de conclure un avenant au contrat pour une somme de 196 millions \$ afin de couvrir l'ensemble des dépenses supplémentaires survenues dans les dernières années¹⁸². En bref, il est proposé qu'un ajout pécuniaire au contrat efface les imprévus, les ajouts à la portée et les modifications survenues depuis sa conclusion¹⁸³. La somme du contrat passerait donc de 458 millions \$ à 654 millions \$¹⁸⁴. La direction retient cette option¹⁸⁵.

L'option de procéder par un avenant comporte, pour la direction, plusieurs avantages. Elle permet de maintenir en place l'expertise de l'Alliance et de continuer de profiter des taux prévus dans le contrat initial¹⁸⁶. Toutefois, la SAAQ constate qu'elle comporte un risque «[m]édiatique», soit un «risque de questionnement lors de la publication de l'avenant¹⁸⁷».

Le projet de conclure un avenant est présenté à la réunion du CTI-CAPV du 7 juin 2022¹⁸⁸. La direction produit le napperon que le comité de direction a entériné la semaine précédente¹⁸⁹. Il présente l'état de la situation, les avantages et inconvénients de procéder par avenant et la justification des sommes demandées¹⁹⁰. Toutefois, plutôt qu'un avenant de 196 millions \$, la somme demandée au comité mixte est passée à 222 millions \$¹⁹¹. Une somme de 25 millions \$ en contingence s'est ajoutée entre les deux réunions du comité sans que Denis Marsolais ait de souvenir quant à la provenance de cette initiative¹⁹². Pour le reste, le napperon présenté est identique à celui dont il a été question en comité de direction.

Le document présenté au CTI-CAPV comporte une inexactitude importante, qui revient à de nombreuses reprises dans les redditions de comptes de la SAAQ. On y présente les 135 millions \$ de dépenses issus de la transaction comme un «[a]jout de portée livraison 2¹⁹³». Cette présentation de la résultante du litige est simpliste. Comme il en a déjà été question, un peu plus du tiers de la réclamation de LGS/IBM à l'encontre de la SAAQ porte sur des frais indirects liés au rallongement du calendrier de réalisation¹⁹⁴. La prolongation de l'échéancier est certes due aux élargissements successifs de la portée, mais aussi aux problèmes des règles du métier. Le reste de la réclamation de LGS/IBM porte plutôt sur le manque de préparation de la SAAQ, son inefficience dans le déroulement de la livraison 2 et des imprécisions dans les ententes contractuelles entre les parties.

¹⁸¹ Pièce 45_P-303, Procès-verbaux du comité de direction de janvier 2022 à avril 2023, en liasse, p. 70.

¹⁸² Pièce 26_P-83, Napperon faisant état de la stratégie contractuelle du programme CASA adressé au CD-SAAQ, 31 mai 2022.

¹⁸³ Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 28.

¹⁸⁴ Pièce 26_P-83, Napperon faisant état de la stratégie contractuelle du programme CASA adressée au CD-SAAQ, 31 mai 2022.

¹⁸⁵ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 226-227; Pièce 45_P-303, Procès-verbaux du comité de direction de janvier 2022 à avril 2023, en liasse, p. 70.

¹⁸⁶ Pièce 26_P-83, Napperon faisant état de la stratégie contractuelle du programme CASA adressé au CD-SAAQ, 31 mai 2022.

¹⁸⁷ *ibid.*

¹⁸⁸ Pièce 21_P-39, Procès-verbal de la réunion de la séance conjointe CTIC-CAPV, 7 juin 2022.

¹⁸⁹ Pièce 23_P-49, Stratégie contractuelle du programme CASA, 7 juin 2022.

¹⁹⁰ *ibid.*

¹⁹¹ *ibid.*

¹⁹² Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 244-245.

¹⁹³ Pièce 23_P-49, Stratégie contractuelle du programme CASA, 7 juin 2022.

¹⁹⁴ Voir partie III, chapitre 10, section G (ii) (p. 311).

La direction essuie un refus lors de la rencontre du CTI-CAPV, qui n'autorise pas la conclusion d'un avenant. Les membres sont mal à l'aise avec la fermeté d'un financement complet de 222 millions \$¹⁹⁵. Ils ne veulent pas donner un « chèque en blanc », surtout considérant la perte de confiance à l'égard de l'Alliance¹⁹⁶. Le comité mixte demande à la direction des solutions de rechange au scénario proposé¹⁹⁷. La direction ne présente donc pas le projet de résolution pour conclure un avenant¹⁹⁸ à la séance du conseil d'administration de juin 2022¹⁹⁹ et reporte la démarche à plus tard.

Il s'agit de la dernière rencontre du CTI-CAPV. En effet, le conseil d'administration choisit dorénavant de faire plutôt des séances spéciales consacrées exclusivement à CASA²⁰⁰.

(iv) Les deux rencontres avec le gouvernement (juin 2022)

Le 8 juin 2022, le lendemain de la rencontre du CTI-CAPV, quatre dirigeants de la SAAQ, Denis Marsolais, Karl Malenfant, Dave Leclerc et Francine Lépinay, rencontrent Alain Généreux, conseiller politique du ministre des Transports, François Bonnardel²⁰¹. Le matin, avant la rencontre, la SAAQ transmet un napperon sur l'état d'avancement du projet CASA à Alain Généreux²⁰².

Selon l'agenda de la SAAQ, l'objectif de la rencontre est d'exposer des démarches en cours et de sensibiliser le cabinet du ministre François Bonnardel à la stratégie contractuelle pour ajouter des sommes au contrat, dont les besoins sont alors évalués à 222 millions \$²⁰³. Lors de la présentation à Alain Généreux, la direction de la SAAQ s'attarde au contenu du napperon distribué au préalable, qui indique que les coûts réels en mai 2022 sont de 519 millions \$ et que le solde du contrat est de 65 millions \$. L'indicateur opérationnel lié à la gestion du véhicule contractuel est au jaune et comporte la mention : « Une stratégie contractuelle est en cours de validation afin de compléter les travaux, et ce, sans impact sur le budget du projet de 682 M\$²⁰⁴. »

Durant la rencontre, l'équipe de la SAAQ ne mentionne pas à Alain Généreux que, la veille, la direction a effectué une présentation au CTI-CAPV de la SAAQ afin de faire autoriser une somme additionnelle de 222 millions \$ au contrat avec l'Alliance²⁰⁵, démarche reportée à la demande du comité²⁰⁶. Denis Marsolais explique ce silence par le fait que le conseil d'administration n'a pas encore adopté la stratégie²⁰⁷.

¹⁹⁵ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 246 ; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 33-34.

¹⁹⁶ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 97.

¹⁹⁷ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 245 ; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 34.

¹⁹⁸ Pièce 21_P-40, Projet de résolution qui accompagnait le procès-verbal, 7 juin 2022.

¹⁹⁹ Pièce 21_P-41, Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration, 16 juin 2022.

²⁰⁰ *ibid.*, p. 2-3 ; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 201-202. Voir partie III, chapitre 13, section D (p. 376).

²⁰¹ Pièce 49_P-404, Invitation Outlook à une rencontre le 8 juin 2022 ; Pièce 71_P-966, Convocation à une rencontre TEAMS de Denis Marsolais à Karl Malenfant, Francine Lépinay, Dave Leclerc et Alain Généreux, pour le 8 juin 2022 ; Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 263 ; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 22.

²⁰² Pièce 28_P-102, Napperon à l'intention du MJQ et du MCN. État d'avancement du projet CASA – juin 2022 ; Pièce 45_P-313, Courriel de transmission du napperon coté 28_P-102, 8 juin 2022, de Nadia Fournier à Alain Généreux ; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 312.

²⁰³ Pièces 45_P-309, Document du 3 juin 2022 portant le titre « Stratégie contractuelle CASA – avenant ».

²⁰⁴ Pièce 28_P-102, Napperon à l'intention du MJQ et du MCN. État d'avancement du projet CASA – juin 2022, p. 1.

²⁰⁵ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 266-271.

²⁰⁶ Pièce 45_P-312, Courriel du 2 juin 2022 entre Francine Lépinay, Karl Malenfant et Denis Marsolais, avec pièce jointe en liasse (sous 26_P-82) ; Pièce 21_P-39, Procès-verbal de la réunion de la séance conjointe CTIC-CAPV, 7 juin 2022 ; Pièce 21_P-40, Projet de résolution qui accompagnait le procès-verbal de la réunion du 7 juin 2022.

²⁰⁷ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 269-270.

La Commission retient que la SAAQ aurait mieux fait de signaler à Alain Généreux qu'elle était en voie de procéder à une augmentation d'importance du montant du contrat avec l'Alliance, et ce, peu importe la stratégie contractuelle employée. Sur cette question, la preuve est contradictoire.

Selon Denis Marsolais, constatant que les membres de son équipe ne transmettent pas les informations relatives au besoin contractuel et à la stratégie de financement, il aurait demandé à rester seul avec Alain Généreux à la suite de la rencontre²⁰⁸. Denis Marsolais aurait indiqué à Alain Généreux que des sommes prévues au contrat pour l'exploitation ont servi au développement, nécessitant l'ajout d'argent au contrat²⁰⁹. Une somme de 222 millions \$ servirait à compenser celles puisées antérieurement²¹⁰. Alain Généreux aurait été surpris, puisque Nathalie Tremblay et Karl Malenfant lui avaient dit que le contrat était plafonné à 458 millions \$²¹¹.

Alain Généreux mentionne pour sa part n'avoir aucun souvenir de la rencontre du 8 juin 2022 ni de l'entretien seul à seul avec Denis Marsolais qui l'a suivie²¹². Cependant, il est en mesure de se rappeler avoir vu le napperon²¹³ et avoir posé des questions, notamment sur la mention d'une stratégie contractuelle. Il se fait dire que cette stratégie est en cours de validation, mais sans incidence sur le budget global. Il ne peut toutefois pas dire s'il a posé des questions lors de la rencontre ou après²¹⁴. Ses souvenirs de cet événement sont particulièrement vagues²¹⁵.

Par ailleurs, Marie-Ève Beaulieu, vice-présidente aux relations gouvernementales, aux affaires juridiques et à la performance, affirme que, après son arrivée à la direction de la SAAQ, en juillet 2022, elle questionne Denis Marsolais pour savoir si le politique a été avisé de la nécessité d'ajouter de l'argent au contrat avec l'Alliance et de la stratégie contractuelle en cours. Denis Marsolais lui confirme en avoir parlé à Alain Généreux et lui avoir donné « l'heure juste » sur le besoin d'obtenir 222 millions \$²¹⁶.

Sur cet élément important, il est possible que Denis Marsolais ait retenu Alain Généreux à l'issue de la rencontre. Toutefois, la Commission s'interroge sur le degré de précision de l'information qui aurait alors été transmise, tel que le soutient Denis Marsolais. Vu le comportement antérieur d'Alain Généreux vis-à-vis de la SAAQ dans le dossier CASA, il aurait sans doute réagi fortement à l'annonce de l'ajout d'une somme de 222 millions \$ au contrat, une hausse de près de 50 % de sa valeur.

Malgré cette omission importante des vice-présidents de la SAAQ auprès d'Alain Généreux, Denis Marsolais n'en a pas reparlé avec eux, et aucune conséquence n'en a découlé²¹⁷.

La semaine suivante, la SAAQ tient une autre rencontre, cette fois avec le ministre Éric Caire, à la demande de ce dernier²¹⁸. La rencontre ne vise pas une reddition de comptes sur le programme, mais plutôt l'obtention de réponses techniques sur la solution technologique²¹⁹. Il est également question du déploiement, alors toujours prévu pour le temps des fêtes 2022-2023²²⁰.

²⁰⁸ *ibid.*, p. 232, 267 et 273.

²⁰⁹ *ibid.*, p. 273.

²¹⁰ *ibid.*, p. 16; Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 273.

²¹¹ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 9.

²¹² Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 313-314.

²¹³ *ibid.*, p. 314.

²¹⁴ *ibid.*, p. 315.

²¹⁵ *ibid.*, p. 323-324.

²¹⁶ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 65-66; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin, p. 20.

²¹⁷ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 277.

²¹⁸ Pièce 58_P-676, Échange de courriels entre Renée Giguère, Karl Malenfant et Alain Généreux, le 17 mai 2022, planifiant la rencontre du 13 juin 2022.

²¹⁹ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 126-127; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 31-32.

²²⁰ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 34-35; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 147-148.

La présentation sur CASA remise à Éric Caire inclut un napperon budgétaire²²¹ qui indique le coût du contrat et le budget total du programme CASA à 682 millions \$. La portion budgétaire de la présentation est presque identique à celle remise à Alain Généreux cinq jours plus tôt. Cependant, sans que la Commission puisse comprendre pourquoi, la mention indiquant que la stratégie contractuelle n'aura pas d'impact « sur le budget du projet de 682 M\$ » est remplacée par l'affirmation que cette stratégie vise à « s'assurer du maintien [*sic*] de l'expertise de l'Alliance actuellement en place ». C'est la première fois qu'Éric Caire prend connaissance du budget total de CASA²²². Les coûts qui lui sont présentés ne le préoccupent pas, car il a vu plusieurs projets informatiques plus coûteux au gouvernement. De plus, le ministre indique que son équipe est constituée de personnel qualifié en la matière sur qui il se fie en matière budgétaire, soit le DPI, Pierre E. Rodrigue, et la secrétaire adjointe de ce dernier, Kathleen Munger. Il s'attend donc à ce que, si des éléments du programme accrochent à cet égard, ces personnes vont le prévenir²²³.

À l'issue de la rencontre, Éric Caire se dit rassuré quant à l'exécution du projet. Il est alors d'avis que la solution que propose la SAAQ est un exemple de ce que le gouvernement doit faire en matière de transformation numérique²²⁴.

E/ L'audit externe supplémentaire du programme (de mars à juillet 2022)

Le refus par le CTI-CAPV en juin 2022 de la stratégie contractuelle envisagée n'est pas le seul souci de Denis Marsolais dans ses relations avec le conseil d'administration depuis son arrivée à la tête de la SAAQ. À ce moment-là, les relations entre la DVIEP et l'équipe du programme CASA sont toujours aussi tendues, ce qui se répercute sur le conseil d'administration.

Le directeur de la DVIEP, Daniel Pelletier, profite de l'arrivée de Denis Marsolais comme président-directeur général pour préparer une note en vue de la rencontre avec le CTI-CAPV en mars 2022. Celle-ci fait un « rappel global des différents risques qui courent toujours » dans le programme CASA²²⁵. Considérant le départ de Nathalie Tremblay, Daniel Pelletier ne subit aucune pression pour modifier cette note et a l'occasion de la présenter dans son intégralité au CTI-CAPV²²⁶.

La note reprend plusieurs constats récurrents de la DVIEP au sujet du programme CASA (taux de roulement du personnel élevé, solution technologique qui fait l'objet de beaucoup de changements et dont la qualité est préoccupante, etc.)²²⁷. Elle indique au comité mixte que la marge de manœuvre pour un déploiement au 31 décembre 2022 est mince et qu'il ne semble pas y avoir de plan de contingence si la solution ne satisfait pas aux critères à cette date²²⁸. La note reste néanmoins laconique sur chacun des constats.

²²¹ Pièce 45_P-314, Réunion TEAM, 13 juin 2022, présentation « Évolution des services avec la transformation numérique », p. 19.

²²² Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 141.

²²³ *ibid.*, p. 142-144.

²²⁴ *ibid.*, p. 149.

²²⁵ Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 101.

²²⁶ *ibid.*, p. 100-101.

²²⁷ Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV, de 2014 à 2022, en liasse, p. 189.

²²⁸ *ibid.*, p. 189.

Daniel Pelletier informe alors le comité mixte d'une disparité entre le portrait que dresse la DVIEP et celui que met de l'avant l'équipe du programme CASA²²⁹. Il suggère conséquemment qu'une firme externe soit mandatée pour faire un examen complémentaire du programme CASA²³⁰. Denis Marsolais constate que la DVIEP et l'équipe CASA lui brossent des portraits radicalement différents de l'état du programme²³¹. Il accepte donc de nommer un vérificateur externe²³².

La SAAQ nomme, pour accomplir ce mandat, la firme PricewaterhouseCoopers (PwC)²³³, qui rend son rapport en juillet 2022²³⁴. Pour l'essentiel, PwC conclut qu'il n'y a pas de zones d'ombre majeures dans l'analyse des risques du programme CASA²³⁵ et que le conseil d'administration reçoit l'information nécessaire pour effectuer son travail²³⁶. La firme suggère néanmoins de simplifier la reddition de comptes et de l'axer sur d'autres paramètres que la simple réalisation des unités de développement (RICEFW)²³⁷. De même, la firme juge que la SAAQ devrait dès lors prioriser les processus à exécuter d'ici décembre 2022, et non pas effectuer le travail d'abandon dans l'urgence d'un déploiement imminent²³⁸.

Denis Marsolais comprend du rapport de PwC qu'il n'y a rien d'alarmant dans la gestion du programme CASA²³⁹. Daniel Pelletier est quant à lui déçu du « manque d'appétit » qu'a eu la firme dans la réalisation de son mandat²⁴⁰. Il constate que certains membres du conseil d'administration ont perdu confiance en lui. Denis Marsolais le confirme lors de son témoignage : certains membres souhaitaient le remplacement de Daniel Pelletier²⁴¹. Pour eux, Daniel Pelletier « criait au loup souvent » et avait peu de preuves pour appuyer ses constats²⁴².

F/ La stratégie contractuelle retenue

Après que le comité mixte de son conseil d'administration a rejeté la conclusion d'un seul avenant de 222 millions \$ comme stratégie contractuelle et que PwC a mené un audit externe du programme CASA, la SAAQ s'arrête à une solution qui attribue à chaque besoin un véhicule contractuel différent (sous-section i). La société d'État transmet alors au secrétaire général du gouvernement le document le plus complet jamais produit pour l'externe sur les enjeux financiers du programme CASA (sous-section ii). Elle conclut finalement en novembre 2022 un premier avenant de 45,7 millions \$, tout juste sous la barre des 10 % qui auraient forcé sa publication dans le SEO (sous-section iii).

²²⁹ *ibid.*, p. 189.

²³⁰ *ibid.*, p. 190.

²³¹ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 159 et 167-168.

²³² *ibid.*, p. 161.

²³³ Pièce 28_P-104, Mandat à PwC 2022.

²³⁴ Pièce 26_P-79, Rapport de PwC en lien avec la livraison 2 du projet CASA/SAAQclic, juillet 2022.

²³⁵ Témoignage de Frédéric Lavoie, 9 octobre 2025, p. 171-172.

²³⁶ *ibid.*, p. 172-173.

²³⁷ Pièce 26_P-79, Rapport de PwC en lien avec la livraison 2 du projet CASA/SAAQclic, juillet 2022, p. 5; Témoignage de Frédéric Lavoie, 9 octobre 2025, p. 168-169. Au sujet des unités de développement que sont les RICEFW, voir partie III, chapitre 10, section A (p. 280).

²³⁸ Pièce 26_P-79, Rapport de PwC en lien avec la livraison 2 du projet CASA/SAAQclic, juillet 2022, p. 4; Témoignage de Frédéric Lavoie, 9 octobre 2025, p. 167.

²³⁹ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 162.

²⁴⁰ Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 115-117.

²⁴¹ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 159 et 161.

²⁴² *ibid.*, p. 161.

(i) La stratégie contractuelle des multiples avenants et contrats (de juillet à septembre 2022)

À l'été 2022, Denis Marsolais effectue deux changements importants dans son équipe de direction. Il retire la responsabilité des ressources humaines et matérielles à Karl Malenfant pour qu'il se consacre uniquement au programme CASA²⁴³. De même, il engage une nouvelle vice-présidente aux affaires juridiques et corporatives, Marie-Ève Beaulieu²⁴⁴.

La conception d'une nouvelle stratégie contractuelle préoccupe au premier chef Marie-Ève Beaulieu après son arrivée en juillet 2022²⁴⁵. Dès le début de son mandat, elle apprend que la Direction des affaires juridiques (DAJ) de la SAAQ s'est sentie mise de côté dans le déroulement du programme CASA, et elle souhaite l'intégrer à la réflexion qui mènera à la stratégie contractuelle²⁴⁶. La DAJ analyse donc les divers véhicules juridiques possibles pour terminer l'implantation de la suite de PGI et continuer son exploitation²⁴⁷.

Le conseil d'administration se réunit les 14 et 15 septembre 2022 pour discuter en grande partie du programme CASA²⁴⁸. Un document de reddition de comptes est déposé et indique que le contrat sera épuisé plus rapidement que prévu en raison du manque de disponibilités contractuelles²⁴⁹. Au début du mois de septembre 2022, 416 millions \$ des 458 millions \$ ont été dépensés²⁵⁰, et la direction prévoit que le solde sera épuisé d'ici le 31 décembre 2022²⁵¹. Quant au futur, la direction annonce que plusieurs besoins demeureront après l'échéance de 2022, soit les livraisons 2.5 – pour des portions reportées de la livraison 2²⁵² – et 3, de même que le maintien de la solution existante (licences SAP, mise à niveau des infrastructures, maintenance de la solution, etc.)²⁵³.

²⁴³ *ibid.*, p. 172-173.

²⁴⁴ *ibid.*, p. 105-107; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 14-15.

²⁴⁵ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 53.

²⁴⁶ *ibid.*, p. 26.

²⁴⁷ Pièce 76_P-1669, Courriel de Julie Martel à Olivier Dussault et Jérôme Leclerc, 29 août 2022, avec note adressée à Marie-Ève Beaulieu.

²⁴⁸ Pièce 21_P-42, Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la SAAQ, 14 septembre 2022.

²⁴⁹ Pièce 45_P-319, Reddition de comptes présentée à la réunion spéciale du CA de la SAAQ, 14 septembre 2022, p. 2 et 4.

²⁵⁰ *ibid.*, p. 2.

²⁵¹ Pièce 76_P-1687, Courriel du 13 octobre 2022 de Marie-Ève Beaulieu à Véronique Pelchat, avec projet de PV de la réunion spéciale du CA de la SAAQ, 14 septembre 2022, en liasse, p. 5.

²⁵² Voir partie III, chapitre 10, sections G (ii) (p. 311) et H (i) (p. 314).

²⁵³ Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle pour CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP au conseil d'administration de la SAAQ, 14 septembre 2022, p. 8.

Quant à la stratégie contractuelle, conformément au souhait du CTI-CAPV, deux options sont présentées au conseil d'administration. La première consiste en la proposition initiale d'un avenant global de 222 millions \$ au contrat de l'Alliance pour couvrir tous les changements apportés au programme depuis ses débuts²⁵⁴. La deuxième option comprend une multitude de véhicules contractuels adaptés à chaque besoin²⁵⁵, notamment :

- un avenant au contrat de l'Alliance de 45 millions \$ pour le soutien à la solution en 2023 et à la réalisation de la livraison 2.5;
- un contrat de gré à gré de 25 millions \$ avec SAP pour conserver les licences de la suite de PGI jusqu'en 2025;
- différents véhicules contractuels à définir (avenant supplémentaire, appels d'offres ou contrats de gré à gré) pour certains besoins moins urgents, dont :
 - la réalisation de la livraison 3;
 - une banque d'heures d'expertise à fournir par SAP;
 - des services professionnels pour assurer la maintenance de la suite de PGI après 2023;
 - la mise à niveau des infrastructures et des applications²⁵⁶.

La direction invite les membres du conseil d'administration à examiner des éléments qui vont «du maintien des garanties contractuelles» aux «risques médiatiques et politiques» en passant par différentes «considérations juridiques²⁵⁷». Elle présente les avantages et inconvénients de chaque option. Dans le cas de l'avenant global, elle trouve l'avantage de maintenir les garanties et les taux prévus au contrat avec l'Alliance, mais au prix d'un risque «[m]édiatique et politique [...] élevé²⁵⁸». Pour l'option des véhicules contractuels multiples, les avantages et inconvénients sont plus complexes, considérant la multiplicité des options. La direction mentionne comme avantage la «[p]ublication de l'avenant au SEAO après la fin du contrat²⁵⁹».

Contrairement à la séance du CTI-CAPV de juin 2022, la direction de la SAAQ ne recommande plus aux membres du conseil d'administration de conclure un avenant unique²⁶⁰. Plusieurs privilégient l'option des multiples véhicules contractuels²⁶¹. Cette décision est prise informellement le 14 septembre 2022²⁶² et officialisée le lendemain par une résolution :

IL EST DÉCIDÉ :

D'APPROUVER la recommandation proposée par la Société à l'effet de poursuivre les activités associées de mise en œuvre des livraisons 2.5 et 3 ainsi que les activités récurrentes d'exploitation et d'évolution des solutions déployées en couvrant l'ensemble des besoins identifiés via différents véhicules contractuels en temps opportun²⁶³.

²⁵⁴ *ibid.*, p. 9 et 19.

²⁵⁵ *ibid.*, p. 9.

²⁵⁶ *ibid.*, p. 9.

²⁵⁷ Pièce 76_P-1687, Courriel du 13 octobre 2022 de Marie-Ève Beaulieu à Véronique Pelchat, avec projet de PV de la réunion spéciale du CA, 14 septembre 2022 en liasse, p. 5.

²⁵⁸ Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle pour CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP au conseil d'administration de la SAAQ, 14 septembre 2022, p. 10.

²⁵⁹ *ibid.*, p. 10.

²⁶⁰ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 141.

²⁶¹ *ibid.*, p. 141-142, 226.

²⁶² Pièce 21_P-42, Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 14 septembre 2022, p. 5; Pièce 76_P-1682, Courriel de Marie-Ève Beaulieu à Véronique Pelchat, 14 septembre 2022 avec résolutions en liasse.

²⁶³ Pièce 76_P-1683, Résolution adoptée le 15 septembre 2022 et signée par Me Marie-Ève Beaulieu [gras dans l'original; soulignement ajouté].

En sélectionnant l'option des véhicules contractuels multiples, le conseil d'administration décide de ne pas donner de directives précises à leur sujet à la direction. Il considère que le choix du véhicule précis pour chaque besoin et des montants associés revient à la direction de la SAAQ²⁶⁴.

(ii) L'information transmise au ministère du Conseil exécutif (septembre 2022)

La Commission ne dispose pas d'éléments de preuve indiquant que la SAAQ ait informé le gouvernement de la décision du conseil d'administration de procéder par de multiples véhicules contractuels. Cette décision a été prise durant une période électorale au Québec, donc à un moment où les contacts entre la SAAQ et le gouvernement sont minimaux²⁶⁵.

Cependant, le 7 septembre 2022, quelques jours avant la tenue d'une réunion du conseil d'administration, Denis Marsolais et Marie-Ève Beaulieu rencontrent le secrétaire général du gouvernement, Yves Ouellet²⁶⁶. À l'ordre du jour figure notamment le suivi du programme CASA²⁶⁷. En vue de cette rencontre, la SAAQ prépare un document portant sur la stratégie contractuelle du programme CASA²⁶⁸. Ce document sera également présenté la semaine suivante à la réunion du conseil d'administration du 14 septembre 2022 sur ce sujet²⁶⁹. Il expose de manière complète et détaillée l'historique du programme, l'évolution de ses coûts depuis 2017 et la valeur du contrat. L'explosion des coûts du programme y apparaît de manière évidente²⁷⁰. La Commission constate qu'il s'agit de loin du document le plus complet que la SAAQ a transmis à l'externe sur les enjeux financiers du programme CASA. Il comprend les options quant à la stratégie contractuelle qui sera présentée au conseil d'administration, et mentionne notamment que les besoins se situent à 222 millions \$²⁷¹.

Denis Marsolais et Marie-Ève Beaulieu affirment que la présentation est apportée en version papier dans une pochette à la rencontre avec Yves Ouellet²⁷². Cependant, Yves Ouellet mentionne ne pas se souvenir d'avoir reçu une pochette dans le cadre de cette rencontre²⁷³ et ne pas avoir été en mesure de la retrouver malgré ses recherches²⁷⁴. Il n'a également aucun souvenir d'avoir vu l'ordre du jour de la rencontre²⁷⁵.

²⁶⁴ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 230.

²⁶⁵ *ibid.*, p. 42-43 et 166.

²⁶⁶ Pièce 45_P-316, Courriel du 6 septembre 2022 de Geneviève Pouliot à Lyne Simard intitulé « ODJ rencontre avec le SG » avec l'ordre du jour en liasse.

²⁶⁷ *ibid.*, p. 3.

²⁶⁸ Pièce 45_P-317, Courriel du 6 septembre 2022 de Geneviève Pouliot à Marie-Ève Beaulieu avec présentation de la stratégie contractuelle en liasse, p. 2.

²⁶⁹ Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP au conseil d'administration datée du 14 septembre 2022; Pièce 21_P-42, Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration, 14 septembre 2022.

²⁷⁰ Pièce 45_P-317, Courriel du 6 septembre 2022 de Geneviève Pouliot à Marie-Ève Beaulieu avec présentation de la stratégie contractuelle en liasse, p. 7.

²⁷¹ *ibid.*, p. 10, 11 et 20.

²⁷² Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 84-85, 89 et 190; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 181-183.

²⁷³ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 86.

²⁷⁴ *ibid.*, p. 86-87.

²⁷⁵ *ibid.*, p. 69-70.

Sur cet élément, la preuve prépondérante penche vers le fait que les personnes représentant la SAAQ aient apporté une pochette avec des documents lors de la rencontre du 7 septembre 2022. En effet, les témoignages de Denis Marsolais et de Marie-Ève Beaulieu, combinés à un échange courriel préparatoire à cette rencontre²⁷⁶, convergent vers cette conclusion. D'ailleurs, Yves Ouellet ne nie pas avoir reçu une pochette, mais dit plutôt ne pas s'en rappeler ni l'avoir retrouvée²⁷⁷. Il apparaît ainsi plus que probable que la présentation comportant beaucoup d'information sur les dépassements de coûts du programme CASA et le besoin d'ajouter 222 millions \$ ait effectivement été remise à Yves Ouellet.

Toutefois, la preuve quant aux discussions sur le sujet est moins convaincante. En effet, Denis Marsolais affirme que le but de ce type de rencontre est de faire rapidement le tour de l'ensemble des documents. Il fallait être expéditif²⁷⁸. Il mentionne que, de mémoire, les sept points à l'ordre du jour, dont un seul porte sur CASA, ont été traités, mais qu'il n'a assurément pas fait le tour de l'ensemble de la présentation sur la stratégie contractuelle. Il n'est pas en mesure d'affirmer ce qui a été dit sur ce point particulier, outre que le document a été produit et qu'il résume généralement les documents qu'il remet²⁷⁹. Il indique être certain d'avoir parlé des scénarios de la stratégie contractuelle et du besoin de 222 millions \$ puisqu'il ne peut avoir traité de ce sujet sans en avoir parlé²⁸⁰.

Selon Yves Ouellet, Denis Marsolais lui aurait parlé davantage des fonctionnalités de CASA, lui aurait dit que le programme allait bien et qu'il serait déployé autour de la période des fêtes. Yves Ouellet affirme catégoriquement que Denis Marsolais ne lui a jamais parlé du dépassement de coûts et des 222 millions \$ nécessaires pour terminer le projet²⁸¹.

Quant à Marie-Ève Beaulieu, elle mentionne que le sujet de CASA a été abordé, mais que, rapidement dans le cadre des échanges, Yves Ouellet exprime sa préoccupation au sujet du déploiement prévu dans les prochains mois²⁸². Par ailleurs, Marie-Ève Beaulieu n'a aucun souvenir que le sujet ou le document sur la stratégie contractuelle ait été abordé d'une quelconque façon²⁸³.

Ainsi, il appert de la preuve relativement à cette rencontre que la présentation sur la stratégie contractuelle a été remise au secrétaire général du gouvernement à l'intérieur d'une pochette contenant d'autres présentations et documents. Toutefois, la preuve prépondérante donne à penser que le sujet du dépassement de coûts du projet et de la nécessité d'augmenter la valeur du contrat pour le terminer n'a pas été abordé de façon spécifique avec Yves Ouellet. La discussion a davantage porté sur le déploiement. La preuve ne permet pas plus de conclure qu'Yves Ouellet a pris connaissance du contenu de la pochette postérieurement à la rencontre, ce qui lui aurait permis de savoir qu'il y avait des dépassements de coûts du projet et de connaître les besoins contractuels.

276 Pièce 45_P-317, Courriel du 6 septembre 2022 de Geneviève Pouliot à Marie-Ève Beaulieu avec présentation de la stratégie contractuelle en liasse, p. 1.

277 Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 85-88.

278 Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 89.

279 *ibid.*, p. 90-91.

280 *ibid.*, p. 94.

281 Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 73, 78 et 89.

282 Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 185.

283 *ibid.*, p. 186-189.

(iii) La conclusion du premier avenant de 45,7 millions \$ (de septembre à novembre 2022)

À la suite de la décision du conseil d'administration d'approuver de multiples véhicules contractuels, les démarches pour mettre en œuvre la stratégie contractuelle s'amorcent. Comme indiqué ci-dessus, le conseil d'administration n'a pas déterminé précisément ni les contrats à conclure, ni leur montant, ni leur séquence. Cependant, depuis les lendemains de la conclusion de la transaction, un véhicule contractuel revient fréquemment dans les réflexions : celui de conclure un avenant au contrat avec l'Alliance d'une somme de moins de 10 % de la valeur initiale du contrat (458 millions \$).

Déjà en octobre 2020, la direction de la SAAQ indique au conseil d'administration qu'un éventuel avenant aurait « [j]usqu'à 10 % de la valeur du contrat²⁸⁴ ». Dans la présentation au conseil d'administration du 14 septembre 2022, le premier véhicule contractuel proposé est un avenant de 45 millions \$ – soit 9,8 % du montant du contrat – pour payer le soutien à la solution en 2023 et réaliser la livraison 2.5²⁸⁵.

Pour rappel, il n'est interdit nulle part, dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, de conclure un avenant de plus de 10 % pour modifier un contrat, sous réserve que la modification demeure accessoire au contrat et n'en change pas la nature²⁸⁶. La notion d'accessoire ne se limite pas à un montant, mais à plusieurs facteurs issus de la jurisprudence²⁸⁷. Toutefois, ce n'est que si la modification entraîne une dépense supplémentaire excédant 10 % de la valeur initiale du contrat qu'elle doit être publiée sur le SEAO²⁸⁸. Bref, à cette époque, la SAAQ semblait confondre la règle de la modification accessoire et celle de la publication d'une dépense supplémentaire.

La Commission retient de la preuve que le montant de l'avenant au contrat avec l'Alliance est fixé dans l'objectif d'éviter toute publication de la dépense au SEAO avant la fin du contrat. La première version de la fiche d'autorisation de l'avenant prévoit octroyer à l'Alliance un avenant de 45,84 millions \$, soit 9,99 % du montant du contrat initial²⁸⁹. Le 30 septembre 2022, à la suite d'une discussion avec Denis Marsolais et Karl Malenfant, Francine Lépinay modifie le montant de l'avenant pour 45,7 millions \$, soit 9,97 %²⁹⁰. Pour Marc-André Toupin, à la tête de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) à l'époque, il n'est pas anormal qu'un avenant puisse approcher le seuil des 10 %²⁹¹. Cependant, dans tous les cas, il s'assure que la documentation est appropriée pour justifier le montant²⁹². Or, dans le cas de CASA, Marc-André Toupin n'obtient aucune documentation soutenant l'établissement de l'avenant à 45,7 millions \$²⁹³. Il en fait la demande à sa gestionnaire, mais la réponse que cette dernière obtient de la haute direction est qu'il n'y aura pas de documentation²⁹⁴.

²⁸⁴ Pièce 73_P-997, Projet de présentation des résultats de la médiation au CTI-CAPV, 8 octobre 2020, p. 12.

²⁸⁵ Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle pour CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP à la réunion du conseil d'administration de la SAAQ, 14 septembre 2022, p. 9.

²⁸⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 17 al. 1.

²⁸⁷ Voir partie II, chapitre 4, section C (iii) (b) (p. 109).

²⁸⁸ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 22. Voir également *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 70.

²⁸⁹ Pièce 72_P-971, Note concernant le premier avenant : 45,8 M\$.

²⁹⁰ Pièce 72_P-980, Message Teams de Vicky Maranda à Marc-André Toupin, 30 septembre 2022.

²⁹¹ Témoignage de Marc-André Toupin, 9 septembre 2025, p. 119.

²⁹² *ibid.*, p. 119.

²⁹³ *ibid.*, p. 119.

²⁹⁴ *ibid.*, p. 121-122.

La Commission est à même de constater l'absence de justification rationnelle à fixer un avenant à 45,7 millions \$, outre que d'éviter toute publication au SEAO. Francine Lépinay indique dans son témoignage que Karl Malenfant détermine le montant²⁹⁵. Pour elle, le seuil de 10 % qui commande une publication au SEAO n'était pas une considération²⁹⁶, mais elle n'a aucun souvenir de la justification du montant²⁹⁷. Elle rapporte néanmoins avoir eu un malaise du fait que le montant dont il a été initialement question au conseil d'administration était de 45 millions \$ et qu'au moment de préparer l'autorisation, cette somme ait été augmentée à 45,7 millions \$, soit quelques décimales sous le seuil de 10 %²⁹⁸. La preuve révèle que Francine Lépinay avait participé à la discussion avec Denis Marsolais et Karl Malenfant pour fixer le montant à 45,7 millions \$²⁹⁹. Dans son témoignage, Marie-Ève Beaulieu est plus candide et affirme que l'établissement du montant n'était pas le fruit du hasard³⁰⁰. Selon elle, le conseil d'administration avait compris la stratégie de conclure un avenant sous le seuil de 10 %³⁰¹. La note que la DAJ prépare pour le président-directeur général en vue de la signature de l'avenant mentionne que la « stratégie élaborée par l'équipe de direction de la Société » est de « signer un avenant de moins de 10 % de la valeur initiale du contrat³⁰² ».

Au surplus, les témoignages et la preuve démontrent une absence de compréhension commune de l'usage que comptait faire la SAAQ de la somme de 45,7 millions \$, ce qui démontre une fois de plus que sa détermination s'appuie sur l'impératif d'éviter toute publication. La présentation à la réunion du conseil d'administration du 14 septembre 2022 indique que le premier avenant servirait à payer le soutien pour l'année 2023 et à réaliser la livraison 2.5, portant sur certaines fonctionnalités reportées de la livraison 2, dont la facturation jumelée du permis de conduire et de l'immatriculation³⁰³. Pour Francine Lépinay, le premier avenant allait certes servir à payer les services professionnels de 2023, mais aussi les licences de SAP³⁰⁴. Pour Denis Marsolais, l'avenant ne permettait que de poursuivre la livraison 2 et d'assurer un soutien de l'Alliance pour les trois mois de service après le déploiement³⁰⁵. Au moment de la reddition de comptes de juin 2023 à la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, la SAAQ indique que l'avenant de 45,7 millions \$ a servi à payer les licences de SAP et des services professionnels pour l'année 2023. Bref, les intervenants ont tous une compréhension différente des besoins auxquels l'avenant permet de répondre.

La Commission constate donc qu'aucune justification rationnelle ne soutient l'établissement de la somme de l'avenant à 45,7 millions \$. Cette somme n'a été fixée que pour éviter de publier au SEAO une modification de contrat. Au surplus, ce montant n'est associé à aucun besoin fixe. Il a servi à augmenter la disponibilité financière au sein du contrat, de manière à ce que la SAAQ puisse utiliser le contrat de l'Alliance pour répondre à des besoins variables au gré de son exécution. Comme il sera détaillé à la prochaine partie, cette façon de concevoir l'utilisation d'un contrat public est à proscrire³⁰⁶.

295 Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 44.

296 *ibid.*, p. 44.

297 *ibid.*, p. 44.

298 *ibid.*, p. 45.

299 Le 30 septembre 2022, Francine Lépinay écrit à Vicky Maranda : « J'ai parlé avec Denis et Karl on s'est entendu pour 45 700 000 \$. » (Pièce 72_P-980, Message Teams de Vicky Maranda à Marc-André Toupin le 30 septembre 2022 [soulignement ajouté]).

300 Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 237-238.

301 *ibid.*, p. 285.

302 Pièce 76_P-1692, Échange de courriels du 10 novembre 2022 entre Lysanne Provencher, Marie-Ève Beaulieu et Olivier Dussault, objet : TR : avenant_SAAQ_LGS_SAP, p. 2.

303 Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle du programme CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP à la réunion du conseil d'administration, 14 septembre 2022, p. 9.

304 Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 46.

305 Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 222.

306 Voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

L'avenant est finalement conclu le 15 novembre 2022 pour un montant de 45,7 millions \$³⁰⁷. Il s'agit du premier de trois avenants au contrat de l'Alliance. La Commission abordera les deux autres au dernier chapitre de cette partie³⁰⁸.

Cet avenant fait passer le contrat avec l'Alliance à 504 millions \$ (tableau 16). Il ne modifie pas la somme prévue pour le développement de la solution technologique CASA, puisque le conseil d'administration l'estime toujours à 682 millions \$³⁰⁹.

Tableau 16. Estimation des coûts du programme CASA après le premier avenant (septembre 2022)³¹⁰

	Contrat avec l'Alliance	Coûts internes à la SAAQ	Total
Programme CASA (investissement)	429 M\$	253 M\$	682 M\$
Récurrence (10 ans)	75 M\$	211 M\$	286 M\$
Total	504 M\$	464 M\$	968 M\$

Entre la transaction du 30 septembre 2020 et l'avenant conclu deux ans plus tard, la SAAQ a changé de président-directeur général et a souvent manqué de transparence à l'égard du gouvernement de même qu'envers la Commission de l'administration publique (CAP). Le financement du programme CASA semble assuré avec cet avenant, mais ne sera que le premier d'une série. La SAAQ doit maintenant préparer le déploiement de la livraison 2, comme nous le verrons au prochain chapitre.

307 Pièce 45_P-321, Avenant 1 signé le 15 novembre 2022.

308 Voir partie III, chapitre 15, sections C (ii) (p. 400) et (iii) (p. 403).

309 Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle du programme CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP à la réunion du conseil d'administration de la SAAQ, 14 septembre 2022, p. 17.

310 Tiré de : Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle du programme CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP à la réunion du conseil d'administration, 14 septembre 2022, p. 17, avec l'avenant de 45,7 millions \$. Voir partie III, chapitre 9, section B (i), à la note jointe au titre du tableau 8 (p. 257) sur la méthodologie des tableaux d'estimation budgétaire.

CHAPITRE 13 – LES PRÉPARATIFS EN VUE DU DÉPLOIEMENT DE LA LIVRAISON 2 (2022-2023)

À la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), l'année 2022 est consacrée à d'intenses préparatifs pour déployer la livraison 2 du programme Carrefour des services d'affaires (CASA). Deux paramètres importants dictent les travaux en vue de ce lancement : l'approche de déploiement en mode big bang et l'intégration du Service d'authentification gouvernementale (SAG) au programme CASA (section A). Tout au long de la préparation, la SAAQ prend du retard dans les tests prévus (section B), et cette information n'est pas clairement communiquée au gouvernement (section C). Afin de réussir à lancer la solution, la SAAQ reporte une nouvelle fois la date du déploiement, mais réduit la portée des tests afin de respecter ce nouvel échéancier (section D).

A/ Les orientations fondamentales du déploiement

Deux paramètres fondamentaux que la SAAQ fixe avant les préparatifs dont traite ce chapitre conditionnent le déploiement de la livraison 2. Il s'agit du choix de procéder par un déploiement en mode big bang (sous-section i) et d'intégrer le SAG au programme CASA (sous-section ii).

(i) L'approche de déploiement en mode big bang

Le premier paramètre important de la mise en œuvre de la livraison 2 est son déploiement en mode big bang. Après avoir décrit ce dont il s'agit (sous-section a), nous revenons sur le choix de procéder ainsi (sous-section b) et sur une approche différente (sous-section c). Finalement, nous abordons la façon dont la SAAQ communique les risques associés (sous-section d).

(a) Ses caractéristiques

Dans le cadre du programme CASA, la stratégie de déploiement de la solution s'appuie sur une approche big bang¹, qui consiste à mettre en service l'ensemble d'un nouveau système en une seule étape sur une courte période². Concrètement, le nouveau système remplace entièrement l'ancien³. Ainsi, contrairement au déploiement progressif⁴, cette stratégie se distingue par l'impossibilité de faire coexister l'ancien système avec le nouveau⁵. Elle comporte une date butoir à laquelle la transition de l'un à l'autre doit être faite en une seule étape⁶.

¹ Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018, p. 3 et 8; Pièce 41_P-228, Annexe F du contrat de services professionnels, p. 4.

² Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 56; Témoignage de Frédéric Lavoie, 9 octobre 2025, p. 159; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 177.

³ Témoignage de Frédéric Lavoie, 9 octobre 2025, p. 159.

⁴ Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 255-257; Témoignage de Frédéric Lavoie, 9 octobre 2025, p. 159.

⁵ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 275; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 114 et 245;

Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 255-256; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 177 et 186.

⁶ Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 186.

Pour ces raisons, un tel déploiement nécessite un plan de reprise après sinistre robuste⁷. En effet, les risques qu'il comporte sont élevés, car, en cas de problème, il n'y a aucun système sur lequel il est possible de se replier, et l'ensemble des activités peuvent être perturbées⁸. Cela est d'autant plus vrai lorsque le système se compose de services critiques comme ceux qu'offre la SAAQ et qu'il implique différents types d'utilisatrices et utilisateurs (personnel, mandataires, partenaires), qui doivent tous être suffisamment formés avant le déploiement, de la même manière que la population utilisatrice doit être informée⁹. La formation doit ainsi s'étendre non seulement au personnel de la SAAQ qui travaille dans ses centres de services et dans ses centres d'appels, mais aussi aux mandataires en vérification mécanique ainsi qu'à ceux en permis et immatriculation¹⁰, qui exploitent encore plus de points de service. Il faut aussi former une diversité de partenaires, notamment des corps policiers et des institutions financières¹¹.

(b) Son choix

Lors de la finalisation du positionnement en faveur d'un PGI en décembre 2014¹², il appert que le comité directeur de la SAAQ n'est pas fixé quant au scénario de déploiement à adopter. En effet, une présentation mentionne qu'il « existe différents scénarios de réalisation et de déploiement possibles », à savoir « en mode Big Bang », par « phases “verticales” ou par “sites” », par « phases “horizontales” ou par “fonctions/solutions” », par « phases “hybrides” ou “verticales + horizontales”¹³ ». On y conclut que la « stratégie de réalisation et de déploiement devra être élaborée en collaboration avec l'intégrateur sélectionné¹⁴ ».

C'est ainsi que, comme nous l'avons vu dans les documents d'appel d'offres¹⁵, la SAAQ laisse le soin aux soumissionnaires de proposer une stratégie de mise en œuvre des différentes livraisons du programme CASA¹⁶. La SAAQ se limite à y mentionner divers éléments que le fournisseur doit prendre en considération, notamment « les orientations énoncées, la récupération des bénéfices escomptés dès que possible ainsi que les contraintes identifiées¹⁷ ». Tout au plus, il est fait mention de « [p]rivilegier un déploiement de bout en bout des processus [...] dans une même livraison », surtout pour les volets permis de conduire et immatriculation¹⁸. Il est également exigé du fournisseur qu'il soumette un plan détaillé de passage en production¹⁹ ou de basculement (*cutover*)²⁰ pour chacune des livraisons.

Pour sa part, le cahier de réponses de l'Alliance SAP-LGS/IBM indique, comme nous l'avons relevé au chapitre 6 de cette partie²¹, qu'elle ne préconise pas l'approche big bang, mais plutôt une approche par déploiements successifs²².

⁷ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 276 et 278-279.

⁸ Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 72-73; Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 12; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 275-276.

⁹ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 275-276.

¹⁰ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C), partie 1, p. 24.

¹¹ *ibid.*, p. 38; Pièce 102_P-2431, Extrait de document portant sur la liste des partenaires CASA, août 2022.

¹² Voir partie III, chapitre 3, section D (p. 147).

¹³ Pièce 35_P-146, Présentation du Comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 13.

¹⁴ *ibid.*, p. 13.

¹⁵ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (a) (p. 183).

¹⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 147-148.

¹⁷ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C), partie 1, p. 113 (section 2.10.9).

¹⁸ Pièce 35_P-149, Appel d'offres amendé P22899-3 du 23 novembre 2016, p. 29 (section 2.5.5). Pour l'exécution de « bout en bout » des processus de livraison d'un privilège de conduire et d'immatriculation d'un véhicule, voir Pièce 35_P-149, Appel d'offres amendé P22899-3 du 23 novembre 2016, p. 19 (section 2.3.1.5).

¹⁹ Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C), partie 1, p. 129 (section 2.10.12.4).

²⁰ *ibid.*, p. 150 (section 2.10.16.3).

²¹ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (a) (p. 208).

²² Pièce 74_P-1382, Extrait du cahier de réponses 1 de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape C, AO P22899-3, 4 avril 2016, p. 18.

Lors du dialogue compétitif, la SAAQ discute de la stratégie de déploiement avec les deux alliances soumissionnaires²³. Tel que le démontre un courriel échangé à l'interne à la SAAQ à ce moment-là, l'approche big bang est d'ailleurs une préoccupation de l'Alliance SAP-LGS/IBM :

Aujourd'hui avec LGS/IBM, il y a eu des discussions sur SMO [stratégie de mise en œuvre] [...]

Pour SMO [stratégie de mise en œuvre], l'alliance a présenté ce qu'ils ont fait initialement. [...] Ils ont même spécifié que, plus ils creusent, plus ils trouvent ça risqué de faire un « big bang²⁴ ».

Néanmoins, la SAAQ persiste à vouloir aller de l'avant avec cette approche. En effet, Nabil Aboutanos, vice-président à IBM Canada, et Martine Gagné, conseillère stratégique à IBM, indiquent qu'il est « très clair », à l'issue du dialogue compétitif, que l'approche big bang est le choix de la SAAQ²⁵. Martine Gagné précise que c'est la fois durant le dialogue compétitif où Karl Malenfant met son « chapeau de maître d'œuvre » et fait comprendre à l'Alliance que l'approche big bang est alors la seule avenue²⁶. Elle ajoute que l'approche big bang est, selon elle, beaucoup plus risquée, car « s'il y a des problématiques, c'est beaucoup plus gros à gérer que quand on morcelle ça en morceaux, c'est officiel²⁷ ». Karl Malenfant nie avoir imposé l'approche big bang à l'Alliance²⁸. La Commission retient les témoignages de Nabil Aboutanos et de Martine Gagné comme représentant fidèlement le déroulement du dialogue compétitif sur la question du mode de déploiement.

Dans son cahier de réponses amendé, l'Alliance SAP-LGS/IBM consent donc à se ranger à la méthode de déploiement que prône la SAAQ, comme nous l'avons également vu dans le chapitre sur l'appel d'offres²⁹. On y voit d'ailleurs une allusion contemporaine à l'influence qu'a eue la SAAQ sur le choix du mode de déploiement :

L'approche « Big Bang » favorisée par la Société permettra de réduire l'impact sur les utilisateurs finaux par le biais d'un plan de mise en œuvre qui prévoit le déploiement de la fonctionnalité dans une étape au lieu de deux étapes tel qu'il était prévu dans le plan initial de l'alliance³⁰.

Pour sa part, Karl Malenfant affirme, lors de son témoignage devant la Commission, connaître des stratégies de déploiement autres que celle du big bang³¹. Cependant, il affirme que les technologues participant au dialogue compétitif lui ont dit que c'était impossible de faire autrement, et ce, pour diverses raisons techniques qu'il n'aborde pas³². Il concède que cette approche n'est pas idéale, ni pour la SAAQ ni pour l'Alliance. Il affirme, sans fournir de documentation en soutien, que la SAAQ a évalué différents scénarios : déploiement par territoire, par catégorie de clients³³, etc. Par contre, comme les systèmes patrimoniaux de la SAAQ sont fortement interdépendants, il devient très complexe de les dissocier et donc, selon lui, le big bang est l'approche qui s'impose³⁴.

23 Pièce 40_P-212, Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif, p. 2; Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au Dialogue compétitif, en liasse, p. 48, 100, 115 et 138.

24 Pièce 74_P-1379, Documents relatifs au Dialogue compétitif, en liasse, p. 48.

25 Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 74. Voir aussi Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 192.

26 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 269. Pour la notion de « maîtrise d'œuvre », voir partie III, chapitre 8, section D (p. 240).

27 Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 273-274.

28 Pièce 74_P-1640.67, Déclaration sous serment de Karl Malenfant, 16 octobre 2025, p. 8-9 (paragr. 36-40).

29 Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (c) (p. 212).

30 Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission - Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 199.

31 Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 150-151.

32 *ibid.*, p. 150-151.

33 *ibid.*, p. 155.

34 *ibid.*, p. 156-159; Pièce 102_P-2478, Réflexions et recommandations - Annexe à la Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 15 octobre 2025, partie 1, p. 4.

Quoi qu'il en soit, une présentation au comité de direction de la SAAQ, le 15 mai 2018, semble remettre en question cette orientation. En effet, on y indique qu'une « stratégie de conversion de type “Big Bang”, comme celle de la livraison 1, n'est pas envisageable » pour le déploiement de la livraison 2 en raison notamment du fort volume de données à convertir, qui requerrait entre 33 et 43 jours de fermeture des centres de services³⁵. Or, la présentation subséquente, un mois plus tard, omet cette mise en garde et ne contient qu'une ligne indiquant que la « période de fermeture estimée avec une approche “Big Bang” » serait de 33 jours³⁶.

Lors de son témoignage devant la Commission, lorsqu'il est questionné sur cette présentation de mai 2018, Karl Malenfant énumère les pistes de solutions ayant fait l'objet de discussions à cette époque pour réduire le nombre de données à convertir et donc le nombre de jours de fermeture³⁷. Le témoin n'aborde pas la possibilité de procéder autrement que par un déploiement en mode big bang.

À la suite du déploiement chaotique de la livraison 2, que nous passons en revue au prochain chapitre³⁸, Karl Malenfant et Caroline Foldes-Busque produisent une note en vue de la séance du conseil d'administration d'avril 2023. Dans cette note, ils reviennent sur le choix de la stratégie de déploiement³⁹. Elle contient quelques renseignements qui dressent un portrait tendancieux et en porte-à-faux avec les éléments de preuve présentés ci-dessus.

Tout d'abord, il y est indiqué que :

La révision de la stratégie de réalisation approuvée en 2015, suivie du processus d'appel d'offres (incluant le dialogue compétitif), a fait ressortir l'impossibilité de déployer séparément les activités de gestion des permis de conduire, de l'immatriculation et de la perception des sommes. Les propositions des finalistes pour la mise en place de ces activités ont été le mode « big bang⁴⁰ ».

Certes, comme mentionné, l'Alliance accepte ultimement de se rallier à un déploiement de type big bang. Cependant, cela n'est pas l'approche qu'elle préconise initialement. Elle exprime des réticences à ce sujet lors du dialogue compétitif.

Puis, la note d'information sous-entend qu'il y a eu des revues d'experts sur le sujet, suivies d'une approbation du scénario de transition par tous les paliers décisionnels de la SAAQ :

Ainsi, à l'été 2019, après des revues avec des experts québécois et internationaux, force a été de constater que le déploiement en mode big bang avec une fermeture des services transactionnels était la seule option viable pour le déploiement de la livraison 2. La direction du projet, le comité de direction et le conseil d'administration ont donc approuvé le scénario de transition impliquant une fermeture des services⁴¹.

³⁵ Pièce 74_P-1384, Présentation de la SAAQ au CD intitulée « Suivi du projet CASA – Tableau de bord exécutif Période du 11 février au 6 mai 2018 », 15 mai 2018, p. 26 [gras dans l'original].

³⁶ Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018, p. 8.

³⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 162-165 et 168-170.

³⁸ Voir partie III, chapitre 14 (p. 384).

³⁹ Pièce 74_P-1381, Note au CA ayant pour objet « Stratégies de transformation numérique et de mise en place (déploiement) », 11 avril 2023; Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2) [2017-2025], p. 531.

⁴⁰ Pièce 69_P-902, Note rédigée par Caroline Foldes-Busque et approuvée par Karl Malenfant portant sur les stratégies de transformation numérique et de déploiement, 11 avril 2023, p. 1; Pièce 74_P-1381, Note au CA ayant pour objet « Stratégies de transformation numérique et de mise en place (déploiement) », 11 avril 2023, p. 1.

⁴¹ Pièce 69_P-902, Note rédigée par Caroline Foldes-Busque et approuvée par Karl Malenfant portant sur les stratégies de transformation numérique et de déploiement, 11 avril 2023, p. 4; Pièce 74_P-1381, Note au CA ayant pour objet « Stratégies de transformation numérique et de mise en place (déploiement) », 11 avril 2023, p. 4.

En ce qui concerne la revue de l'été 2019, la SAAQ n'a pas été en mesure de fournir les « revues avec des experts québécois et internationaux » mentionnées dans la note. Il s'agirait plutôt de conversations tenues avec des experts internationaux de SAP et de LGS/IBM⁴². De même, pour ce qui est de l'approbation du scénario de transition, la formulation du paragraphe révèle un raccourci intellectuel. Certes, le scénario de transition est approuvé en 2022, mais il s'appuie sur une prémisse importante : l'impossibilité d'un déploiement autre que par big bang, mode qui, lui, ne fait l'objet d'aucune discussion lors de la rencontre⁴³. En effet, les procès-verbaux du conseil d'administration et du comité de direction des années 2018 et 2019 ne montrent aucune trace de délibérations concernant un déploiement big bang ni de son approbation.

Notre insistance sur l'analyse de cette note d'information n'est pas vaine : Karl Malenfant l'achemine au ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) « en préparation des crédits » en 2023⁴⁴. En sus, dans son courriel de transmission, il sous-entend que la SAAQ était contrainte de procéder par une approche big bang⁴⁵. Il s'agit ainsi d'un exemple additionnel de représentation erronée de la SAAQ envers l'Administration gouvernementale.

En somme, la Commission retient que la SAAQ a imposé le déploiement en mode big bang, et ce, sans que les raisons soutenant ce choix aient fait l'objet d'une décision expresse. De même, elle a fait des représentations embellies aux autorités sur l'existence d'une revue d'experts sur le sujet.

(c) Les autres modes de déploiement

La Commission n'entend pas trancher à savoir si l'approche big bang était la meilleure voie à emprunter ou encore la seule possible. Il reste qu'il existe de manière générale d'autres modes de déploiement.

Dans le courant de la livraison 2, Jean-François Simard, architecte d'IBM pour le programme CASA, propose d'effectuer un déploiement qui suit le motif du figuier étrangleur (*strangler fig pattern*), soit de construire la nouvelle solution en s'appuyant sur les systèmes patrimoniaux que l'on délaisse progressivement⁴⁶. Il explique que l'idée est d'alimenter en parallèle le nouveau système et les systèmes patrimoniaux, de développer les nouvelles composantes une à la fois, puis de cesser d'alimenter une à une les composantes de l'ancien système jusqu'à ce qu'il ne reste rien dedans et qu'il puisse être mis hors service. Il reconnaît qu'il s'agit d'une approche plus coûteuse, car deux plateformes doivent être maintenues en parallèle pendant un certain temps⁴⁷.

L'avantage de ce parallélisme de plateformes est de permettre une période de rodage⁴⁸. Le témoin est présent pour la période de tests précédant le lancement et considère que le déploiement en mode big bang a pour effet de rendre impossible une période de rodage⁴⁹. Pour cette raison, il estime que la surchauffe observée lors du déploiement, que nous verrons au prochain chapitre⁵⁰, est une conséquence directe de l'approche big bang, comme il n'y a pas d'occasion d'identifier et de modifier les « processus

⁴² Pièce CESIS_P-2563, Courriel de l'équipe de coordination de la Commission Gallant (SAAQ) à Michel Forget, intitulé « RE : SAAQ0312 // TR : Demande de documents », 26 novembre 2025.

⁴³ Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2) [2017-2025], p. 478.

⁴⁴ Pièce 74_P-1380, Courriel de Jonathan Simard à Renée Giguère, c. c. Pierre Rodrigue, intitulé « TR: Topo déposé au CA de la SAAQ », 18 avril 2023, p. 1.

⁴⁵ *ibid.*, p. 1.

⁴⁶ Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 255-256.

⁴⁷ *ibid.*, p. 256.

⁴⁸ *ibid.*, p. 256.

⁴⁹ *ibid.*, p. 280.

⁵⁰ Voir partie III, chapitre 14, section B (ii) (p. 388).

qui consommeraient beaucoup trop de ressources⁵¹ ».

Jean-François Simard concède que sa proposition constitue un changement radical dans la stratégie de mise en œuvre. Il dit en avoir discuté avec Brigitte Bracken, qui travaille avec lui à l'architecture d'ensemble, avec Louise Savoie, qui travaille à ce moment-là sur la gestion documentaire⁵², de même qu'avec Michel Dumas, le leader adjoint du chef de projet, et Bernard Roy, le président de LGS⁵³. Cependant, cette idée est rapidement écartée, car l'approche big bang constitue une décision de la SAAQ et figure, selon lui, dans l'appel d'offres.

Gilles Gagnon, enquêteur spécialisé en technologies de l'information pour la Commission, est d'avis que le mode big bang accroît les risques au moment de déployer la solution. Avec un big bang, il est impossible de tester le système de façon représentative tant que toutes les données réelles ne sont pas migrées⁵⁴. Cette approche concentre donc le risque au moment du passage en production⁵⁵.

Gilles Gagnon reconnaît que la grande interdépendance entre les différents modules de la livraison 2 (associés aux processus de livraison de permis de conduire et d'immatriculation) rend plus difficile le recours à un autre mode de déploiement⁵⁶. Néanmoins, il soumet que de telles stratégies existent, notamment l'approche progressive visant des livraisons par blocs de fonctionnalités⁵⁷. Des projets pilotes auraient également pu être envisagés, c'est-à-dire de déployer dans un périmètre limité avant d'étendre à toute la SAAQ⁵⁸. Il aurait aussi été possible de faire des itérations et des ajustements entre celles-ci afin de permettre de corriger, voire d'arrêter, avant d'aller plus loin⁵⁹.

En somme, la Commission retient qu'en choisissant un déploiement big bang au détriment d'autres méthodes étagées et potentiellement plus dispendieuses, la SAAQ a opté pour l'avenue accentuant les risques pour elle-même et pour sa clientèle lors de la mise en production.

(d) La communication de ses risques

Le choix d'un déploiement en mode big bang comporte donc de grands risques. Or, comme mentionné, la SAAQ ne retrouve aucune trace, malgré les demandes de la Commission en ce sens, d'avoir documenté ces risques et ceux inhérents aux autres modes ou de les avoir communiqués clairement soit au conseil d'administration, soit au gouvernement.

Le président-directeur général de la SAAQ de 2022 à 2023, Denis Marsolais, livre un témoignage au même effet, à savoir qu'il a posé la question à plusieurs reprises quant à la possibilité d'adopter une autre approche, mais la réponse est toujours la même⁶⁰. On lui explique qu'il est impossible de faire coexister l'ancien système avec le nouveau⁶¹ et que la migration des 300 applications et des milliards de données nécessite une fermeture de plusieurs jours avant le déploiement.

⁵¹ Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 280.

⁵² *ibid.*, p. 257.

⁵³ *ibid.*, p. 258.

⁵⁴ Témoignage de Gilles Gagnon, 17 octobre 2025, p. 173-174.

⁵⁵ *ibid.*, p. 173-174.

⁵⁶ *ibid.*, p. 286-287.

⁵⁷ *ibid.*, p. 287.

⁵⁸ *ibid.*, p. 287.

⁵⁹ *ibid.*, p. 287-289.

⁶⁰ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 204.

⁶¹ *ibid.*, p. 203.

Tout au long de l'année 2022, il y a certes plusieurs présentations effectuées au conseil d'administration, en comité mixte, regroupant le comité des technologies de l'information et le comité actif-passif et vérification (CTI-CAPV)⁶² ou en séance plénière. Des discussions ont lieu sur les risques liés au déploiement de la livraison 2 et sur les façons de les réduire⁶³. Il y a également un vote du conseil d'administration lors de la séance extraordinaire du 30 novembre 2022 afin de reporter la date de mise en service de la livraison 2⁶⁴, sur lequel on revient à la fin de ce chapitre⁶⁵. Néanmoins, la prémisse du choix d'un déploiement en mode big bang n'est pas abordée.

Finalement, en ce qui concerne la communication des risques aux représentantes et représentants de l'Administration gouvernementale, la preuve est parcellaire. Du côté du ministère des Transports du Québec (MTQ), François Bonnardel, ministre en titre d'octobre 2018 à octobre 2022, ne commente pas le choix du big bang ni ses implications techniques. Quant à Geneviève Guilbault, qui lui succède, elle s'est fait expliquer par la direction de la SAAQ qu'il n'y avait pas d'autre choix que de procéder par une fermeture complète des services⁶⁶.

Pour sa part, Éric Caire, ministre de la Cybersécurité et du Numérique à l'époque, mentionne avoir eu deux présentations au sujet du programme CASA en 2022, soit en juin et en octobre⁶⁷. Il mentionne que tout semble bien aller, selon l'information qu'il obtient par le biais de documents papier. Il ajoute qu'il est rare qu'une haute direction de société d'État fasse une présentation aussi étoffée pour un projet donné, perception que corrobore son sous-ministre et le dirigeant principal de l'information (DPI), Pierre E. Rodrigue⁶⁸. Éric Caire mentionne également avoir été informé du fait que l'approche pour mettre en service la livraison 2 du programme CASA serait de type big bang et qu'il a approuvé cette façon de faire⁶⁹ ou, du moins, qu'il s'y est rallié comme étant la meilleure solution⁷⁰. Il est à noter qu'aucune des deux présentations⁷¹ ne traite explicitement du choix du déploiement de type big bang, si ce n'est une mention dans la seconde présentation indiquant que « nos systèmes actuels et la nouvelle solution informatique ne peuvent pas cohabiter » et « [a]fin de déployer la livraison 2 de CASA, il fallait planifier la fermeture des systèmes patrimoniaux⁷² ».

⁶² Pièce 101_P-2479.9, Procès-verbaux du Comité mixte technologies de l'information et actif-passif et vérification (CTI-CAPV) [2015-2022], p. 174 et 181.

⁶³ Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2) [2017-2025], p. 470.

⁶⁴ *ibid.*, p. 477.

⁶⁵ Voir ci-dessous, section D (i) (p. 376).

⁶⁶ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 250-251.

⁶⁷ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 206-207; Pièce 56_P-598, Courriels et documents présentés lors de la rencontre du 13 juin 2022 (portion reproduite sous 45_P-314); Pièce 56_P-609, Courriel de Pierre E. Rodrigue à Éric Caire transmettant la présentation de Karl Malenfant du 31 octobre 2022, avec présentation en liasse (cotée sous 45P-322), p. 2.

⁶⁸ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 207; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 295.

⁶⁹ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 210.

⁷⁰ *ibid.*, p. 211.

⁷¹ Pièces 56_P-598, Courriels et documents présentés lors de la rencontre du 13 juin 2022 (portion reproduite sous 45_P-314) et 56_P-609, Courriel de Pierre E. Rodrigue à Éric Caire transmettant la présentation de Karl Malenfant du 31 octobre 2022, avec présentation en liasse (cotée sous 45P-322).

⁷² Pièce 45_P-322, Présentation du 31 octobre 2022 au MCN, p. 13.

(ii) L'utilisation du Service d'authentification gouvernementale

Une partie importante de la livraison 2 est la prestation électronique de services⁷³. Elle désigne, à la SAAQ, les cinq différents portails qui permettent à la population québécoise ou aux partenaires d'accéder aux services en ligne développés dans le cadre du programme CASA⁷⁴. Il s'agit en quelque sorte de la porte d'entrée vers la solution technologique⁷⁵. Le plus connu de ces portails est SAAQclic, l'interface offrant des services en ligne qui facilitent les transactions pour les particuliers et les entreprises⁷⁶.

C'est dans ce contexte qu'apparaît le deuxième paramètre qui conditionne le déploiement de la livraison 2 : l'utilisation du Service d'authentification gouvernementale (SAG) pour accéder à quatre des portails de la prestation électronique de services du programme CASA⁷⁷. Une fois que nous l'aurons décrit (sous-section a), nous disséquons la décision de combiner ces deux nouvelles plateformes (sous-section b).

(a) Le projet gouvernemental

Le Service d'authentification gouvernementale (SAG) est un mécanisme permettant à la population et aux entreprises de se connecter à des services numériques gouvernementaux. Il remplace graduellement la solution clicSÉCUR⁷⁸. Le SAG est une composante qui permet aux utilisatrices et utilisateurs de s'authentifier dans les portails de prestation électronique de services des organismes du gouvernement du Québec, dont ceux de la SAAQ⁷⁹. Cette authentification permet de valider l'identité d'un utilisateur ou d'une utilisatrice à l'aide de différents renseignements personnels⁸⁰, faute de quoi le service ne peut être rendu⁸¹. Cette initiative a pour objectif de protéger les renseignements personnels de la population, et ce, dans l'optique de contrer l'usurpation d'identité⁸².

⁷³ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 164-165 et 205-206; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 310.

⁷⁴ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 299; Témoignage de Steve Bolduc, 2 juin 2025, p. 61; Pièce 32_P-123, Présentation Steve Bolduc, p. 13; Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 269; Pièce 74_P-1640.9, SQIN projet 1 2022-2023, p. 107; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 101-103; Pièce 56_P-653-3, Plan de communication du 12 septembre 2022, p. 2 et 7.

⁷⁵ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 298; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 165.

⁷⁶ Pièce 1_P-1, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025* (février 2025), p. 21.

⁷⁷ Témoignage de Steve Bolduc, 2 juin 2025, p. 61-63; Pièce 32_P-123, Présentation Steve Bolduc, p. 13; Pièce 56_P-630, Document de messages clés concernant le SAG; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 299; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 6; Pièce 74_P-1640.9, SQIN projet 1 2022-2023, p. 2 et 107.

⁷⁸ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 5-6; Pièce 56_P-630, Document de messages clés concernant le SAG, p. 1.

⁷⁹ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 5-7.

⁸⁰ *ibid.*, p. 5-7.

⁸¹ *ibid.*, p. 6.

⁸² Pièce 56_P-630, Document de messages clés concernant le SAG, p. 1; Témoignage de Steve Bolduc, 2 juin 2025, p. 61-63; Pièce 32_P-123, Présentation Steve Bolduc, p. 13; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 6-7.

Le SAG s'inscrit dans un programme, le Service québécois d'identité numérique (SQIN), ayant pour objectif la centralisation de l'expérience numérique de la population dans son interaction avec le gouvernement⁸³. En d'autres termes, le SQIN simplifie la connexion des individus aux portails de prestation électronique de services des différents organismes de l'appareil gouvernemental⁸⁴. Ce programme se décline en sept projets ayant chacun une fonctionnalité, dont le SAG, permettant l'utilisation d'une seule solution d'authentification des individus à travers les services gouvernementaux⁸⁵. Notons que le programme SQIN est suspendu depuis mars 2025, en attente de la sanction du projet de loi 82 et de consultations publiques à venir⁸⁶.

(b) La décision d'utiliser le SAG pour le programme CASA

La SAAQ est le premier organisme gouvernemental d'envergure à utiliser le SAG comme mécanisme d'authentification.

Dans les débuts du programme CASA, vers 2017-2018, il est prévu que l'authentification pour accéder à SAAQclic se fasse par la méthode d'authentification gouvernementale déjà existante, clicSÉCUR⁸⁷. Dès 2020, il est prévu que le SAG soit finalement la nouvelle plateforme d'authentification pour les services gouvernementaux, y compris pour la SAAQ⁸⁸. À ce moment-là, le SAG est bien loin d'être prêt, le dossier d'affaires du projet n'ayant été approuvé qu'en mai-juin 2020⁸⁹. Karl Malenfant aurait préféré qu'un autre organisme d'envergure que la SAAQ soit le premier à utiliser le SAG afin d'éprouver la solution avant le lancement de SAAQclic⁹⁰. Néanmoins, il est convenu avec la SAAQ que la livraison du SAG doit se faire au printemps 2022, car la SAAQ prévoit à ce moment-là déployer la livraison 2 en décembre 2022⁹¹. Pour Karl Malenfant, ce délai de six mois entre la livraison du SAG et le déploiement de la livraison 2 est très important, puisque le développement du programme CASA doit être gelé six mois avant le déploiement afin que l'équipe se consacre uniquement aux tests⁹², ce qui ne se produit finalement pas, comme nous verrons à la prochaine section.

Le MCN est responsable du développement, de la mise en service et de l'entretien du SAG. La SAAQ est responsable d'assumer les frais d'arrimage du programme CASA au SAG⁹³, et elle octroie des frais supplémentaires d'environ 6 millions \$ à l'Alliance à ces fins⁹⁴.

⁸³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 208; Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 95; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 297; Pièce 56_P-596, Note préparée dans le cadre de l'étude des crédits de 2021 concernant le SQIN.

⁸⁴ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 297-298.

⁸⁵ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 208; Témoignage de Renée Giguère, 1^{er} mai 2025, p. 95-96. Voir également : Pièce 56_P-596, Note préparée dans le cadre de l'étude des crédits de 2021 concernant le SQIN, p. 2. Pour les notions de « programme » et de « projet », voir partie II, chapitre 3, section B (p. 62).

⁸⁶ Pièce CESIS_P-2629, Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec pour le projet SQIN – Identité numérique en date du 31 mars 2025, tel que consulté le 23 décembre 2025.

⁸⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 250 à 254; Pièce 74_P-1640.7, SQIN projet 1 2017-2020, p. 8-11 et 17-19; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 42; Pièce 56_P-568, Échange courriel entre Karl Malenfant et Pierre Rodrigue du 10 septembre 2018.

⁸⁸ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 276.

⁸⁹ *ibid.*, p. 276; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 9. Pour la notion de « dossier d'affaires », voir partie II, chapitre 3, section F (ii) (p. 71) ou partie III, chapitre 11, section A (ii) (p. 319).

⁹⁰ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 278.

⁹¹ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 254.

⁹² *ibid.*, p. 254.

⁹³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 11; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 262.

⁹⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 262.

Or, dès le début de l'année 2022, le développement du SAG prend du retard⁹⁵. Cette situation est abordée lors d'une rencontre entre la SAAQ et Éric Caire, le 13 juin 2022⁹⁶. Certains problèmes sont identifiés quant à la capacité du MCN à livrer la solution à temps. Tous sont inquiets que le déploiement de la livraison 2 en soit affecté⁹⁷.

Ces retards mènent le MCN à retirer certains éléments de la portée du projet ou à faire des livraisons partielles de certains éléments. Cela ajoute de la charge de travail aux équipes de développement de la SAAQ, qui doivent prendre en charge certains modules du SAG que le MCN ne peut fournir dans les délais impartis⁹⁸. L'expertise pour concevoir et développer ce volet n'était pas présente dans l'équipe de programme, et il faut donc recourir à des ressources externes⁹⁹.

Le recours au SAG, introduit tardivement dans l'évolution du programme CASA, rend la livraison 2 dépendante de la disponibilité d'un service extérieur¹⁰⁰. Tout retard dans son développement se répercute sur la mise en service de la livraison du programme de la SAAQ. Au surplus, il n'y a pas de plan B en cas de dysfonctionnement du SAG¹⁰¹. La SAAQ n'est pas propriétaire du mécanisme d'authentification et est un simple client du SAG pour l'authentification des individus. Bref, la seule option possible est que le SAG soit terminé pour que la prestation électronique de services de la SAAQ puisse fonctionner¹⁰².

Le SAG est finalement mis en production vers la fin de l'année 2022. Son niveau de maturité ainsi que sa robustesse sont alors peu éprouvés¹⁰³. Le manque de temps pour tester adéquatement la solution de bout en bout amplifie d'autant plus les risques de problèmes d'interopérabilité avec SAAQclic ainsi que ceux liés à la capacité du service à supporter la volumétrie de clientèle de la SAAQ. Autrement dit, l'ajout d'un SAG non éprouvé comme porte d'entrée électronique risque de contrecarrer l'une des conditions requises pour assurer le succès du déploiement de SAAQclic, soit de diminuer l'affluence de la clientèle aux centres de services.

⁹⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 278; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 133.

⁹⁶ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 132-133.

⁹⁷ *ibid.*, p. 134; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 192.

⁹⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 285-286; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 133.

⁹⁹ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 298; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 232.

¹⁰⁰ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 164-165; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 232.

¹⁰¹ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 299.

¹⁰² Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 164-165.

¹⁰³ Lors de son témoignage, Denis Marsolais mentionne que des tests devaient être réalisés par le ministère de la Famille à l'automne 2022 afin de voir la robustesse de la solution. Cependant, comme ces tests n'impliquaient qu'une quinzaine d'utilisateurs et utilisatrices, la SAAQ n'était pas rassurée en raison de l'absence de représentativité du volume attendu lors de la mise en production de la livraison 2. Voir Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 31.

B/ Les tests en vue du déploiement

À partir de l'année 2022, une phase plus intensive de tests s'amorce dans le cadre du développement de la livraison 2. Or, la preuve démontre que les tests sont le parent pauvre du programme CASA, ayant été réduits en qualité et en portée (sous-section i), à la fois refoulés dans le temps et conduits simultanément au parachèvement de développements informatiques au sein de la solution (sous-section ii).

(i) Les types de tests envisagés

Les tests constituent des essais qui permettent de vérifier l'opérationnalité de la solution et de garantir l'intégrité opérationnelle des données converties¹⁰⁴. Pour le programme CASA, il est convenu de réaliser, entre autres, ces six types de tests en vue du déploiement de la solution : les tests unitaires, les tests fonctionnels, les tests d'intégration, les tests de performance, les tests de non-régression et les simulations.

Les tests unitaires sont les premiers effectués¹⁰⁵. Ils visent à vérifier la fonctionnalité des opérations internes du système¹⁰⁶. Ils se font durant la phase de réalisation et portent sur la fonctionnalité des étapes des processus opérationnels¹⁰⁷. On peut, par exemple, y tester des règles métier d'une transaction en tentant de créer un profil client¹⁰⁸.

Les tests fonctionnels visent à évaluer l'enchaînement d'étapes appartenant au même processus opérationnel, les différents chemins possibles pour y parvenir et les interactions au sein du programme¹⁰⁹. Par exemple, c'est à cette étape qu'on peut tester la délivrance d'un permis de conduire¹¹⁰.

Les tests d'intégration et les tests d'intégration finaux sont des tests plus complexes qui évaluent la solution de bout en bout¹¹¹. Ils s'attardent à l'enchaînement de sous-processus afin de garantir que la solution puisse couvrir un scénario précis du début à la fin¹¹². C'est à ce stade qu'il est possible, par exemple, de tester le renouvellement d'un permis de conduire avec un encaissement de frais de retard avec pénalité¹¹³.

Les tests de performance visent à s'assurer que la solution puisse supporter le niveau d'achalandage et la réalisation d'autres processus en même temps. Ils permettent aussi d'identifier des anomalies¹¹⁴. En effet, Brigitte Bracken, leader adjointe pour IBM, explique que, dans les documents d'appel d'offres, des temps de réponse étaient spécifiés pour les services Web¹¹⁵. Autrement dit, pour chaque service, la clientèle doit être en mesure d'effectuer une opération dans un délai donné. Les tests commencent avec un membre du personnel, puis deux, puis cinq, puis cent, etc. Par la suite, il y a une augmentation de la charge pour le système par l'intégration d'autres composantes aux tests de performance¹¹⁶.

¹⁰⁴ Pièce 74_P-1383, Présentation « Fenêtre de déploiement vs risques » par Guy Beaupré, p. 9.

¹⁰⁵ *ibid.*, p. 9.

¹⁰⁶ *ibid.*, p. 9.

¹⁰⁷ *ibid.*, p. 9 et 10.

¹⁰⁸ *ibid.*, p. 11.

¹⁰⁹ *ibid.*, p. 9 et 11.

¹¹⁰ *ibid.*, p. 11.

¹¹¹ *ibid.*, p. 9 et 10.

¹¹² *ibid.*, p. 11.

¹¹³ *ibid.*, p. 11.

¹¹⁴ Pièce 83_P-1849, Présentation intitulée « Rapport de fermeture des essais de Performance de CRM et PES », 17 février 2023, p. 4; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 179-180 et 191.

¹¹⁵ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 176-177 et 184.

¹¹⁶ *ibid.*, p. 177.

Les tests de non-régression visent à vérifier que la correction d'erreurs ou l'ajout de nouvelles fonctionnalités n'a pas introduit de nouvelles anomalies¹¹⁷.

Enfin, des simulations théoriques ou réelles, comme celles de type « une journée dans la vie » dans des centres de services, servent à peaufiner la solution avant de la déployer. Le personnel utilise alors des données réelles pour effectuer, sans scénario prédéfini, ses tâches quotidiennes, et ce, dans l'objectif d'identifier les failles du système. Comme nous l'avons vu dans un précédent chapitre¹¹⁸, la SAAQ les ajoute au programme en 2019, lors de la deuxième replanification.

Puisqu'il est prévu que les divers types de tests à effectuer seront déterminés et planifiés au fur et à mesure que les parties signent les ententes de lots, les documents d'appel d'offres n'abordent que superficiellement ce sujet¹¹⁹. Pour sa part, le contrat de services professionnels et de vente d'équipements reconnaît qu'un déploiement de type big bang pour la livraison comporte des risques et prévoit conséquemment le souhait de la SAAQ d'effectuer une simulation¹²⁰.

(ii) Le retard dans la phase de tests et son chevauchement avec la phase de développement

Les tests d'intégration finaux se font généralement quand la phase de développement est terminée et que la solution est achevée¹²¹, comme on le voit au tableau 17, dans une prochaine section¹²². L'équipe du programme CASA prévoit, en mai 2022, que ces tests se dérouleront d'août à novembre 2022¹²³. Or, le développement se poursuit jusqu'au déploiement de la solution.

Cette tendance se dessinait pourtant de longue date. En effet, dès la deuxième revue d'Ernst & Young (EY), en septembre 2018¹²⁴, le voyant relatif à l'« intégrité de la solution (tests, données et sécurité) » pour l'exécution de la livraison 1 est au rouge. Cela est dû notamment au fait qu'un « nombre limité d'objets sont encore en développement et seront livrés plus tard que prévu », ce qui « cause un effet domino sur les tests et la formation ». On indique également que « la cadence d'exécution des tests est inférieure aux attentes¹²⁵ ».

¹¹⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 26-27.

¹¹⁸ Voir partie III, chapitre 10, section C (iv) (p. 296).

¹¹⁹ Voir par exemple : Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C) partie 1, p. 83-84, 105 et 150. Pour la notion d'entente de lot, voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243).

¹²⁰ Voir partie III, chapitre 10, section C (iv) (p. 296).

¹²¹ Voir, par exemple, Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 15; Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 73; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 179-180 et 182; Témoignage de Sébastien René, 9 octobre 2025, p. 77-78.

¹²² Voir ci-dessous, section D (i) (p. 377).

¹²³ Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 d'EY, en liasse, p. 176-177; Pièce 74_P-1639.15, Présentation au CD intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », 31 mai 2022, p. 18.

¹²⁴ Pour le mandat d'EY, voir partie III, chapitre 8, section G (p. 250).

¹²⁵ Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 d'EY, en liasse, p. 73.

Pour ce qui est de la livraison 2, le même scénario se dessine dès la quatrième revue d'EY, en juillet 2020, alors qu'on avertit la SAAQ que « l'équipe CASA devra donc prévoir une planification plus détaillée après le Cycle 15 en fonction des cycles de réalisation¹²⁶ » et des tests d'intégration. Rappelons que les cycles sont ces subdivisions du programme plus courtes que les lots instaurées après le règlement à l'amiable¹²⁷. Près d'un an plus tard, en septembre 2021, dans sa cinquième revue, EY agite à nouveau le drapeau en soulignant qu'il « faudra continuer les efforts de limiter au strict minimum le nombre d'objets à compléter pendant les Cycles 16 et 17 et leur complexité », considérant notamment « les interdépendances et le temps que les analystes doivent consacrer à d'autres activités transversales (tests, conversion, formation, etc.)¹²⁸ ».

Compte tenu des enjeux de vélocité qui ont affecté l'ensemble du programme CASA, ces avertissements se révéleront vains. Dès sa sixième revue, en mai 2022, EY constate que « les Cycles 16 et 17, qui étaient initialement une contingence, sont en grande partie pleins¹²⁹ ». Bien que les tests d'intégration sont alors commencés¹³⁰, on évoque que :

tout retard additionnel à compléter le développement des objets restants, associés aux processus à haute valeur, posera un risque élevé à la complétion des essais intégrés et aura un impact sur la formation et la préparation des lignes d'affaires [secteurs d'activité] et potentiellement la mise en production¹³¹.

Le tout se poursuivra lors de la septième et dernière revue d'EY : « Il y a un retard sur le développement de la portée [...] qui crée une pression sur les escouades de développement en engendrant du parallélisme; créant un risque de qualité sur la solution livrée.¹³² » De plus, « la vélocité d'exécution [des essais intégrés] n'est pas encore atteinte. Avec le périmètre restant, il faut augmenter la vélocité de 30 %¹³³ ».

Karl Malenfant convient qu'à défaut d'avoir pu geler le développement six mois avant le lancement, la correction de bogues a été poussée vers l'avant¹³⁴. Pour sa part, Réjean Perron, leader adjoint de LGS, indique qu'il y avait encore beaucoup de développement pour la livraison 2 lorsque les tests d'intégration finaux débutent, en août 2022¹³⁵. Cette poursuite du développement a fait en sorte qu'il a dû y avoir deux séries de tests d'intégration finaux, une première (TIF1) en août et une deuxième (TIF2) en novembre, afin de tester les développements livrés tardivement¹³⁶. Le témoin souligne que le développement se poursuit en janvier 2023, à peine un mois avant le déploiement de la solution¹³⁷.

¹²⁶ *ibid.*, p. 138.

¹²⁷ Voir partie III, chapitre 12, section A (p. 332).

¹²⁸ Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 d'EY, en liasse, p. 149, 158 et 159.

¹²⁹ *ibid.*, p. 177.

¹³⁰ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 14.

¹³¹ Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 d'EY, en liasse, p. 182. Il est à noter que la firme PwC sera elle aussi sollicitée par le président-directeur général de la SAAQ de l'époque et notera les mêmes éléments, à savoir l'utilisation du cycle 17 pour le développement de la solution et l'accroissement de la pression sur les « activités complémentaires au développement, soit les tests intégrés finaux [tests d'intégration finaux], le développement des plans de contingence pour les processus clés, la documentation finale des processus et les tests de conversion des données », voir Pièce 26_P-79, Rapport de PwC en lien avec la L2 du projet CASA/SAAQclic de juillet 2022, p. 6.

¹³² Pièce 26_P-77, Revues de qualité 1 à 7 d'EY, en liasse, p. 201.

¹³³ *ibid.*, p. 201.

¹³⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 73.

¹³⁵ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 15 et 21.

¹³⁶ *ibid.*, p. 21-22.

¹³⁷ *ibid.*, p. 34.

Au-delà du retard dans la mise en œuvre des tests d'intégration finaux, plusieurs témoins indiquent que ceux-ci révèlent un fort volume d'anomalies¹³⁸. Vincent Poirier, vérificateur interne de la SAAQ, mentionne observer que les gens qui réalisent les tests peuvent découvrir plus de 100 anomalies critiques par jour à l'été 2022 et que les équipes de développement arrivent ensuite à en régler entre 30 et 40 par jour¹³⁹. Il soumet ainsi que, mathématiquement, le projet ne pouvait être livré à moins d'améliorer la qualité de ce qui était développé. Il précise qu'il y avait au moins 1 200 anomalies non réglées lorsque la décision d'aller en production a été prise. C'est ce qui l'amène à répondre à son patron, Daniel Pelletier, qui lui demande si la livraison 2 va fonctionner en production : « on va assister aux Grands Feux Loto-Québec... ça va péter de partout¹⁴⁰ ».

C/ L'information transmise au gouvernement

Les préparatifs du déploiement de la livraison 2 se déroulent durant une campagne électorale québécoise. À l'issue de l'élection, le gouvernement de François Legault est réélu. À l'automne 2022, la SAAQ tient une série de rencontres avec certains membres du gouvernement en vue de préparer le déploiement de la solution. C'est aussi à la même période que la SAAQ conclut l'avenant de 45,7 millions \$, dont il a déjà été question, pour prolonger le contrat de l'Alliance¹⁴¹. Cette section se concentre sur trois rencontres : celle du 31 octobre 2022 avec Éric Caire (sous-section i), celle tenue deux jours plus tard avec la nouvelle ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault (sous-section ii) et celle du lendemain avec le secrétaire général du Conseil exécutif, Yves Ouellet (sous-section iii).

(i) La rencontre du 31 octobre 2022 avec Éric Caire

La première rencontre se tient le 31 octobre 2022 avec le ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire¹⁴². En vue de cette rencontre, Éric Caire reçoit la commande du secrétaire général du Conseil exécutif, Yves Ouellet, de s'assurer que la SAAQ est prête pour le déploiement de la livraison 2, qui doit avoir lieu dans les prochaines semaines¹⁴³. Il n'est donc pas question du budget de CASA, et la SAAQ ne fait aucune mention de l'avenant qui est sur le point d'être signé¹⁴⁴. En fait, c'est tout le contraire : la présentation remise au ministre Éric Caire contient l'affirmation selon laquelle « [l]es budgets confirmés en septembre 2020 sont respectés¹⁴⁵ ».

L'objectif de la rencontre est plutôt de faire un état de situation du programme CASA pour expliquer l'avancement des travaux, dont l'exécution des tests finaux, et de discuter du moment du déploiement¹⁴⁶. Karl Malenfant effectue une présentation assez technique¹⁴⁷. Il indique que l'ensemble des RICEFW sont terminés¹⁴⁸. Le ministre Éric Caire comprend à ce moment-là que la solution n'est plus en développement¹⁴⁹. L'un des deux seuls voyants rouges figurant sur la présentation est associé aux

¹³⁸ Voir, par exemple, Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 21-24; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 302.

¹³⁹ Témoignage de Vincent Poirier, 28 mai 2025, p. 324-325.

¹⁴⁰ *ibid.*, p. 328-329.

¹⁴¹ Voir partie III, chapitre 12, section F (iii) (p. 352).

¹⁴² Pièce 45_P-322, Présentation du 31 octobre 2022 au MCN.

¹⁴³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 155; Témoignage d'Yves Ouellet, p. 151-152.

¹⁴⁴ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 172; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2022, p. 167-168.

¹⁴⁵ Pièce 45_P-322, Présentation du 31 octobre 2022 au MCN, p. 20.

¹⁴⁶ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 168.

¹⁴⁷ Pièce 45_P-322, Présentation du 31 octobre 2022 au MCN.

¹⁴⁸ *ibid.*, p. 16; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 161.

¹⁴⁹ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 161.

tests d'intégration finaux¹⁵⁰. Cependant, une page donne plus de détails sur cette question, et on y indique des propos plus rassurants : « Le niveau d'anomalies est similaire à celui estimé. Depuis 2 semaines, le nombre d'anomalies trouvées est inférieur au nombre d'anomalies fermées et la cadence est supérieure au plan¹⁵¹. » Cette information est fausse. Dans une présentation faite au conseil d'administration trois jours plus tôt, la direction de la SAAQ indiquait l'exact contraire concernant les tests d'intégration finaux :

La vitesse de résolution des anomalies progresse, mais ne permet pas encore de fermer plus d'anomalies qu'on en ouvre chaque jour. Plusieurs actions en cours. Les anomalies ralentissent la progression des scénarios, qui doivent être repriorisés et replanifiés¹⁵².

Malgré la fausse information transmise au ministre, ce dernier mentionne à la haute direction de la SAAQ qu'il est toujours possible de repousser le déploiement si la livraison 2 n'est pas prête¹⁵³. La SAAQ confirme que le tout sera prêt durant la période des fêtes¹⁵⁴. En cas de problème, la SAAQ indique qu'elle a un plan de repli et que le délai pour prendre la décision est fixé à un mois plus tard, soit le 30 novembre¹⁵⁵.

(ii) La rencontre du 2 novembre 2022 avec Geneviève Guilbault

Deux jours plus tard, la SAAQ tient une rencontre similaire avec Geneviève Guilbault, la nouvelle ministre des Transports et de la Mobilité durable, successeuse de François Bonnardel. Elle n'est en poste que depuis le 20 octobre 2022¹⁵⁶.

Contrairement à Éric Caire, Geneviève Guilbault n'a jamais entendu parler de CASA avant octobre 2022 en raison de sa nomination récente¹⁵⁷. Malgré leur appartenance au même gouvernement, la transition entre François Bonnardel et elle est minimale¹⁵⁸. Le conseiller politique de François Bonnardel, Alain Généreux, prépare une courte note à l'intention du nouveau cabinet dans laquelle il inscrit les sujets généraux, courants et importants pour lesquels un suivi est attendu¹⁵⁹. Concernant CASA, il indique que ce système est le plus important pour le gouvernement et que son implantation est prévue pour janvier 2023. Il mentionne également que le suivi rigoureux a été l'enjeu le plus important pour le cabinet, tant pour le budget que pour la livraison, mais que les signaux sont tous au vert pour le moment.

Geneviève Guilbault n'a pas vu le document préparé par Alain Généreux, mais elle en connaît l'existence parce que des membres de son cabinet en ont discuté devant elle¹⁶⁰. Quant à Dave Gravel, le conseiller politique alors responsable de la SAAQ pour Geneviève Guilbault, en lisant le résumé sur CASA, il comprend qu'il n'y a pas de raison de s'inquiéter ou de prioriser l'analyse de ce dossier, puisque tout semble bien aller¹⁶¹. Par ailleurs, Alain Généreux ne lui transmet pas les documents de suivi du projet, dont ceux en format paysage qu'on appelle « napperons », obtenus durant les quatre années précédentes¹⁶².

¹⁵⁰ Pièce 45_P-322, Présentation du 31 octobre 2022 au MCN, p. 16.

¹⁵¹ *ibid.*, p. 17.

¹⁵² Pièce CESIS_P-2556, Tableau « Suivi des portes CASA, Livraison 2 », p. 1.

¹⁵³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 163.

¹⁵⁴ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2022, p. 172.

¹⁵⁵ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 165-166.

¹⁵⁶ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 233-234.

¹⁵⁷ *ibid.*, p. 246-251.

¹⁵⁸ *ibid.*, p. 234-237.

¹⁵⁹ Pièce 49_P-424, Courriel d'Alain Généreux à Sébastien Lépine, daté du 18 octobre 2022 à 17 h 40, p. 3;

Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 14.

¹⁶⁰ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 236.

¹⁶¹ Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 19.

¹⁶² *ibid.*, p. 105.

Lors de la rencontre du 2 novembre 2022, la SAAQ fait une présentation à la ministre Geneviève Guilbault. Le document remis est un peu différent et moins technique que la présentation effectuée au ministre Éric Caire la même semaine¹⁶³.

Concernant l'état de préparation du déploiement, Geneviève Guilbault n'a pas de souvenir de discussions spécifiques sur les tests d'intégration finaux, voire sur d'autres aspects de la présentation¹⁶⁴. Celle-ci affiche les mêmes voyants rouges, dont celui visant les tests d'intégration finaux¹⁶⁵.

La présentation de la SAAQ contient la même phrase que dans celle remise à Éric Caire, soit que « [I]es budgets confirmés en septembre 2020 sont respectés¹⁶⁶ ». Dans le cas de la présentation soumise à Geneviève Guilbault, cette phrase est trompeuse. La SAAQ rencontre pour la première fois sa ministre responsable. Cette dernière ne connaît pas l'historique d'augmentation importante des coûts du programme CASA par rapport au budget d'origine¹⁶⁷. La phrase indiquant que les budgets sont respectés le masque complètement.

La SAAQ a certes remis un cahier de breffage à la ministre Geneviève Guilbault au moment de sa nomination¹⁶⁸. Dans le document, on retrouve un chapitre portant sur le programme CASA et un napperon de suivi sur lequel on peut lire que le contrat avec l'Alliance est de 458 millions \$ et que le budget du programme est de 682 millions \$¹⁶⁹. Geneviève Guilbault a donc accès à certaines informations dans le cahier de breffage. Cependant, la phrase dans la présentation qui lui est faite est de nature à la rassurer sur l'historique des coûts dans CASA, d'autant plus que la direction ne lui fait aucune mention de l'avenant à être conclu¹⁷⁰.

Ainsi, pour Geneviève Guilbault, le seul élément majeur au cœur de la rencontre est la sélection de la date de déploiement d'un projet en cours de développement depuis 10 ans, nécessitant la fermeture de centres de services pour une période donnée¹⁷¹. Elle demande à la SAAQ d'obtenir l'aval du MCN et du secrétariat général avant de procéder au déploiement¹⁷².

(iii) La rencontre du 3 novembre 2022 avec Yves Ouellet

Le lendemain, soit le 3 novembre 2022, la même présentation que celle effectuée à la ministre Geneviève Guilbault est faite au secrétaire général du gouvernement, Yves Ouellet¹⁷³. La page indiquant le statut d'avancement des tests d'intégration finaux est identique¹⁷⁴, et on y trouve la même phrase trompeuse voulant que les budgets confirmés en septembre 2020 sont respectés¹⁷⁵. Il n'est pas question des dépassements de coûts ni du projet d'avenant¹⁷⁶. De plus, la présentation contient deux annexes tirées de la présentation faite à Éric Caire, dont la page contenant l'information fautive sur l'amélioration du nombre d'anomalies découvertes lors de tests¹⁷⁷.

¹⁶³ Pièce 45_P-323, Tableau « Suivi des portes CASA, Livraison 2 ».

¹⁶⁴ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 252-253.

¹⁶⁵ Pièce 45_P-323, Présentation du 2 novembre 2022 à la VPM et au MTMD, p. 15.

¹⁶⁶ *ibid.*, p. 19; Pièce 45_P-324, Présentation du 3 novembre 2022 au Secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, p. 19.

¹⁶⁷ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 237, 268-269 et 285.

¹⁶⁸ Pièce 55_P-536, Cahier de breffage présenté à la ministre Geneviève Guilbault le 21 octobre 2022, p. 52 à 58; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 237.

¹⁶⁹ Pièce 55_P-536, Cahier de breffage présenté à la ministre Geneviève Guilbault le 21 octobre 2022, p. 54.

¹⁷⁰ Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 180.

¹⁷¹ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 255-257.

¹⁷² Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 28-29.

¹⁷³ Pièce 45_P-324, Présentation du 3 novembre 2022 au Secrétaire général et greffier du Conseil exécutif.

¹⁷⁴ *ibid.*, p. 15.

¹⁷⁵ *ibid.*, p. 19.

¹⁷⁶ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 110; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 190 à 192.

¹⁷⁷ Pièce 45_P-324, Présentation du 3 novembre 2022 au Secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, p. 29.

Selon Yves Ouellet, Karl Malenfant mène largement la présentation, et l'ensemble de l'équipe de la SAAQ paraît confiante et fière du résultat¹⁷⁸. Yves Ouellet est alors informé du fait que la SAAQ a deux scénarios de déploiement¹⁷⁹, ce qui l'interpelle. Il mentionne alors aux personnes à la tête de la SAAQ que, après vérification auprès de Martin Koskinen, chef de cabinet du premier ministre, d'un point de vue politique, il n'y a aucune attente ou pression des autorités quant au moment de la livraison¹⁸⁰. La pression est plutôt axée sur les attentes de résultats. Il faut donc déployer avec succès. Si la période des fêtes de l'année courante est un délai trop serré, le déploiement pourra se faire l'année suivante¹⁸¹. Il est convenu que Denis Marsolais fasse un suivi avec lui à compter du 30 novembre 2022 pour indiquer la date finale de déploiement, « si les tests sont concluants¹⁸² ».

D/ La détermination de la date du déploiement

Les derniers préparatifs de la livraison 2 impliquent de décider de la date de son déploiement. La SAAQ choisit de le reporter (sous-section i) et communique cette décision au gouvernement (sous-section ii). Toutefois, elle choisit aussi de réduire la portée des tests (sous-section iii). Le report a bien évidemment des répercussions sur l'aspect financier du programme (sous-section iv). Finalement, intervient la décision de déployer la livraison (sous-section v).

(i) Le report de la date du déploiement à février 2023

Depuis la troisième replanification (été 2020), il est prévu que le déploiement de la livraison 2 se déroule vers le temps des fêtes 2022-2023¹⁸³. La SAAQ prévoit diminuer graduellement l'offre de services, notamment à compter du 15 décembre 2022, jusqu'à une fermeture complète le 21 décembre 2022¹⁸⁴. La disponibilité des nouveaux services à la population est prévue pour le 4 janvier 2023¹⁸⁵. Cette longue période s'explique par le nombre d'étapes, dont la migration de données de l'ancien système vers le nouveau. Cette plage est privilégiée afin de minimiser les jours de fermeture des centres de services de la SAAQ, puisqu'elle comprend déjà de nombreuses journées fériées au cours desquelles les centres sont fermés de toute façon¹⁸⁶. Par ailleurs, le choix de cette plage correspond également à une période de moindre achalandage¹⁸⁷.

Afin d'arriver à cet objectif de déploiement, la SAAQ s'est dotée d'un indicateur connu sous le nom de « portes ». Dans un projet informatique, une porte est moment plus formel pour mesurer le niveau de préparation au déploiement à l'aide de critères clairs avant de passer à l'étape suivante¹⁸⁸. Le tableau 17 ci-dessous présente le calendrier envisagé des portes, de même que les critères d'analyse. Dans cette sous-section, nous nous concentrons sur les portes 3 et 4. Nous revenons à la porte 5 dans la dernière sous-section du chapitre.

¹⁷⁸ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 100.

¹⁷⁹ Pièce 45_P-324, Présentation du 3 novembre 2022 au Secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, p. 16.

¹⁸⁰ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 105.

¹⁸¹ *ibid.*, p. 104 à 106; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 188-189.

¹⁸² Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 112.

¹⁸³ Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 3.

¹⁸⁴ Pièce 45_P-318, Suivi du projet présenté au CA spécial du 14 septembre 2022, p. 34.

¹⁸⁵ *ibid.*, p. 34.

¹⁸⁶ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 192-193.

¹⁸⁷ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 236-237.

¹⁸⁸ Pièce 45_P-318, Suivi du projet présenté au CA spécial du 14 septembre 2022, p. 3; Témoignage de Sébastien René, 9 octobre 2025, p. 85; Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 26.

Tableau 17. Calendrier et description des portes avant le déploiement tel que prévu en septembre 2022¹⁸⁹

Porte	Date	Description	Comité de direction	CA extraordinaire
1	28 avril 2022	- Fin de la phase de développement - Début des tests d'intégration 5 (TI5) - Préparation des essais à vide 1 (<i>dry run</i>)		
2	26 août 2022	- Entrée en tests d'intégration finaux (TIF) - Préparation des tests « journée dans la vie » - Intégration des formatrices et formateurs de la SAAQ	13 septembre 2022	14 septembre 2022
3	10 octobre 2022	- Statut des tests d'intégration finaux 1 (TIF1) - Entrée en essais à vide 2 - Début de la formation des utilisatrices et utilisateurs de la SAAQ - Dépôt de la 7^e revue d'EY	18 octobre 2022	20 octobre 2022
4	21 novembre 2022	- Fin des tests d'intégration finaux et de conversion - Sortie des essais à vide 2 = déploiement ?	22 novembre 2022	30 novembre 2022
5	12 décembre 2022	Décision de déploiement/arrêt	13 décembre 2022	15 décembre 2022

En octobre 2022, à la porte 3, l'équipe du programme identifie un risque important concernant les tests d'intégration finaux. Ils progressent, mais ne permettent pas de régler plus d'anomalies que le nombre découvert à chaque nouveau test¹⁹⁰. Il a été question, à la section précédente, des différentes informations transmises aux personnes représentant le gouvernement à cet égard.

Le 28 novembre 2022, une semaine plus tard que prévu, l'équipe du programme CASA tient une réunion en vue du passage de la porte 4, qui doit se conclure le 30 novembre 2022, lors d'une séance extraordinaire du conseil d'administration. Cette rencontre dure une journée entière et réunit plus de 50 participantes et participants de toutes les équipes. Alors que chaque équipe du programme doit donner un statut concernant le passage en production, Réjean Perron mentionne que son équipe du volet finances a des problèmes importants et que le voyant est au rouge¹⁹¹. Il estime à ce moment-là avoir besoin de quatre mois supplémentaires de tests afin d'avoir une assurance assez forte que la livraison 2 est prête pour passer en production¹⁹². De son côté, LGS/IBM recommande de manière générale de reporter le déploiement de huit semaines¹⁹³.

¹⁸⁹ Tiré de : Pièce 45_P-318, Suivi du projet présenté au CA spécial du 14 septembre 2022, p. 3 et de Pièce 74_P-1639.15, Présentation au CD intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », 31 mai 2022, p. 18.

¹⁹⁰ Pièce CESIS_P-2556, Tableau « Suivi des portes CASA, Livraison 2 ».

¹⁹¹ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 28.

¹⁹² *ibid.*, p. 30.

¹⁹³ Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 83-85; Pièce 86_P-1896, Messages textes entre François Dupont-Champion, Peter Papaioannou et Hugues Tremblay, datés du 29 novembre 2022.

Le lendemain de la rencontre d'équipe, le portrait est le même lors de la réunion du comité de direction : les voyants pour les tests (TIF1, TIF2, tests de non-régression, etc.) sont au rouge, indiquant que ces éléments ne sont pas prêts pour un déploiement en décembre 2022. Il en va de même pour la performance de la solution, notamment en ce qui concerne le domaine de la prestation électronique de services¹⁹⁴. Il reste plusieurs correctifs à mettre en place pour améliorer la performance et la robustesse de la solution en vue du déploiement¹⁹⁵.

Sans surprise, la recommandation faite au comité de direction est de reporter la mise en production de la livraison 2. Or, le report n'est pas de quatre mois, comme le souhaitait l'équipe de Réjean Perron, ou de huit semaines, comme le recommandait LGS/IBM, mais plutôt de six semaines afin de viser un déploiement le 15 février 2023¹⁹⁶.

Cette recommandation doit être présentée pour adoption lors de la séance extraordinaire du conseil d'administration, tenue le lendemain, 30 novembre 2022. Quelques heures avant cette réunion, Sébastien René, de la firme EY, fait parvenir un courriel au président-directeur général de la SAAQ, Denis Marsolais, afin de « mettre en lumière les points suivants qui ne sortent pas clairement dans vos analyses¹⁹⁷ ». Il y souligne notamment qu'il reste 40 % de tests à faire et que les premiers 60 % ont demandé 17 semaines. Conséquemment, il sera nécessaire de mettre en œuvre une « vélocité jamais atteinte par le passé » pour finaliser les tests restants en l'espace de seulement quatre semaines¹⁹⁸. Après avoir mentionné l'accumulation d'anomalies repérées et non corrigées à ce jour, de même qu'une extrapolation de cette cadence au regard des anomalies anticipées, Sébastien René en déduit que « [m]ême si la productivité est au rendez-vous, il y a une forte probabilité qu'une portion importante des tests [...] ne sera pas complétée d'ici la fin janvier, donc un risque de ne pas savoir si certaines fonctionnalités fonctionnent ou pas » et d'autres « transactions, processus ou fonctionnalités seront instables ou incomplets pour quelques semaines/mois »¹⁹⁹. Il conclut que « si la date du 15 février est immuable, il faudrait considérer une stratégie de déploiement et d'activation progressive axée sur les modules/processus/fonctionnalités qui ont un fort niveau de stabilité²⁰⁰ ». Confronté à une telle mise en garde, Denis Marsolais prend contact avec Sébastien René afin de comprendre pourquoi il lui envoie ce courriel et ce qu'il doit en faire²⁰¹. L'appel a été très court, et aucun suivi n'a été fait.

Malgré tout, la présentation effectuée quelques heures plus tard à la séance extraordinaire du conseil d'administration demeure inchangée²⁰². Il faut dire que le procès-verbal de la rencontre montre que, contrairement à ce qu'on lit dans le courriel transmis la journée même, d'autres représentants d'EY font un discours généralement favorable au déploiement et à la préparation de la SAAQ à cet égard²⁰³. La Commission ne peut que se perdre en conjectures sur les raisons de cette différence de discours entre diverses personnes représentant toutes EY au cours de la même journée.

¹⁹⁴ Pièce CESIS_P-2558, Présentation au CD intitulée « Suivi du projet CASA », 29 novembre 2022.

¹⁹⁵ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 106-107; Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 180 et 182.

¹⁹⁶ Pièce CESIS_P-2558, Présentation au CD intitulée « Suivi du projet CASA », 29 novembre 2022, p. 18.

¹⁹⁷ Pièce 95_P-2020, Courriel de Sébastien René à Denis Marsolais du 30 novembre 2022 à 11 h 09, p. 1.

¹⁹⁸ *ibid.*, p. 1.

¹⁹⁹ *ibid.*, p. 1-2.

²⁰⁰ *ibid.*, p. 2.

²⁰¹ Témoignage de Sébastien René, 9 octobre 2025, p. 109.

²⁰² Pièce 69_P-883, Présentation sur le suivi du projet CASA datant du 30 novembre 2022 (version finale).

²⁰³ Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2) [2017-2025], p. 477.

Lors de cette rencontre, Karl Malenfant présente le statut des tests d'intégration finaux, des tests de non-régression ainsi que des essais « journée dans la vie²⁰⁴ ». Les tests de performance sont réalisés à 75 %. Il mentionne que les activités progressent, mais que des obstacles sur le plan de certains tests d'intégration finaux font en sorte que le déploiement prévu en décembre 2022 ne pourra avoir lieu.

Conséquemment, la haute direction de la SAAQ propose, et le conseil d'administration accepte, de repousser la mise en production de la livraison 2 au 15 février 2023²⁰⁵. La décision est ainsi prise dès le passage de la porte 4, avant même de se rendre à la porte 5, tel que planifié au moment où la figure 16 est produite.

(ii) La communication au gouvernement du report du déploiement

La SAAQ informe le gouvernement promptement de la décision de son conseil d'administration de déployer la livraison 2 le 15 février 2023. Dave Gravel, conseiller politique de Geneviève Guilbault, a voulu lui-même prendre des nouvelles en envoyant à Denis Marsolais un message texte à ce sujet le soir de la séance du conseil d'administration²⁰⁶.

Le 1^{er} décembre 2022, une conversation téléphonique a lieu entre Denis Marsolais et Yves Ouellet relativement au moment du déploiement²⁰⁷. Denis Marsolais informe alors le secrétaire général que, après discussion avec le conseil d'administration, la SAAQ retient le scénario d'un déploiement le 15 février 2023²⁰⁸. Yves Ouellet lui mentionne qu'il est important que tous les voyants soient au vert avant de procéder au déploiement et qu'il n'y a pas de risque à prendre à aller de l'avant sans que le tout soit réellement prêt, puisqu'il n'y a pas de pression à déployer rapidement²⁰⁹. Denis Marsolais semble bien comprendre le message²¹⁰.

(iii) La réduction de la portée des tests

Le résultat de la courte extension accordée à l'équipe de programme est une réduction de la portée des tests. Cet effort de rationalisation débute déjà avant l'été 2022, et l'équipe de gestion est consciente de l'historique des difficultés à réaliser les tests dans les délais impartis²¹¹. Cependant, avec une nouvelle date fixe pour le déploiement en février 2023, l'équipe doit « indirectement réduire ou optimiser » les tests vers « les scénarios les plus importants²¹² ».

Des témoins de la SAAQ fournissent des exemples de ce qu'impose l'échéancier sur les tests. Christian Langlois, analyste informatique à la SAAQ, mentionne que les tests étaient problématiques à un point tel que le fort taux d'échec entraînait une diminution du moral des troupes²¹³. C'est alors que l'équipe de programme demande aux équipes d'effectuer des « parcours ensoleillés²¹⁴ ». Le parcours ensoleillé désigne le processus que suit la clientèle parfaite, c'est-à-dire une personne ou une entreprise qui n'a aucun problème ou situation particulière à son dossier²¹⁵.

²⁰⁴ *ibid.*, p. 477.

²⁰⁵ *ibid.*, p. 478.

²⁰⁶ Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 32.

²⁰⁷ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 112.

²⁰⁸ *ibid.*, p. 113; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 199-200; Pièce 45_P-325, PV du CA du 30 novembre 2022, p. 5.

²⁰⁹ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 113.

²¹⁰ *ibid.*, p. 113.

²¹¹ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 19.

²¹² *ibid.*, p. 32.

²¹³ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 234-235.

²¹⁴ *ibid.*, p. 234-235.

²¹⁵ *ibid.*, p. 234.

Notons que les parcours ensoleillés génèrent des résultats positifs²¹⁶. Or, puisque ces parcours privilégient les scénarios optimistes, ils ne permettent pas de déceler certaines anomalies pouvant découler de cas plus complexes ni d'intégrer les messages d'erreur afférents²¹⁷. Ainsi, les équipes poursuivent le développement sans qu'on puisse s'apercevoir des erreurs introduites²¹⁸. Une gestion des messages et des erreurs est incorporée a posteriori²¹⁹. Marie-Claude Lemire, contrôleur de projet à la SAAQ, abonde dans le même sens alors qu'elle explique le concept de « journée ensoleillée²²⁰ » comme représentant les 80 % de la clientèle nécessitant 20 % du temps de développement. Pour pallier cette sous-représentation des cas particuliers, l'équipe de programme intègre également des scénarios considérés comme des « journées orageuses »²²¹. Ces scénarios requièrent cependant la majorité des efforts de développement²²². Or, il semblerait que, à la suite de la revue de projet portant sur les essais intégrés finaux, soit vers le 28 novembre 2022, les équipes se sont concentrées sur les parcours ensoleillés²²³. L'équipe de programme écarte ou optimise les cas d'exception ou plus complexes afin de livrer la solution dans les délais impartis²²⁴.

Lorsque Brigitte Bracken se met à effectuer les tests de performance, les opérations se révèlent trop exigeantes pour la capacité du système²²⁵. Commentant un rapport de fermeture des essais de performance, elle indique que certaines transactions pouvaient prendre deux ou trois fois plus de temps, ce qui faisait en sorte que le système pouvait traiter moins de requêtes à la fois en raison de la lenteur des transactions²²⁶. De même, une erreur grave est constatée avec la page Web principale : l'ajout d'utilisateurs et de requêtes sur le portail SAAQclic mène à une dégradation de la performance du système le rendant quasi inutilisable²²⁷. C'est ainsi que les tests sont suspendus afin d'ajouter de la capacité de traitement au système. L'équipe ajoute également l'application Queue-it pour gérer les files d'attente sur le Web et ainsi limiter l'engorgement du système, mais, aux yeux de Brigitte Bracken, la solution n'est pas prête pour être mise en production²²⁸. Simplement en lien avec les tests de performance, il y a environ 80 correctifs à mettre en place²²⁹.

Brigitte Bracken poursuit en disant que, pour que les tests de performance soient concluants, il faut que la solution complète soit livrée²³⁰. Or, elle soulève l'exemple des services Web commerciaux qui n'étaient pas complètement développés et qui n'ont donc pas été testés avant d'être mis en production²³¹.

Selon elle, il est hors du commun de décider de faire une mise en production alors qu'il reste des tests à exécuter. C'est très risqué. Elle précise également que, outre les tests de performance qui n'étaient pas concluants, les tests d'intégration finaux n'étaient pas terminés au 31 janvier 2023, quelques semaines avant le déploiement²³². Les indicateurs sont au vert sur les rapports de gestion, mais, sur le terrain, ce n'est pas la réalité. En fin de compte, la solution n'est pas prête à être déployée en production²³³.

²¹⁶ *ibid.*, p. 234-236.

²¹⁷ *ibid.*, p. 235.

²¹⁸ *ibid.*, p. 234-236.

²¹⁹ *ibid.*, p. 235.

²²⁰ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 294.

²²¹ *ibid.*, p. 294-295.

²²² *ibid.*, p. 294.

²²³ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 31-32.

²²⁴ *ibid.*, p. 33.

²²⁵ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 176-178.

²²⁶ Pièce 83_P-1849, Présentation intitulée « Rapport de fermeture des essais de Performance de CRM et PES », 17 février 2023.

²²⁷ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 180 et 188.

²²⁸ *ibid.*, p. 180; Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 276-277.

²²⁹ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 193.

²³⁰ *ibid.*, p. 179-180.

²³¹ *ibid.*, p. 182.

²³² *ibid.*, p. 201.

²³³ *ibid.*, p. 197.

Son collègue Jean-François Simard, présent lors de la période de tests précédant le lancement, corrobore cette prise de position. Il mentionne lui aussi la mise en place de l'application Queue-it en cours de production afin de gérer le trafic Web²³⁴. Il explique lui aussi que l'équipe ajoute de la puissance aux serveurs afin de pallier la demande importante qui surviendrait au moment de l'ouverture des services²³⁵. La volumétrie à la suite de la fermeture avant la mise en service serait considérable. Il évoque « la tempête du siècle²³⁶ ». Il termine en soulignant l'absence de période de rodage du nouveau système précédant son déploiement, chose qui est pourtant usuelle dans un projet comme CASA²³⁷.

En somme, la Commission retient que les tests ont été négligés préalablement au déploiement de la livraison 2, ayant notamment été refoulés dans le calendrier des travaux en raison de la priorisation du développement technique de la solution, avant d'être réduits en portée pour respecter une date de déploiement imposée.

(iv) Les répercussions financières du report

Le report du déploiement implique inévitablement des coûts supplémentaires. À cet égard, une entente intervient entre les parties par l'intermédiaire de Karl Malenfant et de Michel Dumas afin de compenser les frais additionnels engagés par LGS/IBM en raison de cette période de travail supplémentaire²³⁸. L'entente signée le 28 décembre 2022 prévoit notamment que :

la Société paiera la somme de 5 485 623 \$ à l'Alliance au plus tard le 29 décembre 2022, ce qui représente la libération inconditionnelle d'une portion de la retenue contractuelle à l'Alliance. [...] La Société accepte cette concession bien que les travaux de la livraison 2 ne soient pas terminés à ce jour²³⁹.

Pour rappel, la retenue contractuelle est le montant que la SAAQ retient sur chaque paiement d'une facture à l'Alliance et qu'elle ne verse qu'une fois les travaux terminés²⁴⁰. Conséquemment, en vertu de l'entente de décembre 2022, même si la SAAQ n'a pas prononcé la réception définitive des travaux, elle ne détient plus l'entière responsabilité de la retenue contractuelle.

Cette entente porte préjudice à la SAAQ, puisque celle-ci perd ainsi un rapport de force important qui était pourtant prévu dans le contrat²⁴¹. L'incitatif pour LGS/IBM d'obtenir la réception définitive des travaux est avant tout pécuniaire. Or, LGS/IBM récupère une portion importante de la retenue contractuelle avant même le lancement de la livraison 2, et ce, sans que la SAAQ ne puisse s'assurer de la qualité des travaux.

²³⁴ Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 276-277.

²³⁵ *ibid.*, p. 278.

²³⁶ *ibid.*, p. 278-279.

²³⁷ *ibid.*, p. 280.

²³⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 52-64.

²³⁹ Pièce 74_P-1639.11, Courriel de Karl Malenfant à Michel Dumas intitulé « Résumé de nos discussions », 13 décembre 2022; Entente quant à l'extension de la Livraison 2, signée par Karl Malenfant et Michel Dumas le 28 décembre 2022, en liasse, p. 2 (art. 2).

²⁴⁰ Voir partie III, chapitre 8, section H (iv) (p. 252).

²⁴¹ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 21 (art. 12.5).

(v) La décision de déployer

En raison du report de la date de déploiement que décide le conseil d'administration le 30 novembre 2022, le suivi du passage de la porte 5 est lui aussi repoussé en janvier. Cette porte est fixée au 17 janvier 2023 pour le comité de direction²⁴² et au 23 janvier 2023 pour le conseil d'administration²⁴³. Il s'agit de la dernière porte à devoir être franchie, et elle implique une décision finale du conseil d'administration d'autoriser le déploiement de la solution.

En amont de cette prise de décision, les signaux sont négatifs. Outre les témoignages des personnes impliquées dans les tests et les simulations rapportées ci-dessus, certains documents contiennent eux aussi des drapeaux rouges, du moins initialement. En effet, le 4 janvier 2023, une séance extraordinaire du comité de direction se tient afin de faire le point sur le déploiement. À nouveau, les tests d'intégration finaux sont au rouge²⁴⁴. Le même statut est donné au volet des échanges avec les partenaires. Sur les 180 interfaces qui doivent être établies avec les différents partenaires (concessionnaires, Centre de renseignements des policiers du Québec, autres forces policières, etc.), seules 67 sont terminées. Les 113 autres interfaces ne sont pas prêtes pour le déploiement et font l'objet d'un développement, de corrections ou de tests²⁴⁵. Pour leur part, le volet de la prestation électronique de services ainsi que la réconciliation des factures affichent des voyants jaunes²⁴⁶.

Le lendemain, 5 janvier 2023, un suivi du niveau de préparation de chaque processus opérationnel est effectué (gérer les permis de taxi, faire passer les examens de conduite, délivrer un permis, etc.)²⁴⁷. Le statut de chaque processus opérationnel jugé critique y est décrit²⁴⁸. Sur 142 processus jugés critiques, un grand nombre affiche toujours un voyant rouge²⁴⁹.

Or, dans la présentation que Karl Malenfant fait à la séance extraordinaire du conseil d'administration le lendemain, soit le 6 janvier 2023, tant le statut des tests d'intégration finaux que celui des échanges avec les partenaires sont désormais au jaune²⁵⁰. Ces voyants plus optimistes ne figurent pas qu'à la présentation, ils sont aussi relatés dans le procès-verbal du conseil d'administration²⁵¹. Lors de cette réunion, Karl Malenfant présente également un nouveau scénario pour le plan de passage en production, c'est-à-dire l'ensemble des étapes de fermeture et de réouverture des services. Cette nouvelle proposition repousse de cinq jours l'ouverture de SAAQclic, du 15 au 20 février 2023²⁵². Ce scénario implique également la fermeture des services de la SAAQ pour une période de 14 jours ouvrables, contrairement à ce qui était prévu initialement, soit 5 jours ouvrables. Le tout est approuvé par résolution du conseil d'administration²⁵³.

La même journée, Karl Malenfant transmet au sous-ministre du MCN, Pierre E. Rodrigue, le calendrier définitif de déploiement. Celui-ci est approuvé par le conseil d'administration²⁵⁴. Pierre E. Rodrigue achemine l'information à son ministre, Éric Caire. Ce dernier mentionne avoir demandé à

²⁴² Pièce 87_P-1900, Présentation du 17 janvier 2023 au comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA ».

²⁴³ Pièce 69_P-888, Présentation portant sur le suivi du projet CASA, 23 janvier 2023.

²⁴⁴ Pièce CESIS_P-2559, Présentation intitulée « CASA – statut au Comité de direction », 4 janvier 2023, p. 2.

²⁴⁵ *ibid.*

²⁴⁶ *ibid.*

²⁴⁷ Pièce 87_P-1899, Présentation du 5 janvier 2023 intitulée « Portrait par processus N2 avancement et reste à faire pour livrer ».

²⁴⁸ *ibid.*

²⁴⁹ *ibid.*, p. 97.

²⁵⁰ Pièce 2_X-2287, Présentation destinée au CA intitulée « Déploiement CASA », version amendée, 6 janvier 2023, p. 2-3.

²⁵¹ Pièce 45_P-327, PV du CA du 6 janvier 2023, p. 2.

²⁵² Pièce 2_X-2287, Présentation destinée au CA intitulée « Déploiement CASA », version amendée, 6 janvier 2023, p. 8.

²⁵³ Pièce 45_P-327, PV du CA du 6 janvier 2023, p. 3.

²⁵⁴ Pièce 56_P-614, Courriel de Pierre E. Rodrigue le 6 janvier 2023 concernant la date d'implantation de CASA, p. 1.

connaître l'incidence du changement de période et à savoir si la SAAQ a effectué l'ensemble des tests²⁵⁵. Le sous-ministre questionne donc Karl Malenfant à ce sujet. Ce dernier répond que le changement de période ne pose pas de problème malgré le volume de transactions supérieur en janvier comparativement à décembre²⁵⁶. De plus, Karl Malenfant confirme que les tests ont été réalisés²⁵⁷.

Le 17 janvier 2023, une réunion du comité de direction a lieu dans le but de confirmer le passage de la porte 5. Lors de cette rencontre, une présentation indique que la majorité des critères pour le passage de la porte sont atteints et qu'aucun résultat n'empêche le déploiement²⁵⁸.

Cependant, des représentants d'EY nuancent ce portrait en ajoutant qu'il y a encore beaucoup de travail à réaliser sur le plan de la solution et que le suivi des processus opérationnels requis pour le déploiement devra se faire rigoureusement²⁵⁹. Ils ajoutent qu'un risque résiduel important persiste en ce qui a trait aux cinq portails du volet PES. Ces portails doivent être fonctionnels, puisqu'ils sont la porte d'entrée vers les services en ligne de la SAAQ. Une mention est également faite de l'incidence que pourrait avoir une affluence de la clientèle sur la performance de la solution²⁶⁰.

Pour répondre à ces préoccupations, Karl Malenfant et Michel Dumas, président-directeur général de LGS, mentionnent que des mesures de mitigation sont prévues et que les correctifs seront déployés durant la période de stabilisation, selon les besoins²⁶¹. Ils affirment que le déploiement peut aller de l'avant, comme prévu, le 20 février 2023.

Finalement, le conseil d'administration tient une séance extraordinaire le 23 janvier 2023. La présentation faite au comité de direction le 17 janvier 2023 est essentiellement répétée²⁶². Les représentants d'EY ne sont pas présents à la rencontre²⁶³. Karl Malenfant « entretient brièvement les membres de la stratégie de finalisation des essais et de correction des anomalies ». Il présente ensuite les résultats de la porte 5 et précise que « les activités préparatoires au déploiement du projet sont terminées²⁶⁴ ». Selon lui, la SAAQ est prête, d'un point de vue organisationnel, à faire la transition vers CASA²⁶⁵. C'est ainsi que Karl Malenfant, pour la SAAQ, et Michel Dumas, de LGS, confirment le démarrage du plan de transition à compter du 26 janvier 2023.

Les dés sont jetés : la SAAQ a décidé de déployer la livraison 2 en dépit de plusieurs indices d'une préparation insuffisante. Nous en disséquons les conséquences au prochain chapitre.

²⁵⁵ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 174-175.

²⁵⁶ *ibid.*, p. 174.

²⁵⁷ *ibid.*, p. 174-175.

²⁵⁸ Pièce 87_P-1900, Présentation du 17 janvier 2023 au comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA », p. 2, 13 et 27.

²⁵⁹ Pièce 45_P-303, Procès-verbaux du comité de direction de janvier 2022 à avril 2023, en liasse, p. 194.

²⁶⁰ *ibid.*, p. 194.

²⁶¹ *ibid.*, p. 194.

²⁶² Pièce 69_P-888, Présentation portant sur le suivi du projet CASA, 23 janvier 2023; Pièce 87_P-1900, Présentation du 17 janvier 2023 au comité de direction intitulée « Suivi du projet CASA ».

²⁶³ Pièce 45_P-328, PV du CA du 23 janvier 2023, p. 1.

²⁶⁴ *ibid.*, p. 2.

²⁶⁵ *ibid.*, p. 2.

CHAPITRE 14 – LE LANCEMENT CHAOTIQUE DE SAAQClic (2023)

Après en avoir fait l'annonce publique (section A), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) déploie à la population la livraison 2 du programme Carrefour des services d'affaires (CASA), comprenant notamment le portail SAAQclic, le 20 février 2023 (section B). Dès la semaine suivante, la désorganisation s'installe dans les centres de services de la SAAQ (section C), ce qui force l'intervention du gouvernement (section D).

A/ Les communications publiques en vue du lancement

Le lancement de SAAQclic est précédé de certaines initiatives de communication publique afin de sensibiliser la population au déploiement imminent de la nouvelle plateforme.

Le 18 janvier 2023, le cabinet de la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, organise une rencontre à laquelle sont conviés les élus et élues de l'Assemblée nationale et leur personnel ainsi que le président-directeur général de la SAAQ afin de leur présenter les changements à venir avec le déploiement de SAAQclic¹. L'objectif est d'informer les élus et élues afin qu'ils soient prêts à répondre à la population dans leur circonscription, qui pourrait avoir des questions dans la mesure où la fermeture de la SAAQ entraînera certains bouleversements².

Le lendemain, le 19 janvier 2023, une conférence de presse se tient dans l'objectif d'annoncer le lancement au grand public, mais également d'aviser la population des mesures de transition et de l'utilisation du Service d'authentification gouvernementale (SAG) pour avoir accès aux services³.

Le matin de cette conférence de presse, un document de questions et réponses à l'attention des médias est transmis au cabinet de la ministre Geneviève Guilbault par l'entremise de Nadia Fournier, directrice des relations gouvernementales et du soutien administratif de la SAAQ⁴. Ce document, confectionné par la SAAQ, contient une liste de questions pouvant être posées par les journalistes avec les suggestions de réponses à donner. La première question du document vise le coût du programme CASA. L'information qu'on y trouve est fautive :

¹ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 292-293; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 114-115.

² Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 293.

³ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 15-18; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 295-299.

⁴ Pièce 53_P-535.9, Courriel communiqué lancement SAAQClic, 19 janvier 2023.

1. Combien coûte ce projet ?

Le développement du projet respecte le contrat initial de 458,4 M\$.

Ce qui inclut le développement d'une première livraison de nos systèmes internes pour la gestion des ressources humaines et des ressources financières. Cette première livraison a précédé la livraison 2 menant à SAAQclic.

Les coûts du projet vont être amortis sur 10 ans et le projet s'autofinance.

Le projet se paie à même les bénéfices escomptés de SAAQclic (communications électroniques avec les citoyens, automatisation des tâches, etc.)⁵.

En fait, cette note est doublement fautive. D'abord, comme il en a été question dans un précédent chapitre, le coût du programme CASA (incluant les coûts internes) est de 682 millions \$ depuis l'automne 2020, moment de la résolution du litige avec l'Alliance⁶. Indiquer à une question visant le coût du projet que celui-ci respecte le montant initial du contrat (458,4 millions \$) est une présentation fallacieuse de l'information sur les coûts de CASA. Ensuite, au moment où la note est transmise, le contrat avec l'Alliance n'est même plus de 458,4 millions \$, puisqu'un avenant de 45,7 millions \$ l'a fait porter à 504,1 millions \$. La SAAQ induit donc en erreur le public autant sur le coût du programme que sur le montant du contrat qu'elle a conclu avec l'Alliance.

Plus préoccupante, la communication de fausses informations au public ne semble pas être le fruit d'une erreur. En effet, la veille, le 18 janvier 2023 à 14 h 15, Gino Desrosiers, coordonnateur des relations médias et de la gestion de la communauté de la SAAQ, fait circuler à l'interne de la SAAQ un projet de questions et réponses. Dans ce courriel, il indique précisément qu'il ajustera « la réponse à la question 1 selon ce qui sera décidé en fin de journée⁷ ». La question 1 porte sur les coûts du programme CASA et contient alors l'information exacte sur le portrait financier du programme :

1. Combien coûte se [sic] projet ?

Coûts du contrat

- > Montant initial : 458,4 M\$
- > Montant de l'avenant : 45,7 M\$ (cet avenant étant de moins de 10 % n'a pas été publié sur SEAO et n'est donc pas public – il n'est pas non plus beaucoup partagé à l'interne)
- > Montant total : 504,1 M\$

Coûts du projet

- > 682 M\$ – déjà partagé notamment CA spécial fin octobre et dans le cahier de transition nouveau cabinet.

Une décision finale sur le contenu de la réponse doit être prise avec le PDG⁸.

[la dernière phrase est surlignée en jaune dans le document]

⁵ Pièce 53_P-535.9, Courriel communiqué lancement SAAQclic, 19 janvier 2023, p. 3.

⁶ Voir partie III, chapitre 10, section H (ii) (p. 316).

⁷ Pièce 76_P-1694, Courriels de Gino Desrosiers à Béatrice Farand du 16 et 18 janvier 2023, avec projets de note QR à l'intention des médias, en liasse, p. 9.

⁸ *ibid.*

Le projet de document est révélateur. Le rédacteur semble pleinement conscient d'une réticence de la SAAQ à communiquer quelque information financière que ce soit sur les coûts de CASA. On indique que le montant de l'avenant n'est pas public et même qu'il n'est « pas [...] beaucoup partagé à l'interne⁹ ». De plus, le rédacteur précise des moments où le budget total du programme a été communiqué, notamment dans le cahier de breffage de la ministre Geneviève Guilbault.

Au surplus, le courriel de transmission et le document indiquent qu'une décision doit être prise avec le président-directeur général, Denis Marsolais à l'époque, quant à l'information qui sera transmise au cabinet de la ministre. La preuve ne révèle pas les discussions à cet égard et n'indique pas si Denis Marsolais a effectivement donné son aval pour la communication de la version inexacte. Toutefois, à 19 h 11, la même journée, Gino Desrosiers transmet à Nadia Fournier la version expurgée des informations véridiques, soit celle qui sera transmise le lendemain au cabinet¹⁰.

Il appert donc que, en toute connaissance de cause et après discussions à l'interne, la SAAQ a volontairement transmis de la fausse information destinée à la population par le cabinet de la ministre responsable, ce qui a pour effet d'induire en erreur les intervenants et intervenantes politiques ainsi que les citoyens et citoyennes. Cela constitue un geste hautement déplorable et particulièrement condamnable de la part d'un organisme public. La preuve ne révèle pas si la fausse information a été utilisée lors de la conférence de presse.

La conférence de presse se tient en présence de nombreux dirigeants et dirigeantes de la SAAQ et d'un représentant du ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN)¹¹. Ce dernier y participe pour expliquer le Service d'authentification gouvernementale (SAG). Lors de cette conférence de presse, les aspects positifs des services en ligne sont mis de l'avant sans nécessairement mentionner qu'il pourrait y avoir certains irritants, comme le fait qu'il y aura fermeture des services pendant plusieurs jours. La population est néanmoins avertie qu'il y aura de l'attente supplémentaire à la suite du lancement et qu'il faudra se présenter sur rendez-vous uniquement à cause de l'achalandage¹².

B/ La première semaine et ses signes avant-coureurs

Le 27 janvier 2023, la plupart des services et des transactions de la SAAQ ferment pour une période de 21 jours, soit jusqu'au 16 février 2023¹³. Le lendemain, les équipes du programme CASA déploient la solution. Durant la première fin de semaine, tant les partenaires que les proches des gestionnaires de la SAAQ constatent des problèmes (sous-section i), qui ne font qu'empirer après le lancement au grand public (sous-section ii).

⁹ *ibid.*, p. 11.

¹⁰ *ibid.*, p. 14.

¹¹ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 16-17; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 178; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 294.

¹² Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 298.

¹³ *ibid.*, p. 282-283; Pièce 69_P-888, Présentation portant sur le suivi projet CASA, 23 janvier 2023, p. 2. Voir également : Pièce 69_P-929, Documents volet services à la clientèle supportant le plan de transition, 13 février 2023.

(i) La préouverture difficile (du 17 au 19 février 2023)

La solution technologique est déployée le vendredi 17 février 2023. Il s'agit à ce moment-là d'une ouverture interne seulement. Le plan initial consiste à connecter des commerçants et certains centres de services de la SAAQ à SAAQclic¹⁴. Cela doit leur permettre de commencer dès lors à reprendre des transactions et à résorber l'accumulation de demandes de clientes et clients non desservis pendant la période de fermeture¹⁵. La fermeture des services de la SAAQ a d'ailleurs obligé certains partenaires à revenir au mode papier pendant la période d'arrêt de services, avec les arrérages que cela entraîne pour saisir à nouveau les informations¹⁶.

Or, dès cette ouverture, certains ennuis surviennent. Des problèmes de connectivité apparaissent rapidement, et la SAAQ doit se résigner à tenter de recommencer l'opération le lundi 20 février 2023, en même temps que le déploiement général¹⁷.

Le dimanche 19 février 2023 se tient une journée VIP, soit un événement afin de permettre aux amis et aux membres des familles des gestionnaires de la SAAQ de créer leur compte et de consulter les services offerts par SAAQclic¹⁸. Bien que la journée VIP n'ait pas pour objectif d'effectuer des transactions¹⁹, Jean-Philippe McKenzie, vice-président à l'accès sécuritaire au réseau routier, observe dès lors des problèmes au stade de l'authentification. Les écarts d'information contenue entre les dossiers de la SAAQ et ceux de la RAMQ entraînent une fracture numérique entre les bases de données, faisant ainsi obstacle à l'identification de certaines personnes²⁰. À titre d'exemple, celles ayant changé de nom de famille à leur mariage, et ce, avant la réforme du *Code civil du Québec* de 1981, étaient identifiées par leur nom donné à la naissance dans les systèmes informatiques de la RAMQ, tandis que la SAAQ avait procédé à la mise à jour du nom de famille²¹. Cette disparité de renseignements personnels invalide l'authentification au SAG²².

La même journée, Denis Marsolais transmet un message texte à Yves Ouellet, secrétaire général du gouvernement, pour fixer un appel téléphonique afin de lui présenter un état de situation à la veille du lancement²³. Il précise que tous les signaux sont au vert. Une discussion a effectivement eu lieu entre les deux hommes, lors de laquelle le président-directeur général de l'époque informe le secrétaire général du gouvernement que tout le personnel est mobilisé, que le transfert des données des anciens systèmes s'est bien déroulé, que SAAQclic est prêt à être déployé et que les points de service sont également disposés à vivre la transformation, ayant reçu la formation adéquate²⁴.

¹⁴ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 210-212.

¹⁵ *ibid.*, p. 212; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 12-14.

¹⁶ Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 157-158.

¹⁷ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 276-277.

¹⁸ *ibid.*, p. 277. Voir également : Pièce 69_P-920, Courriel de Jean-Philippe McKenzie à ses proches intitulé « Essayez SAAQclic avant tout le monde », 18 février 2023.

¹⁹ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 279.

²⁰ *ibid.*, p. 278. Au sujet de l'arrimage des bases de données, voir Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 67; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 46-47.

²¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 117; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 47.

²² Pièce 56_P-630, Document de messages clés concernant le SAG, p. 1-2.

²³ Pièce 45_P-334, Échange texte du 19 février 2023 entre Denis Marsolais et Yves Ouellet.

²⁴ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 30; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 121-122.

(ii) Les ennuis informatiques suivant le lancement (du 20 au 26 février 2023)

Le lundi 20 février 2023, le portail SAAQclic ouvre pour l'ensemble de la clientèle de la SAAQ. D'entrée de jeu, il n'est pas disponible à l'heure prévue, mais qu'à partir de 10 h²⁵. Cela entraîne une couverture médiatique négative dès les premières heures²⁶.

Lorsque le personnel accède finalement au site, des problèmes de performance de la solution empêchent d'effectuer des transactions²⁷. Quoique les équipes technologiques rétablissent l'accès au système au cours de la journée, les équipes en centres de services sont déstabilisées et les gestionnaires sur le terrain subissent de la pression parce que le système est indisponible ou lent²⁸. Au surplus, les équipes doivent également tenter de rattraper les connexions des commerçants qui n'avaient pu être réalisées du vendredi 17 février au dimanche 19 février 2023, mais elles en sont à nouveau empêchées²⁹.

Dès lors, les équipes de la SAAQ se demandent si elles seront en mesure de maintenir les opérations pour le reste de la semaine³⁰. Ces doutes ne vont qu'en s'accroissant le lendemain alors qu'elles font face à d'autres enjeux de performance de la solution et qu'elles doivent effectuer certaines opérations manuellement.

Jean-Philippe McKenzie tombe alors en mode crise et est en contact continu avec les équipes technologiques. Elles constatent un problème de performance et de puissance de l'infrastructure physique hébergeant SAAQclic. Dans la nuit du 22 février 2023, Karl Malenfant informe Jean-Philippe McKenzie que la puissance des serveurs sera augmentée³¹. Le jeudi 23 février 2023, les équipes de la SAAQ, les commerçants et la clientèle sont finalement en mesure d'effectuer des transactions, même si certains enjeux de performance subsistent³².

La première semaine de mise en service de SAAQclic se termine avec un point de presse, où Jean-Philippe McKenzie et Dave Leclerc, vice-président aux stratégies de marketing et de sécurité routière et à l'expérience employé, tentent de rassurer les usagers et usagères en dépit du fait que seul 55 % du volume habituel a pu être servi³³. S'appuyant sur la croyance que les incidents informatiques seraient rapidement résolus, la clientèle non desservie lors de cette première semaine est invitée à revenir la semaine suivante³⁴.

²⁵ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 5-6; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 324.

²⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 78.

²⁷ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 6.

²⁸ *ibid.*, p. 7.

²⁹ *ibid.*, p. 8.

³⁰ *ibid.*, p. 8.

³¹ *ibid.*, p. 9.

³² *ibid.*, p. 10.

³³ *ibid.*, p. 11.

³⁴ *ibid.*, p. 12.

C/ Une deuxième semaine désastreuse

C'est à partir de la semaine du 27 février 2023 que le lancement de la plateforme se complique réellement. Des files d'attente, qui menacent par endroits de se transformer en émeutes, apparaissent devant les points de service (sous-section i). Les conséquences en lien avec les forces policières sont particulièrement désastreuses (sous-section ii). La SAAQ élabore un plan d'action deux semaines précisément après le déploiement, puis crée une cellule de crise (sous-section iii).

(i) Le début des files d'attente (à partir du 27 février 2023)

Les commerçants, incapables d'effectuer certains types de transactions par le biais de SAAQclic, redirigent leur clientèle vers les centres de services de la SAAQ³⁵. Des clients et clientes incapables de procéder à certaines transactions en ligne se déplacent donc en personne aux points de service³⁶. C'est le début des files d'attente³⁷. À certains endroits, les employés et employées leur annoncent, seulement 20 minutes après l'ouverture, qu'ils ne pourront pas être servis³⁸. Le système est tellement lent que le personnel peine à servir des usagers et usagères dans des délais raisonnables. À titre d'exemple, un centre de services n'arrive à servir que quatre personnes en trois heures³⁹.

Des membres du personnel se sentent impuissants, certains pleurent et sont en détresse. Des gestionnaires demandent constamment de l'aide ou quittent. L'état de la situation dégénère progressivement : des usagers et usagères crient après le personnel, et la SAAQ doit se résoudre à faire intervenir la police, certaines files d'attente se transformant en début d'émeutes⁴⁰. Certains mandataires de la SAAQ, devant l'ampleur des files et l'encombrement des salles d'attente, se sentent dans le devoir d'offrir du café et de l'eau aux personnes qui attendent tellement le délai est long⁴¹. Les succursales sont submergées d'appels, outrepassant jusqu'à près de huit fois la capacité maximale⁴². L'impossibilité d'obtenir des services en ligne, au téléphone ou en personne engendre des situations particulièrement difficiles pour certains citoyens et citoyennes. Par exemple, une personne n'ayant pas pu payer son permis de taxi à temps a été empêchée de travailler⁴³.

(ii) Des problèmes au-delà des points de service

Le déploiement entraîne aussi plusieurs problèmes chez divers organismes en lien direct avec les systèmes de la SAAQ. Les conséquences sont majeures et nuisent au travail de tous et toutes. En audience, l'enquêteur de la Commission, Michel Comeau, fait état des contrecoups du déploiement sur les partenaires et les utilisateurs et utilisatrices des services de la SAAQ. Les répercussions des problèmes sont vastes et variables, allant d'un ralentissement des outils de travail⁴⁴ à des arrestations⁴⁵ et à des détentions illégales⁴⁶.

³⁵ *ibid.*, p. 13; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 43-44.

³⁶ Pièce CESIS_P-2482, Article de Radio-Canada, intitulé Le portail SAAQclic connaît encore des ratées, 29 avril 2023, p. 2; Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 161.

³⁷ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 15. Voir également : Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 324.

³⁸ Pièce CESIS_P-2484, Article du Devoir intitulé « Le virage numérique de la SAAQ allonge ses files d'attente physiques », 1^{er} mars 2023, p. 3.

³⁹ *ibid.*, p. 2.

⁴⁰ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 15-16.

⁴¹ Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 203.

⁴² Pièce CESIS_P-2483, Article du Journal de Montréal intitulé Services en ligne : nous avons testé le nouveau SAAQclic, 24 février 2023, p. 3.

⁴³ Pièce CESIS_P-2482, Article de Radio-Canada, intitulé Le portail SAAQclic connaît encore des ratées, 29 avril 2023, p. 4.

⁴⁴ Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 147, 148, 176, 201, 203, 208 et 211.

⁴⁵ *ibid.*, p. 199 et 224.

⁴⁶ *ibid.*, p. 153, 174 et 179.

Par exemple, certains systèmes utilisés par les corps policiers génèrent des données erronées sur les véhicules, ce qui mène à des interventions injustifiées⁴⁷. Des personnes sont interceptées sur la route pour des motifs non fondés⁴⁸. Les problèmes nuisent aussi à la sécurité publique, puisque les corps de police ainsi que les contrôleuses et contrôleurs routiers n'arrivent pas à faire des vérifications sur des véhicules et des conducteurs et conductrices, ou bien à remettre des constats d'infraction dans les temps⁴⁹. Pour les constats remis, les cours de justice peinent à traiter les dossiers dans les délais ou à simplement obtenir les informations à leur sujet⁵⁰. Les nombreuses remises d'audition mènent à des arrêts des procédures en raison des délais nécessaires pour mener à terme l'instruction (conformément à l'arrêt *R. c. Jordan*)⁵¹. Tous ces enjeux nuisent à la perception de sommes par les municipalités et par l'État compte tenu des constats d'infraction non remis et des abandons des procédures⁵². D'autres mandataires et utilisateurs du secteur privé ont eux aussi dû faire face à des pertes financières⁵³.

(iii) Le plan d'action de la SAAQ et la création d'une cellule de crise (mars 2023)

Le vendredi 3 mars 2023, la SAAQ élabore un plan d'action pour faire face à la crise⁵⁴. Elle va notamment diffuser sur Internet la capacité des centres de services et élaborer des critères de priorisation plus serrés des usagers et usagères⁵⁵. Cent-cinquante employées et employés de la SAAQ sont conscrits et déployés en renfort dans les centres de services⁵⁶. Les heures d'ouverture des centres sont étendues, des personnes à la retraite sont réembauchées et des roulottes chauffées sont louées pour héberger la clientèle en attente⁵⁷.

La SAAQ crée une cellule de crise interne à la demande de Denis Marsolais et la place sous la responsabilité de Jean-Philippe McKenzie⁵⁸. Ce dernier doit notamment communiquer avec Michel Dumas, président-directeur général de LGS, pour mettre de la pression sur l'Alliance et s'assurer que l'entreprise ne mute pas les ressources requises vers d'autres projets⁵⁹. Pour leur part, Denis Marsolais, Marie-Ève Beaulieu et Dave Leclerc s'occupent des arrimages avec le cabinet de la ministre des Transports et de la Mobilité durable et avec les autres partenaires gouvernementaux. Denis Marsolais donne également des entrevues à divers médias⁶⁰.

La SAAQ installe certains postes informatiques dans les centres de services pour accompagner les usagers et usagères dans leur inscription au SAG⁶¹.

⁴⁷ *ibid.*, p. 216-217.

⁴⁸ *ibid.*, p. 154-155.

⁴⁹ *ibid.*, p. 147-149.

⁵⁰ *ibid.*, p. 186-190.

⁵¹ *ibid.*, p. 190-192.

⁵² *ibid.*, p. 153, 154, 179, 194, 195 et 211.

⁵³ *ibid.*, p. 170 et 204.

⁵⁴ Pièce 69_P-922, Plan d'action déploiement SAAQclic, mars 2023.

⁵⁵ La même consigne est acheminée aux mandataires de la SAAQ le 5 mars 2023, voir Pièce 69_P-917, La lettre du 5 mars 2023 de madame Anne-Renée Beaulieu aux mandataires.

⁵⁶ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 18 et 27.

⁵⁷ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 45.

⁵⁸ Pièce 69_P-923, Structure de gestion de crise adoptée par la Société, mars 2023. Voir également : Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 36; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 324-325.

⁵⁹ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 116-119.

⁶⁰ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 33, 37, 48, 51 et 62.

⁶¹ *ibid.*, p. 45-46.

D/ L'intervention du gouvernement dans la crise

La SAAQ ne parvient pas à gérer la crise seule, et le gouvernement doit également s'impliquer (sous-section i). La société d'État rédige les arrêtés ministériels du 7 mars 2023 pour suspendre des règles du *Code de la sécurité routière* et ainsi endiguer une partie des dommages causés (sous-section ii). Finalement, le cabinet du premier ministre tente de comprendre ce qui se passe (sous-section iii).

(i) La gestion de crise par le gouvernement

En parallèle de la formation d'une cellule de crise à la SAAQ, le gouvernement passe lui aussi en mode gestion de crise⁶². Les actions du comité de gestion de crise s'attaquent aux trois volets en difficulté, à savoir la communication autour de la situation, l'application technologique elle-même de même que les opérations ayant lieu en centres de services⁶³.

La ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, qui était alors en déplacement professionnel en Europe, écourte son séjour et revient pour prendre en charge personnellement le dossier⁶⁴. Elle constate que la SAAQ est grandement désorganisée⁶⁵. Les communications incombent initialement à la SAAQ⁶⁶. Cependant, confrontée au fait que Denis Marsolais lui apparaisse complètement dépassé par la crise, elle indique avoir dû interagir directement avec Marie-Ève Beaulieu et s'impliquer grandement dans la gestion des communications pour résorber la situation⁶⁷. Durant plusieurs jours, la direction de la SAAQ, la ministre Guilbault et son cabinet maintiennent des contacts quotidiens afin de tenter d'améliorer et de régler la situation⁶⁸. La ministre Guilbault et son équipe prennent le dossier en charge, puisque la SAAQ semble avoir de la difficulté à contrôler la crise⁶⁹. Plusieurs mesures sont mises en place pour améliorer la situation⁷⁰.

Pour ce qui est du volet technologique, Yves Ouellet appelle Pierre E. Rodrigue pour qu'il mette en place un comité de gestion de crise regroupant notamment Denis Marsolais et Karl Malenfant, de la SAAQ, la présidente-directrice générale de Revenu Québec et le secrétaire associé à la communication gouvernementale⁷¹.

En ce qui concerne la gestion des opérations, Yves Ouellet communique avec le Secrétariat du Conseil du trésor pour explorer les options possibles quant au versement de primes ou de bonis au personnel de la SAAQ⁷². Cette avenue s'avère trop complexe et doit être abandonnée, mais Éric Ducharme, alors secrétaire du Conseil du trésor, lui indique qu'il conviendra avec d'autres ministères d'organiser des prêts de ressources. Yves Ouellet parle également avec Services Québec et Revenu Québec pour gérer les enjeux liés à la prise en charge d'appels téléphoniques et du SAG.⁷³

⁶² Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 192-193; Témoignage de Martin Koskinen, 2 septembre 2025, p. 210-211; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 324; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 122-123.

⁶³ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 125.

⁶⁴ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 294; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 51-52.

⁶⁵ *ibid.*, p. 294.

⁶⁶ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 125.

⁶⁷ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 295.

⁶⁸ Pièce 53_P-535.5, Texto 9 mars 2023; Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 43; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 295-296.

⁶⁹ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 296-297; Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 44.

⁷⁰ Notamment, les pièces 76_P-1697, Courriel du 6 mars 2023 de Nadia Fournier à Maxime Perreault avec pièces jointes en liasse, 76_P-1698, Échange courriels du 7 mars 2023 entre Me Marie-Ève Beaulieu, Geneviève Cantin et Maxime Perreault avec pièces jointes en liasse et 76_P1699, Courriel du 13 mars 2023 de Nadia Fournier à Maxime Perreault et Frédéric Thibeault et pièces jointes.

⁷¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 73-74.

⁷² Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 127.

⁷³ *ibid.*, p. 127.

(ii) Les arrêtés ministériels (7 mars 2023)

En parallèle, du côté de la SAAQ, Marie-Ève Beaulieu réunit son équipe pour rédiger des arrêtés ministériels qui suspendent des règles du *Code de la sécurité routière*⁷⁴. Bien que cette idée vienne de la SAAQ⁷⁵, de telles mesures de mitigation n'avaient pas été prévues avant le déploiement, étant réservées aux situations exceptionnelles et imprévues⁷⁶.

Dès le 7 mars 2023, la ministre Geneviève Guilbault signe trois arrêtés ministériels pour suspendre, entre autres, les infractions liées à la détention d'un permis de conduire valide, tant par les particuliers que les commerçants, la saisie d'un véhicule conduit sans preuve de validité du permis ainsi que le paiement de certains frais⁷⁷. Les forces policières mettent en œuvre ces mesures lors de leurs interventions auprès des usagers et usagères de la route, ce qui entraîne une diminution des interceptions de véhicules sur l'ensemble du territoire québécois. La baisse conséquente dans la remise de constats d'infraction a également des répercussions financières⁷⁸. Plusieurs personnes sont conscientes de l'incidence financière de ces mesures pour la SAAQ et l'État, mais la priorité est alors de rétablir les services à la population québécoise⁷⁹.

(iii) L'information transmise au premier ministre durant la crise

Durant la crise, le premier ministre, François Legault, et son cabinet tentent d'obtenir des informations sur la situation. François Legault a entendu parler pour la première fois du programme CASA lors du lancement de SAAQclic en février 2023⁸⁰. Il affirme n'avoir jamais été informé par quiconque de la réalisation et du déploiement de CASA, l'un des plus gros projets informatiques du gouvernement⁸¹.

Les 2 et 3 mars 2023, François Legault et son chef de cabinet, Martin Koskinen, écrivent au ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire, pour tenter de comprendre pourquoi le système de la SAAQ ne fonctionne pas et l'implication que peut avoir le SAG dans la crise⁸². Éric Caire les rassure et leur communique sa position voulant que le SAG n'est pas à la source des files d'attente qui se multiplient⁸³.

⁷⁴ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 327.

⁷⁵ *ibid.*, p. 328.

⁷⁶ *ibid.*, p. 327.

⁷⁷ Pièce 69_P-891, Arrêté numéro 2023-05 du MTMD en date du 7 mars 2023; Pièce 69_P-892, Arrêté numéro 2023-06 du MTMD en date du 7 mars 2023; Pièce 69_P-893, Arrêté numéro 2023-07 du MTMD en date du 7 mars 2023.

⁷⁸ Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 154; Pièce 70_P-934, Document intitulé « Transition informatique à la SAAQ, tableau synthèse des communiqués et de la SAAQ ».

⁷⁹ Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 53; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 130-131; Témoignage de Martin Koskinen, 2 septembre 2025, p. 211.

⁸⁰ Témoignage de François Legault, 2 septembre 2025, p. 31-32.

⁸¹ *ibid.*, p. 32.

⁸² Pièce 63_P-790, Courriel du 3 mars d'Éric Caire à François Legault au sujet de la responsabilité de Denis Marsolais, p. 3-4; Pièce 63_P-789, Courriel du 3 mars 2023 de Martin Koskinen à Yves Ouellet au sujet d'un courriel d'Éric Caire et l'absence de problèmes.

⁸³ Pièce 63_P-790, Courriel du 3 mars d'Éric Caire à François Legault au sujet de la responsabilité de Denis Marsolais, p. 3; Pièce 63_P-789, Courriel du 3 mars 2023 de Martin Koskinen à Yves Ouellet au sujet d'un courriel d'Éric Caire et l'absence de problèmes, p. 1.

En parallèle, Éric Caire demande à Denis Marsolais un breffage pour faire l'état des lieux, par exemple l'inventaire des problèmes rencontrés, une priorisation des bogues et les échéanciers de correctifs. Cependant, la SAAQ indique au sous-ministre d'Éric Caire, Pierre E. Rodrigue, que la discussion aura lieu avec Geneviève Guilbault, c'est-à-dire la ministre responsable de la SAAQ⁸⁴. Bref, Éric Caire se voit limité par la SAAQ dans son intervention et il le communique au premier ministre⁸⁵. Éric Caire demande néanmoins à Pierre E. Rodrigue, à titre de dirigeant principal de l'information, de faire un suivi auprès du dirigeant de l'information de la SAAQ, c'est-à-dire Karl Malenfant⁸⁶. De plus, comme Pierre E. Rodrigue dirige le comité de crise et qu'il est le sous-ministre d'Éric Caire, cela lui permettra de demeurer informé de l'évolution de la situation.

Au surplus, le 10 mars 2023, à son initiative, Éric Caire envoie un courriel à Martin Koskinen, dans lequel il joint le document en format paysage qui résume des points saillants – un napperon – présenté par la SAAQ en juin 2022. Sa démarche vise alors à démontrer au premier ministre que le MCN a reçu l'information indiquant que la livraison 2 était prête à être déployée et que son cabinet avait effectué son travail⁸⁷. Le napperon transmis à Martin Koskinen contient les informations financières exactes sur le programme CASA (en date de juin 2022), notamment le budget total du programme de 682 millions \$⁸⁸. Éric Caire n'est pas questionné à la suite de cet envoi⁸⁹. Par ailleurs, il confirme qu'il est notoire que, lorsqu'il s'adresse à Martin Koskinen, c'est comme s'il s'adressait au premier ministre⁹⁰. François Legault confirme cette affirmation⁹¹.

Le 15 mars 2023, à la suite d'un micromessage publié sur Twitter par l'homme d'affaires Mitch Garber, l'attaché de presse de l'époque du premier ministre, François Legault, demande au cabinet de Geneviève Guilbault des informations pour justifier le coût du programme CASA, puisque le premier ministre trouve énorme un projet à 500 millions \$ pour 8 millions d'individus⁹². La demande chemine entre plusieurs mains, dont celles du cabinet de Geneviève Guilbault, du cabinet d'Éric Caire et de la SAAQ, qui tentent tous de refiler la demande d'information à l'autre⁹³.

⁸⁴ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 200-201; Pièce 58_P-680, Échange courriel entre François Legault et Éric Caire du 3 mars 2023. Sur le concept de ministre responsable, voir partie II, chapitre 1, section B (ii) (p. 35).

⁸⁵ Pièce 63_P-790, Courriel du 3 mars d'Éric Caire à François Legault au sujet de la responsabilité de Denis Marsolais, p. 1-2.

⁸⁶ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 217-218; Pièce 56_P-683, Échange courriel entre Éric Caire et Martin Koskinen du 10 mars 2023. Sur le dirigeant de l'information, voir partie II, chapitre 3, section C (ii) (p. 66).

⁸⁷ Pièce 58_P-683, Échange courriel entre Éric Caire et Martin Koskinen du 10 mars 2023; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 214-216.

⁸⁸ Pièce 63_P-801, Courriel du 10 mars 2023 de Martin Koskinen à Éric Caire et son napperon en liasse, p. 3.

⁸⁹ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 216.

⁹⁰ *ibid.*, p. 216.

⁹¹ Témoignage de François Legault, 2 septembre 2025, p. 12.

⁹² Pièce 53_P-498, Courriel de Maxime Roy à Dave Gravel, intitulé « Question du PM », 17 mars 2023, p. 2-3.

⁹³ Pièce 53_P-500, Courriel de Maxime Roy à Dave Gravel, intitulé « Question du PM », 20 mars 2023; Pièce 53_P-500.1, Courriel entre Dave Gravel, Nathalie St-Pierre, Maxime Roy et Éric Massé intitulé « Question du PM », 20 mars 2023; Pièce 53_P-500.2, Courriel de Nathalie St-Pierre à Dave Gravel et Maxime Roy, intitulé « Suite question du PM pour le 500 M », 21 mars 2023; Pièce 53_P-500.3, Courriel de Marie-Ève Beaulieu à Maxime Fournier intitulé « TR: Coûts CASA », 21 mars 2023; Pièce 53_P-500.4, Courriel de Maxime Roy à Ewan Sauves, intitulé « Question du PM », 21 mars 2023; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 67-68.

Six jours plus tard, le dirigeant principal de l'information, Pierre E. Rodrigue, prépare la note d'information destinée au premier ministre⁹⁴. Elle mentionne, relativement à CASA, que « [I]e budget autorisé par le Conseil d'administration de la SAAQ est de 458 \$ [sic]⁹⁵ ». Tout comme le document préparé en vue de la conférence de presse du 19 janvier 2023, cette information est erronée, ne représentant ni le coût du programme CASA (682 millions \$) ni le coût du contrat (504,1 millions \$). D'ailleurs, Pierre E. Rodrigue reconnaît qu'il s'agit d'une erreur et que, selon sa connaissance à cette date, c'est plutôt la somme de 682 millions \$ qui aurait dû être inscrite⁹⁶. Il explique cette inexactitude importante par l'urgence de produire le document et affirme que son équipe n'a pas voulu tromper quiconque en véhiculant la mauvaise information⁹⁷.

Or, l'information erronée qu'utilise Pierre E. Rodrigue provient directement de la SAAQ, qui l'a validée⁹⁸. Avant de finaliser sa note, Pierre E. Rodrigue clavarde avec Karl Malenfant. La question qu'il lui pose est claire : « Tu peux me dire quel est le montant du budget de CASA approuvé par votre CA⁹⁹? » Karl Malenfant répond que « [I]e chiffre que nous avons rendu publique [sic] est le contrat de 458 M\$ qui est le cout que nous avons versé à IBM¹⁰⁰ ». Bien que Pierre E. Rodrigue ait eu accès au budget total du programme CASA dès l'automne 2021, Karl Malenfant l'induit directement en erreur en lui donnant une information qui n'a aucune pertinence pour déterminer le coût total du programme. Karl Malenfant et Marie-Ève Beaulieu valident d'ailleurs la note avant sa transmission.

À nouveau, il s'agit d'une illustration de transmission d'information inexacte au gouvernement concernant les coûts reliés au programme CASA. En l'espèce, c'est au bureau du premier ministre que ces fausses données sont acheminées. Toutefois, Martin Koskinen affirme que cette note ne lui est pas parvenue¹⁰¹. Quant à François Legault, il mentionne ne l'avoir jamais vue de façon contemporaine¹⁰².

Le déploiement chaotique de la livraison 2 a eu des répercussions considérables sur les plans financier et humain, répercussions qui ne se résorbent pas rapidement, comme nous le verrons au prochain chapitre.

-
- 94** Pièce 56_P-641 Échange courriel entre Karl Malenfant, Pierre E. Rodrigue et Marie-Ève Beaulieu du 21 mars 2023, avec note d'information en liasse; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 267-268.
- 95** Pièce 56_P-641, Échange courriel entre Karl Malenfant, Pierre E. Rodrigue et Marie-Ève Beaulieu du 21 mars 2023, avec note d'information en liasse, p. 3.
- 96** Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 269.
- 97** *ibid.*, p. 269.
- 98** Pièce 56_P-641, Échange courriel entre Karl Malenfant, Pierre E. Rodrigue et Marie-Ève Beaulieu du 21 mars 2023, avec note d'information en liasse; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 267-268.
- 99** Pièce 74_P-1639.16, Échanges portant sur la note au Premier ministre entre Karl Malenfant et Pierre E. Rodrigue, 21 mars 2023.
- 100** *ibid.*
- 101** Témoignage de Martin Koskinen, 2 septembre 2025, p. 234.
- 102** Témoignage de François Legault, 2 septembre 2025, p. 110-111.
-

CHAPITRE 15 – LES LENDEMAINS DU DÉPLOIEMENT RATÉ DE SAAQCLIC (DE 2023 À AUJOURD'HUI)

L'avenir immédiat du programme Carrefour des services d'affaires (CASA), et même de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) en général, est bouleversé par le déploiement raté de la livraison 2 (section A). Après les dernières transmissions d'informations erronées à la Commission de l'administration publique (CAP), le changement à la présidence-direction générale marque la fin du mutisme de la société d'État sur le premier avenant (section B). La SAAQ doit composer avec le maintien de l'Alliance en ses murs pour une période prolongée (section C) de même que des difficultés dans la vérification de ses états financiers annuels (section D). Les finances de la SAAQ ressortent aussi de la crise dans un état précaire (section E). La SAAQ est donc aujourd'hui au milieu d'un virage, tant dans sa gouvernance que dans la poursuite du programme CASA (section F).

A/ Les conséquences immédiates du lancement sur la SAAQ

Après le lancement au grand public de SAAQclic, le 20 février 2023, le gouvernement limoge le président-directeur général en avril (sous-section i), et PricewaterhouseCoopers examine l'état de la livraison 2 jusqu'en août 2023 (sous-section ii).

(i) Le changement à la présidence-direction générale de la SAAQ (avril 2023)

La première conséquence immédiate du lancement raté de SAAQclic est une réflexion de toute part quant à la nécessité de changer les têtes dirigeantes de la SAAQ.

Dès le début du mois de mars 2023, le président-directeur général de la SAAQ, Denis Marsolais, se fait demander de congédier Karl Malenfant, vice-président à l'expérience numérique, et Dave Leclerc, vice-président aux stratégies de marketing et de sécurité routière et à l'expérience employé¹. Dans le premier cas de figure, Denis Marsolais estime avoir besoin de Karl Malenfant dans l'immédiat pour régler les problèmes techniques. Comme Karl Malenfant avait déjà prévu prendre sa retraite au mois de décembre 2023, Denis Marsolais opte pour qu'il prenne une retraite anticipée en juin 2023, ce qui ne se produira pas. Pour ce qui est de Dave Leclerc, seul le rôle de communications est problématique, et Denis Marsolais le transfère à une personne relevant directement de lui².

¹ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 40.

² *ibid.*, p. 41.

Le ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire, songe quant à lui à placer la SAAQ sous tutelle, projet dont le dissuade son sous-ministre, Pierre E. Rodrigue³. Éric Caire décide d'en référer au chef de cabinet du premier ministre⁴. Ces démarches sont fondées sur l'impression que la SAAQ ne leur a pas tout dit sur l'état de la solution technologique⁵. À cela s'ajoute une indignation face aux critiques publiques, que l'on estime indues, quant à la responsabilité attribuable au ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) en tant que ministère responsable des projets technologiques et du Service d'authentification gouvernementale (SAG)⁶.

Du côté du conseil d'administration de la SAAQ, son président de l'époque, Konrad Sioui, mentionne que, peu avant le 16 mars 2023, les membres prennent à huis clos la décision de démissionner en bloc⁷. Il propose une autre démarche : écrire une lettre au premier ministre avec copie à la ministre des Transports et de la Mobilité durable pour défendre leur travail⁸. Le premier ministre ne répond pas à cette lettre⁹. Néanmoins, Yves Ouellet, secrétaire général du gouvernement, en reçoit copie¹⁰ et comprend que le conseil d'administration est conscient des problèmes de gestion de la SAAQ¹¹. À son sens, la première réaction à cette lettre se traduira par le remplacement de Denis Marsolais.

La confiance du gouvernement à l'égard de Denis Marsolais est déjà ébranlée depuis plusieurs jours. Dès le 3 mars 2023, les premiers doutes surgissent quant à sa capacité de gérer la crise¹². Pour Yves Ouellet, la situation à la SAAQ est alors catastrophique, et il faut envisager une transition à sa direction¹³.

Le gouvernement limoge Denis Marsolais le 5 avril 2023, et le secrétaire du Conseil du trésor d'alors, Éric Ducharme, le remplace. À la demande d'Yves Ouellet, Éric Ducharme accepte le mandat de rétablir les services de la SAAQ¹⁴. Dès son arrivée, le nouveau président-directeur général reprend le comité de gestion de crise directement sous sa direction plutôt que de le déléguer¹⁵. Les personnes à la tête des vice-présidences des directions générales le rencontrent, et ils conviennent des décisions à prendre. Sa priorité est d'abord d'obtenir des données sur ce qui se passe sur le terrain, notamment le nombre de transactions. C'est pourquoi il fait préparer rapidement un tableau de bord sur l'utilisation des services¹⁶.

³ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 217-218.

⁴ *ibid.*, p. 217-218.

⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 77; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 213-214.

⁶ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 216-217 et 219.

⁷ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 134-136.

⁸ Pièce 21_P-43, Lettre du président du CA de la SAAQ Konrad Sioui adressée au Premier ministre du Québec datée du 16 mars 2023.

⁹ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 147.

¹⁰ Pièce 63_P-802, Courriel du 16 mars 2023 de Martin Koskinen à Yves Ouellet et la lettre de Konrad Sioui en liasse.

¹¹ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 136.

¹² Pièce 58_P-680, Échange courriel entre François Legault et Éric Caire du 3 mars 2023, p. 2; Pièce 63_P-793, Courriel du 6 mars 2023 de Sébastien Lauzon à Martin Koskinen et Yves Ouellet, p. 2; Pièce 63_P-798, Courriel du 7 mars 2023 de Geneviève Cantin à Martin Koskinen au sujet d'un CA spécial de la SAAQ; Pièce 53_P-485, Échange textes entre Geneviève Guilbault et Yves Ouellet concernant la gestion de la SAAQ, entre le 4 octobre 2022 et le 4 avril 2023, p. 1; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 306-308; Témoignage de Martin Koskinen, 2 septembre 2025, p. 211 et 215; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 128-129.

¹³ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 129.

¹⁴ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 164; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 134.

¹⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 165.

¹⁶ *ibid.*, p. 166.

(ii) L'examen externe de PricewaterhouseCoopers (d'avril à août 2023)

Le 21 avril 2023, Éric Ducharme rencontre la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault¹⁷. Ils discutent d'un mandat d'examen externe pour comprendre l'état de la situation concernant la livraison 2, et Geneviève Guilbault reçoit positivement ce projet¹⁸. Le 1^{er} mai 2023, la SAAQ, en collaboration avec le ministre de la Cybersécurité et du Numérique, mandate la firme PricewaterhouseCoopers (PwC) afin qu'elle examine tout ce qui entoure le déploiement et la stabilisation de la livraison 2 de CASA¹⁹. Le contrat est donné de gré à gré. Pourtant, au comité de direction du 25 avril 2023²⁰, Éric Ducharme fait part de ses attentes en matière de gestion contractuelle en soutenant qu'il faut éviter de conclure ce type de contrat et de recourir à des avenants²¹.

PwC dépose son rapport final le 17 août 2023²². Le rapport fait une évaluation de la livraison 2 sous trois angles²³. Il analyse les forces et les faiblesses de la décision de procéder au déploiement lors de la porte 5, examine le lancement de la livraison 2 avec sa mise en production, puis détermine si la livraison 2 est suffisamment stabilisée pour que la SAAQ en fasse l'exploitation normale²⁴. Le rapport note que la livraison 2 est d'une taille et d'une complexité sans précédent et qu'il existe peu de projets comparables²⁵. Sur les deux premiers points (décision du déploiement et lancement de la livraison), PwC identifie huit facteurs qui expliquent les complications du déploiement²⁶. Parmi ces facteurs, la firme note que ceux ayant eu le plus de conséquences sont l'engorgement de la capacité de traitement généré par l'afflux de clientèle, le caractère incomplet des tests menés en amont et le manque de planification de mesures de contingence²⁷. PwC note aussi que le MCN et la SAAQ avaient connaissance en juin 2022 des enjeux d'authentification du SAG²⁸. Enfin, en août 2023, le rapport conclut que la livraison 2 ne répond pas encore au cahier des charges alors que la phase de stabilisation arrive à échéance. Le passage de la phase de stabilisation à la phase de soutien constitue un risque²⁹. PwC suggère de mettre en place un plan de sortie pour minimiser les risques³⁰.

Le rapport de PwC est communiqué à la ministre Geneviève Guilbault, à son cocommanditaire, le ministre Éric Caire, et au cabinet du premier ministre, François Legault³¹.

¹⁷ Pièce 59_P-703, Courriel d'Éric Ducharme au MTMD intitulé « MAJ_Dépôt de documents - Suivi - SAAQ, 21 avril 2023, et transmission de documents en vue d'une rencontre », 21 avril 2023; Pièce 59_P-704, Ordre du jour d'une rencontre de suivi entre la SAAQ et le MTMD datant du 21 avril 2023, portant, notamment, sur l'État de situation du jour CASA/SAAQclic en date du 20 avril 2023.

¹⁸ Pièce 59_P-705, Description sommaire du mandat d'examen de la SAAQ concernant le déploiement et la stabilisation du projet CASA - Livraison 2, débutant le 24 avril 2023; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 183-185; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 332.

¹⁹ Pièce 59_P-708, Contrat de service de gré à gré entre la SAAQ, le MCN et PwC, portant sur la réalisation du mandat d'audit externe - Déploiement et stabilisation - Projet CASA L2, signé le 1^{er} mai 2023.

²⁰ Pièce 59_P-706, PV du Comité de direction de la Société de la 25 avril 2023; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 186.

²¹ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 187-188.

²² Pièce 56_P-653, Rapport final de PwC d'août 2023.

²³ *ibid.*, p. 2.

²⁴ *ibid.*, p. 2.

²⁵ *ibid.*, p. 2 et 5.

²⁶ *ibid.*, p. 8.

²⁷ *ibid.*, p. 8.

²⁸ *ibid.*, p. 8.

²⁹ *ibid.*, p. 15.

³⁰ *ibid.*, p. 16-20.

³¹ Pièce 53_P-507, Courriel de Éric Ducharme au cabinet MTMD intitulé « Dépôt de document - SAAQ-Résultats de l'audit PWC », 19 juin 2023; Pièce 53_P-508, Courriel d'Éric Ducharme au cabinet du MTQ intitulé « Dépôt de documents - SAAQ - Résultats de l'audit PWC », 20 juin 2023 et projet de rapport final de PwC, 19 juin 2023, en liasse; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 326-327 et 334-335; Pièce 58_P-686, Échange courriel du 28 juin 2023 concernant la planification d'une rencontre entre Éric Ducharme et Éric Caire; Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 251-252; Pièce 63_P-805, Courriel du 10 août 2023 entre Maxime Roy et Laurence Belcourt-Lamarche et ses nappérons en liasse; Pièce 96_P-2026, Courriel de David Trudel à Éric Ducharme et al. du 17 août 2023.

B/ La transition d'une reddition de comptes trompeuse à une reddition plus exacte (avril 2023)

En avril 2023, la société d'État envoie encore une fois de l'information erronée aux parlementaires. Toutefois, le changement à la présidence-direction générale de la SAAQ entraîne, de l'avis de la Commission, un changement dans la qualité de la reddition de comptes au gouvernement sur l'état financier du programme CASA, comme nous le verrons dans plusieurs sections du présent chapitre.

Au moment de la nomination d'Éric Ducharme, au début du mois d'avril 2023, la SAAQ n'a toujours pas communiqué au gouvernement qu'elle a conclu, en novembre 2022, un avenant de 45,7 millions \$ au contrat avec l'Alliance³². La SAAQ transmet cependant cette information au cabinet de Geneviève Guilbault en avril 2023.

Toutefois, durant la même période, la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale reçoit de l'information erronée sur les coûts globaux du programme CASA. Lors de l'étude des crédits, au printemps 2023, un groupe d'opposition demande de connaître « [l]e budget initialement prévu pour le projet SAAQclic³³ ». La réponse donnée aux parlementaires, à l'image de celle préparée pour la conférence de presse de janvier 2023, est fallacieuse³⁴. À cette question portant directement sur le coût du projet, la réponse n'indique que le coût initial du contrat (458 millions \$), et non le budget du programme complet incluant les coûts internes à la SAAQ. Au surplus, cette réponse n'informe pas la Commission de la conclusion d'un avenant au contrat en novembre 2022³⁵. Elle induit les parlementaires en erreur.

Selon la ministre Geneviève Guilbault, la SAAQ est responsable de rédiger les réponses aux questions écrites de l'opposition dans le cadre de l'étude des crédits³⁶. La preuve démontre effectivement que la SAAQ prépare la réponse à la question et la transmet au ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) le 20 avril 2023³⁷. Dans ce document, elle inscrit la somme de l'avenant de 45 millions \$ dans les informations à communiquer à la ministre, sans l'inclure à la réponse au groupe d'opposition³⁸.

De plus, à une autre question d'un groupe d'opposition, la SAAQ indique que de la somme totale du contrat – erronément indiqué comme étant de 458,4 millions \$ –, « un montant de 418,8 M\$ a été dépensé en date du 31 mars 2023 afin de réaliser le plan de transformation et de modernisation³⁹ ». La semaine suivante, dans un document présenté à la ministre Geneviève Guilbault, le total des dépenses en vertu du contrat est plutôt de 478 millions \$⁴⁰. De toute façon, six mois plus tôt, en date du 15 octobre 2022, la somme dépensée à partir du contrat s'élevait déjà à 432 millions \$⁴¹. Bref, la somme de 418,8 millions \$ est inexacte et elle ne comprend possiblement que les sommes utilisées pour la réalisation du programme (à l'exclusion du soutien), ce qui, sans explication, est une façon trompeuse de présenter l'information financière du contrat avec l'Alliance.

³² Voir partie III, chapitre 13, section C (p. 373).

³³ Pièce 53_P-532, Étude des crédits 2023-2024, demande de renseignements particuliers, deuxième groupe d'opposition, 2 mai 2023, p. 55.

³⁴ Voir partie III, chapitre 14, section A (p. 384).

³⁵ Pièce 53_P-532, Étude des crédits 2023-2024, demande de renseignements particuliers, deuxième groupe d'opposition, 2 mai 2023, p. 55.

³⁶ Témoignage de Geneviève Guilbault, 27 août 2025, p. 319-322.

³⁷ Pièce 68_P-871, Courriels entre Nadia Fournier et Julie Faguy intitulé « QS 47 et 48 – demande du 2e groupe d'opposition », 20 avril 2023.

³⁸ *ibid.*, p. 3.

³⁹ Pièce 53_P-532, Étude des crédits 2023-2024, demande de renseignements particuliers, deuxième groupe d'opposition, 2 mai 2023, p. 56.

⁴⁰ Pièce 53_P-504, Courriel de Marie-Pier Moreau à Dave Gravel intitulé « Fiches – Transition numérique », 27 avril 2023, p. 6.

⁴¹ Pièce 45_P-337, Document de reddition de comptes présenté au comité de direction, 25 octobre 2022.

Cependant, le 27 avril 2023, la SAAQ transmet à Dave Gravel, conseiller politique de Geneviève Guilbault, des fiches d'actualité en prévision de l'étude des crédits⁴². Dans la section portant sur le suivi du contrat de CASA, la fiche mentionne que la somme initiale du contrat est de 458,4 millions \$ et que la somme actuelle est de 504,1 millions \$, considérant la signature d'un avenant de 45,7 millions \$. Il est également précisé que l'avenant n'a pas été publié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) étant donné que l'augmentation au contrat est inférieure à 10 %⁴³.

Ce document, transmis à un membre du cabinet de la ministre Geneviève Guilbault, démontre qu'en avril 2023, la SAAQ fournit de l'information plus juste concernant le contrat avec l'Alliance. La ministre Geneviève Guilbault affirme ne pas avoir pris connaissance de ce document, bien qu'elle admette que son cabinet l'a reçu⁴⁴.

C/ La quête renouvelée pour assurer le financement du programme CASA

À la mi-mai 2023, LGS/IBM tente de mettre fin à la période de soutien intensif suivant le déploiement, qui doit durer trois mois (sous-section i). La SAAQ signe néanmoins un deuxième avenant avec l'entreprise en août 2023 (sous-section ii). L'année suivante, la société d'État octroie un troisième avenant, mais diversifie aussi les services professionnels qu'elle reçoit en lançant des appels d'offres à l'été et à l'automne 2024 (sous-section iii). Le contrat de l'Alliance ne permettra donc pas d'assurer les services professionnels jusqu'en 2027 (sous-section iv).

(i) La tentative par LGS/IBM de se délester du soutien intensif à la SAAQ (mai 2023)

Le 17 mai 2023, LGS/IBM écrit à la SAAQ pour l'informer que la période de trois mois prévue pour offrir un soutien intensif suivant un déploiement se termine le 19 mai 2023⁴⁵. Michel Dumas, président de LGS/IBM, écrit que la solution technologique étant déployée depuis le 19 février 2023, les effectifs de LGS/IBM seront réduits afin d'effectuer la transition prévue vers les équipes de la SAAQ. Il ajoute que les services liés à la phase de soutien ultérieure au soutien intensif sont payables à l'Alliance suivant une banque d'heures. Caroline Foldes-Busque, leader de la livraison 2, constate effectivement à ce moment-là que certaines personnes en Inde n'ont pas eu l'indication de prolonger leurs services à partir du mois de juin 2023⁴⁶.

⁴² Pièce 53_P-504, Courriel de Marie-Pier Moreau à Dave Gravel intitulé « Fiches – Transition numérique », 27 avril 2023.

⁴³ *ibid.*, p. 6.

⁴⁴ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 322-324.

⁴⁵ Pièce 59_P-709, Lettre de Michel Dumas, président de LGS, à Karl Malenfant intitulée « CASA – fin de la période post-implantation 'hypercare' », datant du 17 mai 2023.

⁴⁶ Pièce 75_P-1661.4, Échanges entre Messieurs Karl Malenfant et Michel Dumas du 9 mai 2023.

La lettre est très mal reçue du côté de la SAAQ⁴⁷. Il faut dire qu'à ce moment-là, la solution technologique est très loin d'être fonctionnelle et il reste un nombre élevé d'anomalies à régler⁴⁸. Il est en effet plutôt surprenant que le fournisseur souhaite diminuer sa présence dans le contexte où la solution technologique n'a pas fait ses preuves dans le cadre du déploiement⁴⁹. Les parties finissent par s'entendre sur une liste d'anomalies qui devront être réglées, aux frais de LGS/IBM, afin que la solution technologique soit globalement fonctionnelle⁵⁰.

La situation avec LGS/IBM est suffisamment sérieuse pour qu'Éric Ducharme en informe le secrétaire général du gouvernement, Yves Ouellet⁵¹. Il croit aussi en avoir informé la directrice de cabinet de la ministre Geneviève Guilbault⁵². Dans le cadre de ces échanges, la SAAQ transmet à ces acteurs gouvernementaux la correspondance avec LGS/IBM de même qu'une note dans laquelle on retrouve l'information sur un avenant de 45 millions \$ au contrat⁵³.

(ii) L'octroi d'un deuxième avenant au contrat (août 2023)

Malgré les discussions corsées entre LGS/IBM et la SAAQ, cette dernière travaille en parallèle à augmenter les sommes prévues au contrat avec l'Alliance.

Nous avons vu antérieurement que la SAAQ a conclu, en novembre 2022, un avenant augmentant le contrat avec l'Alliance de 45,7 millions \$, mais que l'usage qu'elle comptait faire de cette somme supplémentaire n'était pas limpide⁵⁴. Selon les témoins, la somme visait les services professionnels de soutien pour l'année 2023, les licences de SAP ou la livraison 2.5, comprenant des fonctionnalités reportées de la livraison 2.

Quoi qu'il en soit, la SAAQ se retrouve dès le printemps 2023 à avoir besoin de services supplémentaires de l'Alliance. À ce moment-là, elle n'est pas en mesure de soutenir elle-même l'utilisation de la solution technologique, comme l'atteste l'examen de PwC⁵⁵. Selon Francine Lépinay, vice-présidente aux contributions d'assurance, aux finances et au contrôle organisationnel, l'avenant est particulièrement nécessaire en raison des problèmes rencontrés lors du déploiement de la livraison 2⁵⁶. De plus, lors du premier avenant, LGS/IBM s'était opposée à ce que la SAAQ négocie directement avec SAP pour prolonger les licences d'utilisation du progiciel de gestion intégré (PGI), en raison notamment d'une commission à laquelle LGS/IBM avait droit en vertu du contrat⁵⁷. Bref, aucun contrat n'a été conclu avec SAP depuis 2022, de sorte que le paiement des licences doit aussi être fait à même les sommes du contrat⁵⁸.

⁴⁷ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 89-90.

⁴⁸ Pièce 59_P-711, Lettre de Karl Malenfant à Michel Dumas, président de LGS, intitulée « Réponse à votre correspondance du 17 mai 2023 » datant du 18 mai 2023.

⁴⁹ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 206.

⁵⁰ Pièce 75_P-1661.6, Courriel de Michel Dumas à Karl Malenfant du 3 juillet 2023, avec la présentation L2 « Reste à faire Alliance »; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 205-206.

⁵¹ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 203.

⁵² *ibid.*, p. 204.

⁵³ Pièce 59_P-713, Courriel d'Éric Ducharme à Yves Ouellet, MCE, intitulé « Suivi de notre discussion d'hier », 19 mai 2023, et transmission de documents; Pièce 59_P-714, Courriel de Marie-Ève Beaulieu pour Éric Ducharme à Geneviève Cantin intitulé « Suivi de notre discussion », 19 mai 2023.

⁵⁴ Voir partie III, chapitre 12, section F (iii) (p. 357).

⁵⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 246; Pièce 56_P-653, Rapport final de PwC d'août 2023, p. 16.

⁵⁶ Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 46-47.

⁵⁷ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 275-276; Pièce 76_P-1686.1, Courriel du 2 octobre 2022 de Marie-Ève Beaulieu à Nathalie Jacques et Lysanne Provencher, objet : Avenant contractuel.

⁵⁸ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 275-276; Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 219.

L'avenant au contrat avec l'Alliance est signé le 11 août 2023 afin d'augmenter la valeur du contrat de 68,9 millions \$, le portant maintenant à 573 millions \$⁵⁹.

Les informations concernant la conclusion d'un deuxième avenant sont communiquées de manière franche et détaillée au gouvernement.

Le 20 juin 2023, Éric Ducharme rencontre la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault. La veille, il lui transmet l'ordre du jour de la rencontre de même que plusieurs documents qui feront l'objet des discussions⁶⁰. Dans les documents joints se trouve un napperon intitulé « Contrat CASA – Document de travail – Stratégie contractuelle proposée ». Sur ce document en format paysage qui résume des points saillants figure la stratégie contractuelle relativement au deuxième avenant. On y explique que la portion du contrat associée à l'exploitation et à l'évolution de la solution (récurrence) a dû être réduite en raison de la livraison 2, qu'un avenant de 45,7 millions \$ a été conclu en novembre 2022 et qu'un autre est en préparation⁶¹. On voit aussi le montant du contrat consacré à la livraison 2 passer de 81 millions \$ en 2017 à 329 millions \$ en 2023. Le napperon n'indique cependant pas le budget total du programme CASA, y compris les efforts internes (682 millions \$).

La rencontre demandée par Éric Ducharme a bien lieu le 20 juin 2023 en présence de la ministre Geneviève Guilbault et de sa directrice de cabinet, Geneviève Cantin⁶². Le matin de cette rencontre, Éric Ducharme a une conversation avec Geneviève Cantin pour lui résumer les sujets qui seront traités et lui parler de l'importance de chacun des points, dont la stratégie contractuelle⁶³. Éric Ducharme mentionne que lors de la rencontre, il aborde le sujet de la stratégie contractuelle de même que l'avenant déjà signé et celui à conclure⁶⁴. Éric Ducharme affirme qu'il y a des discussions sur les informations inscrites au napperon, puisqu'il s'agit du motif de la tenue de la rencontre, précisant ne pas pouvoir dépenser plusieurs millions de dollars sans en informer le gouvernement au préalable⁶⁵. Il affirme que Geneviève Guilbault ne l'empêche pas d'aller de l'avant⁶⁶. Éric Ducharme affirme en avoir rediscuté avec Geneviève Cantin la semaine suivante⁶⁷.

Quant à Geneviève Guilbault et Geneviève Cantin, leur mémoire est plutôt vague en lien avec les sujets abordés. La ministre Guilbault n'a pas le souvenir que le napperon lui a été présenté dans le cadre de la rencontre⁶⁸. Elle explique qu'elle attendait plutôt avec grand intérêt l'examen de PricewaterhouseCoopers, qui fait également l'objet de la rencontre. C'est donc l'élément ayant retenu son attention⁶⁹. Geneviève Cantin mentionne pour sa part qu'il n'y a pas eu de présentation de la stratégie contractuelle pendant la rencontre⁷⁰. Elle affirme même qu'il n'y a eu aucune présentation de documents⁷¹.

⁵⁹ Pièce 53_P-514, Avenant 2 au contrat, 11 août 2023.

⁶⁰ Pièce 53_P-507, Courriel de Éric Ducharme au cabinet MTMD intitulé « Dépôt de document – SAAQ-Résultats de l'audit PWC », 19 juin 2023.

⁶¹ *ibid.*, p. 4.

⁶² Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 243; Témoignage de Geneviève Cantin, 22 août 2025, p. 180; Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 329.

⁶³ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 245.

⁶⁴ *ibid.*, p. 245-246.

⁶⁵ *ibid.*, p. 247.

⁶⁶ *ibid.*, p. 247-248.

⁶⁷ *ibid.*, p. 247 et 251.

⁶⁸ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 331.

⁶⁹ *ibid.*, p. 332.

⁷⁰ Témoignage de Geneviève Cantin, 22 août 2025, p. 180 et 191.

⁷¹ *ibid.*, p. 195.

La Commission retient que la stratégie contractuelle visant la conclusion du deuxième avenant a bel et bien fait l'objet de discussions avec la ministre Geneviève Guilbault lors de la rencontre du 20 juin 2023. Rien n'indique qu'à ce moment-là, la SAAQ cache quoi que ce soit au gouvernement à cet égard, le napperon détaillé transmis en faisant foi. Au surplus, le 20 juillet 2023, soit un mois suivant cette rencontre, Geneviève Cantin autorise par courriel un appel d'offres public de la SAAQ (sans lien avec SAAQcllc) en faisant explicitement référence aux discussions du 20 juin 2023 entre Éric Ducharme et Geneviève Guilbault au sujet du napperon sur la stratégie contractuelle⁷². La Commission ne retient pas le témoignage alambiqué de Geneviève Cantin voulant qu'elle se soit fiée à une information en provenance de la SAAQ – plutôt qu'à sa propre mémoire – selon laquelle il y avait eu une discussion sur le sujet entre Éric Ducharme et Geneviève Guilbault le 20 juin 2023⁷³. Il est difficile de croire que Geneviève Cantin aurait confirmé de manière contemporaine l'existence d'une discussion sans en avoir une connaissance personnelle, à une date où elle assistait elle-même à ladite rencontre. Le plus probable est plutôt qu'une discussion sur la stratégie contractuelle a eu lieu entre Éric Ducharme, Geneviève Guilbault et Geneviève Cantin le 20 juin 2023.

Au surplus, le 28 juillet 2023, Éric Ducharme confirme à Geneviève Cantin qu'une entente est intervenue avec l'Alliance et qu'un nouvel avenant de 68,9 millions \$ sera signé conformément « à la stratégie contractuelle dont nous avons discuté⁷⁴ », indice supplémentaire de la transparence du nouveau président-directeur général de la SAAQ. La Commission note néanmoins que, dans les documents joints au courriel d'Éric Ducharme, la SAAQ continue de présenter les dépassements de coûts comme étant des élargissements de portée⁷⁵, ce qui n'est pas un portrait fidèle de la nature du litige avec l'Alliance en 2020 et du dérapage de la livraison 2. Toutes les notes d'information subséquentes que la SAAQ envoie à Geneviève Guilbault font état en toute transparence de la conclusion des deux avenants⁷⁶.

En parallèle de l'information qu'il achemine à la ministre Geneviève Guilbault, Éric Ducharme rencontre, le 13 juillet 2023, la nouvelle secrétaire générale du gouvernement, Dominique Savoie⁷⁷. Les notes très élaborées de Dominique Savoie sur cette rencontre permettent de conclure qu'elle est aussi informée en toute transparence de l'existence des deux avenants⁷⁸. Elle se souvient d'avoir glissé un mot sur cette rencontre à Martin Koskinen, directeur de cabinet du premier ministre, François Legault, mais en restant très générale⁷⁹. La directrice des communications du premier ministre et un de ses conseillers politiques reçoivent d'ailleurs en août 2023 le même napperon que celui que la ministre Geneviève Guilbault a reçu en juin 2023 avec la stratégie contractuelle menant au deuxième avenant⁸⁰. Les informations portant sur la situation financière du programme à ce moment-là se rendent donc au cabinet du premier ministre. Toutefois, Martin Koskinen affirme ne pas avoir reçu les documents ou l'information⁸¹.

⁷² Pièce 53_P-511, Échange courriel entre Geneviève Cantin et Marie-Pier Moreau portant sur des compléments d'information sur la stratégie contractuelle, 20 juillet 2023.

⁷³ Pièce 53_P-509, Échange courriel entre le cabinet du MTQ et la SAAQ portant sur des compléments d'information sur la stratégie contractuelle entre le 17 juillet 2023 et le 20 juillet 2023, p. 4.

⁷⁴ Pièce 53_P-512, Courriel de Éric Ducharme à Geneviève Cantin intitulé « Suivi Contrat avec l'Alliance », 28 juillet 2023.

⁷⁵ *ibid.*, p. 3.

⁷⁶ Pièce 53_P-516, Courriel de Nadia Fournier à Dave Gravel intitulé « Fiches en prévision de la rentrée parlementaire », 7 septembre 2023, p. 5-6; Pièce 59_P-728, Courriel de Geneviève Pouliot à Éric Ducharme intitulé « Pour votre information : suivi du contrat (avenant) et transmission de la Fiche d'actualité intitulée Contrat –CASA », 17 novembre 2023; Pièce 59_P-729, Courriel de Marie-Ève Beaulieu à Maxime Roy et Dave Gravel intitulé « 01 Suivi du contrat (avenant) », 20 nov 2023 et transmission de la Fiche d'actualité intitulée « Contrat – CASA », 21 novembre 2023.

⁷⁷ Pièce 59_P-720, Ordre du jour d'une rencontre entre Dominique Savoie, secrétaire générale et greffière du Conseil exécutif, et Éric Ducharme, du 13 juillet 2023, portant sur le Suivi des dossiers CASA/SAAQcllc; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 251-252; Témoignage de Dominique Savoie, 10 octobre 2025, p. 81-82.

⁷⁸ Pièce 101_P-2086, Rencontre du 13 juillet 2013; Témoignage de Dominique Savoie, 10 octobre 2025, p. 83.

⁷⁹ Témoignage de Dominique Savoie, 10 octobre 2025, p. 87-88.

⁸⁰ Pièce 63_P-805, Courriel du 10 août 2023 entre Maxime Roy et Laurence Belcourt-Lamarche et ses napperons en liasse, p. 14.

⁸¹ Témoignage de Martin Koskinen, 2 septembre 2025, p. 281.

(iii) L'octroi d'un troisième avenant et les appels d'offres subséquents (de juin à novembre 2024)

Lors de la conclusion du deuxième avenant, l'objectif de la SAAQ est de préparer un appel d'offres en 2024 pour obtenir des services professionnels visant à la soutenir dans l'entretien et le développement de la solution technologique⁸². Les sommes prévues au deuxième avenant devaient permettre à la SAAQ d'obtenir des services professionnels jusqu'en décembre 2024⁸³.

Or, en février 2024, Caroline Foldes-Busque, nouvellement vice-présidente à l'expérience numérique, réalise que les coûts de la stabilisation dépassent les estimations⁸⁴. Le deuxième avenant a ainsi été consommé plus rapidement que prévu⁸⁵. Elle mandate donc une équipe pour rédiger de nouveaux appels d'offres en services professionnels. Ces appels d'offres visent à compléter les équipes de la SAAQ avec de l'expertise tant pour le soutien que pour l'évolution de la solution⁸⁶. Or, dans l'intervalle, un avenant est nécessaire pour maintenir les services professionnels de LGS/IBM en 2024 et pour payer les licences jusqu'en 2027⁸⁷.

Bref, le 28 juin 2024, la SAAQ conclut un troisième avenant au contrat avec l'Alliance pour une somme de 39,1 millions \$, portant le contrat à 612 millions \$⁸⁸.

De même, deux appels d'offres de services professionnels sont lancés en 2024 dans l'objectif de sortir de la dépendance de la SAAQ au contrat de 2017 et de s'adjoindre de nouveaux partenaires⁸⁹. Le premier appel d'offres, à deux volets, vise l'attribution de deux contrats fermes pour couvrir les besoins immédiats de main-d'œuvre de la SAAQ en technologies de l'information. Un second appel d'offres est également lancé pour l'octroi d'un contrat à exécution sur demande pour des ressources additionnelles afin de combler des besoins ponctuels⁹⁰. Les appels d'offres sont publiés en juin 2024, et les contrats signés en novembre 2024⁹¹. LGS/IBM remporte les deux volets du premier appel d'offres pour 110 millions \$⁹², tandis que le second est adjugé à plusieurs soumissionnaires, soit LGS/IBM, CGI et Levio, pour une valeur totale de 75 millions \$⁹³. Précisons que ce second contrat est un contrat à exécution sur demande, c'est-à-dire que la SAAQ utilise les ressources au gré de ses besoins et que les services rendus lui sont facturés en conséquence⁹⁴.

⁸² Témoignage de Marc-André Toupin, 9 septembre 2025, p. 145-147; Pièce 53_P-507, Courriel d'Éric Ducharme au cabinet MTMD intitulé « Dépôt de document – SAAQ-Résultats de l'audit PWC », 19 juin 2023 p. 4.

⁸³ Pièce 102_P-2466, Présentation de la VPEN de la SAAQ intitulée « Avancement de ressources VPEN : embauche et stratégie contractuelle », 22 mai 2024, p. 4.

⁸⁴ Pièce 102_P-2414, Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 15 octobre 2025, partie 1, p. 13, paragr. 75.

⁸⁵ Pièce 102_P-2466, Présentation de la VPEN de la SAAQ intitulée « Avancement de ressources VPEN : embauche et stratégie contractuelle », 22 mai 2024.

⁸⁶ Pièce 102_P-2414, Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 15 octobre 2025, partie 1, p. 13, paragr. 76; Pièce 102_P-2464, Note au CTIC ayant pour objet « Avancement stratégie de ressources VPEN : Embauche et stratégie contractuelle et ses annexes », 13 mars 2024.

⁸⁷ Pièce 102_P-2464, Note au CTIC ayant pour objet « Avancement stratégie de ressources VPEN : Embauche et stratégie contractuelle et ses annexes », 13 mars 2024, p. 6.

⁸⁸ Pièce 53_P-525, Avenant 3 au contrat, 28 juin 2024.

⁸⁹ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 264-265.

⁹⁰ Pièce 59_P-737, Courriel de Maxime Roy au MTMD intitulé « Dépôt de document : Rencontre SAAQ / Cabinet », 3 juin 2024, en vue d'une rencontre, p. 8.

⁹¹ Pièce 59_P-740, Extrait du SEAO en lien avec les deux lots du contrat n° CRW86638; Pièce 59_P-738, Extrait du SEAO en lien avec le contrat n° CRW87206; Pièce 2_P-4, Deux décisions de l'AMP (ordonnances 2025-01 et 2025-02), p. 3.

⁹² Pièce 59_P-740, Extrait du SEAO en lien avec les deux lots du contrat n° CRW86638; Témoignage de Caroline Lortie, 29 avril 2025, p. 27; Pièce 2_P-4, Deux décisions de l'AMP (ordonnances 2025-01 et 2025-02), p. 3.

⁹³ Pièce 59_P-738, Extrait du SEAO en lien avec le contrat n° CRW87206; Témoignage de Caroline Lortie, 29 avril 2025, p. 26-27; Pièce 2_P-4, Deux décisions de l'AMP (ordonnances 2025-01 et 2025-02), p. 3.

⁹⁴ Pièce 59_P-738, Extrait du SEAO en lien avec le contrat n° CRW87206; Témoignage de Caroline Lortie, 29 avril 2025, p. 25-28. Sur ce type de contrat, voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (d) (2) (p. 108).

La SAAQ communique de manière claire et détaillée l'information sur le troisième avenant et les appels d'offres de 2024 au gouvernement.

Éric Ducharme transmet d'abord l'information à la secrétaire générale du gouvernement, Dominique Savoie, lors d'une rencontre tenue le 7 mars 2024⁹⁵. Parmi la documentation transmise pour cette rencontre figure une note où est détaillée la stratégie contractuelle impliquant un troisième avenant et deux appels d'offres⁹⁶. Éric Ducharme explique la note et en discute lors de la rencontre⁹⁷. Dans les notes prises par l'adjointe de Dominique Savoie, on retrouve la mention « Éric a besoin d'un pont jusqu'en décembre 2024 – 30 M\$ », en faisant référence à l'avenant à venir⁹⁸.

Le même document est ensuite transmis le 11 mars 2024 à Geneviève Cantin, directrice de cabinet de la ministre Geneviève Guilbault⁹⁹. Une rencontre se tient avec elle, sans la ministre, le 19 mars 2024¹⁰⁰. Éric Ducharme affirme avoir résumé l'ensemble des points importants contenus aux documents préalablement transmis¹⁰¹. Une autre rencontre se tient le 3 juin 2024 avec deux conseillers du cabinet de Geneviève Guilbault¹⁰². Le cabinet souhaite obtenir plus de précisions sur le troisième avenant à venir ainsi que sur les appels d'offres anticipés¹⁰³. Les documents transmis en vue de cette rencontre sont limpides sur le contrat avec l'Alliance, sur les avenants passés et sur celui à venir¹⁰⁴. Il en est de même d'une note transmise à un autre conseiller de Geneviève Guilbault en août 2024 afin de répondre aux médias concernant le troisième avenant¹⁰⁵.

Bref, les nombreux échanges entre la SAAQ et le gouvernement, notamment le cabinet de la ministre Geneviève Guilbault, montrent que la SAAQ communique l'information financière à jour relativement aux avenants du contrat avec l'Alliance, que des membres du cabinet de Geneviève Guilbault s'interrogent sur cette information, démontrant un intérêt pour le sujet ainsi qu'une connaissance détaillée et contemporaine des enjeux du contrat.

(iv) La fin prochaine du contrat avec l'Alliance

Au moment où la Commission amorce son enquête, en mars 2025, le contrat avec l'Alliance n'est pas encore terminé. Sur la somme totale de 612 millions \$, 18 millions \$ demeurent disponibles¹⁰⁶. Manifestement, malgré les avenants, les sommes seront insuffisantes pour assurer des services professionnels jusqu'en 2027. Cette situation découle directement de la décision de la SAAQ d'utiliser les sommes prévues pour la récurrence au contrat afin d'éponger l'augmentation des coûts de la livraison 2¹⁰⁷.

L'épuisement de sommes prévues au contrat a des incidences opérationnelles et financières bien

⁹⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 230.

⁹⁶ Pièce 59_P-733, Courriel d'Éric Ducharme au MTMD intitulé « Dépôt de documents pour la rencontre du 7 mars », 6 mars 2024, et transmission de documents en vue d'une rencontre, p. 3-5.

⁹⁷ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 239-242.

⁹⁸ Pièce 101_P-2093, OneNote 7 mars 2024, p. 1.

⁹⁹ Pièce 59_P-734, Courriel d'Éric Ducharme au MTMD intitulé « Dépôt de documents pour la rencontre de 16 h », 11 mars 2024, et transmission de documents en vue d'une rencontre.

¹⁰⁰ Pièce 59_P-735, Courriel de convocation du MTMD à Éric Ducharme intitulé « Rencontre M. Éric Ducharme (SAAQ) et Mme Geneviève Cantin (MTMD) », 19 mars 2024, et transmission de documents en vue d'une rencontre; Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 244-245.

¹⁰¹ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 250.

¹⁰² Pièce 59_P-737, Courriel de Maxime Roy au MTMD intitulé « Dépôt de document : Rencontre SAAQ / Cabinet », 3 juin 2024, en vue d'une rencontre; Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 253-254.

¹⁰³ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 253 et 263.

¹⁰⁴ Pièce 59_P-737, Courriel de Maxime Roy au MTMD intitulé « Dépôt de document : Rencontre SAAQ / Cabinet », 3 juin 2024, en vue d'une rencontre, p. 3-9.

¹⁰⁵ Pièce 53_P-527, Courriel de Nadia Fournier à Brandon Pelletier-Gannon intitulé « Contrat SAAQ », 8 août 2024, p. 3-5.

¹⁰⁶ Pièce 77_P-1757, Courriel d'Élodie Hudon-Chabot à Martin Simard et Caroline Foldes-Busque, intitulé « Coûts CASA », 15 avril 2025.

¹⁰⁷ Voir partie III, chapitre 12, section A (i) (p. 333).

concrètes pour la SAAQ. À titre d'exemple, certains équipements onéreux requis pour le programme ont une durée de vie inférieure à la durée du contrat. Par exemple, celle des serveurs manufacturés par IBM est estimée à entre cinq et sept ans¹⁰⁸. Selon la preuve déposée devant la Commission, le remplacement des serveurs était donc prévu en cours d'exécution du contrat et les coûts associés étaient inclus dans son prix maximal¹⁰⁹. Les dépassements de coûts et d'échéancier en décideront autrement : le remplacement des serveurs sera repoussé après le déploiement de la livraison 2. Leur désuétude sera d'ailleurs à l'origine d'une panne informatique majeure le 14 mai 2024¹¹⁰. Puis, lorsque la SAAQ décide finalement de procéder au remplacement des serveurs en question, en 2024, la somme maximale du contrat est atteinte, et la SAAQ doit acquérir les serveurs par le biais d'un nouveau contrat d'une somme d'environ 49 millions \$¹¹¹. Ce prix est radicalement plus élevé que celui fixé dans le contrat de services professionnels signé en juin 2017¹¹².

Entretemps, la SAAQ n'a toujours pas transmis à l'Alliance son avis d'acceptation définitive des travaux pour indiquer qu'elle considère le développement de la solution technologique terminé¹¹³. La SAAQ est toujours d'avis qu'il reste des éléments à achever de la part de l'Alliance¹¹⁴. Néanmoins, la décision de la SAAQ de lui verser une portion de la retenue contractuelle en décembre 2022 réduit grandement l'une des conséquences importantes pour l'Alliance de la non-acceptation des travaux¹¹⁵.

D/ Les difficultés à produire le rapport annuel de gestion (d'octobre 2023 à janvier 2025)

L'un des points de discordance entre l'Alliance et la SAAQ qui empêche l'acceptation finale des travaux est le problème des contrôles généraux informatiques. À partir de l'année financière 2023, les états financiers sont faits à partir de la nouvelle solution technologique¹¹⁶. Or, certains contrôles nécessaires à la fiabilité des données ne sont pas en place. Il s'agit des mécanismes informatiques instaurés pour prouver que toutes les opérations dans le système sont faites de manière appropriée¹¹⁷.

-
- 108** Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 24; Pièce 74_P-1563, Courriel de Nadia Fournier à Geneviève Tremblay, cc. Mario Lapointe, intitulé « RAPPEL – APPRO CABINET REQUISE: Acquisition de serveurs IBM Power – Approbation », 4 septembre 2024, p. 5; Pièce 74_P-1639.5, Lettre de Mme Le Prohon adressée à M. Malenfant et intitulée « Rehaussement technologique du projet CASA », 3 novembre 2023.
- 109** Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 6 (art. 4.1.2) et Annexe B, p. 155-156.
- 110** Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 63-64; Pièce 74_P-1563, Courriel de Nadia Fournier à Geneviève Tremblay, c. c. Mario Lapointe, intitulé « RAPPEL – APPRO CABINET REQUISE: Acquisition de serveurs IBM Power – Approbation », 4 septembre 2024, p. 4-5; Pièce 74_P-1552, Courriel de Bruno Coulombe à Karl Malenfant intitulé « Remplacement des équipements CASA » et pièce jointe, 22 août 2023; Pièce 74_P-1558, Courriel d'Hugues St-Louis à Francis Caron, intitulé « IBM Power-RSD » et pièce jointe, 5 avril 2024; Pièce 74_P-1560, Note au CTIC ayant pour objet « Pérennité des infrastructures CASA (volet serveurs Power) »; Pièce 74_P-1639.5, Lettre de Mme Le Prohon adressée à M. Malenfant et intitulée « Rehaussement technologique du projet CASA », 3 novembre 2023.
- 111** Pièce CESIS_P-2630, Avis au SEO, CRW86892, publié le 21 mai 2024, p. 6; Pièce 74_P-1563, Courriel de Nadia Fournier à Geneviève Tremblay, c. c. Mario Lapointe, intitulé « RAPPEL – APPRO CABINET REQUISE: Acquisition de serveurs IBM Power – Approbation », 4 septembre 2024; Pièce 74_P-1566, Tableau synthèse des correspondances et des documents du projet CASA présenté au Secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, 5 mars 2025, p. 8.
- 112** Selon le contrat, la somme maximale pour l'ensemble des infrastructures matérielles et logicielles sur une durée de 10 ans est de 48 692 090 \$. Cette somme doit initialement inclure les serveurs et leur remplacement (Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 [art. 5.1.3]); Pièce 74_P-1549, Annexe C-1 intitulée « Prix-Ventilation des bordereaux de prix », tirée du Contrat de services professionnels et de vente d'équipement signé le 14 juin 2017, p. 1; Pièce 74_P-1559, Courriel d'Hugues St-Louis à Marc-André Toupin, Francis Caron, Maissa Kortas et Gino Desrosiers, intitulé « Demande de préparation de lignes de presse », 19 avril 2024.
- 113** Pièce 102_P-2414, Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 15 octobre 2025, partie 1, p. 15, par. 88.
- 114** Pièce 59_P-743, Lettre d'Éric Ducharme à François Dufresne, président de LGS, intitulée « Avis de non-acceptation définitive des travaux », 4 février 2025.
- 115** Voir partie III, chapitre 13, section D (iv) (p. 381). Il resterait néanmoins une portion de la retenue contractuelle à verser (Pièce 102_P-2414, Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 15 octobre 2025, partie 1, p. 15 [paragr. 88]).
- 116** Témoignage de Marie-Line Lalonde, 16 juin 2025, p. 68-69.
- 117** Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 47.
-

À titre d'exemple, certains rôles octroient à des utilisateurs et utilisatrices des tâches qui devraient normalement être divisées entre plusieurs personnes pour assurer un contrôle¹¹⁸. Ces contrôles généraux sont négligés dans le développement informatique antérieur au déploiement de la livraison 2 simplement par manque de temps¹¹⁹. Avec l'échec du déploiement, les équipes sont ensuite mobilisées pour résoudre les problèmes plutôt que pour terminer les contrôles généraux informatiques¹²⁰.

Or, les vérificateurs externes et la vérificatrice générale du Québec découvrent le problème lors de leur vérification des états financiers pour l'année 2023¹²¹. En mai 2024, les vérificateurs transmettent à la SAAQ une liste de leurs multiples constats¹²². Ces constats portent notamment sur la détention de rôles incompatibles, soulignée ci-dessus, l'existence de trop nombreux comptes ayant des privilèges élevés et l'absence, à certains moments, de journalisation, soit l'enregistrement, une à une, dans un fichier ou dans une base de données, de toutes les opérations effectuées, et ce, de manière chronologique. Ainsi, la SAAQ collabore régulièrement avec les vérificateurs sur la résolution de ces problèmes, ce qui occasionne un retard dans le travail de vérification¹²³. L'Alliance s'est engagée à réaliser sans frais les travaux requis pour parachever les contrôles généraux informatiques¹²⁴.

La ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, est informée des problèmes de la SAAQ à produire son rapport annuel de gestion 2023. Déjà, à l'automne 2023, la SAAQ avait préventivement obtenu du cabinet de la ministre l'autorisation de reporter d'avril 2024 à juin 2024 le dépôt de son rapport annuel pour l'année 2023¹²⁵. En mars 2024, Éric Ducharme discute avec la directrice de cabinet de Geneviève Guilbault, Geneviève Cantin, d'un nouveau report de ce délai jusqu'à l'automne 2024¹²⁶. En octobre 2024, Nadia Fournier, directrice des relations gouvernementales à la SAAQ, informe la secrétaire générale du ministère des Transports et de la Mobilité durable du fait que le rapport annuel de gestion 2023 est maintenant attendu pour janvier 2025¹²⁷.

Le 3 décembre 2024, le leader de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale du Québec allègue que la ministre des Transports et de la Mobilité durable a commis une violation de droit et de privilège des membres de l'Assemblée en omettant de respecter l'obligation de déposer le rapport annuel de gestion 2023 de la SAAQ dans les délais prescrits par la loi. La présidente de l'Assemblée nationale déclare recevable la question de privilège¹²⁸, mais, après enquête, la Commission de l'Assemblée nationale conclut, en mai 2025, que la ministre n'a pas commis d'outrage au Parlement¹²⁹.

Le rapport annuel de gestion est finalement déposé à l'Assemblée nationale le 30 janvier 2025¹³⁰. Il contient une mention indiquant que les vérificateurs ne peuvent garantir la fiabilité de certaines informations qui s'y trouvent¹³¹.

¹¹⁸ Témoignage de Marie-Line Lalonde, 16 juin 2025, p. 62 et 66-67.

¹¹⁹ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 48.

¹²⁰ *ibid.*, p. 50-51.

¹²¹ Témoignage de Marie-Line Lalonde, 16 juin 2025, p. 62-63.

¹²² Pièce 2_X-2307, Rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction – audit des états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2023 – BDO et VGQ.

¹²³ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 247-248.

¹²⁴ Pièce 102_P-2457, Courriel de François Dufresne à Caroline Foldes-Busque, intitulé « RE : suivi de rencontre exécutive », 28 juin 2024.

¹²⁵ Pièce 68_P-872, Courriels entre Nadia Fournier et Dave Gravel, intitulés « Report RAG/États financiers » et pièce jointe, 25 octobre 2023.

¹²⁶ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 247-248.

¹²⁷ Pièce 68_P-874, Courriels entre Nadia Fournier et Hélène Trottier (MTQ), intitulé [sic] « RAG de la SAAQ », 16 octobre 2024.

¹²⁸ Pièce CESIS_P-2588, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 43^e lég., 1^{re} sess., vol. 47, n° 172, 5 décembre 2024, p. 7878-7880.

¹²⁹ Pièce CESIS_P-2590, Assemblée nationale, Commission de l'Assemblée nationale, *Journal des débats*, 43^e lég., 1^{re} sess., dépôt n° 2613-20250529.

¹³⁰ Pièce CESIS_P-2589, Communiqué de la SAAQ – 30 janvier 2025, Dépôt du rapport annuel 2023 de la SAAQ.

¹³¹ Pièce 62_P-775, *Rapport annuel de gestion de la SAAQ*, 2023, p. 11.

E/ La situation financière précaire de la SAAQ

Le déploiement raté de la livraison 2 coïncide aussi avec un changement radical de la situation financière de la SAAQ.

En avril 2023, les conséquences du lancement de la livraison 2 font exploser l'effectif de la SAAQ¹³². Durant l'année 2023, la SAAQ enregistre 4 144 équivalents temps complet (ETC) et elle projette les augmenter à 4 489 ETC avant mars 2024¹³³. À titre comparatif, pour l'année 2019-2020, la SAAQ enregistrait un effectif de 3 555 ETC¹³⁴. Durant cette période, l'augmentation est constante à la Vice-présidence à l'expérience numérique¹³⁵. De plus, la preuve montre que la charge de travail des préposées et préposés aux permis et à l'immatriculation augmente significativement depuis le déploiement de la solution¹³⁶. Cette hausse du nombre de préposées et préposés aux permis et à l'immatriculation n'est pas corrélée à une augmentation des titulaires de permis ni à une hausse du volume de transactions¹³⁷.

Ainsi, lors de la transmission de ces informations financières pour la consolidation des organismes et des fonds spéciaux (COF), à l'hiver 2023, la SAAQ annonce des déficits annuels jusqu'à une échéance minimale de 2027-2028¹³⁸. Ces prévisions financières contrastent avec les informations transmises l'année précédente, alors qu'un retour à l'équilibre budgétaire était prévu dès 2025-2026, conformément à l'entente en vigueur avec le ministère des Finances¹³⁹. La SAAQ justifie cette évolution de sa situation financière par un investissement temporaire en effectifs, par des dépenses additionnelles pour assurer le déploiement ainsi que par une hausse des frais d'intérêts¹⁴⁰.

Les prévisions budgétaires se dégradent rapidement par la suite.

En juin 2023, la SAAQ communique au ministère des Finances son budget révisé pour l'année 2023 ainsi que son cadre financier révisé pour la période 2023-2027¹⁴¹. Alors qu'à l'hiver 2023, elle prévoyait creuser son déficit cumulé d'environ 168 millions \$ entre 2023 et 2027, la prévision passe maintenant à 445 millions \$¹⁴².

¹³² Pièce 90_P-1920, Tableaux de suivi des effectifs du 30 avril 2023 au 31 décembre 2023, en liasse, p. 1.

¹³³ *ibid.*, p. 5.

¹³⁴ Pièce 62_P-755, CT général, août 2020, p. 2.

¹³⁵ Pièce 2_X-2334, Document transmis par la SAAQ à la suite d'une demande d'accès de la CESIS portant sur le Sommaires [*sic*] des résultats, ETC, de la VPEN pour les années 2010 à 2024, p. 3-4.

¹³⁶ Pièce CESIS_P-2631, Sondage sur le virage numérique à la SAAQ; Pièce 91_P-1952, Présentation du 25 octobre 2024 intitulée « Efforts budgétaires de la Société de 2025-2026 à 2029-2030 », p. 3.

¹³⁷ Pièce 90_P-1930, Note du 5 août 2025 concernant l'évolution des effectifs de la SAAQ; Pièce 2_X-2329, Document produit par Éric Desaulniers compilant les données des rapports annuels et des ETC de la SAAQ, octobre 2025, p. 3; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 234-235.

¹³⁸ Pièce 92_P-2004, Historique des résultats financiers de la SAAQ de 2015 à 2025, p. 3.

¹³⁹ *ibid.*, p. 3. Voir partie III, chapitre 12, section C (p. 343).

¹⁴⁰ Pièce 92_P-2004, Historique des résultats financiers de la SAAQ de 2015 à 2025, p. 3.

¹⁴¹ Pièce 92_P-1985, Courriel du 19 juin 2023 de Francine Lépinay à Samir Hareb, avec présentations « Budget révisé 2023 » et « COF - Vision préliminaire » en liasse, p. 1.

¹⁴² *ibid.*, p. 10.

Le ministère des Finances adresse donc une série de questions à la SAAQ pour comprendre les raisons derrière la détérioration de sa situation financière, notamment sa relation avec le programme CASA¹⁴³. La SAAQ se justifie en informant le ministère de l'augmentation des honoraires professionnels requis pour soutenir l'exploitation de la solution technologique¹⁴⁴. Ces coûts présentent un caractère récurrent dans la mesure où ils ne sont pas liés à la stabilisation ponctuelle de la solution, mais constituent des dépenses nécessaires à son exploitation courante¹⁴⁵. Ils traduisent ainsi une hausse du coût d'exploitation associée à la transformation numérique.

La détérioration de la situation financière de la SAAQ l'amène à constater que son régime d'emprunt institué en 2022 et arrivant à échéance en 2025 risque de se révéler insuffisant dès juillet 2024¹⁴⁶. Elle entreprend ainsi des démarches prématurées en vue de mettre en place un nouveau régime d'emprunt¹⁴⁷. Selon le plan préliminaire de retour à l'équilibre budgétaire, les besoins financiers prévus s'élèvent à 950 millions \$, dont 870 millions \$ sous forme de marge de crédit¹⁴⁸. Il ressort de cela que près de 90 % du solde de la marge de crédit est attribuable aux déficits cumulés de la SAAQ¹⁴⁹. En 2024, Éric Girard, ministre des Finances, et Geneviève Guilbault autorisent le nouveau régime d'emprunt¹⁵⁰. La ministre responsable reçoit de la SAAQ une présentation détaillée qui explique les raisons qui justifient le rehaussement prématuré du plafond d'endettement de la SAAQ¹⁵¹.

Face à la détérioration de sa situation financière, la SAAQ envisage plusieurs mesures de redressement en vue d'un retour à l'équilibre budgétaire¹⁵². L'une de ces mesures est la révision de la tarification administrative, y compris des ajustements aux tarifs applicables aux transactions liées aux permis et à l'immatriculation¹⁵³. Cela constitue un écart marqué par rapport à l'engagement initial de la SAAQ selon lequel la réalisation de son programme de transformation numérique ne devait pas entraîner de hausses tarifaires pour la population¹⁵⁴. Dès octobre 2024, le ministère des Finances privilégie cette option¹⁵⁵. Les autres options analysées sont la possibilité de transférer certaines activités au Fonds d'assurance, de réviser sa cible d'effectif et de mettre à jour des ententes avec ses partenaires¹⁵⁶.

143 Pièce 92_P-1988, Échange courriel entre Michel Côté, Nathaniel Henry, Annie Larivière et Samir Hareb du 12 septembre 2023 au 5 octobre 2023, p. 4.

144 *ibid.*, p. 2.

145 *ibid.*, p. 2.

146 Pièce 91_P-1950, Échange courriel du 23 avril 2024 entre Pierre-Luc Chouinard et Benoît St-Laurent du MCE.

147 Pièce 92_P-1993, Présentation du 7 mars 2024 intitulée « États financiers 2023 et autres suivis financiers », p. 7.

148 *ibid.*, p. 7.

149 *ibid.*, p. 7.

150 Pièce 53_P-524, Décret 867-2024, 22 mai 2024.

151 Pièce 59_P-734, Courriel d'Éric Ducharme au MTMD intitulé « Dépôt de documents pour la rencontre de 16 h », 11 mars 2024, et transmission de documents en vue d'une rencontre, p. 16-22.

152 Pièce 92_P-1988, Échange courriel entre Michel Côté, Nathaniel Henry, Annie Larivière et Samir Hareb du 12 septembre 2023 au 5 octobre 2023, p. 2-3.

153 Témoignage de Samir Hareb, 8 octobre 2025, p. 232-233.

154 Pièce 14_P-13, CT général 214920, du 21 avril 2015 (SAAQ), p. 1.

155 Pièce 92_P-1997, Échange de courriels du 22 au 25 octobre 2024 entre Julie Gingras, Martin Guérard, Samir Hareb et al., objet : « Dépôt d'un document : Efforts budgétaires de la Société », p. 2.

156 Pièce 92_P-1988, Échange courriel entre Michel Côté, Nathaniel Henry, Annie Larivière et Samir Hareb du 12 septembre 2023 au 5 octobre 2023, p. 2-3.

Bref, depuis le début du programme CASA, la SAAQ enregistre une augmentation de 42 % de son effectif. Il est passé de 3 338 ETC pour l'année 2016-2017 à 4 738 ETC pour l'année 2024-2025¹⁵⁷. Contrairement à l'augmentation du déficit, fondée sur des honoraires professionnels, la SAAQ allègue que la croissance de l'effectif est causée par une augmentation des emplois reliés aux services offerts à la population et qu'elle ne peut donc pas être attribuée au personnel affecté au système informatique¹⁵⁸. Or, il semblerait que les pressions budgétaires qu'exercent ces ressources humaines additionnelles découlent de la stabilisation des systèmes informatiques qui s'éternise. En effet, cette dernière entraîne une affluence supplémentaire dans les points de service et les centres d'appels¹⁵⁹. Bien que ces effectifs ne relèvent pas intrinsèquement des fonctions associées aux technologies de l'information, ils constituent néanmoins une de leurs conséquences indirectes, puisqu'ils agissent à titre compensatoire. Ainsi, les conséquences non résorbées de la livraison 2 causent encore à ce jour une surconsommation de ressources humaines, alors que la SAAQ s'engageait à les réduire¹⁶⁰.

De même, selon l'entente de mai 2025 avec le ministère des Finances pour la perception des droits, la SAAQ s'engage maintenant à atteindre l'équilibre budgétaire à compter de 2028 ainsi qu'à résorber entièrement son déficit cumulé d'ici 2042¹⁶¹. Les prévisions les plus récentes de la SAAQ, reproduites au tableau 18 ci-dessous, montrent que l'atteinte de l'objectif est possible, mais difficile¹⁶².

Tableau 18. Prévisions du déficit de la SAAQ jusqu'en 2029 (octobre 2025)¹⁶³

	Réel 2023	Réel 2024	Prévision 2025	Prévision 2026	Prévision 2027	Prévision 2028	Prévision 2029
Déficit	(122) M\$	(150) M\$	(69) M\$	(81) M\$	(72) M\$	(59) M\$	(52) M\$
Déficit cumulé	(342) M\$	(492) M\$	(562) M\$	(642) M\$	(714) M\$	(773) M\$	(825) M\$

¹⁵⁷ Pièce 90_P-1930, Note du 5 août 2025 concernant l'évolution des effectifs de la SAAQ, p. 1.

¹⁵⁸ *ibid.*, p. 2.

¹⁵⁹ Pièce 91_P-1952, Présentation du 25 octobre 2024 intitulée « Efforts budgétaires de la Société de 2025-2026 à 2029-2030 », p. 3; Pièce 91_P-1949, Note explicative du 27 mars 2024 de Guillaume Pichard à Julie Gingras, objet : « Document officiel – Décret concernant l'institution d'un régime d'emprunts par la Société de l'assurance automobile du Québec », p. 4; Pièce 91_P-1950, Échange courriel du 23 avril 2024 entre Pierre-Luc Chouinard et Benoît St-Laurent du MCE.

¹⁶⁰ Pièce 62_P-752, C.T. général 218058, 29 août 2017, p. 5 et 6.

¹⁶¹ Pièce 92_P-2003, Ententes de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers et pour financement du CRQ, signées le 8 mai 2025, p. 1.

¹⁶² Pièce 92_P-2007, Prévision du déficit de la SAAQ, mis à jour le 3 octobre 2025.

¹⁶³ Tiré de : Pièce 92_P-2007, Prévision du déficit de la SAAQ, mis à jour le 3 octobre 2025.

F/ Les perspectives

Pour compléter cet historique du programme CASA, nous évoquons d'autres changements dans la gouvernance de la SAAQ (sous-section i) et la fin du programme CASA (sous-section ii).

(i) Certains autres changements dans la gouvernance de la SAAQ

De nombreux changements récents dans la gouvernance de la SAAQ influent sur les perspectives du programme CASA.

Karl Malenfant quitte pour la retraite en janvier 2024, et c'est Caroline Foldes-Busque qui lui succède comme vice-présidente à l'expérience numérique¹⁶⁴. Elle fait partie de l'entourage de Karl Malenfant dont il a été question¹⁶⁵. Elle est déjà très impliquée dans le programme CASA, puisque, à partir de son arrivée à la SAAQ en 2016, elle agit à titre de leader de la solution d'affaires¹⁶⁶, puis comme directrice générale du programme. Elle sera notamment responsable de la livraison 2¹⁶⁷. Elle n'occupera la vice-présidence que jusqu'en août 2025¹⁶⁸.

Dominique Savoie est nommée présidente du conseil d'administration en janvier 2025¹⁶⁹. Elle met en place un certain nombre de mesures pour améliorer la gouvernance de la SAAQ¹⁷⁰.

Éric Ducharme est remercié en juillet 2025 comme président-directeur général de la SAAQ¹⁷¹. Il est remplacé de façon intérimaire par Annie Lafond, qui est alors vice-présidente aux services aux assurés¹⁷². La ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, tient alors un point de presse et justifie ce changement à la tête de la SAAQ par l'absence de reprise de contrôle de l'organisation à la suite des déboires du programme CASA¹⁷³. Elle souhaite depuis plusieurs mois le départ d'Éric Ducharme en raison des difficultés de la SAAQ à gérer convenablement ses communications dans un contexte de crise qui se prolonge¹⁷⁴. L'intérim se termine lors de la nomination de Serge Lamontagne en janvier 2026.

Finalement, en août 2025, la ministre Geneviève Guilbault annonce la création d'une cellule de restructuration de la SAAQ qui vise à analyser plusieurs problèmes au sein de l'organisation et à proposer des pistes de solution, notamment quant à sa gouvernance, à la qualité des services qu'elle offre et à sa situation financière¹⁷⁵.

¹⁶⁴ Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2) [2017-2025], p. 595.

¹⁶⁵ Voir partie III, chapitre 4 (p. 150).

¹⁶⁶ Voir partie III, chapitre 9, section C (i) (p. 261).

¹⁶⁷ Pièce 102_P-2414, Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 15 octobre 2025, partie 1, par. 5.

¹⁶⁸ *ibid.*, par. 5.

¹⁶⁹ Témoignage de Dominique Savoie, 10 octobre 2025, p. 69; Pièce 101_P-2479.10-3, Procès-verbaux du conseil d'administration (partie 2) [2017-2025], p. 699-700.

¹⁷⁰ Témoignage de Dominique Savoie, 10 octobre 2025, p. 113-117.

¹⁷¹ Témoignage d'Éric Ducharme, 29 août 2025, p. 291-292.

¹⁷² Pièce CESIS_P-2623, Extrait de la page web du Secrétariat aux emplois supérieurs, Nomination du Conseil des ministres du 9 juillet 2025, tel que consulté le 15 décembre 2025.

¹⁷³ Pièce CESIS_P-2616, Marie-Michèle Sioui, « Le PDG de la SAAQ remercié », *Le Devoir*, 10 juillet 2025.

¹⁷⁴ Pièce 53_P-528, Courriel de François Legault à Geneviève Guilbault, intitulé « SAAQ », 21 décembre 2024.

¹⁷⁵ Pièce 101_P-2092, Document cellule de restructurations du 8 août 2025.

(ii) Vers la fin du programme CASA

Le développement du programme CASA se termine en septembre 2023, après le déploiement de la livraison 2¹⁷⁶. En effet, après 2023, la SAAQ n'entreprend aucune poursuite du plan initial de déploiement de CASA. En 2025, elle décide formellement de mettre fin aux livraisons subséquentes à la livraison 2, à savoir la livraison 2.5, qui porte sur certaines fonctionnalités reportées de la livraison 2, dont la facturation jumelée du permis de conduire et de l'immatriculation, et la livraison 3, qui porte sur les fonctions d'assurance de la SAAQ¹⁷⁷.

La fin de la portion de développement du programme CASA implique que l'ensemble du budget (révisé en octobre 2020) n'a pas été dépensé. La SAAQ a arrêté les coûts de développement du programme à 620 millions \$ plutôt qu'aux 682 millions \$ envisagés¹⁷⁸. En revanche, l'annulation des livraisons subséquentes entraîne la disparition des bénéfices qu'elles amenaient, tels qu'ils étaient prévus dans les documents d'appel d'offres¹⁷⁹. À titre d'exemple, la facturation jumelée, soit le fait d'intégrer les deux avis de renouvellement (certificat d'immatriculation et permis de conduire), devait diminuer la correspondance avec les usagères et usagers et réduire les coûts administratifs¹⁸⁰. Ce bénéfice n'aura pas lieu. De plus, l'absence de transformation numérique des fonctions d'assurance de la SAAQ, prévue pour la livraison 3, fait persister la nécessité pour la SAAQ de conserver ses systèmes patrimoniaux, avec les coûts qui y sont associés, faisant perdre le bénéfice de leur délestage¹⁸¹.

Le programme CASA se poursuit donc en mode d'exploitation, ce qui n'exclut pas des améliorations constantes de la solution technologique¹⁸². La SAAQ estime les coûts consacrés à l'entretien et à l'évolution du programme CASA à 335 millions \$ de 2017 à 2027¹⁸³. Il va sans dire que la poursuite de l'évolution de la solution technologique se fait dans un cadre de dépendance technologique envers SAP¹⁸⁴. Tôt ou tard, la SAAQ devra renouveler les licences qu'elle a acquises auprès de SAP¹⁸⁵.

Bref, la SAAQ estime que le programme CASA coûtera, sur une période de 10 ans, environ 955 millions \$, y compris tant le coût du contrat avec l'Alliance que les coûts internes de la SAAQ¹⁸⁶, comme on le voit dans le total global, dans le coin inférieur droit du tableau 19. Cependant, ces coûts totaux visent une solution technologique de moindre portée que celle envisagée au départ en raison de l'annulation des livraisons 2.5 et 3.

¹⁷⁶ Témoignage d'Élodie Hudot-Chabot, 29 septembre 2025, p. 245; Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse, p. 1.

¹⁷⁷ Pièce 28_P-105, *Rapport annuel de gestion et états financiers de la SAAQ 2024*, p. 7.

¹⁷⁸ Pièce 77_P-1757, Courriel d'Élodie Hudon-Chabot à Martin Simard et Caroline Foldes-Busque, intitulé « Coûts CASA », 15 avril 2025.

¹⁷⁹ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (a) (p. 183).

¹⁸⁰ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 90-91; Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 30; Pièce 69_P-879, Note de Karl Malenfant portant sur les perspectives de la L3, 23 novembre 2023.

¹⁸¹ Pièce 102_P-2413, Déclaration sous serment de Caroline Foldes-Busque, 24 octobre 2025, partie 2.

¹⁸² Témoignage Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 306-307.

¹⁸³ Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse. Ces coûts comprennent certaines acquisitions d'immobilisation et les frais liés à la crise du déploiement en 2023.

¹⁸⁴ Pièce 2_X-2099, Présentation PowerPoint panel experts, p. 231.

¹⁸⁵ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6.

¹⁸⁶ Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse.

Tableau 19 . Estimation par la SAAQ des coûts du programme CASA jusqu'en 2027 (avril 2025)¹⁸⁷

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

187 Tiré de : Pièce 77_P-1757, Courriel de Élodie Hudon-Chabot à Martin Simard et Caroline Foldes-Busque, intitulé Coûts CASA, 15 avril 2025; Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse. La Commission postule que l'ensemble de la disponibilité contractuelle restante avec l'Alliance sera dédié à la récurrence et à la balance, assumée par la SAAQ. Sur la préparation de cette estimation, voir partie IV, chapitre 6, section D (p. 460).

Partie 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 sujet¹. Dans la présente partie, la Commission entend répondre à ces demandes un volet à la fois.

1 Pour une explication plus détaillée du mandat de la Commission, voir partie I, chapitre 1, section C (p. 9)

Volet 1

Les problèmes dans la gestion et la réalisation du programme CASA

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 Carrefour des services d'affaires (CASA). Elle les révèle dans son analyse des circonstances du déroulement du programme, à la partie III du présent rapport. Parmi tous ces facteurs, la Commission en retient deux principaux, qui jouent un rôle déterminant dans les déboires de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

Premièrement, le programme CASA était trop vaste, trop ambitieux et devait être mis en œuvre trop rapidement (chapitre 1). Les erreurs et embûches précises qu'il a subies ne sont, pour la Commission, que la concrétisation des risques élevés d'échec du programme dès sa conception. Un projet de l'ampleur du programme CASA n'a que de faibles chances d'être mené à terme sans qu'il ne déraile sur les plans des coûts, de l'échéancier ou de l'atteinte de ses objectifs.

Deuxièmement, la gouvernance trop centralisée du programme a contribué à ce que les risques de dérapage se matérialisent (chapitre 2). La direction du programme, qui a concentré à la fois pouvoirs et contre-pouvoirs, s'est consacrée à l'atteinte d'un objectif qui n'était pas compatible avec la réduction des risques d'échec : terminer le programme CASA à tout prix. Ainsi, les mécanismes de contrôle ont été contournés et n'ont pas permis d'éviter que le programme sombre dans une spirale d'augmentation des coûts.

La Commission est d'avis que ces deux facteurs sont les principaux déterminants des nombreux autres problèmes dans la conception et la réalisation du programme CASA. Elle en retient cinq, soit que :

- la SAAQ ne s'est pas assurée qu'un progiciel de gestion intégré (PGI), comme implanté dans le cadre du programme CASA, était la solution technologique appropriée pour répondre à ses besoins (chapitre 3);
- le processus d'acquisition n'a pas favorisé le libre marché et la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public (chapitre 4);
- le modèle contractuel du programme a favorisé les dépassements de coûts (chapitre 5);
- les coûts du programme CASA ont augmenté de manière importante, et ce, pour de multiples raisons (chapitre 6);
- le déploiement de la livraison 2, qui comprend SAAQclic, n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante (chapitre 7).

CHAPITRE 1 – LE PROGRAMME CASA ÉTAIT TROP VASTE, TROP AMBITIEUX ET DEVAIT ÊTRE MIS EN ŒUVRE TROP RAPIDEMENT

La Commission est d'avis qu'un des principaux facteurs explicatifs de plusieurs dérapages du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) est son envergure. Le programme était trop gros, trop ambitieux, et il devait être développé trop rapidement. La littérature scientifique constate que ce type de mégaprojet est à haut risque d'échec (section A). Or, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) l'a conçu comme un programme d'une grande ampleur (section B), prévoyant l'utiliser comme un laboratoire d'innovation (section C). Au surplus, des décisions prises en cours de route ont accru le risque de dérapage du programme (section D). Il en a résulté un programme avec un niveau de risque très élevé. Il n'est alors pas surprenant qu'il ait peiné à respecter ses paramètres de départ.

A/ La grande envergure d'un projet informatique est généralement annonciatrice de son échec

Les expériences internationales dans les projets informatiques, particulièrement gouvernementaux, démontrent que les risques d'échec augmentent avec leur taille.

Les projets informatiques sont par nature particulièrement risqués¹. Comparativement à d'autres types de projets (par exemple, les projets de construction), ils se démarquent par leurs risques élevés de non-respect des coûts et des délais ainsi que par une difficulté à atteindre les objectifs prévus et à dégager les bénéfices recherchés². Ce caractère singulier des projets informatiques est attribuable à différents éléments.

Premièrement, il s'agit d'une discipline immature³. Contrairement à d'autres domaines (comme le génie civil), le domaine des mégaprojets informatiques ne commence à se développer que dans les années 1990⁴. Il s'agit donc d'une science encore jeune, pour laquelle des données probantes sont toujours manquantes⁵.

Deuxièmement, il s'agit de projets intangibles⁶. Comparativement à la construction d'un immeuble, par exemple, un projet informatique ne se manifeste pas dans un espace physique. Cette caractéristique le rend, en quelque sorte, plus abstrait et complexifie la détection de certains problèmes⁷.

¹ Bent Flyvbjerg et al., « The Empirical Reality of IT Project Cost Overruns: Discovering a Power-Law Distribution », (2022), 39:3 *Journal of Management Information Systems* 607.

² Pièce 10_X-2109, « The Uniqueness of IT Cost Risk: A Cross-Group Comparison of 23 Project Types », p. 1.

³ *ibid.*, p. 2.

⁴ *ibid.*, p. 2.

⁵ *ibid.*, p. 2.

⁶ *ibid.*, p. 2.

⁷ *ibid.*, p. 2.

Troisièmement, en raison de leur intangibilité, les projets informatiques ont tendance à avoir des objectifs et des buts moins bien définis et donc plus ambigus⁸. L'absence d'objectifs clairs entraîne des risques pour tous les paramètres d'un projet⁹. Le manque de direction peut également nuire aux équipes de travail et favoriser une surconsommation des ressources¹⁰.

Quatrièmement, les projets informatiques font souvent face à de la résistance des parties prenantes¹¹. Celle-ci peut être interne ou externe. Elle peut se manifester par une opposition au changement de la part des individus qui auront à utiliser le produit final ou par une influence indue des personnes externes embauchées pour développer le projet¹². Cette dernière peut mener à une modulation des paramètres du projet en y ajoutant des obstacles¹³.

Bref, en soi, un projet informatique comporte un niveau de risque incomparable par rapport à d'autres types de projets.

Or, non seulement un projet informatique est risqué de nature, mais sa grande ampleur est directement corrélée avec sa probabilité d'échec. Plus les dépenses liées à un projet sont élevées, plus ses chances de succès diminuent¹⁴. À titre d'exemple, aux États-Unis, seuls 11 % des projets en technologies de l'information gouvernementaux de plus de 6 millions \$ US respectent les budget, échéanciers et livrables attendus¹⁵. Lorsqu'un gouvernement dépense 20 millions \$ US pour un mégaprojet en technologies de l'information, il n'a que 2 % de chances de succès¹⁶. C'est ce qui fait dire à certains experts que la configuration initiale d'un projet (notamment en termes d'ampleur) permet de prédire son échec¹⁷.

Ce phénomène, même s'il est plus accentué en matière de projets technologiques, est aussi commun aux mégaprojets en général¹⁸. L'immense majorité des mégaprojets ne respectent pas les paramètres de coût ou d'échéancier prévus lors de leur démarrage¹⁹. Les dérapages fréquents des mégaprojets informatiques s'expliquent notamment par la forte interdépendance qui les caractérise. Si différents aspects d'un projet dépendent les uns des autres, une défaillance dans l'un d'entre eux peut entraîner une réaction en chaîne et affecter plusieurs autres aspects du projet²⁰.

8 *ibid.*, p. 2-3.

9 *ibid.*, p. 3.

10 *ibid.*, p. 3.

11 *ibid.*, p. 3.

12 *ibid.*, p. 3.

13 *ibid.*, p. 3.

14 Pièce 21_X-2111, Agile Procurement, presentation from U.S. Digital Response, 20 octobre 2025, p. 13; Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 15 et 71. Voir Bent Flyvbjerg, « Introduction: The Iron Law of Megaproject Management », dans Bent Flyvbjerg (dir.), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 1.

15 Pièce 21_X-2111, Agile Procurement, presentation from U.S. Digital Response, 20 octobre 2025, p. 13.

16 Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 15.

17 *ibid.*, p. 15; Patrick Thibodeau, « Healthcare.gov website "didn't have a chance in hell" », Computerworld, 21 octobre 2013, url : <https://www.computerworld.com/article/1505842/healthcare-gov-website-didn-t-have-a-chance-in-hell.html> (consulté le 2 janvier 2025).

18 Voir par exemple Maxwell Nyarirangwe et Oluwayomi K. Babatunde, « Megaproject Complexity Attributes and Competences: Lessons from IT and Construction Projects », (2019) 7:4 *International Journal of Information Systems and Project Management* 77; Bent Flyvbjerg, « Introduction: The Iron Law of Megaproject Management », dans Bent Flyvbjerg (dir.), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 1; Kornpong Mahitthiburin, Kim Normann Andersen et Steven Harrod, « Schedule Performance of IT-Megaprojects: A Case of European Railway Traffic Management System Projects », 2024, p. 3.

19 Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 11-12; Voir Maxwell Nyarirangwe et Oluwayomi K. Babatunde, « Megaproject Complexity Attributes and Competences: Lessons from IT and Construction Projects », (2019) 7:4 *International Journal of Information Systems and Project Management* 77; Bent Flyvbjerg, « Introduction: The Iron Law of Megaproject Management », dans Bent Flyvbjerg (dir.), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

20 Bent Flyvbjerg et al., « The Empirical Reality of IT Project Cost Overruns: Discovering a Power-Law Distribution » (2022), 39:3 *Journal of Management Information Systems* 607.

Un autre facteur s'ajoute à l'ampleur comme déterminant du risque d'échec d'un projet : la perception d'unicité (*uniqueness*). La perception qu'un projet est « unique » tend à accroître le risque de dépassement de coûts. Ainsi, plus un ou une gestionnaire considère son projet comme « particulièrement unique », moins celui-ci respecte les bénéfices anticipés ainsi que le coût et l'échéancier prévus²¹. En effet, le fait qu'une personne croit que son projet est tout à fait singulier diminue sa propension à aller consulter ou apprendre d'autres projets²². Plus sa perception est forte, plus elle a tendance à sous-estimer les risques et à surévaluer les retombées potentielles²³. Elle est alors portée à prendre de moins bonnes décisions²⁴. Ainsi, il est démontré que les projets considérés comme « particulièrement uniques » présentent des dépassements de coûts plus élevés que ceux qui ne le sont pas²⁵. Ils ont aussi tendance à outrepasser leur budget de manière « extrême », c'est-à-dire de plus de 75 %²⁶.

Bref, les mégaprojets, particulièrement informatiques, sont des projets à haut risque d'échec, d'autant plus si leur direction les croit uniques. Les organismes qui gèrent des mégaprojets doivent comprendre ces risques et connaître cette loi d'airain de l'échec pour être en mesure de prendre des décisions éclairées²⁷.

B/ Le programme CASA a été conçu comme un projet à haut risque d'échec

Plusieurs éléments de la configuration du programme CASA répondaient en tout point aux caractéristiques des projets informatiques à haut risque d'échec. Ainsi, avant même son démarrage, la probabilité que le programme CASA respecte ses paramètres de coût, d'échéancier et d'atteinte des bénéfices était faible.

Le programme CASA était un projet colossal, tant dans sa préparation que dans son exécution²⁸. Il impliquait un contrat d'un coût initial de 458 millions \$²⁹ et d'une durée de 10 ans³⁰. La phase de réalisation était prévue sur une période de 4 ans, avec 3 livraisons majeures³¹ comprenant 19 lots d'exécution³². Au bout du compte, il a nécessité la programmation de près de 2 000 unités, appelées RICEFW³³. Son exécution a mobilisé plus d'un millier de personnes à travers les années³⁴ et comprenait des milliers de

21 Pièce 10_X-2108, « The Uniqueness Trap », *Harvard Business Review*, mars-avril 2025, p. 4; Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 24-26.

22 Pièce 10_X-2108, « The Uniqueness Trap », *Harvard Business Review*, mars-avril 2025, p. 7; Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 24.

23 Pièce 10_X-2108, « The Uniqueness Trap », *Harvard Business Review*, mars-avril 2025, p. 3.

24 *ibid.*, p. 3; Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 35-37.

25 Pièce 10_X-2108, « The Uniqueness Trap », *Harvard Business Review*, mars-avril 2025, p. 4.

26 *ibid.*, p. 4.

27 Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 10-14.

28 Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 297; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 286-287; Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 237; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 42 et 73.

29 Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6. Voir partie III, chapitre 8, section B (iii), tableau 7 (p. 233).

30 Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6. Voir partie III, chapitre 8, section B (ii) (p. 232).

31 Voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 257); Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 177. Voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 257).

32 Pièce 79_P-1785, Amendements à la soumission – Cahier de réponses de l'Alliance LGS/IBM-SAP pour l'étape G, AO P22899-3, volume 2, 20 janvier 2017, p. 177.

33 Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 97; Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 277; Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 298. L'acronyme signifie rapports (*reports*), interface, conversion, extensions (*enhancements*), formulaires (*forms*) et flux de travail (*workflow*). Voir partie III, chapitre 10, section B (ii) (p. 285).

34 Témoignage d'André Laroche, 9 octobre 2025, p. 226.

règles métier (*business rules*)³⁵. Le programme était si imposant qu'il n'y avait tout simplement pas assez de personnes au Québec pour accomplir un projet de la taille qu'envisageait la SAAQ et s'appuyant plus précisément sur un produit de SAP³⁶, particulièrement des personnes francophones, compétentes en mode de développement agile et prêtes à travailler pendant quatre ans à Québec³⁷. Le professeur Bent Flyvbjerg considère d'ailleurs le programme CASA comme un mégaprojet³⁸.

Or, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'ampleur des sommes investies dans un mégaprojet informatique est corrélée avec son risque d'échec. Les paramètres budgétaires initiaux du programme CASA le situent sans ambiguïté dans la catégorie des programmes à haut risque d'échec. Pour sa part, l'expert Waldo Jaquith indique qu'il encourage les organisations à privilégier des contrats en technologies de l'information d'une valeur maximale de 10 millions \$ US afin de réduire les risques d'échec³⁹. Cet ordre de grandeur est incomparable avec le contrat que la SAAQ a conclu avec l'Alliance, d'une somme initiale de 458 millions \$.

Le programme CASA se distingue aussi par sa durée. Les phases préliminaires du programme se sont déroulées de 2011 à 2017 et couvraient le plan de pérennité⁴⁰, le positionnement d'un progiciel de gestion intégré (PGI)⁴¹, la conception d'un appel d'offres aux modalités particulières⁴² et le processus d'adjudication⁴³. À l'époque, la série de trois appels d'offres formait possiblement le plus gros processus d'adjudication en technologies de l'information au gouvernement du Québec⁴⁴. Ce processus s'est déroulé sur une période de deux ans et a mobilisé, à travers l'évaluation de la qualité des soumissions et le dialogue compétitif, près d'une centaine de personnes⁴⁵. L'ampleur de l'appel d'offres a d'ailleurs été la source de plusieurs difficultés rencontrées dans l'octroi du contrat. La SAAQ a développé des exigences telles que l'appel d'offres a restreint substantiellement la concurrence et mené à certains écarts avec les règles applicables, comme il sera question au chapitre 4 de la présente partie⁴⁶.

En outre, la durée du contrat que la SAAQ a octroyé à l'Alliance était aussi considérable. La SAAQ s'est liée pendant de nombreuses années à un seul et même fournisseur pour les phases tant de réalisation que d'exploitation de son programme. Elle avait donc moins de portes de sortie en cas de mésentente avec le fournisseur. Au surplus, en planifiant un programme sur une période de 10 ans, la SAAQ augmentait le potentiel que surviennent des événements incertains. La preuve l'a révélé quant aux changements législatifs qui ont eu un effet sur le développement technologique⁴⁷ : la SAAQ ne pouvait demander à la sphère politique d'être immobile sur une aussi longue période⁴⁸.

³⁵ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 286. Voir partie III, chapitre 10, section A (p. 280).

³⁶ Témoignage de Christian Langlois, 3 septembre 2025, p. 208.

³⁷ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 208-209. Pour les contraintes de langue de travail et de localisation, voir partie III, chapitre 8, section E (v) (p. 247). Pour la contrainte liée aux méthodes agiles, voir partie III, chapitre 8, section E (iii) (p. 245).

³⁸ Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 27.

³⁹ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 71-72.

⁴⁰ Voir partie III, chapitre 1 (p. 118).

⁴¹ Voir partie III, chapitre 3 (p. 131).

⁴² Voir partie III, chapitre 5 (p. 164).

⁴³ Voir partie III, chapitre 6 (p. 173).

⁴⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 69.

⁴⁵ Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 198; Pièce 74_P-1308, Topo synthèse sur le processus d'acquisition d'un PGI, étape F. Pour l'évaluation de la qualité des soumissions et le dialogue compétitif, voir partie III, chapitre 6, respectivement sections B (ii) (c) (p. 186) et C (v) (p. 208).

⁴⁶ Voir partie IV, chapitre 4 (p. 447).

⁴⁷ Voir partie III, chapitre 10, section C (iv) (p. 296).

⁴⁸ Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 27-28.

C/ La SAAQ a versé dans une surenchère d'innovations

À la grande envergure initiale du programme CASA, la SAAQ a ajouté plusieurs caractéristiques innovantes. Elle s'est donc servie d'un programme risqué pour tester de nouveaux concepts.

Tout d'abord, elle a demandé au Conseil du trésor d'autoriser un processus exceptionnel d'adjudication du contrat⁴⁹. La preuve révèle que tous ont constaté le caractère inédit de cette façon de recourir au marché pour identifier un fournisseur⁵⁰. Le gouvernement le considérait comme un projet pilote⁵¹.

Effectivement, le processus d'adjudication comprenait plusieurs nouveautés par rapport à ce qui est usuel dans le paysage québécois des contrats publics. La SAAQ a conçu un processus où une succession d'étapes permettaient d'identifier une alliance gagnante formée d'un éditeur de suite de PGI et d'une firme de services professionnels pour l'intégrer à ses systèmes informatiques. Ce concept a eu pour conséquence néfaste d'éliminer toute concurrence entre les éditeurs, quelques étapes avant celle de l'adjudication⁵².

Parmi ces étapes, la SAAQ en a importé une alors inédite au Québec, soit celle du dialogue compétitif⁵³. Aussi louable que soit cette initiative, la Commission note qu'elle a mené, en l'espèce, à une diminution importante des heures soumissionnées par l'Alliance⁵⁴ sans pour autant empêcher qu'un litige survienne pendant le programme⁵⁵. LGS/IBM s'est dite pourtant rassurée au sortir du dialogue compétitif⁵⁶. Elle a alors accepté un programme fondé sur le concept de partage de risques⁵⁷ et consenti aux demandes de la SAAQ de raccourcir l'échéancier et de procéder avec un mode de déploiement de type big bang⁵⁸. La Commission note que le dialogue a probablement instauré un faux climat de confiance entre les parties.

⁴⁹ Voir partie III, chapitre 5 (p. 164).

⁵⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 53; Pièce 74_P-1249, Courriel de Sylvie Chabot pour information des documents transmis au SCT, 5 février 2015, p. 1. Voir partie III, chapitre 5, section A (p. 164).

⁵¹ Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 171.

⁵² Voir partie III, chapitre 6, section C (iv) (c) (p. 206).

⁵³ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 124. Il figure maintenant au *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, en cours de rédaction lorsque la SAAQ conçoit sa stratégie d'acquisition. Voir partie III, chapitre 5, respectivement sections B (i) (p. 166) et A (p. 164).

⁵⁴ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (c) (p. 212).

⁵⁵ Voir partie III, chapitre 10, section G (p. 310).

⁵⁶ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 274-275 et 284-285; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 74 et 78; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 192-193, 204 et 292-293; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 17-18; Témoignage de Daniel Lacroix, 2 octobre 2025, p. 133-135 et 142.

⁵⁷ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (a) (p. 208).

⁵⁸ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (c) (p. 212).

Notons également que le processus d'évaluation de la qualité des soumissions était lui aussi particulier, puisqu'il intégrait le travail de comités aviseurs⁵⁹ et d'un groupe d'intégration, soutien et coordination, travail à l'égard duquel la Commission a exprimé plusieurs réserves⁶⁰. Par ailleurs, l'adjudication se basait sur le coût total d'acquisition (CTA), une autre innovation à l'époque⁶¹. Ce calcul a d'ailleurs été l'objet d'une erreur de conception importante⁶². À ces innovations s'en sont ajoutées d'autres, comme le concept d'alliance, la durée exceptionnelle du contrat (10 ans) et une pondération rehaussée de la qualité (paramètre K)⁶³.

Au surplus, le contrat octroyé à l'issue de l'appel d'offres comportait lui aussi des innovations. Il se distinguait des catégories traditionnelles de contrat public en technologies de l'information en intégrant une formule de partage de risques⁶⁴. Celle-ci a d'ailleurs été source de mécompréhension entre l'Alliance et la SAAQ⁶⁵ et n'est pas parvenue à freiner les dépassements de coûts. En fait, c'est tout le contraire, comme nous y reviendrons dans un prochain chapitre sur cette question⁶⁶.

Finalement, sur le plan de la réalisation du programme, la SAAQ a imposé une façon de travailler qui n'était pas encore tout à fait maîtrisée dans le marché québécois : les méthodes agiles⁶⁷. La SAAQ ne les utilisait jusqu'alors qu'à petite envergure⁶⁸. L'Alliance était elle aussi mal à l'aise avec cette façon de faire. Malgré tout, la SAAQ a insisté pour l'implanter à grande échelle, avec certains succès⁶⁹ et certains échecs⁷⁰. Le fonctionnement par binôme correspondait aussi à une innovation⁷¹, ce qui n'a pas été sans créer certaines frictions avec l'Alliance⁷².

Bref, la Commission constate que la configuration même du programme CASA comportait un nombre substantiel d'innovations en matière de gestion d'un mégaprojet. Plusieurs ont fait l'objet de frictions ou de ratés dans le cadre de leur implantation. Cela n'a rien d'étonnant. Il est normal que de nouvelles façons de faire doivent être améliorées. L'innovation est par essence un processus d'essais et d'erreurs qui permet de peaufiner certaines idées.

Par contre, était-il nécessaire de conjuguer autant d'innovations au sein du même programme? N'aurait-il pas été plus judicieux d'utiliser des projets de moindre envergure comme laboratoire? De l'avis de la Commission, l'utilisation d'autant de concepts nouveaux au sein d'un même mégaprojet ne pouvait que mener à une augmentation substantielle de son niveau de risque.

⁵⁹ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 67-68.

⁶⁰ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

⁶¹ Il figure maintenant au *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, en cours de rédaction lorsque la SAAQ conçoit sa stratégie d'acquisition. Voir partie III, chapitre 5, respectivement sections B (i) (p. 166) et A (p. 164).

⁶² Voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (a) (p. 215) et partie IV, chapitre 4 (p. 447).

⁶³ Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (b) (2) (p. 104) ainsi que partie III, chapitre 5, section B (i) (p. 166) et chapitre 6, section C (vii) (b) (p. 218).

⁶⁴ Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (p. 236).

⁶⁵ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 157-159. Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (b) (p. 238).

⁶⁶ Voir partie IV, chapitre 5 (p. 451).

⁶⁷ Voir partie III, chapitre 8, section E (iii) (p. 245).

⁶⁸ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 209.

⁶⁹ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 272-273; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 94-96.

⁷⁰ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 326-329.

⁷¹ Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 111. Voir partie III, chapitre 8, section E (iv) (p. 247).

⁷² Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 274-282. Voir partie III, chapitre 10, section C (i) (p. 293).

D/ La SAAQ a augmenté le niveau de risque en cours de route

Finalement, non seulement le programme CASA était risqué en raison de son envergure initiale et du fait qu'il devenait un laboratoire d'innovation, mais la SAAQ a pris quelques décisions qui ont, encore une fois, augmenté de manière substantielle son niveau de risque.

Tout d'abord, dès l'étape du dialogue compétitif, la SAAQ a imposé aux soumissionnaires un calendrier compressé de mise en œuvre dans l'objectif de terminer le développement du programme CASA dans le cadre de son plan stratégique 2016-2020⁷³. Ce rétrécissement de la fenêtre de réalisation – sans réduire la portée du programme – a fait augmenter les risques d'échec. De fait, l'achèvement des livraisons 1 et 2 à l'intérieur d'une fenêtre de moins de trois ans s'est révélé absolument irréaliste. Il en aura fallu plutôt près de six.

De même, lors du dialogue compétitif, la SAAQ a imposé aux fournisseurs un déploiement de la solution technologique de type big bang⁷⁴. Sans que la Commission tranche sur son à-propos, il n'est pas contesté qu'il s'agit d'un mode de déploiement à haut risque pour un projet technologique.

Finalement, la preuve révèle que la décision d'intégrer à la livraison 2, qui ne couvrait initialement que l'accès sécuritaire au réseau routier, une deuxième des quatre missions de la SAAQ, le contrôle routier, a eu une influence déterminante sur son dérapage⁷⁵. L'augmentation de la portée d'un projet informatique suit une courbe exponentielle plutôt que linéaire en raison de toutes les interdépendances supplémentaires dont il faut tenir compte⁷⁶. Bref, un élargissement de la portée de la livraison 2, dont le budget initial de 114 millions \$ a été augmenté d'un tiers (38 millions \$), a ajouté une complexité significative, et risquée, à sa réalisation⁷⁷.

Bref, la Commission est d'avis que le programme CASA a été conçu et géré depuis ses débuts de manière à ce que son niveau de risque d'échec soit extrêmement élevé. L'ampleur du programme était trop grande, et la SAAQ a tenté de l'exécuter à l'intérieur d'un échéancier irréaliste. La SAAQ a expérimenté au surplus avec plusieurs nouveautés en matière de contrats publics et de gestion de projet. Elle a choisi le mode de déploiement le plus risqué. 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.

Les autres conclusions figurant aux chapitres 3 à 7 de la présente partie sont des facteurs explicatifs incontournables des ratés du programme CASA. Cependant, pour la plupart, ceux-ci découlent, en grande partie de la décision de la SAAQ de faire un programme trop gros, trop ambitieux et qui devait être développé trop rapidement.

⁷³ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 269-273 et 279; Témoignage Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 193, 200-201 et 208. Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (p. 208).

⁷⁴ Voir partie III, chapitre 13, section A (i) (p. 360).

⁷⁵ Voir partie III, chapitre 10, sections B (i) (p. 283) et G (ii) (p. 311).

⁷⁶ Témoignage de Louis Martin, 20 octobre 2025, p. 10-11.

⁷⁷ Voir partie III, chapitre 10, section B (i) (p. 283).

CHAPITRE 2 - LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME CASA ÉTAIT CENTRALISÉE ET SA DIRECTION, VOUÉE À LE RÉALISER À TOUT PRIX

L'un des deux plus importants facteurs qui expliquent les insuccès du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) a été la volonté des têtes dirigeantes à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) de mener le programme à terme, avec son ampleur initiale, sans égard aux augmentations de coûts et aux prolongations d'échéancier qui s'accumulaient (section B). La mise en œuvre de cette volonté de poursuivre dans la voie originale du programme, sans remise en question, a été possible en raison d'une gouvernance centralisée qui a laissé peu de place aux différents mécanismes de contrôle usuels pour un programme de cette envergure (section A).

A/ La gouvernance du programme était problématique

La gouvernance du programme CASA ne comportait pas de mécanismes de contre-pouvoir effectifs permettant d'en contrôler les dérapages. Dans le cadre de la réalisation d'un programme de l'ampleur de celle de CASA, l'identification, la prévention et la gestion des risques s'avèrent essentielles. Il s'agit de démarches cruciales pour limiter les conséquences négatives, pour éviter de nuire à l'atteinte des objectifs et pour contenir les dépassements de coûts¹. Toutefois, au début du programme CASA, la SAAQ a bénéficié de multiples allègements réglementaires qui ont restreint le contrôle que le gouvernement exerçait sur elle (sous-section i). À l'interne, la gouvernance du programme a souffert d'une centralisation des rôles (sous-section ii) et d'un plan de contrôle inefficace (sous-section iii).

(i) De multiples allègements réglementaires

Dès le début de la modernisation de ses systèmes informatiques, la SAAQ a bénéficié de multiples allègements réglementaires qui ont limité les contrôles gouvernementaux usuels pour un programme d'envergure.

La société d'État a d'abord obtenu, dès 2013, une tolérance du gouvernement quant à l'augmentation de son effectif afin de réaliser sa modernisation technologique². Sans que cette autorisation n'ait eu une incidence sur les augmentations de coûts qui sont survenues plus tard, la Commission ne peut s'empêcher de constater que, dans les dernières années de réalisation du programme, l'effectif de la SAAQ a augmenté de manière radicale à plusieurs moments en marge des autorisations officielles obtenues du Conseil du trésor³.

¹ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 186-187.

² Voir partie IV, chapitre 1, section A (p. 422).

³ Voir partie III, chapitre 15, section E (p. 407).

De manière plus fondamentale, en 2014, la SAAQ a obtenu des dérogations aux mécanismes de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGRI) quant à l'autorisation et au suivi des projets en technologies de l'information⁴. L'une de ces dérogations dispensait la SAAQ d'informer le dirigeant principal de l'information (DPI) des dépassements de coûts d'un projet. Bien que ces dérogations aient pris fin en 2018, elles ont conforté la SAAQ dans sa volonté d'agir en marge du contrôle gouvernemental usuel des projets. Ainsi, bien après la fin des dérogations, la SAAQ a continué d'effectuer une reddition de comptes déficiente sur ses projets pour une bonne partie du déroulement du programme CASA⁵.

(ii) Une centralisation des rôles

La manière dont les rôles étaient attribués au sein du programme CASA est contraire aux bonnes pratiques en gestion de risques.

La même personne occupait les postes de vice-président aux technologies de l'information (VPTI) de la SAAQ, de dirigeant sectoriel de l'information (DSI) – puis dirigeant de l'information (DI)⁶ – et de directeur du programme CASA⁷. Sa vice-présidence est aussi devenue responsable des ressources humaines de la SAAQ de 2020 à 2022⁸. Ainsi, une bonne partie des fonctions importantes de la gouvernance du programme CASA était attribuée à une seule personne, ce qui n'est pas compatible avec un environnement de contrôle sain⁹.

En effet, en raison de ce cumul, la même personne était simultanément responsable des fonctions relatives à la gestion des actifs, aux autorisations, à la tenue de livres et à la reddition de comptes¹⁰. Ironiquement, ces différentes fonctions permettaient donc à une même personne de s'autoriser à elle-même des décisions dans le cadre de la négociation des ententes de lots ou de la réallocation de sommes dans les enveloppes du contrat¹¹. Ses fonctions lui permettaient aussi de s'autoriser à elle-même des décisions relatives à des dépassements de budget, d'approuver des factures et de se rendre des comptes à elle-même¹². Cette personne avait également la tâche à la fois de préparer et d'autoriser les suivis financiers que recevait le comité de direction de la SAAQ, auquel elle siégeait comme VPTI¹³. La Commission a aussi été en mesure de constater que d'autres personnes, toutes subalternes du VPTI ou du directeur de programme¹⁴, accomplissaient des tâches de contrôle, ce qui nuisait à l'indépendance dans l'exécution de ces fonctions¹⁵.

⁴ Voir partie III, chapitre 2 (p. 126).

⁵ Voir partie III, chapitre 11 (p. 318) et partie IV, chapitre 12, section B (ii) (p. 493).

⁶ Pièce 74_P-1118, Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles, 7 mai 2014, p. 1-2; Pièce 47_P-357, CT général 219514, p. 9.

⁷ Voir Pièce 35_P-198-1, Appel d'offres P22899-3 (étape C), p. 103.

⁸ Voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 2 (p. 52).

⁹ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 296-297; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 191.

¹⁰ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 192.

¹¹ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 296; Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 193-194. Au sujet des ententes de lots, voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243). Au sujet de la réallocation de sommes, voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

¹² Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 296; Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 193-194.

¹³ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 9 octobre 2025, p. 297; Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 193-194.

¹⁴ Voir les exemples donnés durant le témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 192.

¹⁵ Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 191-192.

Afin d'assurer un contrôle réel sur les décisions et les actions dans le cadre du programme et ainsi de réduire les risques organisationnels, des personnes différentes auraient dû se charger des fonctions énumérées ci-dessus¹⁶. La centralisation des pouvoirs aux mains d'une seule et même personne a empêché qu'il y ait un regard critique sur la gestion du programme CASA, en plus de favoriser des pratiques de gestion problématiques, ce qui le mettait à risque, particulièrement sur le plan financier.

(iii) Un plan de contrôle inefficace

De plus, la mise en œuvre du plan de contrôle du programme n'a pas permis de contrebalancer les effets d'un cumul important des rôles dans la gestion du programme. Bien qu'un système de contrôle ait été mis en place en 2018¹⁷, la Commission considère que les trois lignes de maîtrise n'ont pas joué ou n'ont pu jouer un rôle efficace.

D'abord, comme énoncé à la section précédente, la première ligne de maîtrise centralisait chez une même personne la direction du programme et la fonction de VPTI. Ensuite, la preuve démontre que la préparation du programme CASA et son déroulement ont généré nombre de frictions entre la direction du programme et les deux autres lignes de maîtrise. Ce genre de frictions est probablement fréquent dans tout projet d'envergure. En effet, la rapidité et la performance que désiraient les gestionnaires de projet s'opposaient naturellement à la lourdeur administrative et au temps requis pour que les lignes de maîtrise analysent et gèrent les risques. La particularité en cause est que ces frictions se sont concrétisées dans le contexte où une personnalité forte était à la tête du programme : Karl Malenfant.

Certains témoins affirment que Karl Malenfant est arrivé à la SAAQ en 2013 avec l'aura d'un gestionnaire d'expérience dans le domaine de la gestion de mégaprojets informatiques¹⁸. Le président du conseil d'administration de l'époque percevait comme des atouts son passé à Hydro-Québec et son expertise relativement aux produits de SAP¹⁹.

La Commission considère que, au bout du compte, les organes de la SAAQ n'ont pas réussi à exécuter leur mandat de surveillance et de contrôle de manière optimale, qu'il s'agisse de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) (sous-section a), de la Direction des affaires juridiques (DAJ) (sous-section b) ou de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de la performance (DVIEP) (sous-section c).

¹⁶ *ibid.*, p. 191-192.

¹⁷ Voir partie III, chapitre 9, section (D) (iii) (p. 273).

¹⁸ Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 146-149; Témoignage d'Anne Croteau, 20 mai 2025, p. 31-32. Voir partie III, chapitre 3, section A (p. 131).

¹⁹ Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 190-191.

(a) La mise à l'écart de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles

Alors que le rôle de la DGCC est, entre autres, d'assurer le respect des règles contractuelles à la SAAQ²⁰, et qu'à ce titre, elle participe de la deuxième ligne de maîtrise, elle s'est vue mise de côté à des étapes charnières du projet.

À certains moments, le directeur du programme CASA et VPTI, Karl Malenfant, agissait de manière à obtenir ce qu'il voulait²¹. À titre d'exemple, lors de la rédaction des appels d'offres, les frictions étaient palpables entre son équipe et celle de la gestion contractuelle²². Sylvie Chabot, alors directrice de la DGCC, avait l'impression que, sous l'influence de Karl Malenfant, la SAAQ est passée d'une vision de conformité contractuelle à une optique de gestion de risques²³. Sylvie Chabot a subi beaucoup de pression et avait l'impression que les décisions qu'elle devait prendre étaient, de toute façon, prises à l'avance²⁴. Elle a résumé les relations entre la DGCC et le VPTI en disant que « ce que Karl veut, Karl l'a²⁵ ».

Plus tard, dans les débuts du litige avec LGS/IBM, Karl Malenfant était mal à l'aise avec le fait qu'Yves Frenette, vice-président aux ressources humaines, aux finances et à la performance, s'implique pour tenter de dénouer le litige²⁶. Yves Frenette était pourtant responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) à ce moment-là²⁷, et sa vice-présidence assumait principalement les responsabilités associées à la deuxième ligne de maîtrise. La DGCC relevait d'ailleurs directement de lui.

Un document datant du mois d'octobre 2020 est fort révélateur. Le processus qui s'appliquait aux modifications contractuelles de façon générale à la SAAQ y est comparé à celui applicable au programme CASA²⁸. La DGCC était normalement responsable du traitement des demandes de modifications contractuelles. À ce titre, elle devait obtenir l'ensemble de l'information requise. Cela lui permettait d'analyser la demande afin de s'assurer, notamment, du respect du contrat et de ne pas le dénaturer, d'identifier les risques et de formuler des recommandations. Par contraste, le rôle de la DGCC dans le contexte du programme CASA était considérablement plus restreint. Elle recevait l'amendement alors que son contenu avait été non seulement déjà négocié entre l'Alliance et la Vice-présidence aux ressources humaines, matérielles et aux services numériques – nom que portait la VPTI en 2020 et 2021²⁹ –, mais aussi rédigé par un avocat qui agissait comme consultant pour cette dernière. Le document précise que la DGCC ne disposait pas du contexte pour valider l'amendement et qu'elle n'avait que quelques heures pour le faire.

²⁰ Voir partie II, chapitre 4, section B (iii) (p. 92).

²¹ Témoignage de Sylvie Chabot, 5 juin 2025, p. 243.

²² Témoignage de Nicolas Vincent, 29 mai 2025, p. 192-194. Voir notamment Pièce 74_P-1640.38, Courriel de Madeleine Chagnon à Jean-François De Rico intitulé « corrections stp », 1^{er} juin 2017.

²³ Témoignage de Sylvie Chabot, 5 juin 2025, p. 247-248.

²⁴ *ibid.*, p. 255-256.

²⁵ *ibid.*, p. 243.

²⁶ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 284-285.

²⁷ Témoignage d'Yves Frenette, 10 juin 2025, p. 16 et 20. Voir partie II, chapitre 4, section B (ii) (p. 91).

²⁸ Pièce 71_P-958, Projet de napperon au sujet de modifications au contrat en lien avec le projet CASA; Témoignage de Marc-André Toupin, 9 septembre 2025, p. 96-103.

²⁹ Pièce 33_P-130, Procès-verbal du conseil d'administration du 18 juin 2020; Pièce 21_P-41, Procès-verbal du conseil d'administration du 16 juin 2022. Voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 2 (p. 52).

Le document mentionne aussi que, lorsque la DGCC soulevait des interrogations, il était difficile d'obtenir des réponses: elle était mise devant le fait accompli et devait donner son approbation. En outre, lors de son témoignage, l'actuel directeur de la DGCC, Marc-André Toupin, a confirmé que sa direction n'a été impliquée « ni avant, ni pendant, ni après³⁰ » le règlement à l'amiable (la transaction) intervenu en 2020³¹. Il a ajouté que, vu son caractère supposément confidentiel, il n'avait jamais eu accès aux documents afférents avant de devoir les transmettre à l'Autorité des marchés publics (AMP) et à la présente Commission aux fins d'enquête³².

(b) L'implication insuffisante de la Direction des affaires juridiques

Bien que la Direction des affaires juridiques (DAJ)³³ ne constituait pas une ligne de maîtrise du programme CASA à proprement parler, elle avait néanmoins la responsabilité de soutenir la DGCC en matière contractuelle³⁴ et celle de conseiller, sur demande, la SAAQ dans le cadre du programme³⁵.

La DAJ a aussi, normalement, le devoir de dénoncer, auprès des gestionnaires concernés et, ultimement, de la présidence-direction générale, les enjeux légaux qu'elle relève³⁶. Or, dans son témoignage, la vice-présidente aux affaires juridiques à la SAAQ, Marie-Ève Beaulieu, a mentionné que son équipe de travail ne se sentait pas suffisamment impliquée dans les enjeux soulevés relativement au programme CASA, y compris en ce qui concerne la transaction³⁷. La DAJ s'est sentie mise à l'écart, et Marie-Ève Beaulieu a remarqué un manque de fluidité dans la circulation de l'information entre les équipes³⁸. Cela a vraisemblablement empêché la DAJ d'avoir accès à tous les renseignements qu'elle souhaitait obtenir afin de bien exécuter son mandat.

À cet égard, on peut lire, dans une présentation que la DAJ a préparée en juillet 2022 sur l'analyse préliminaire du financement additionnel requis pour le programme CASA, la mention suivante: « On [ne] peut pas aider ceux qui ne le veulent pas³⁹. » Ainsi, le manque de communication entre la DAJ et l'équipe du programme CASA semble avoir été un enjeu au moment où la stratégie contractuelle pour le financement additionnel s'est dessinée⁴⁰.

³⁰ Témoignage de Marc-André Toupin, 9 septembre 2025, p. 104.

³¹ Voir partie III, chapitre 10, section H (p. 314).

³² Témoignage de Marc-André Toupin, 9 septembre 2025, p. 104.

³³ Voir partie II, chapitre 4, section B (iv) (p. 92).

³⁴ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 24-25.

³⁵ *ibid.*, p. 25-30.

³⁶ *ibid.*, p. 35-36.

³⁷ *ibid.*, p. 26-28.

³⁸ *ibid.*, p. 87-88; Pièce 76_P-1665, Courriel d'Olivier Dussault à Marie-Ève Beaulieu du 25 juillet 2022, avec présentation « Analyse préliminaire — avenant CASA », en liasse, p. 11-13.

³⁹ Pièce 76_P-1665, Courriel d'Olivier Dussault à Marie-Ève Beaulieu du 25 juillet 2022, avec présentation « Analyse préliminaire — avenant CASA », en liasse, p. 13.

⁴⁰ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 102-103. Voir partie III, chapitre 12, section F (p. 352).

(c) Le travail miné puis discrédité de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de la performance

Différents membres du personnel de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de la performance (DVIEP)⁴¹ ont rapporté durant les témoignages qu'un conflit entre leur secteur et celui de la VPTI a nui à l'exécution de leur mandat. Ils ont affirmé que, plus le programme avançait, plus ils avaient de la difficulté à obtenir l'information nécessaire à leur travail⁴². Par exemple, le directeur de programme, Karl Malenfant, prenait à lui seul des décisions que ses subalternes étaient incapables de justifier auprès de la DVIEP⁴³. Selon Michel Dumas, son vis-à-vis à LGS, le directeur du programme a aussi décidé que le fournisseur ne devait plus rencontrer la DVIEP⁴⁴.

En parallèle, les équipes de la VPTI se plaignaient du travail de la DVIEP⁴⁵. Les professionnelles et professionnels de la DVIEP ont même décidé à un certain point de ne plus signer leurs notes, de peur d'être identifiés et d'être associés, par le personnel de la SAAQ sur le terrain, aux constats que faisait la vérification interne⁴⁶. Des échanges de courriels entre Daniel Pelletier, directeur de la DVIEP, et Karl Malenfant témoignent également des relations difficiles entre la DVIEP et la VPTI⁴⁷. De même, des risques que la DVIEP avait identifiés restaient non résolus pendant de longues périodes, l'avancement du projet étant considéré comme prioritaire⁴⁸.

Le conflit entre la VPTI et la DVIEP était connu de la haute direction et du conseil d'administration. Daniel Pelletier participait à des débats ouverts avec Karl Malenfant durant les comités de direction⁴⁹. Yves Frenette estime que Karl Malenfant faisait parfois preuve d'un manque d'ouverture à l'égard du travail de la DVIEP⁵⁰. La haute direction était donc bien au fait de cet antagonisme⁵¹. Les personnes qui se sont succédé à la présidence-direction générale ont même dû faire de l'arbitrage entre la DVIEP et la VPTI⁵², à un point tel que Nathalie Tremblay a exigé à un moment qu'un des professionnels de la DVIEP cesse d'aller sur le terrain pour éviter la confrontation avec les équipes du programme CASA⁵³. Daniel Pelletier a aussi informé directement un administrateur, Jude Martineau, de la difficulté pour la DVIEP d'obtenir de l'information sur le programme CASA⁵⁴. Cet administrateur a de même constaté que les rapports de la DVIEP et de la direction du programme CASA ne concordaient pas⁵⁵.

Dans le contexte de ce conflit, la Commission est à même de constater que la force de persuasion et le style de gestion de Karl Malenfant ont en fin de compte miné la légitimité de la DVIEP au sein de l'organisation⁵⁶. En effet, un déséquilibre s'est visiblement installé entre la confiance qu'accordait le conseil d'administration et la haute direction à la VPTI et celle accordée à la DVIEP.

41 Voir partie II, chapitre 4, section B (v) (p. 93).

42 Témoignage de Martin Després, 22 mai 2025, p. 91-92.

43 *ibid.*, p. 70-72.

44 Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 279-280.

45 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 172.

46 *ibid.*, p. 171.

47 Pièce 74_P-1614, Échange entre Daniel Pelletier et Karl Malenfant intitulé « Rapport DVIEP CASA », 2 mars 2022; Pièce 74_P-1615, Courriel de Karl Malenfant à Daniel Pelletier concernant le rapport de la DVIEP envoyé à 21 h 30 le 2 mars 2022, 3 mars 2022.

48 Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 98-101.

49 Témoignage de Daniel Pelletier, 27 mai 2025, p. 133-134.

50 Témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 89.

51 *ibid.*, p. 84-87 et 94.

52 Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 80-81; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 173.

53 Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 173.

54 Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 178.

55 *ibid.*, p. 172-173.

56 Cette observation apparaît d'ailleurs dans le témoignage d'Yves Frenette, 11 juin 2025, p. 97-98.

Les membres du conseil d'administration portaient un regard très positif sur le VPTI, Karl Malenfant, particulièrement sur son mode de gestion et sa capacité à leur présenter l'information⁵⁷. Il faut dire que, sur le plan de l'information, il était pleinement en contrôle⁵⁸. Au conseil d'administration, il était « seul sur la patinoire » lorsque venait le temps de discuter du programme CASA⁵⁹. Jude Martineau a témoigné du fait que Karl Malenfant s'exprimait avec confiance et qu'il était très à l'aise pour communiquer⁶⁰. Jude Martineau était néanmoins conscient qu'il y avait une dissonance entre les informations qui provenaient de la DVIEP et celles transmises par Karl Malenfant⁶¹. Au fil du temps, les membres du conseil d'administration ont perdu confiance en Daniel Pelletier, directeur à la DVIEP, parce qu'ils considéraient qu'il « criait au loup » et que ses allégations manquaient de preuves⁶².

Nathalie Tremblay a, quant à elle, rapporté avoir quitté la SAAQ en ayant confiance en Karl Malenfant⁶³. À plusieurs moments durant son témoignage, on constate qu'elle a choisi de donner plus de poids aux informations transmises par Karl Malenfant qu'à celles émanant de la DVIEP en ce qui a trait au programme CASA⁶⁴. Aux dires d'un ancien employé de la DVIEP, sous la gouvernance de Nathalie Tremblay, il était impossible pour la DVIEP de déposer un rapport de vérification sans que le VPTI l'approuve au préalable, alors même que la DVIEP est théoriquement indépendante⁶⁵.

Le successeur de Nathalie Tremblay, Denis Marsolais, président-directeur général de la SAAQ de 2022 à 2023, rapporte avoir toujours eu une grande confiance envers Karl Malenfant⁶⁶. Cette confiance était basée sur la réputation de ce dernier⁶⁷ et sur la manière dont il présentait les informations au conseil d'administration⁶⁸. Il rapporte notamment ne pas avoir eu l'impression qu'on lui cachait quelque chose⁶⁹, avoir tenu pour acquis que toute l'équipe de Karl Malenfant était constituée de gens compétents⁷⁰ et avoir présumé que les informations transmises au conseil d'administration étaient exactes⁷¹. Toutefois, il arrive à concevoir que la VPTI ne donnait peut-être pas toutes les informations nécessaires à la DVIEP pour qu'elle puisse bien exécuter son mandat. Il est intervenu auprès de Karl Malenfant et de son équipe à la VPTI afin qu'ils collaborent avec la vérification interne⁷².

⁵⁷ Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 109-110; Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 169.

⁵⁸ Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 51.

⁵⁹ *ibid.*, p. 51 et 207.

⁶⁰ Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 169.

⁶¹ *ibid.*, p. 168-169.

⁶² Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 160-161.

⁶³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 17 septembre 2025, p. 7-8.

⁶⁴ Voir, par exemple, Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 178, 192-194 et 246-247; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 172-173.

⁶⁵ Pièce 74_P-1524, Courriel de Vincent Poirier à Eric McKay intitulé « ajout d'information sur ma déclaration (Vincent Poirier vérificateur interne au projet SAAQclic) », 23 avril 2025, p. 1.

⁶⁶ Témoignage de Denis Marsolais, 18 juin 2025, p. 79.

⁶⁷ *ibid.*, p. 80.

⁶⁸ *ibid.*, p. 191.

⁶⁹ *ibid.*, p. 189.

⁷⁰ *ibid.*, p. 191.

⁷¹ *ibid.*, p. 191.

⁷² *ibid.*, p. 163.

B/ La direction du programme voulait le réaliser à tout prix

La levée de certaines supervisions gouvernementales, la centralisation des rôles 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, sans égard au caractère raisonnable de cet objectif (sous-section i). Pour y parvenir, la direction du programme a camouflé aux autorités les dépassements de coûts (sous-section ii), toléré les demandes et les écarts de l'Alliance (sous-section iii) et banalisé des règles de gestion contractuelle (sous-section iv).

(i) L'absence de remise en question de l'ampleur du programme, malgré les augmentations de coûts

La Commission constate que la SAAQ n'a jamais sérieusement remis en question l'ampleur du programme malgré les dépassements de coûts importants.

Dès l'ouverture des enveloppes de soumission en 2017, la SAAQ constate que les prix soumis par l'Alliance excèdent de plus de 50 % l'estimation interne des coûts liés à l'implantation d'une suite de PGI. Alors que l'estimation interne avait évalué le coût de développement du programme à 269 millions \$⁷³, la soumission de l'Alliance prévoyait un coût de développement de 375 millions \$⁷⁴. La preuve ne révèle pas de réflexion sur l'opportunité ou non d'octroyer le contrat à ce moment-là⁷⁵. Il s'agissait pourtant d'une différence substantielle avec les scénarios sur lesquels le positionnement d'un PGI s'était fondé.

La même attitude de la SAAQ s'est retrouvée lors des nombreuses replanifications de la livraison 2, qui portait sur les processus de deux de ses quatre missions : l'accès sécuritaire au réseau routier et le contrôle routier. La société d'État a poursuivi selon le plan initial en dépit des augmentations de coûts fulgurantes de la livraison⁷⁶. La Commission note aussi que, même lorsque la livraison 2 « s'en va dans le mur⁷⁷ » et que LGS/IBM a suggéré la suspension du projet, la direction du programme a refusé de l'envisager⁷⁸. À peine quelques mois plus tard, un représentant de LGS s'est demandé s'il était même possible pour la suite de PGI de SAP de répondre adéquatement aux besoins auxquels la livraison 2 tentait de répondre, mais la SAAQ s'est rebiffée⁷⁹. La SAAQ a plutôt choisi de prolonger le plan de remboursement de son déficit cumulé pour tenir compte des dépassements de coûts⁸⁰.

⁷³ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 5.

⁷⁴ Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA, le 18 mai 2017, p. 16.

⁷⁵ Voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (c) (2) (p. 222).

⁷⁶ Voir partie IV, chapitre 6, section A (p. 454).

⁷⁷ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 301-302.

⁷⁸ Voir partie III, chapitre 10, section C (i) (p. 293). Voir aussi Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 54-56.

⁷⁹ Voir partie III, chapitre 10, section C (iv) (p. 296). Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 277-283.

⁸⁰ Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 308).

En audience, Karl Malenfant explique que même s'il était le directeur du programme, il n'aurait pas eu le pouvoir d'arrêter le projet en cours d'exécution, considérant qu'il s'agissait d'une décision de la SAAQ⁸¹. Or, même s'il n'avait pas le pouvoir de prendre seul une telle décision pour le compte de la société d'État, la Commission considère qu'il était en parfaite position pour la soumettre aux décideurs, avec les informations pertinentes requises. Karl Malenfant a admis ne jamais avoir eu de discussions allant en ce sens avec la haute direction⁸². En plein cœur du dérapage de la livraison 2 en février 2020, la SAAQ travaillait sur un document à présenter au comité mixte du conseil d'administration, regroupant le comité des technologies de l'information et le comité actif-passif et de vérification (CTI-CAPV). Elle y listait des options pour freiner le programme (le mettre sur pause, redéfinir sa portée, etc.)⁸³. Ces options n'ont finalement jamais été présentées dans la version définitive du document remis aux administrateurs⁸⁴.

La véritable remise en question d'envergure n'est arrivée que bien après la fin de la livraison 2, soit en 2025, lorsque la SAAQ a décidé de mettre fin aux livraisons 2.5 et 3⁸⁵. La première portait sur des fonctionnalités de la livraison 2 reportées par manque de temps, comme la facture jumelée du permis de conduire et de l'immatriculation, et la seconde était consacrée aux fonctions d'assurances.

Dans la même optique, des événements soulevés devant la Commission ont permis de déceler une approche et une attitude de gestion plutôt téméraires de la part du directeur du programme CASA, ce qui est incompatible avec le principe de saine gestion des fonds publics, qui invite plutôt à la prudence.

Lors des audiences, on a dit de Karl Malenfant qu'il « carbure à ça, régler les problèmes⁸⁶ », qu'il « aimait beaucoup les défis⁸⁷ » et que « pour lui, un problème, c'est un défi, puis il aime les défis, puis habituellement, il réussit à les... à les surpasser, ces défis-là⁸⁸ ». On a aussi souligné qu'il était quelqu'un de « très à l'aise, quelqu'un qui a confiance en lui, il n'hésite pas, il répond aux questions⁸⁹ ». Selon un autre témoin :

Monsieur Malenfant, la beauté de son tempérament, c'est qu'il tirait, c'était un cheval de labour, il était installé en avant, puis il tirait. Ça fait que quand ça allait mal, quand c'était difficile, il ne lâchait pas, il tirait et ça, ça vaut une fortune quand vous avez un gros projet comme ça⁹⁰.

Il ajoute :

Il ne se laissait pas démonter, il restait optimiste, il essayait de gérer le positif, puis d'encourager son monde, puis de continuer à tirer, parce que c'était important, quand votre propre monde ne croit plus à ce que vous faites. [...] [I]l faut que vous gardiez toujours ces gens-là convaincus qu'ils vont réussir⁹¹.

⁸¹ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 107.

⁸² *ibid.*, p. 107.

⁸³ Pièce 74_P-1539, Courriel de Francine Lépinay à Nathalie Tremblay, Yves Frenette et Karl Malenfant, sans objet et pièce jointe, 4 février 2020, p. 11.

⁸⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 68-69; Pièce 28_P-99, Présentation au CTI-CAPV – Travaux de réconciliation CASA – 13 février 2020.

⁸⁵ Voir partie III, chapitre 15, section F (ii) (p. 411).

⁸⁶ Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 44-45.

⁸⁷ Témoignage d'Alain Dubé, 5 juin 2025, p. 177.

⁸⁸ Témoignage de Sylvain Cloutier, 9 juin 2025, p. 62.

⁸⁹ Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 169.

⁹⁰ Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 110.

⁹¹ *ibid.*, p. 110.

Or, si la résilience et la persévérance peuvent certes constituer des qualités admirables pour un dirigeant, Karl Malenfant avait le défaut de ses qualités. Une témoin a notamment soulevé qu'il avait un appétit pour le risque plus grand que les autres membres de la direction et qu'il était habile pour convaincre son auditoire⁹². On a aussi dit qu'il semblait vouloir livrer le projet « à tout prix⁹³ ».

En ce sens, Karl Malenfant a lui-même témoigné que les considérations pécuniaires étaient, pour lui, secondaires et qu'il n'était pas particulièrement préoccupé par le coût du projet⁹⁴. Selon lui, la priorité était la pérennité technologique⁹⁵. Lors d'une rencontre avec les enquêteurs de l'Autorité des marchés publics (AMP)⁹⁶, il déclarait : « Pour nous, ce n'est pas une question de prix. On est milliardaires, la SAAQ, on a 15 milliards à la Caisse de dépôt⁹⁷. » Karl Malenfant a toutefois admis devant la Commission que les 15 milliards \$ auxquels il faisait référence représentaient les sommes détenues dans le Fonds d'assurance automobile du Québec⁹⁸ – lesquelles peuvent uniquement être utilisées pour des fins spécifiques⁹⁹ – et que les opérations de la société d'État étaient en réalité déficitaires¹⁰⁰.

(ii) Le camouflage des dépassements de coûts envers les autorités

Il sera question au prochain volet de l'information trompeuse qu'a transmise la SAAQ aux autorités gouvernementales concernant les dépassements de coûts du programme¹⁰¹. De l'avis de la Commission, ce comportement s'inscrit aussi dans la volonté de la SAAQ de réaliser le programme CASA sans égard à ses coûts.

L'absence de communication des dépassements de coûts successifs aux autorités pendant de nombreuses années a empêché le gouvernement de participer à une réflexion nécessaire sur la poursuite du programme CASA. En échappant aux mécanismes de contrôle usuels des projets en ressources informationnelles¹⁰², le programme CASA a fait l'économie d'une réflexion publique sur sa nécessité par rapport aux coûts engagés.

(iii) La tolérance envers les demandes et les écarts de l'Alliance

Les nombreux exemples de tolérance de la SAAQ envers les demandes ou les écarts de l'Alliance par rapport au contrat sont aussi des exemples de la volonté d'accorder une place déterminante à l'achèvement du programme coûte que coûte.

À titre d'exemple, lors de l'exécution du contrat, la direction du programme a accepté d'octroyer des sommes supplémentaires à l'Alliance en lien avec la conversion de données et le rapatriement de cette tâche de l'Inde au Québec. Le contrat prévoyait pourtant déjà que les ressources devaient être au Québec et que la loi imposait par ailleurs certaines obligations à cet égard¹⁰³. Le même scénario s'est produit avec certaines prétentions de l'Alliance voulant que l'appel d'offres ne détaillait pas suffisamment certains aspects du programme¹⁰⁴.

⁹² Témoignage de Corinne Charette, 15 mai 2025, p. 260–261.

⁹³ *ibid.*, p. 259–261.

⁹⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 113–117.

⁹⁵ *ibid.*, p. 117.

⁹⁶ *ibid.*, p. 110.

⁹⁷ *ibid.*, p. 114.

⁹⁸ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, RLRQ, c. S-11.011, art. 23.0.1 et suiv.

⁹⁹ *ibid.*, art. 23.0.3.

¹⁰⁰ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 116 à 118.

¹⁰¹ Voir partie IV, chapitre 11 (p. 483).

¹⁰² Voir partie IV, chapitre 12, section B (ii) (p. 490).

¹⁰³ Voir partie III, chapitre 8, section E (v) (p. 247) et chapitre 9, section C (ii) (p. 262); Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 145–150.

¹⁰⁴ Voir partie III, chapitre 10, section B (vi) (p. 291).

Bref, même si l'Alliance avait l'obligation d'assumer l'achèvement du programme, la SAAQ a accepté de lui payer des sommes supplémentaires. En audience, le directeur du programme, Karl Malenfant, a admis que la SAAQ l'avait fait dans l'unique objectif de faire avancer le projet et d'éviter tout litige avec LGS/IBM¹⁰⁵. Il a expliqué qu'il « faut prendre des décisions¹⁰⁶ » et que « là, à un moment donné, il faut que tu avances », alors « là, ce que tu fais, tu fais une entente à l'amiable et tu la documents [...] en espérant par la suite que les affaires se régularisent¹⁰⁷ ».

La même tolérance envers l'Alliance a marqué le litige entre les parties quant au déroulement de la livraison 2. Des concessions importantes de la SAAQ à l'Alliance, sans contrepartie significative, ont marqué toutes les étapes préalables du litige. Lors d'un processus que les parties ont nommé la réconciliation des écarts, les seuls éléments sur lesquels elles se sont entendues sont des augmentations de coûts qu'a assumées la SAAQ, sans que l'Alliance cède quoi que ce soit¹⁰⁸. Le recours à la médiation et, plus tard, la survenance de la transaction ont précisément découlé de cette volonté de s'assurer de mener le programme CASA à terme en évitant que le litige ne se transpose devant les tribunaux¹⁰⁹. La SAAQ a d'ailleurs choisi, à l'issue du litige, d'absorber une partie considérable des augmentations de coûts de la livraison 2¹¹⁰.

(iv) Une banalisation des règles de gestion contractuelle dans le cadre du programme CASA

La volonté de réaliser le programme à tout prix a aussi mené à une banalisation de l'observation de certaines règles de gestion contractuelle. Elles visent pourtant à promouvoir différents principes, dont la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public, la promotion de la confiance du public, le traitement intègre et équitable des concurrents qualifiés ainsi que la reddition de comptes fondée sur la responsabilité des personnes détenant le statut de dirigeant et sur la bonne utilisation des fonds publics¹¹¹. Le cadre législatif et réglementaire fixe donc des exigences de forme et de fond visant à atteindre ces objectifs¹¹².

La Commission a pu constater que plusieurs règles et principes entourant l'octroi des contrats publics ont été ignorés ou contournés dans le cadre du programme CASA. Cette culture de laisser-aller au profit de la livraison à tout prix se manifeste à travers diverses actions qu'a posées la SAAQ dans le cadre des démarches et du processus ayant mené à la conclusion du contrat avec l'Alliance.

¹⁰⁵ Témoignage de Karl Malenfant, 22 septembre 2025, p. 161-163.

¹⁰⁶ *ibid.*, p. 161.

¹⁰⁷ *ibid.*, p. 161.

¹⁰⁸ Voir partie III, chapitre 10, section E (iii) (p. 303).

¹⁰⁹ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 266-267.

¹¹⁰ Voir partie III, chapitre 10, sections H (i) (p. 314).

¹¹¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2.

¹¹² Voir partie II, chapitre 4, section A (i) (p. 77).

Tout d'abord, comme il a été présenté à la partie précédente, l'embauche des proches de Karl Malenfant s'est faite en dépit des règles et principes applicables aux contrats publics¹¹³. Notamment :

- Des consultants sont intervenus dans la rédaction des critères de l'appel d'offres qu'ils ont ultérieurement remporté, ce qui était contraire aux bonnes pratiques et expressément prohibé dans les documents d'appel d'offres en cause¹¹⁴.
- Des appels d'offres ont été rédigés de manière à resserrer les critères de sélection afin de favoriser leur octroi à certaines personnes issues de l'entourage de Karl Malenfant, malgré les avertissements de la DGCC que cela pouvait être considéré comme étant non conforme au cadre applicable¹¹⁵.
- Des contrats de gré à gré ont été attribués successivement à une même personne, dépassant ce faisant le seuil d'appel d'offres public¹¹⁶, alors qu'un employé de la DGCC soulignait que cela dérogeait au principe applicable de rotation des fournisseurs et potentiellement au principe de recours à l'appel d'offres public¹¹⁷.
- L'estimation d'un contrat a été modifiée à la baisse afin de retirer l'obligation de détenir une autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers (AMF), précisément pour permettre à un ancien collègue de Karl Malenfant de soumissionner¹¹⁸.
- Des contrats adjugés par appels d'offres publics ont été prolongés par avenants pour des montants eux-mêmes supérieurs aux seuils d'appels d'offres publics¹¹⁹.
- Deux consultants dont les contrats avec la société d'État ne pouvaient être renouvelés ont été embauchés par LGS/IBM, à la demande de la SAAQ et aux frais de celle-ci, alors que leurs contrats précédents avec la SAAQ prévoyaient une interdiction d'obtenir un contrat de services professionnels en lien avec le PGI acquis¹²⁰.

Les enjeux de conformité au cadre légal concernant l'embauche des proches de Karl Malenfant et le renouvellement de leurs contrats ont été, notamment grâce aux interventions de la DVIEP, portés à l'attention de la direction de la SAAQ. Nathalie Tremblay, présidente-directrice générale de la SAAQ de 2010 à 2022, a néanmoins donné les autorisations requises lorsqu'on les lui demandait¹²¹.

¹¹³ Voir partie III, chapitre 4 (p. 150).

¹¹⁴ Voir partie III, chapitre 4, section B (p. 153); Pièce 26_P-92, Appel d'offres P22960 - Acquisition de services de conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ, addendas et avis sur SEAO, en liasse, p. 19 (art. 1.8.2).

¹¹⁵ Voir partie III, chapitre 4, section B (p. 153) pour les contrats de Madeleine Chagnon et de Louise Savoie, section C (p. 155) pour les contrats d'Éric Beauregard et de Maurice Guénard ainsi que section E (p. 158) pour le contrat de Stéphane Mercier. Voir aussi Témoignage de Nadia Brière, 17 juin 2025, p. 71-72.

¹¹⁶ Voir partie III, chapitre 4, section A (p. 152) pour les contrats de Madeleine Chagnon et section D pour les contrats de Jean Quenneville (p. 157).

¹¹⁷ Voir partie III, chapitre 4, section A (p. 152); Pièce 26_P-87, Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 105.

¹¹⁸ Voir partie III, chapitre 4, section E (p. 158).

¹¹⁹ Voir partie III, chapitre 4, section F (p. 159) pour le contrat de Louise Savoie et Pièce 26_P-93, Appel d'offres P23365 - Acquisition de services conseils stratégiques pour le programme de transformation majeure de la VPTI et de la SAAQ - Phase 2, addendas et avis sur SEAO, en liasse, p. 5-6 pour le contrat d'Éric Beauregard (Inuk Conseils).

¹²⁰ Voir partie III, chapitre 4, section F dans les cas de Louise Savoie et d'Éric Beauregard.

¹²¹ Voir partie III, chapitre 4, section G (p. 161).

Dans le cadre du programme CASA, il était d'ailleurs fréquent à la SAAQ de faire des demandes explicites d'exception aux principes ou aux règles encadrant les contrats publics – que ces règles découlent du cadre légal ou du cadre institutionnel. La preuve a d'abord révélé que la SAAQ avait régulièrement recours à l'exception de l'intérêt public afin d'éviter le processus d'appel d'offres public et de conclure des contrats de gré à gré¹²². Son utilisation était si fréquente qu'elle a nécessité une intervention du président-directeur général de l'époque, Denis Marsolais, afin de réitérer aux gestionnaires en poste l'aspect extraordinaire du recours à cette exception¹²³. C'est d'ailleurs par ce biais que le contrat de vérificateur externe octroyé à la firme Mallette a été conclu, alors que sa soumission n'avait pas obtenu la note de passage lors de l'évaluation de sa qualité¹²⁴.

Par ailleurs, au stade de la préqualification d'éditeurs et d'intégrateurs de suite de PGI (étapes A et B du processus d'appel d'offres qui a mené au programme CASA), Karl Malenfant a fait une demande exceptionnelle pour que certaines personnes qui avaient participé à la rédaction des documents d'appel d'offres siègent aux comités de sélection¹²⁵. La demande était nécessaire parce qu'une telle composition dérogeait aux règles prévues dans la Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction de la SAAQ. Il a formulé une autre demande dans le même sens pour le comité de sélection de l'appel d'offres visant la formation d'alliances (étapes C à H)¹²⁶. Les personnes visées se sont effectivement retrouvées aux comités en question¹²⁷.

De plus, au stade de la rédaction de l'appel d'offres pour la sélection d'une alliance, une demande exceptionnelle a été formulée pour pouvoir consulter les soumissions reçues aux étapes de préqualification d'éditeurs et d'intégrateurs¹²⁸, ce qui était contraire aux règles applicables limitant l'accès aux soumissions. Cette demande a été autorisée, malgré les risques qu'ont soulevés la DGCC et la DAJ à cet égard¹²⁹.

Le responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) a même toléré des soumissions non conformes ou des soumissionnaires inadmissibles, malgré les prescriptions des documents d'appel d'offres et de la loi ainsi que les risques soulevés par la DGCC et la DAJ à ce sujet¹³⁰.

La SAAQ s'est aussi permis de créer des comités parallèles au comité de sélection, des « comités aviseurs », dont la composition négligeait de se conformer aux règles relatives à l'évaluation impartiale des soumissions¹³¹.

De plus, la société d'État a mené une négociation du contrat postérieurement à son adjudication, alors qu'elle était consciente que la loi et l'autorisation du Conseil du trésor aux modalités particulières de son processus d'appel d'offres ne le permettaient pas¹³².

Au regard de ces différentes constatations, la Commission considère que la gestion et les

¹²² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13 al. 1(4°).

¹²³ Pièce 44_P-289, Note de Denis Marsolais à tous les gestionnaires, 3 mai 2022.

¹²⁴ Voir partie III, chapitre 6, section C (i) (p. 195).

¹²⁵ Pièce 74_P-1296, Recommandation du VP relativement à la composition du comité de sélection.

¹²⁶ Pièce 38_P-211, Recommandations du VP relativement à la composition du comité de sélection.

¹²⁷ Voir partie III, chapitre 6, sections A (i) (b) (p. 173) et B (ii) (c) (4) (p. 188).

¹²⁸ Pièce 35_P-168, Note au RORC de Sylvie Chabot datée le 30 juillet 2015.

¹²⁹ Voir partie III, chapitre 6, section B (i) (p. 182).

¹³⁰ Pièce 74_P-1301, Note au RORC du 11 juin 2015 (étape A). De même, à l'étape C, un enjeu d'admissibilité est soulevé quant au fait que SAP ne détient pas son autorisation à contracter de l'AMF. La SAAQ décide de prolonger rétroactivement les délais imposés par les documents d'appel d'offres, ce qui remet en cause l'intégrité du processus. Voir partie III, chapitre 6, section A (i) (c) (1) (p. 176) et section C (iii) (b) (p. 198).

¹³¹ Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

¹³² Pièce 35_P-143-1, Documents de travail concernant le Plan de pérennité, partie 1, p. 102. Voir partie III, chapitre 7, sections A et B (p. 223).

mécanismes de surveillance et de contrôle déficients du programme CASA constituent des éléments clés de son insuccès. On peut légitimement craindre que les nombreux détournements de règles applicables aux organismes publics aient eu des effets sur la qualité, sur les coûts ainsi que sur l'impartialité et l'indépendance des personnes impliquées dans le programme. La Commission est d'avis qu'il existait un laxisme en matière d'application des règles encadrant les contrats publics dans le cadre du mégaprojet informatique qu'était CASA et que les instances qui avaient le pouvoir d'assurer le respect des normes en vigueur ne l'ont pas toujours fait. Le manque de rigueur et les fréquentes exceptions au cadre applicable ont nui à la saine gestion du projet et des fonds publics.

Par ailleurs, la Commission considère que les comportements et attitudes de gestion ont contribué à augmenter les risques du projet. Le fait que les fonctions et les pouvoirs étaient centralisés autour d'une seule personne, dont l'attitude était de surcroît empreinte de témérité, a favorisé les dépassements de coûts. Enfin, bien qu'un plan de contrôle ait été instauré en bonne et due forme, il l'a été tardivement et s'est révélé inefficace en raison de conflits internes et de jeux d'influence de la part de cette personne. Ces conflits ont eu pour effet d'exclure les travaux et les avis de personnes compétentes qui auraient pu contribuer de manière significative à la prévention des risques.

Tous ces problèmes dans les mécanismes de contrôle ainsi que la gouvernance centralisée du programme CASA ont permis que s'installe dans la direction du programme une volonté de réaliser ce dernier à tout prix.

CHAPITRE 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 dans le cadre de son positionnement d’un progiciel de gestion intégré (PGI) à l’automne 2014 font en sorte que la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) 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.

La Commission constate que, dès le début du mandat de positionnement d’un PGI, les démarches de la SAAQ n’étaient pas orientées vers l’identification de la meilleure approche en matière de modernisation des technologies de l’information, mais plutôt vers la validation (ou non) d’un PGI pour l’effectuer. La nature du mandat le montre bien. Celui-ci ne visait que ce mode de développement technologique, à l’exclusion des autres, tel qu’une combinaison de développement sur mesure effectué à l’interne et de progiciels génériques, comme le prévoyait le plan de pérennité adopté en 2011¹.

Pour ce mandat, la SAAQ n’a fait affaire qu’avec l’entreprise SAP. La Commission a eu l’occasion de critiquer la décision de la société d’État d’avoir des contacts soutenus avec une seule entreprise à l’aube d’un appel d’offres d’importance². Or, la proximité entre la SAAQ et SAP n’a pas seulement posé un problème sur le plan de l’éthique d’une organisation publique, elle a aussi entraîné des conséquences sur le résultat de la démarche.

En se fiant largement à SAP pour déterminer si une suite de PGI était apte à répondre à ses besoins technologiques, la SAAQ a laissé cette dernière avoir une grande influence sur l’issue de la démarche. L’éditeur ne vend que des solutions logicielles intégrées³. Il avait donc tout intérêt à surestimer les capacités de ce type de logiciel à répondre aux besoins de la société d’État. D’ailleurs, Guy Cossette, directeur de comptes chez SAP au moment du positionnement d’un PGI, l’a admis : la stratégie de vente de l’éditeur est d’abord et avant tout de convaincre la clientèle des avantages d’un PGI⁴. Avec la visibilité et l’ampleur des entrées de SAP au sein de la SAAQ, est-il étonnant que la démarche de positionnement d’un PGI ait mené à la conclusion qu’une suite de PGI, telle celle que vend le fournisseur, pouvait répondre aux besoins de la SAAQ?

La présentation finale du positionnement d’un PGI est donc à l’image du déroulement du mandat. On y vante les nombreux avantages de l’utilisation d’un PGI sans approfondir les autres modes de développement technologique⁵. Le vice-président aux technologies de l’information (VPTI) de l’époque, Karl Malenfant, l’a admis, mais s’est défendu en indiquant que la SAAQ avait déjà analysé les autres modes de développement au courant de la décennie précédant le positionnement d’un PGI⁶.

¹ Voir partie III, chapitre 1, section B (i) (p. 120).

² Voir partie III, chapitre 3, section C (v) (p. 141).

³ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 14-17; Témoignage de Francis Mathieu, 3 octobre 2025, p. 222.

⁴ Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 18-19 et 54-55.

⁵ Pièce 35_P-150, Présentation au CTI recommandant la poursuite des travaux du plan de pérennité du 18 février 2015, p. 6-9 et 14-15.

⁶ Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 27-34.

Or, à plusieurs reprises pendant le déroulement du programme Carrefour des services d'affaires (CASA), la SAAQ a pourtant prétendu avoir étudié sur un pied d'égalité les différents modes. En 2015, la SAAQ indiquait au Conseil du trésor qu'il existe « une étude rigoureuse et documentée » qui conclut que « la modernisation des ressources informationnelles de la Société doit passer par l'utilisation d'un progiciel de gestion intégré (PGI)⁷ ». En 2017, alors que s'amorçait la réalisation de CASA, la SAAQ soutenait avoir fait en 2014 un « [e]xamen de 3 options », à savoir le « [d]éveloppement maison appuyé par des progiciels génériques », l'approche du meilleur produit (*best of breed*) et un PGI⁸.

La présentation finale du positionnement d'un PGI au comité des technologies de l'information (CTI) en février 2015 ferait en fait office d'étude rigoureuse et documentée⁹. On constate dans cette présentation les avantages d'un PGI, mais très peu de comparaison directe avec les autres modes de développement. La présentation vante néanmoins les bénéfices financiers de l'utilisation d'un PGI par rapport à l'approche adoptée dans le plan de pérennité : les coûts avec un PGI seraient moins élevés et l'échéancier de réalisation serait plus court¹⁰.

Or, l'enquête de la Commission révèle que les informations concernant ces aspects de coûts et de délais provenaient essentiellement de SAP¹¹. Le fournisseur a grandement sous-évalué les coûts – et donc la SAAQ aussi –, ce qui rendait la comparaison avec le plan de pérennité plus difficile. Guy Cossette a admis en audience être lui-même surpris de l'estimation que SAP a fournie à la société d'État dans le cadre du positionnement d'un PGI à l'automne 2014¹². Quant à l'échéancier, la Commission a aussi du mal à comprendre comment SAP pouvait prétendre que l'ensemble de ce qui est devenu les livraisons 1 et 2 pouvait se réaliser en un an et demi¹³, alors que la stratégie de mise en œuvre au lancement du programme CASA en 2017 prévoyait déjà le double¹⁴. Quand on connaît la complexité d'une organisation comme la SAAQ et les défis que représente une transformation numérique de l'ampleur de celle envisagée, cet échéancier a de quoi surprendre.

Le bilan du positionnement d'un PGI est d'ailleurs muet sur un élément qui était pourtant central à la conception initiale de la démarche : « [...] comprendre pourquoi tant de projets [de PGI] se sont soldés par un succès mitigé¹⁵ ».

Un autre aspect validé à l'issue du positionnement d'un PGI est sa capacité à répondre aux besoins opérationnels de la SAAQ, et ce, à travers la démarche d'appariement¹⁶. Cette vérification visait à s'assurer que le PGI pourrait être implanté sans trop d'adaptation dans une organisation qui a des règles métier (*business rules*) particulières. La SAAQ conclut de la démarche d'appariement que la « couverture fonctionnelle » d'un PGI varie « de moyenne à élevée selon les secteurs¹⁷ » d'activité.

7 Pièce 14_P-13, CT général 214920, 21 avril 2015 (SAAQ), p. 1 [soulignement ajouté].

8 Pièce 74_P-1467, Présentation Évolution du plan de pérennité Des besoins initiaux ARR à une vision SAAQ, 7 mars 2017, p. 4. Pour l'approche du meilleur produit, voir partie III, chapitre 3, section C (i) (p. 135).

9 Voir partie III, chapitre 3, section D (iii) (p. 149).

10 Pièce 35_P-150, Présentation au CTI recommandant la poursuite des travaux du plan de pérennité du 18 février 2015, p. 12 et 15.

11 Voir partie III, chapitre 3, section C (vi) (p. 143). Sur l'échéancier, voir Pièce 67_P-853, Document de présentation intitulé « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 27.

12 Témoignage de Guy Cossette, 3 octobre 2025, p. 84-85.

13 Pièce 67_P-853, Document de présentation intitulé « Transformer votre organisation avec SAP », décembre 2014, p. 27.

14 Voir partie III, chapitre 9, section B (ii) (p. 257).

15 Pièce 74_P-1064, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, Louise Savoie, Danielle Boucher et Danny Shields intitulé « Dossier ERP automne 2014 » et pièce jointe, 6 août 2014, p. 3. Voir partie III, chapitre 3, section C (i) (p. 261).

16 Voir partie III, chapitre 3, section C (iv) (p. 139).

17 Pièce 35_P-146, Présentation du comité directeur concernant le positionnement PGI du 16 décembre 2014, p. 10.

Ce constat n'est pas inexact, mais il démontre un biais à voir le PGI comme une solution plus favorable que ce que les analyses démontraient à l'époque. Tirant un constat global de l'appariement pour tous les domaines de la SAAQ, l'analyse du positionnement d'un PGI présente un résultat qui masque le fondement initial de la démarche.

Pour rappel, la démarche de positionnement d'un PGI, et particulièrement celle de l'appariement, visait à vérifier si un PGI pouvait résoudre les problèmes consignés au plan de pérennité relativement à un secteur d'activité précis, ce qu'il appelle la rénovation du secteur de l'accès au réseau routier (ARR). C'est ce secteur d'activité en particulier que le plan de pérennité avait identifié comme véritablement problématique. La rénovation du secteur du Fonds d'assurance (FA) n'était d'ailleurs même pas une composante. L'appariement favorable du PGI (de 80 % à 95 %) avec ce dernier secteur d'activité ne donnait aucune indication quant à la possibilité qu'un PGI puisse se substituer à l'approche prônée dans le plan de pérennité.

De même, l'appariement favorable pour les fonctions financières et organisationnelles avait déjà été en bonne partie établi dans le cadre de la demande d'information du printemps 2014¹⁸. Il est d'ailleurs peu controversé qu'un PGI puisse répondre assez aisément à ce type de fonctions classiques d'une organisation¹⁹.

Bref, si la SAAQ avait isolé le seul secteur d'activité réellement en jeu dans le positionnement d'un PGI (l'accès au réseau routier), le résultat de l'appariement aurait été pour le moins mitigé. À ce moment-là, la SAAQ estimait que le PGI ne pouvait répondre qu'à 45 % à 55 % de ses besoins opérationnels, ce qui requerrait de la personnalisation pour l'autre moitié. Or, la preuve révèle que, au-delà de 20 % de personnalisation, une organisation doit se demander très sérieusement si l'implantation d'un PGI est un choix approprié²⁰.

Ainsi, il appert que le biais initial de la SAAQ dans la démarche de positionnement d'un PGI l'a entraînée à favoriser ce mode de développement informatique. On le voit dans certaines présentations où la société d'État invite les membres de son personnel participant au positionnement d'un PGI à être « imaginatifs » dans les possibilités que peut offrir un PGI ou à être « pragmatiques » dans leurs « attentes » à l'égard des démonstrations de SAP²¹. De même, plusieurs documents justifiant le choix de recourir à un PGI ont été produits a posteriori. Nous avons déjà précisé que la deuxième phase de la demande d'information aux fournisseurs visant à valider le choix du PGI se terminait en mars 2015, soit une semaine après la décision du conseil d'administration de procéder à l'acquisition d'un PGI²². Un document de comparaison entre le choix d'un PGI et d'autres modes de développement (notamment l'approche du meilleur produit) a aussi été rédigé après la décision du conseil d'administration²³.

18 Pièce 74_P-1064, Courriel d'Alain Dubé à Karl Malenfant, Louise Savoie, Danielle Boucher et Danny Shields intitulé « Dossier ERP automne 2014 » et pièce jointe, 6 août 2014, p. 2.

19 Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 84; Témoignage de Daniel Pelletier, 26 mai 2025, p. 136-137, 186 et 211; Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 210-211.

20 Témoignage de Jean-François Simard, 2 octobre 2025, p. 236-237. Voir aussi Pièce 74_P-1207, Présentation du mandat positionnement PGI VPTI v01, août 2014, p. 4.

21 Pièce 74_P-1162, Session d'information des activités d'évaluation et d'appariement du PGI du jalon 2, 1^{er} octobre 2014, p. 15-17.

22 Voir partie III, chapitre 3, section D (p. 147).

23 Pièce 74_P-1228, Courriel de Louise Savoie intitulé « Positionnement de BOB VS Suite intégrée argumentaire pour répondre aux médias et autres parties », 17 mars 2015; Pièce 74_P-1220, Courriel de Manon Couture intitulé « Positionnement BOB v PGI », 17 mars 2015; Témoignage de Karl Malenfant, 19 septembre 2025, p. 26-34.

Ce biais a amené la SAAQ à se fermer aux indices qui démontraient que le PGI n'était peut-être pas l'option idéale pour mener à terme sa transformation numérique. En 2015, dès la publication du premier appel d'offres visant à qualifier un éditeur de suite de PGI²⁴, un soumissionnaire potentiel a demandé que la société d'État ouvre la possibilité à ce que plusieurs éditeurs – plutôt qu'un seul – couvrent tous ses besoins technologiques²⁵. Il a attiré son attention sur la littérature scientifique, qui confirmait que l'implantation d'une seule suite de PGI n'était plus l'option à privilégier. En moins de 24 heures, la SAAQ a publié une réponse à la question et refusé de modifier son approche²⁶. La Commission observe la même fermeture d'esprit en 2019, au milieu du dérapage de la livraison 2, lorsque le représentant de LGS/IBM a remis en question la possibilité pour la suite de PGI de répondre aux besoins de cette livraison axée sur l'accès sécuritaire au réseau routier, soit le secteur pour lequel les résultats de l'appariement étaient les moins convaincants²⁷. La SAAQ a rapidement fermé la porte à ce type de réflexion²⁸.

Finalement, 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. Comme nous venons de le voir, la SAAQ s'est privée de la possibilité d'analyser en amont si d'autres solutions étaient plus appropriées. Cependant, la Commission note que la plupart des témoins entendus portent un regard critique sur ce choix et ses effets sur les processus opérationnels modernisés dans la livraison 2. Le niveau de personnalisation nécessaire pour adapter la suite de PGI aux besoins de la SAAQ était sans commune mesure²⁹. Plusieurs experts s'entendent pour conclure qu'une suite de PGI n'était pas la bonne solution technologique pour les processus que vise la livraison 2 en raison de cette nécessité de la personnaliser de manière trop poussée³⁰.

Il est évident qu'une telle analyse est plus facile à poser une fois le dérapage connu. Il reste que cela reflète un constat important pour les prochaines organisations publiques qui voudraient utiliser une suite de PGI comme pièce maîtresse de leur transformation numérique. Le succès de son implantation repose sur la capacité de l'organisation d'adopter le fonctionnement de cette solution technologique plutôt que d'adapter cette dernière aux besoins de l'organisation. Or, dans le cas d'un organisme public, le cadre législatif et réglementaire qui s'impose limite la marge de manœuvre en matière d'adaptation du fonctionnement organisationnel à l'utilisation d'une technologie particulière. À titre d'exemple, un organisme public ne peut, de son propre chef, décider d'abolir une règle parce qu'une analyse coût-bénéfice conclut que son maintien n'est pas justifié considérant la complexité de son implantation dans une solution technologique donnée³¹. L'organisme public doit composer avec les règles existantes.

Bref, l'utilisation d'une suite de PGI représentera toujours un choix névralgique et délicat pour répondre aux besoins singuliers d'une organisation publique par rapport aux besoins plus communs, comme la gestion administrative ou financière, comme en témoigne le succès de la réalisation de la livraison 1 du programme CASA, qui vise les fonctions d'arrière-guichet de la SAAQ. La Commission n'est pas convaincue que la société d'État a pleinement mesuré la complexité d'un tel choix en prenant sa décision en vue d'établir le programme.

²⁴ Voir partie III, chapitre 6, section A (i) (p. 173).

²⁵ Pièce 74_P-1222, Courriel de Louise Savoie portant sur les articles de référence pour l'appel d'offres volet A, 21 mai 2015, p. 2.

²⁶ Pièce 74_P-1223, Addenda n° 4 de l'AO en date du 22 mai 2015.

²⁷ Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 277-283.

²⁸ *ibid.*, p. 279 et 281.

²⁹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 205-206; Témoignage de Michel Dumas, 25 septembre 2025, p. 82-83.

³⁰ Pièce 6_X-2100, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, par Louis Martin et Martin Cloutier, UQAM, version du 2 octobre 2025, p. 19; Pièce 7_X-2102, Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile, par Sylvain Goyette, Ph. D., MBA, CPA, août 2025, p. 9-10; Témoignage de Gilles Gagnon, 17 octobre 2025, p. 116-117.

³¹ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 60-62.

CHAPITRE 4 – LE PROCESSUS D’ACQUISITION N’A PAS FAVORISÉ LE LIBRE MARCHÉ ET LA RECHERCHE DE LA MEILLEURE VALEUR DANS L’INTÉRÊT PUBLIC

En matière de contrats publics, ce sont principalement les effets de la concurrence qui visent à assurer aux contribuables l’obtention de la meilleure solution, au juste prix. La libre concurrence implique notamment, pour l’organisme qui déploie un processus d’acquisition, de traiter équitablement et de manière intégrée tous les concurrents.

Or, la Commission considère que le processus d’appel d’offres élaboré par la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) souffre à cet égard de défauts de conception et que son déroulement n’a pas favorisé la saine concurrence et la recherche de la « meilleure valeur dans l’intérêt public », un principe enchâssé dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)¹. Ce constat sur les déficiences du processus d’acquisition découle notamment des constats principaux de la Commission sur les problèmes du programme Carrefour des services d’affaires (CASA): sa trop grande ampleur (chapitre 1) et la volonté de sa direction de le réaliser à tout prix (chapitre 2).

Tout d’abord, une stratégie d’acquisition respectueuse des principes des contrats publics implique d’ouvrir la concurrence au maximum. Ce n’a pas été le cas pour les trois appels d’offres liés au programme CASA, qui visaient ultimement à sélectionner une alliance formée d’un éditeur de suite de progiciel de gestion intégré (PGI) et d’une firme de services professionnels chargée de son intégration.

Pour choisir son fournisseur de solution technologique, comme nous l’avons vu dans le chapitre précédent, la SAAQ a décidé de procéder à un appel d’offres visant l’acquisition et l’exploitation d’une suite de PGI, à l’exclusion de toute autre solution informatique. Cela a nécessairement eu pour effet de limiter le marché à quelques grandes entreprises. À travers le monde, seuls deux éditeurs ont la capacité de répondre aux besoins de la SAAQ en fournissant une solution qui s’appuie sur une suite de PGI². Le caractère restreint du marché des éditeurs pouvant répondre, par leurs seuls produits, aux besoins technologiques de la SAAQ apparaissait clairement dès la demande d’information du printemps 2014³. Comme de fait, seuls SAP et Oracle se sont qualifiés comme éditeurs lors de l’appel d’offres de préqualification⁴. Un autre éditeur s’est plaint de son caractère restrictif⁵. Dans la mesure où le choix de limiter la concurrence aux éditeurs de suite de PGI pouvant couvrir tous les besoins de la SAAQ constituait une restriction importante du marché, la SAAQ avait l’obligation de s’assurer que cette décision était nécessaire afin de répondre à ses besoins⁶. Le positionnement d’un PGI n’a pas abordé cette question⁷.

1 *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2 al. 1(4.1°).

2 Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 122.

3 Pièce 35_P-155, Bilan du RFI concernant la Rénovation du domaine financier, p. 6. Voir aussi Pièce 35_P-153, Document de travail du Projet Rénovation du domaine financier du 19 juin 2014, p. 2-4; Pièce 34_P-140, Bilan de la demande d’information (AINT-025) aux éditeurs de progiciels de gestion financière, 3 mars 2015, p. 11. Voir partie III, chapitre 3, section B (ii) (p. 133).

4 Voir partie III, chapitre 6, section A (i) (c), figure 11 (p. 176).

5 Pièce 74_P-1299, Questionnaires de non-participation, p. 2-3.

6 *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2 al. 1(4°). L’Autorité des marchés publics (AMP) dispose d’ailleurs aujourd’hui d’un pouvoir d’intervention à cet égard, en vertu de l’article 37 de la *Loi sur l’autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1. Voir par exemple Décision 2020-06, Décision ordonnant au Centre de services scolaire de la Capitale de modifier l’appel d’offres public 1386756, p. 5.

7 Voir partie III, chapitre 3 (p. 131) et partie IV, chapitre 3 (p. 443).

Ensuite, la trop grande ampleur du programme CASA, comme l'aborde le premier chapitre de la présente partie, a eu un effet indéniable sur la possibilité des appels d'offres de susciter une concurrence suffisante. Le troisième appel d'offres permettait à un même intégrateur de soumettre plusieurs soumissions avec différents éditeurs. La preuve démontre que LGS/IBM voulait effectivement répondre à l'appel d'offres en créant non seulement une alliance avec SAP, mais aussi avec Oracle, ce qui aurait créé davantage de concurrence. Or, la quantité de travail requis et donc les coûts pour préparer deux soumissions de cette envergure l'en ont empêchée⁸. De même, les géants LGS/IBM et Deloitte, tous deux intégrateurs, ont envisagé l'idée de s'associer pour être en mesure de mieux répondre à l'appel d'offres⁹. Comme il s'agit des deux seuls intégrateurs qui ont obtenu la note de passage de qualité lors de l'étape E de l'appel d'offres¹⁰, la SAAQ aurait très bien pu se retrouver avec une seule alliance soumissionnaire.

La taille et la spécialisation de l'équipe requise ont également freiné la concurrence, puisque le bassin d'expertise locale de pointe, francophone de surcroît, était limité¹¹. En effet, les différents soumissionnaires (et la SAAQ) devaient s'arracher la même poignée de spécialistes pour répondre aux besoins de main-d'œuvre du programme. Or, si la nature, l'envergure ou la durée d'une acquisition est telle qu'un nombre restreint d'entreprises sont en mesure de soumissionner, il y a lieu de revoir la stratégie d'acquisition de manière à offrir la possibilité réelle pour les concurrents qualifiés de participer à l'appel d'offres.

Le processus colossal dans lequel s'est engagée la SAAQ avec sa stratégie d'acquisition – huit étapes, près de 22 mois, un millier de critères analysés, plus de 70 personnes siégeant à une vingtaine de comités aviseurs – l'a amenée à adopter un comportement indolent à l'égard des problèmes survenus en cours de route. La SAAQ a accepté des soumissions non conformes ou inadmissibles à différentes étapes du processus d'adjudication, que ce soit lors de l'appel d'offres visant la préqualification d'éditeurs (étape A)¹² ou lors de l'appel d'offres visant la sélection d'une alliance (étape C)¹³. Cela est contraire au principe de traitement intègre et équitable des concurrents. La Commission reconnaît que ces non-conformités auraient eu pour conséquence, dans certains cas, d'obliger la SAAQ à recommencer depuis le début le lourd et long processus d'appel d'offres. L'ampleur de cette démarche de recours au marché a donc induit une tolérance à l'égard des manquements légaux.

Au surplus, le concept d'appel d'offres qu'a développé la SAAQ comportait des faiblesses significatives. La SAAQ avait prévu un processus d'acquisition en entonnoir, c'est-à-dire que plusieurs étapes successives auraient pour effet de restreindre de plus en plus le marché. Or, ce concept a eu pour résultat de faire disparaître toute forme de concurrence quant au volet relatif à l'édition, et ce, bien avant la fin du processus d'acquisition¹⁴. En effet, un seul éditeur, SAP, était encore dans la course à compter du dialogue compétitif (étape F). Cette absence de concurrence a mis la SAAQ dans une situation compromettante, où elle était en quelque sorte condamnée à s'entendre avec SAP si elle voulait conclure le contrat. SAP en a d'ailleurs profité pour s'exclure de la conclusion du contrat de licence, qui aurait logiquement dû la lier¹⁵.

⁸ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 225-226.

⁹ *ibid.*, p. 228-230; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 143-144.

¹⁰ Voir partie III, chapitre 6, section C (iv) (b) (p. 200).

¹¹ Témoignage de Martine Gagné, 30 septembre 2025, p. 207-210; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 14.

¹² Voir partie III, chapitre 6, section A (i) (c) (1) (p. 176).

¹³ Voir partie III, chapitre 6, section C (ii) (p. 197).

¹⁴ Voir partie III, chapitre 6, section C (iv) (c) (p. 202).

¹⁵ Voir partie III, chapitre 7, section A (p. 223).

Les négociations tenues à la suite de l'adjudication à l'Alliance SAP-LGS/IBM portaient notamment sur des éléments fondamentaux de l'appel d'offres. Les composantes acquises auprès de SAP ont été négociées (et donc leur prix aussi), et la SAAQ a ajouté des heures à son personnel, ce qu'on appelle des efforts internes, au bordereau de prix¹⁶. Bref, les négociations portaient directement sur l'objet de l'appel d'offres (le contrat, la charge de travail et les coûts). Ce faisant, elles ont directement mis en cause l'intégrité de l'appel d'offres, qui, dans son essence, vise précisément à remplacer les négociations par la concurrence entre les fournisseurs.

Dans le même ordre d'idées, la méthode de calcul du coût total d'acquisition (CTA), qui permettait de déterminer au bout du compte l'alliance gagnante dans le troisième appel d'offres¹⁷, souffrait d'un vice substantiel. En effet, il excluait la banque d'heures d'expertise permettant à la SAAQ d'obtenir du soutien pour les années six à dix du contrat, soit la phase d'exploitation de la solution technologique¹⁸. C'est donc dire que le prix que soumettait une alliance sur cet aspect – qu'il soit faible ou élevé – n'avait aucune incidence sur ses chances de remporter le contrat. Dans la soumission de l'Alliance SAP-LGS/IBM, cette banque d'heures représentait 85,6 millions \$¹⁹, qui leur ont été pratiquement octroyés sans aucune forme de concurrence.

Par ailleurs, les appels d'offres ne comprenaient pas tous les besoins de la SAAQ que couvre finalement le programme CASA, ce qui a eu l'effet d'exclure du libre marché certaines portions du programme CASA. Par exemple, plutôt que de les intégrer aux appels d'offres initiaux ou d'en faire l'objet d'un appel d'offres subséquent, la SAAQ a ajouté au programme les processus liés au contrôle routier en cours d'exécution du contrat²⁰. Cet élargissement de la portée du contrat, ayant une conséquence directe de 43,1 millions \$²¹ sur les coûts du programme, a été commandé directement auprès de l'Alliance, sans que cet élément ait fait l'objet d'une quelconque forme de concurrence. Cette façon de procéder témoigne de lacunes évidentes dans la mise en place de procédures efficaces et efficientes pour résister à la dérive des objectifs (*scope creep*), où le donneur d'ouvrage ne cesse d'ajouter de nouvelles fonctionnalités à un projet²². Évidemment, vu l'absence de concurrence, l'expansion continuelle de la portée d'un contrat ne peut correspondre à la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public.

¹⁶ Voir partie III, chapitre 7, section B (p. 226).

¹⁷ Voir partie III, chapitre 6, section C (vii) (a) (p. 194).

¹⁸ Pièce 35_P-149, Appel d'offres amendé P22899-3 du 23 novembre 2016, p. 49.

¹⁹ Pièce 79_P-1806, Soumission LGS, bordereaux simplifiés des Services professionnels CND, étape G, p. 3; Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 247.

²⁰ Voir partie III, chapitre 10, section B (i) (p. 283).

²¹ Pièce 74_P-1639.6, Tableau sommaire des demandes relatives à l'ajout du CDP-CST dans la portée du PGI, p. 3.

²² Pièce 27_X-2128, Programme CASA, Analyse des causes probantes d'un échec de Transformation numérique, p. 20-22; Pièce 10_X-2109, The Uniqueness of IT Cost Risk: a Cross-Group Comparison of 23 Project Type, p. 2-3; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 110.

Finalement, la SAAQ a conceptualisé un processus d'évaluation de la qualité des offres avec des comités aviseurs et un groupe d'intégration, soutien et coordination, en plus du comité de sélection qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation claire de la part du Conseil du trésor²³. Comme plus amplement développé à la partie précédente, la composition des comités aviseurs est problématique à plusieurs égards, compte tenu notamment des enjeux d'indépendance concernant plusieurs de leurs membres²⁴. Les comités aviseurs ayant pour fonction de conseiller le comité de sélection, il est même arrivé que ce dernier s'en remette entièrement aux analyses et aux notes qu'ils attribuaient²⁵. Les règles et principes d'indépendance applicables au comité de sélection ont été ainsi compromises. Or, un traitement équitable des concurrents se matérialise notamment par une analyse indépendante des soumissions.

Compte tenu de ces différents éléments, la Commission conclut que le processus d'acquisition qu'a conçu et mis en œuvre la SAAQ n'a pas favorisé le libre marché et la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public.

23 Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

24 Voir partie III, chapitre 6, section B (ii) (c) (5) (p. 190).

25 Voir partie III, chapitre 6, section C (iii) (b) (p. 200).

CHAPITRE 5 – LE MODÈLE CONTRACTUEL DU PROGRAMME CASA A FAVORISÉ LES DÉPASSEMENTS DE COÛTS

Si l'objectif de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) était d'innover pour concevoir un contrat adapté au programme Carrefour des services d'affaires (CASA), son modèle a plutôt eu l'effet de favoriser les dépassements de coûts.

La Commission a en effet constaté que la société d'État a créé un contrat sur mesure en empruntant des concepts à trois différents types de contrats : à forfait, à taux, aussi appelé « temps et matériel », et de partenariat¹. Si ces catégories de contrats ne sont pas nécessairement étanches, il n'en demeure pas moins que les parties se sont retrouvées en cours d'exécution avec des difficultés d'interprétation et d'application de leurs propres modalités contractuelles, puisque la nature juridique du contrat n'était ni expressément définie ni comprise de la même manière par les parties². Or, la nature juridique d'un contrat est directement liée à son mode de rémunération et, par conséquent, à la responsabilité des dépassements de coûts³.

Dans les faits, l'ambiguïté relative à la nature du contrat s'est présentée dès la demande d'autorisation pour un processus d'appel d'offres aux modalités particulières déposée au Conseil du trésor, alors que la SAAQ exprimait son intention de partager les risques de ce qui deviendrait le programme CASA⁴, ce qui relève davantage d'un contrat de partenariat. Toutefois, le reste de la demande décrivait un contrat essentiellement à forfait. Cette ambivalence s'est poursuivie lors du processus d'appel d'offres. Plusieurs questions des soumissionnaires concernaient la nature du contrat à intervenir et les réponses de la SAAQ évitaient de la qualifier expressément, se contentant de renvoyer à la clause de partage de risques⁵. Cette même clause a d'ailleurs suscité plusieurs questionnements lors du dialogue compétitif (étape F)⁶, pour finalement être incluse dans une annexe⁷ du contrat de services professionnels, qui mentionne qu'« aux fins d'établir un réel partenariat gagnant-gagnant et de faire en sorte de gérer ensemble le programme, de se partager les économies et de limiter les dépassements, les Parties appliqueront la formule de partage de risque⁸ ».

Or, cette clause de partage de risques cohabitait dans le contrat avec des éléments difficilement compatibles, dont l'exigence que l'Alliance respecte un prix maximal (comme dans un contrat à forfait), alors que c'est la SAAQ qui conservait la maîtrise d'œuvre (ce qui relève davantage du contrat à taux)⁹. Comme l'a exprimé à juste titre l'avocat Stéphane Lépine lors de son témoignage, il était difficile de forcer l'application d'une clause de partage de risques ou d'exiger de l'Alliance qu'elle respecte une somme maximale pour livrer le projet dans la mesure où la société d'État conservait l'entière maîtrise d'œuvre¹⁰. En effet, si l'Alliance ne décidait pas de l'exécution du programme ni ne la contrôlait, la SAAQ pouvait difficilement exiger qu'elle soit responsable des dépassements d'échéanciers et de coûts.

¹ Voir partie III, chapitre 8, section C (i) (p. 234).

² *ibid.*

³ Voir partie II, chapitre 4, section C (i) (c) (2) (p. 98).

⁴ Voir partie III, chapitre 5, section B (iii) (p. 170).

⁵ Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (a) (p. 237).

⁶ Voir partie III, chapitre 6, section C (v) (p. 208) et chapitre 8, section C (ii) (b) (p. 238).

⁷ Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 202-209 (annexe G).

⁸ *ibid.*, p. 11 (art. 7.4).

⁹ Voir partie III, chapitre 8, section C (i) (p. 234).

¹⁰ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 80-86.

La fragilité de la formule de partage de risques ne découlait toutefois pas uniquement de ses interactions avec d'autres concepts apparemment incompatibles dans le contrat. Elle tenait aussi à sa complexité intrinsèque. La clause était liée à plusieurs autres clauses du contrat et, bien que le contrat de services professionnels en décrivait le mécanisme, il prévoyait que plusieurs détails de son application seraient déterminés ultérieurement, notamment dans le Plan de qualité programme (PQP) qui devait être signé et dans les futures ententes de lots qui devaient être négociées¹¹.

Or, cette façon de faire a participé à l'incohérence du concept de partage de risques. D'une part, le PQP a finalement été signé trop tard¹² alors que les risques relatifs à la livraison 2 s'étaient matérialisés et que le règlement à l'amiable (la transaction) de 2020 avait déjà résolu le litige les concernant¹³. D'autre part, cela impliquait que les parties soient en constante négociation quant au partage des risques pour chacun des lots de travail, puisque chaque entente déterminait si la clause s'appliquait ou pas¹⁴. Toutefois, les risques se concrétisaient quasi simultanément, ce qui menaçait constamment la relation contractuelle et donc la bonne exécution du contrat.

Le concept de partage de risques apparaissait a priori intéressant et rassurant pour la SAAQ, y compris pour son conseil d'administration. Tous y voyaient un rempart efficace contre les dépassements de coûts¹⁵. La preuve en est qu'en 2019, la SAAQ considérait encore que de changer le taux horaire de certaines ressources humaines de l'Alliance¹⁶ n'avait aucune incidence sur le prix du contrat, puisque, si cela causait un dépassement de coûts, le partage de risques s'appliquerait¹⁷. Autrement dit, la formule de partage de risques ferait en sorte que ce serait l'Alliance qui absorberait les dépassements, en travaillant au besoin à coût nul. Dans le même sens, la SAAQ considérait que les différents types de ressources humaines prévus au contrat – coach, expertise de pointe, *team lead* ou ressource de l'Alliance dans un domaine d'emploi ou un autre¹⁸ – étaient interchangeables et que l'attribution d'un type ou l'autre à une ressource, choix qui relevait de l'Alliance, ne pouvait faire hausser le prix du contrat puisqu'il était plafonné à 458 millions \$¹⁹.

Cet optimisme à l'égard du partage de risques cadrerait bien avec les représentations qu'a faites la Vice-présidence aux technologies de l'information (VPTI) en 2015. Elles mettaient l'accent sur le partenariat gagnant-gagnant et le partage des économies qui seraient éventuellement réalisées²⁰. Le détail de la formule de partage de risques au contrat prévoyait peu de scénarios d'application de cette clause à des dépassements de coûts. Plus particulièrement, il ne prévoyait aucun dépassement de coûts d'importance ni aucun dépassement de coûts du côté des ressources internes de la SAAQ²¹.

11 Pièce 73_P-988, Contrat de services professionnels entre la SAAQ et l'Alliance avec ses annexes, p. 202. Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (c) (p. 238).

12 Voir partie III, chapitre 9, section D (i) (p. 271) et chapitre 12, section A (p. 332).

13 Voir partie III, chapitre 10, sections G (p. 310) et H (p. 314).

14 Voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243).

15 Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 86-88; Témoignage de Jude Martineau, 2 juin 2025, p. 190; Témoignage d'André Caron, 15 mai 2025, p. 106-108.

16 Voir partie III, chapitre 9, section C (iv) (p. 266).

17 Pièce 26_P-96, Documents relatifs aux changements de taux horaires facturés par Société Groupe Conseil LGS, en liasse, p. 48.

18 Voir partie III, chapitre 9, section C (iv), tableau 10 (p. 267).

19 Pièce 26_P-96, Documents relatifs aux changements de taux horaires facturés par Société Groupe Conseil LGS, en liasse, p. 65.

20 Pièce 74_P-1528, Présentation intitulée « Stratégie commerciale complète », 5 juin 2015, p. 9-11; Pièce 35_P-165, Présentation du 16 juin 2015 sur la stratégie commerciale d'acquisition, p. 9-11.

21 Pièce 40_P-218, Annexe G, Formule de partage de risques, p. 5-8.

Or, dans les faits, les parties n'ont accumulé au bout du compte aucune économie dans leurs banques respectives, et la contingence a rapidement été grugée, de sorte qu'en application de la clause de partage de risques, les ressources de LGS/IBM auraient dû travailler à coût nul pour un important nombre d'heures²². Or, cette situation était inacceptable et intenable pour l'intégrateur dans un contexte où il ne détenait pas la maîtrise d'œuvre du programme²³. D'ailleurs, les parties ont choisi de ne pas appliquer la clause de partage de risques pour certains lots de la livraison 2²⁴ alors que leur litige se cristallisait²⁵.

Si la clause de partage de risques semblait donc rassurante de prime abord, il s'agissait d'une fausse impression de sécurité²⁶ : elle n'a pas permis de contenir l'ampleur des dépassements de coûts réclamés par LGS/IBM dans le cadre de la livraison 2. Il semble même que l'optimisme – ou la naïveté – de la SAAQ entourant l'application de la clause de partage de risques avant que survienne le litige a plutôt donné lieu à une consommation hâtive du contrat. La SAAQ a d'ailleurs concédé des sommes additionnelles importantes, notamment dans le cadre de la transaction en 2020 pour compléter la livraison 2²⁷ et plus tard pour assurer la phase d'exploitation de la solution²⁸.

Considérant ce qui précède, la Commission constate que le modèle contractuel qu'a conçu la SAAQ pour le programme CASA a favorisé les dépassements de coûts.

²² Voir partie III, chapitre 8, section C (ii) (c) (p. 238).

²³ Témoignage de Nabil Aboutanos, 1^{er} octobre 2025, p. 171-172; Témoignage de Michel Dumas, 24 septembre 2025, p. 238-239.

²⁴ Pièce 77_P-1737, Entente de lot 9.1, juin 2019, p. 4; Pièce 77_P-1739, Entente de lot 10B, mars 2020, p. 11; Pièce 74_P-1436, Courriel de Sylvain Cloutier à Karl Malenfant, c. c. Élodie Hudon-Chabot, intitulé « Entente de lot 10B », 17 avril 2020; Pièce 73_P-1042, Courriels concernant le DAP 122 – Ajout du lot 10b, p. 2.

²⁵ Voir partie III, chapitre 10, section G (p. 310).

²⁶ Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 85; Témoignage de Stéphane Mercier, 30 septembre 2025, p. 134; Témoignage de Jérôme Verreault, 29 mai 2025, p. 120.

²⁷ Voir partie III, chapitre 10, section H (i) (p. 314).

²⁸ Voir partie III, chapitre 12, section F (p. 352) et chapitre 15, section C (p. 399).

CHAPITRE 6 – LES COÛTS DU PROGRAMME CASA ONT AUGMENTÉ DE MANIÈRE IMPORTANTE, ET CE, POUR DE MULTIPLES RAISONS

Les chapitres antérieurs ont mis en lumière plusieurs facteurs qui expliquent que le programme CASA a vécu des insuccès, notamment quant à son contrôle des coûts. Les problèmes abordés jusqu'à présent sont autant de raisons pour lesquelles il n'a pu respecter son cadre financier initial.

Cependant, il n'est pas simple de dresser l'évolution précise de cette augmentation des coûts. 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 à la suite de son déploiement, appelés « récurrence ». À l'intersection de ces deux formes de comptabilité, les prévisions et les suivis quant aux coûts internes de l'exploitation de la solution n'ont pas fait l'objet d'une méthodologie précise. À cette complexité du cadre financier s'ajoute le fait que la portée du programme a changé en cours de route.

Néanmoins, il est indéniable que tant sur les plans du développement (section A) et de l'exploitation (section B) que sur ceux du contrat (section C) et du total (section D), le programme CASA a subi des augmentations de coûts substantielles durant son déroulement.

A/ L'augmentation des coûts de développement

Les coûts de développement constituent les coûts nécessaires pour implanter la solution technologique jusqu'à son déploiement. Ils ont été assumés tant par des efforts internes de la SAAQ que par une portion du contrat avec l'Alliance¹. Les tableaux présentant l'évolution des coûts tout au long de la partie précédente les illustrent à la première ligne². Les coûts de développement correspondent au coût du projet au sens de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGRI)³.

À l'origine de la modernisation des systèmes technologiques de la SAAQ, le plan de pérennité avait un budget de développement de 364 millions \$⁴. Ce programme avait cependant une portée bien moindre que le programme CASA, puisqu'il ne comprenait ni une transformation numérique de la SAAQ, ni une modernisation des fonctions liées au Fonds d'assurance.

¹ Témoignage d'Élodie Hudon-Chabot, 29 septembre 2025, p. 251-253.

² Voir partie III chapitre 6, section C (vii) (c) (2), tableau 6 (p. 222); chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257); chapitre 10, sections C (iii), tableau 11 (p. 296) et H (ii), tableau 12 (p. 317); chapitre 12, sections A (ii), tableau 14 (p. 336) et F (iii), tableau 16 (p. 359); et chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412).

³ RLRQ, c. G-1.03. Voir également Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 44. Pour une présentation de la loi, son cadre réglementaire et leur évolution depuis 2012, voir partie II, chapitre 4 (p. 76).

⁴ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 5. Voir partie III, chapitre 1, section B (i) (p. 120).

Lors de la transition du plan de pérennité vers le choix d'une suite de PGI en 2014-2015, l'estimation initiale des coûts de développement s'élevait à 269 millions \$⁵. Le budget comprenait cette fois une transformation numérique complète de la SAAQ. La présence de SAP dans la démarche de positionnement d'un PGI a toutefois grandement influencé cette estimation des coûts⁶. À l'issue du processus d'appel d'offres au printemps 2017, l'envergure du développement du programme a finalement été portée à 375 millions \$ en fonction de la soumission de l'Alliance⁷.

Ce budget initial du programme CASA a augmenté au fur et à mesure de la réalisation de celui-ci. La livraison 1, qui concernait les fonctions d'arrière-guichet de la SAAQ, n'était toutefois pas en cause. Sur un budget initial de 122 millions \$, elle a coûté 116 millions \$ au bout du compte⁸.

En 2018, la SAAQ a préparé un dossier d'affaires pour la réalisation de la livraison 3, qui portait sur la transformation du Fonds d'assurance : le budget initial y consacrait 44 millions \$. Il a résulté de la nouvelle analyse une augmentation de 21 millions \$ du budget de développement du programme CASA⁹.

La SAAQ a ensuite consacré quelques dizaines de millions de dollars à des élargissements de la portée de la livraison 2. Le plus important d'entre eux était l'ajout des processus liés au contrôle routier, auquel elle songeait depuis le démarrage du programme, au printemps 2017, mais qu'elle a pris deux ans et demi à décider¹⁰. L'augmentation en termes de coûts directs a été de 38 millions \$¹¹.

Les augmentations budgétaires substantielles se sont produites lors des replanifications de la livraison 2. À la suite de l'analyse de la *Tiger Team* d'IBM en février 2019 et de l'entente de principe visant à consacrer plus de 800 000 heures supplémentaires à la livraison 2¹², la SAAQ a pris acte que cette première replanification risquait de faire augmenter le budget du programme CASA à 448 millions \$¹³. Avec l'ajout des processus liés au contrôle routier, la société d'État envisageait en septembre 2019 de faire porter le budget à 486 millions \$¹⁴. Puis, à l'aube de la médiation avec l'Alliance à l'été 2020, au moment où une troisième replanification de la livraison 2 s'est révélée nécessaire, le budget était estimé à 614 millions \$, incluant les 38 millions \$ du contrôle routier¹⁵. Le résultat de la médiation a toutefois entraîné des coûts encore supérieurs à ceux envisagés, et la SAAQ a constaté à l'automne 2020 que l'ensemble du programme coûterait finalement 682 millions \$ à son échéance¹⁶.

⁵ Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 5. Voir partie III, chapitre 3, section C (vi), tableau 3 (p. 145).

⁶ Voir partie III, chapitre 3, section C (vi) (p. 143).

⁷ Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA le 18 mai 2017, p. 16. Voir partie III, chapitre 9, section B (i) (p. 256).

⁸ Voir partie III, chapitre 9, section E (p. 276).

⁹ Pièce 73_P-1012, Rencontre du 4 décembre 2018 - Évaluation de la rentabilité, p. 4.

¹⁰ Voir partie III, chapitre 10, section B (i), (p. 283).

¹¹ Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 15.

¹² Voir partie III, chapitre 10, section C (ii) (p. 294).

¹³ Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 15.

¹⁴ *ibid.*, p. 15.

¹⁵ Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9.

¹⁶ Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion 8 octobre 2020, p. 6.

Bref, l'augmentation importante des coûts du programme CASA s'est déroulée durant la livraison 2. Celle-ci était le cœur du programme et concernait à l'origine uniquement le secteur de l'accès sécuritaire au réseau routier. C'est à ce moment-là que le budget est passé de 397 millions \$ à 682 millions \$, une hausse d'un peu plus de 70 %. Il n'est cependant pas possible d'identifier précisément les éléments qui ont accru les coûts, puisque la majeure partie des augmentations a été déterminée à l'issue d'un litige entre la SAAQ et l'Alliance. Ce litige a mené à une hausse de 231 millions \$ du budget du programme sans que soient explicités les motifs justifiant que la SAAQ absorbe ces augmentations¹⁷. La Commission comprend néanmoins qu'un certain nombre d'éléments étaient en litige entre les parties, ce qui a amené la SAAQ à fixer une augmentation du budget du programme. Parmi ces éléments figuraient notamment :

- les conséquences occasionnées par certains changements de portée majeurs, comme l'ajout du contrôle routier, sur le calendrier de réalisation de la livraison 2;
- la sous-estimation par l'Alliance de la complexité de la livraison 2;
- la prétention de l'Alliance que la SAAQ n'a pas été efficace dans la gestion du programme, notamment quant à l'identification et à la documentation de ses règles métier (*business rules*) nécessaires à la programmation de la solution technologique;
- la prétention de l'Alliance quant à l'imprécision de certains documents contractuels;
- la prétention de la SAAQ que l'Alliance n'a pas été efficace dans la gestion du programme¹⁸.

En raison du règlement à l'amiable (la transaction) conclu entre les parties¹⁹, la Commission ne peut attribuer une part précise à chacun de ces éléments. Tout au plus, la Commission peut constater qu'aucun des éléments ci-dessus n'accapare à lui seul l'augmentation des coûts.

En définitive, le développement du programme a coûté moins que les 682 millions \$ envisagés en 2020. Même si la livraison 2 a poursuivi son augmentation des coûts après 2020, la décision de la SAAQ de mettre fin aux livraisons 2.5 et 3 a gelé les coûts de l'implantation de la solution technologique à la hauteur de 620 millions \$. La livraison 2.5 regroupait des fonctionnalités de la livraison 2 reportées, comme la facture jumelée pour le permis de conduire et l'immatriculation.

¹⁷ Voir partie III, chapitre 10, section H (i) (p. 314).

¹⁸ Voir partie III, chapitre 10, section G (ii) (p. 311).

¹⁹ Voir partie III, chapitre 10, section H (i) (p. 314).

Tableau 20. Évolution des coûts de développement du programme CASA²⁰

			Coûts de développement (investissement)	
Programme CASA	Budget	Plan de pérennité		364 M\$
		Estimation initiale	2014-2015	269 M\$
		Démarrage du programme	Printemps 2017	375 M\$
		Dossier d'affaires de la livraison 3	Décembre 2018	397 M\$
		Première replanification de la livraison 2	Février 2019	448 M\$
		Ajout du contrôle routier	Septembre 2019	486 M\$
		Troisième replanification à l'aube de la médiation	Été 2020	614 M\$
		Après le règlement à l'amiable	Automne 2022	682 M\$
	Réel	À la fin du développement	Septembre 2023	620 M\$

À lui seul, le développement de la solution technologique a donc coûté 620 millions \$ (en efforts internes et en paiements à l'Alliance), mais pour une portée moindre que ce qui avait été envisagé au démarrage du programme CASA.

B/ L'augmentation des coûts d'exploitation

La Commission ne peut brosser un portrait exact des frais effectivement engagés pour entretenir la solution technologique après sa mise en service ainsi que de l'évolution de ces frais. Elle indique néanmoins les estimations budgétaires à la deuxième ligne des tableaux de la partie précédente²¹.

Tout d'abord, la façon dont la SAAQ a effectué sa reddition de comptes des coûts internes engendrés par le programme CASA a été l'objet d'une grande inconstance. Lors de la démarche de positionnement d'un PGI en 2014 et 2015, ces coûts ont été largement ignorés au profit du postulat qu'un PGI occasionnerait des dépenses similaires en efforts internes à ce qui était prévu au plan de pérennité²². Les estimations disponibles à ce moment-là ne portaient que sur certains des coûts d'exploitation (notamment les licences et le matériel).

²⁰ Voir partie III, chapitre 1, section B (i) (p. 120); chapitre 3, section C (vi), tableau 3 (p. 145); chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257); chapitre 10, section C (iii) (p. 295); chapitre 10, section C (iii), tableau 11 (p. 296); Pièce 74_P-1460, Présentation du Suivi du chantier CASA 19 septembre 2019, p. 15; Voir partie III chapitre 10, section H (ii) (p. 316); chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412).

²¹ Voir chapitre 6, section C (vii) (c) (2), tableau 6 (p. 222); chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257); chapitre 10, sections C (iii), tableau 11 (p. 296) et H (ii), tableau 12 (p. 317); chapitre 12, sections A (ii), tableau 14 (p. 336) et F (iii), tableau 16 (p. 359); chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412).

²² Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 5. Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

Lors du lancement du programme CASA, la SAAQ a estimé, d'après la soumission de l'Alliance, que la suite de PGI entraînerait des coûts d'exploitation de 286 millions \$ sur une période de 10 ans, comprenant tous les aspects de l'exploitation (licences, matériel et main-d'œuvre)²³. Il ne s'agissait alors pas tous de coûts additionnels, puisqu'une partie visait le remplacement d'autres activités au sein de la Vice-présidence aux technologies de l'information (VPTI) qui auraient eu lieu avec ou sans l'implantation d'une suite de PGI²⁴.

Par la suite, les redditions de comptes de la SAAQ traitaient parfois des coûts internes d'exploitation sur une période de 15 ans (plutôt que 10 ans)²⁵, puis les ont masqués complètement à partir de 2020²⁶. La direction a expliqué cette disparition par le fait qu'il était difficile de distinguer les membres de son personnel qui se consacraient au soutien et à l'exploitation de la solution de ceux et celles qui s'investissaient dans toute autre tâche liée aux technologies de l'information²⁷. La Commission note que la fin des mentions des coûts internes dans les redditions de comptes coïncide avec l'augmentation importante des coûts du programme au cours de la livraison 2, décrite à la section précédente.

Quant aux frais réels déjà engagés, la SAAQ les évaluait à 296 millions \$ au 31 mars 2025, en incluant les frais de 41 millions \$ consacrés à la gestion de la crise du lancement de la livraison 2 en 2023²⁸. Elle prévoyait qu'ils grimpent jusqu'à 335 millions \$ en mars 2027, soit à l'issue de la période de 10 ans suivant le démarrage du programme²⁹. La Commission note toutefois que la détermination du montant de 335 millions \$ doit être prise sous toute réserve, puisque ce montant repose sur certaines hypothèses, notamment le fait de cibler les augmentations de coûts et non nécessairement tous les coûts³⁰. La vérificatrice générale du Québec juge que, selon la preuve partielle à la disposition de la Commission, cet ordre de grandeur sous-estime les coûts de récurrence d'environ 80 millions \$ à 130 millions \$³¹.

Ces coûts ne tiennent pas compte des frais engendrés par l'affluence dans les points de service en raison des problèmes de la solution technologique³².

23 Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA le 18 mai 2017, p. 17. Voir partie III, chapitre 9, section B (i) (p. 256).

24 Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 69-70.

25 Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA le 18 mai 2017, p. 17; Pièce 73_P-1014, Rencontre du 17 septembre 2019 – Tableau de bord présenté au CTI-CAPV, p. 15.

26 Voir à titre d'exemple : Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9; Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP au conseil d'administration datée du 14 septembre 2022, p. 4-17. Voir partie III, chapitre 12, section A (ii), tableau 14 (p. 336).

27 Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 296-298; Témoignage de Francine Lépinay, 8 septembre 2025, p. 70 et 83.

28 Pièce 77_P-1757, Courriel d'Élodie Hudon-Chabot à Martin Simard et Caroline Foldes-Busque, intitulé « Coûts CASA », 15 avril 2025, p. 1.

29 Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse, p. 3 (comprenant les frais de gestion de la crise du lancement de la livraison 2 et le coût de certaines acquisitions matérielles et logicielles). Voir partie III, chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412).

30 Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse, p. 1-3.

31 Cette fourchette s'explique par le fait que la vérificatrice générale ne prend pas position précisément sur les coûts exacts associés à l'exploitation du programme CASA sur une période de 10 ans. La SAAQ comprend que la vérificatrice générale du Québec estime les coûts supplémentaires de l'ordre de 127 millions \$, alors que l'ordre de grandeur qu'il est possible de déduire du rapport est plus proche de 80 millions \$. Voir Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse, p. 4-5; Pièce 1_P-1, Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (février 2025), p. 38.

32 Pièce 91_P-1949, Note explicative du 27 mars 2024 de Guillaume Pichard à Julie Gingras, objet : « Document officiel – Décret concernant l'institution d'un régime d'emprunts par la Société de l'assurance automobile du Québec », p. 4; Pièce 91_P-1952, Présentation du 25 octobre 2024 intitulée « Efforts budgétaires de la Société de 2025-2026 à 2029-2030 », p. 3-4.

C/ L'augmentation du montant du contrat

Les coûts de développement et les coûts d'exploitation, soit les deux catégories détaillées ci-dessus, ont en partie été assumés par les sommes du contrat, en partie été attribués aux ressources internes de la SAAQ. Le contrat avec l'Alliance comprenait ainsi tant des coûts de développement que d'exploitation. Sa valeur apparaît à la première colonne des tableaux de la partie précédente³³. Le contrat lui-même était assujéti aux dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)³⁴.

À l'issue du troisième appel d'offres, la soumission de l'Alliance prévoyait un contrat d'une valeur de 479 millions \$³⁵. À la suite des négociations tenues entre l'Alliance et la SAAQ au printemps 2017, le contrat a été plutôt conclu pour 458 millions \$³⁶.

Ce montant est demeuré inchangé pendant une bonne partie du déroulement du programme. Plutôt que de modifier le montant du contrat en fonction des augmentations de coûts, la SAAQ a décidé de dépenser les sommes destinées à l'exploitation pour le développement du programme³⁷.

Le montant du contrat n'a été augmenté qu'à la fin du développement du programme, en trois avenants :

- Un avenant de 45,7 millions \$ conclu en novembre 2022³⁸.
- Un avenant de 68,9 millions \$ conclu en juillet 2023³⁹.
- Un avenant de 39,1 millions \$ conclu en juin 2024⁴⁰.

Le montant définitif du contrat avec l'Alliance était donc de 612,1 millions \$⁴¹.

Ce contrat ne couvrait pas l'ensemble de l'impartition effectuée par la SAAQ dans le cadre du programme CASA. Parmi les efforts internes à la SAAQ compris dans les coûts de développement et d'exploitation, mentionnés ci-dessus, certains en fait ont été assumés à l'externe par le biais d'autres contrats que celui avec l'Alliance⁴². Ce fut le cas notamment avec d'importants contrats de services professionnels conclus par la société d'État à l'issue des appels d'offres de l'automne 2024⁴³. Une partie de ces contrats a servi à l'exploitation de la solution technologique du programme⁴⁴.

³³ Voir chapitre 6, section C (vii) (c) (2), tableau 6 (p. 222); chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257); chapitre 10, sections C (iii), tableau 11 (p. 296) et H (ii), tableau 12 (p. 317); chapitre 12, sections A (ii), tableau 14 (p. 336) et F (iii), tableau 16 (p. 359); chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412).

³⁴ RLRQ, c. C-65.1. Voir partie II, chapitre 4 (p. 150).

³⁵ Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA le 18 mai 2017, p. 19.

³⁶ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 (art. 5.1). Voir partie III, chapitre 8, section B (iii) (p. 232).

³⁷ Voir partie IV, chapitre 9 (p. 473).

³⁸ Pièce 45_P-321, Avenant 1 signé le 15 novembre 2022. Voir partie III, chapitre 12, section F (iii) (p. 357).

³⁹ Pièce 53_P-514, Avenant 2 au contrat, 11 août 2023. Voir partie III, chapitre 15, section C (ii) (p. 400).

⁴⁰ Pièce 53_P-525, Avenant 3 au contrat, 28 juin 2024. Voir partie III, chapitre 15, section C (iii) (p. 403).

⁴¹ Pièce 53_P-525, Avenant 3 au contrat, 28 juin 2024.

⁴² Témoignage de Nadia Brière, 17 juin 2025, p. 33-34.

⁴³ Voir partie III, chapitre 15, section C (iii) (p. 403).

⁴⁴ Autorité des marchés publics, *Ordonnances et recommandations formulées à la présidente-directrice générale par intérim de la Société de l'assurance automobile du Québec concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263*, 2026-01, p. 46-47.

D/ L'augmentation des coûts totaux du programme

Comme nous venons de le voir, il est difficile d'avoir un portrait unique des coûts du programme CASA.

Tout d'abord, la portée du programme a changé entre son démarrage et la fin de sa réalisation, si bien que toute comparaison entre les coûts prévus au départ et ceux réellement engagés ne peut être qu'imparfaite. Une comparaison oblige de considérer des éléments similaires, ce qui n'est pas possible avec le démarrage et la fin du programme. Pour reprendre l'image du président-directeur général de la SAAQ de 2023 à 2025, Éric Ducharme, la société d'État, qui avait une voiture comprenant l'entretien, s'est retrouvée à la fin du programme avec une voiture à trois roues sans budget d'entretien⁴⁵.

Ensuite, les coûts internes à la SAAQ liés à l'exploitation du programme CASA n'ont pas fait l'objet d'un suivi selon une méthodologie précise permettant de voir leur évolution au fil du déroulement du programme.

Néanmoins, il est indéniable que les coûts totaux du programme CASA ont fortement augmenté durant sa réalisation. La Commission a tenté tout au long du rapport de suivre leur évolution en utilisant une période de référence de 10 ans. Le choix d'une telle période repose sur la façon initiale dont la SAAQ a conçu l'évaluation financière du programme. En effet, l'adjudication du contrat était fondée sur une analyse du coût proposé par le fournisseur sur une période de 10 ans, y compris à la fois le développement de la solution technologique et son exploitation⁴⁶. La Commission présente ainsi les coûts totaux en bas à droite dans les tableaux de la partie précédente⁴⁷.

En 2015, la SAAQ représentait au gouvernement ces coûts totaux sur une période de 10 ans comme étant estimés à 200 millions \$⁴⁸. Ce montant était grossièrement erroné et ne reflétait même pas ses estimations internes de l'époque⁴⁹. À l'issue de l'appel d'offres, ces coûts totaux sur une même période de 10 ans ont été fixés à 661 millions \$⁵⁰.

Par la suite, la SAAQ n'a que peu ou pas effectué d'estimation des coûts totaux du programme sur une période de 10 ans, ce qui rend impossible toute comparaison.

⁴⁵ Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 214–215. Pour le passage d'Éric Ducharme à la présidence-direction générale de la SAAQ, voir partie III, chapitre 15, sections A (i) (p. 395) et F (i) (p. 410).

⁴⁶ Pièce 14_P-13, CT général 214920, 21 avril 2015 (SAAQ), p. 3–4.

⁴⁷ Voir chapitre 6, section C (vii) (c) (2), tableau 6 (p. 222); chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257); chapitre 10, sections C (iii), tableau 11 (p. 296) et H (ii), tableau 12 (p. 317); chapitre 12, sections A (ii), tableau 14 (p. 336) et F (iii), tableau 16 (p. 359); chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412).

⁴⁸ Pièce 14_P-13, CT général 214920, 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4.

⁴⁹ Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

⁵⁰ Pièce 42_P-261, « Actualisation du projet CASA », présentation au CA le 18 mai 2017, p. 16–17. Voir partie III, chapitre 9, section B (i), tableau 8 (p. 257).

Aux fins de la Commission, la SAAQ a effectué une nouvelle estimation récente et déterminé que sur une période de 10 ans (2017-2027), les coûts totaux supportés seraient de 955 millions \$⁵¹. Cependant, il importe de rappeler qu'ils ne comprennent pas la même portée que les estimations initiales en raison de l'abandon des livraisons 2.5 et 3. En tentant d'établir une comparaison en fonction des paramètres initiaux du programme, la vérificatrice générale du Québec (VGQ) a établi ces coûts totaux à plus de 1,1 milliard \$⁵². La décision de la VGQ de tenir compte du budget des livraisons annulées aux fins de comparaison est raisonnable dans les circonstances. Cependant, tant pour l'estimation de la VGQ que celle de la SAAQ, une portion de l'estimation est au mieux approximative en raison de la difficulté à établir les coûts internes d'exploitation liés à la solution technologique.

-
- 51** Pièce 2_X-2233, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuable à la nouvelle solution, du 1er avril 2017 au 31 mars 2027, en liasse, p. 4. Voir partie III, chapitre 15, section F (ii), tableau 19 (p. 412). Le 4 février 2026, la SAAQ a transmis à la Commission une mise à jour de son évaluation des coûts du programme CASA sur une période de dix ans (CESIS_P-2645, État d'évolution des coûts du développement et de l'exploitation attribuables à la nouvelle solution, du 1er avril 2017 au 31 mars 2027, en date du 27 janvier 2026). En raison de la réception tardive de ces informations, le présent rapport n'en tient pas compte.
- 52** Pièce 1_P-1, Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (février 2025), p. 34.
-

CHAPITRE 7 – LE DÉPLOIEMENT DE LA LIVRAISON 2 N’A PAS FAIT L’OBJET D’UNE PRÉPARATION SUFFISANTE

La Commission est d’avis que certains aspects de la livraison 2, au cœur du programme Carrefour des services d’affaires (CASA), qui comprend le portail SAAQclic, n’ont pas fait l’objet d’une préparation suffisante, ce qui explique les déboires observés lors de son déploiement. Comme il en a déjà été question au premier chapitre de cette partie, la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) avait choisi un déploiement de type big bang pour cette livraison. Une telle approche se caractérisait notamment par une concentration du risque pour l’organisation au moment de la mise en service et par l’absence d’un système de repli. Cela accentuait l’importance des étapes préparatoires, d’autant plus que le système comprenait des services critiques comme ceux offerts par la société d’État et qu’il s’adressait à divers types d’utilisateurs (personnel, mandataires, partenaires, population) devant tous être suffisamment formés avant le déploiement.

La Commission adhère aux conclusions de l’examen externe effectué à l’été 2023 qui pointe vers un certain nombre de raisons pour lesquelles la SAAQ a été incapable de servir normalement ses usagers dans les semaines qui ont suivi le déploiement¹. La Commission conclut que trois aspects ont particulièrement fait défaut : la préparation technologique et la gestion du changement (section A), les mesures de mitigation et les communications (section B) et l’intégration du Service d’authentification gouvernementale (SAG) à la livraison 2 (section C).

¹ Pièce 56_P-653, « Rapport final de PwC d’août 2023 », p. 5-10. Voir partie III, chapitre 15, section A (ii) (p. 397).

A/ Les préparatifs technologiques et la gestion du changement étaient insuffisants

Un des premiers facteurs qui expliquent le lancement chaotique de la livraison 2 est le manque de préparation, tant sur le plan technologique qu'en matière de gestion du changement.

La Commission a relaté, à la partie précédente, que les équipes du programme CASA avaient réduit les tests de déploiement afin de respecter l'échéancier de mise en service². Au moment où la date de déploiement a été décidée, non seulement plusieurs tests devaient encore être effectués, mais certains processus se trouvaient toujours en phase de développement³. Or, les tests étaient indispensables pour repérer les anomalies⁴. L'équipe d'assurance qualité de la solution n'a pas été consultée sur la possibilité de réaliser les tests à l'intérieur des délais impartis⁵. Ces tests sont demeurés en cours de réalisation jusqu'au 15 février 2023⁶, deux jours avant le déploiement. Cette planification était inhabituelle, puisqu'on prévoit généralement une période tampon entre la fin des essais et le déploiement⁷, généralement de quatre à six semaines⁸. 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 à des tests non concluants⁹. Étant donné que le déploiement pour le grand public avait été programmé pour le 20 février 2023, seules les anomalies jugées les plus urgentes ont été corrigées¹⁰. Dans le même ordre d'idées, la capacité de l'infrastructure matérielle n'a pas été renforcée faute de temps, et ce, malgré les tests de performance démontrant qu'elle ne parvenait pas à supporter les opérations, exposant ainsi le système à des risques de surcharge¹¹.

Pour cette raison, il aurait été nécessaire de terminer le développement de certains éléments de la solution et d'en valider la qualité avant d'arrêter une date de déploiement¹², même si la Commission reconnaît au prochain chapitre que plusieurs autres contingences ont participé à la détermination de la date de déploiement.

L'information et la formation en vue de la nouvelle solution ont connu le même retard. La SAAQ a annoncé la mise en service du nouveau système à ses mandataires et partenaires (concessionnaires, services de police) à peine quelques semaines avant le déploiement¹³. Leur formation pour l'utiliser a été déficiente, voire inexistante selon ce qui a été rapporté¹⁴. Il en a été de même de la documentation lors de la livraison du système¹⁵.

² Voir partie III, chapitre 13, section B (ii) (p. 371).

³ Pièce 56_P-653, « Rapport final de PwC d'août 2023 », p. 8 et 25; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 265-266; Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 37-39.

⁴ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 191.

⁵ *ibid.*, p. 175-176.

⁶ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 281-282.

⁷ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 178.

⁸ *ibid.*, p. 178 et 300.

⁹ *ibid.*, p. 179 et 181-182.

¹⁰ *ibid.*, p. 193.

¹¹ *ibid.*, p. 175-178 et 189-190.

¹² *ibid.*, p. 182.

¹³ Témoignage de Michel Comeau, 5 septembre 2025, p. 146-147 et 198-199.

¹⁴ *ibid.*, p. 157, 168, 181 et 203.

¹⁵ *ibid.*, p. 168.

De plus, malgré les séances de formation offertes au personnel de la SAAQ, l'utilisation de la nouvelle plateforme hors du contexte de formation, soit dans un service réel à la clientèle, a été complexe et difficile à cause de multiples problématiques comme l'instabilité de la plateforme et l'apport de changements aux interfaces¹⁶. Des témoins ont confirmé le sentiment de panique et de détresse des agents de service à la clientèle, certains désertant même leur poste après le déploiement tellement la pression était forte¹⁷.

Le choix de la SAAQ de déployer la solution de manière légèrement anticipée en février 2023 semble avoir été motivé par : 1. l'incidence qu'un report supplémentaire aurait eue sur l'organisation du travail des centres de services et donc la mobilisation du personnel et 2. l'opportunité de le faire en basse saison lorsque le volume de transactions est moins élevé¹⁸. Par ailleurs, un report de plus aurait entraîné des coûts supplémentaires attribuables à la perte des investissements engagés dans cette livraison pour la préparation¹⁹.

Bref, la Commission rejoint les conclusions de l'examen externe du déploiement voulant que la conception et la couverture des tests figurent parmi les sources d'échec du lancement de la livraison 2²⁰. Ainsi, ce paramétrage restreint a fait en sorte que les tests n'ont pas permis de repérer certaines anomalies, qui n'ont été découvertes qu'a posteriori lors du déploiement de la solution²¹. À cela s'ajoute une préparation insuffisante des partenaires et du personnel. Bref, la solution et ses utilisateurs n'étaient pas suffisamment prêts pour le lancement.

B/ Les mesures de mitigation et les communications n'étaient pas adéquates

La Commission constate que la SAAQ était insuffisamment préparée pour réagir à l'éventualité où la mise en ligne de ses nouveaux services ne se déroulerait pas comme prévu²². Dans le contexte où certains tests ont été escamotés, l'absence de mesures de mitigation exposait d'autant plus la SAAQ à des risques de ratés lors du déploiement.

Le plan de mise en production de la livraison 2 ne prévoyait aucun scénario de repli. Cette notion est pratiquement inexistante tant dans les témoignages que dans la preuve documentaire. Cette lacune découle du choix de réaliser un déploiement de type big bang qui, tel qu'expliqué précédemment, ne permettait pas de retour en arrière²³. Dans le cas contraire, il aurait fallu maintenir en parallèle la nouvelle solution et les anciens systèmes. Selon Karl Malenfant, le plan de repli était de faire les tests de type « une journée dans la vie²⁴ », ce qui, selon la Commission, relevait davantage d'une mesure de mitigation que d'un plan de repli.

¹⁶ *ibid.*, p. 157, 168, 182 et 199 ; Témoignage de François Dupont-Champion, 6 octobre 2025, p. 88-89.

¹⁷ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 7, 8 et 15 ; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 169-170.

¹⁸ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 209-210 et 216-217.

¹⁹ *ibid.*, p. 218 ; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 52.

²⁰ Pièce 56_P-653, « Rapport final de PwC d'août 2023 », p. 7-8 et 25.

²¹ *ibid.*, p. 8.

²² *ibid.*, p. 8.

²³ Voir partie III, chapitre 13, section A (i) (p. 360).

²⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 46.

L'ensemble des mesures prises pour faire face à la situation l'ont été dans le feu de l'action sans planification²⁵. La conférence de presse tenue pour informer le grand public le 19 janvier 2023 sensibilisait davantage la population aux aspects positifs de SAAQclic, alors qu'un si grand dérangement apporté à un service public important aurait dû être annoncé bien plus en amont²⁶. De même, les mesures prises pour diminuer les files d'attente, notamment l'augmentation de personnel dans les centres de services, ont été sous-estimées, et les décisions à cet égard ont tardé²⁷.

Bref, la SAAQ aurait pu prendre plus de mesures en amont visant à réagir dans le cas où le lancement d'une solution technologique de l'ampleur de la livraison 2 devenait chaotique.

C/ Le Service d'authentification gouvernementale a engendré des ratés

L'utilisation du SAG pour accéder à SAAQclic a été un facteur non négligeable dans la crise qui a suivi le déploiement de la plateforme.

De la même manière que la SAAQ n'était pas préparée à gérer une crise de l'ampleur de celle qui est survenue, le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) n'avait pas un plan de communication suffisant pour prévoir la venue du nouveau service que constitue le SAG²⁸. Pierre E. Rodrigue, dirigeant principal de l'information (DPI), a relaté qu'il avait été décidé de faire la promotion du SAG et de SAAQclic conjointement, car la promotion du SAG sans l'associer à un service à la population ne serait pas suffisante pour inciter la population à créer un compte²⁹. À ce moment-là, il n'était d'ailleurs pas possible de s'inscrire au SAG sans passer par un autre service gouvernemental, et le seul service significatif à l'époque était SAAQclic³⁰.

L'absence de gestion en amont des écueils que pouvait causer le SAG dans le déploiement de SAAQclic a mené à de nombreux problèmes. Lors de la mise en ligne de SAAQclic, plusieurs utilisateurs ont voulu créer leur compte pour utiliser les services en ligne et ont été incapables de se connecter au portail. En effet, avant d'utiliser les services en ligne de la SAAQ, les utilisateurs devaient s'authentifier par le biais du SAG. Or, afin d'éviter la fraude, le SAG demande à la personne de confirmer son identité à l'aide des quatre informations suivantes :

- Le numéro d'assurance maladie.
- Le numéro d'assurance sociale.
- Le numéro de référence du permis de conduire ou de la carte d'assurance maladie.
- Le numéro d'un avis de cotisation lié à une déclaration fiscale produite au cours des deux dernières années³¹.

²⁵ Pièce 56_P-653, Rapport final de PwC d'août 2023, p. 8.

²⁶ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 298-299.

²⁷ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 296-304 ; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 5 septembre 2025, p. 13-16 et 18-19.

²⁸ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 300.

²⁹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 283-284.

³⁰ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 183-187.

³¹ Pièce 56_P-630, « Document de messages clés concernant le SAG », p. 1-2.

Les trois premiers renseignements figurent sur des cartes que la population conserve généralement avec elle (par exemple, dans un portefeuille). Or, ce n'est pas le cas d'un numéro d'avis de cotisation. Ainsi, un individu malveillant ne peut reconstituer l'identité numérique d'une personne et accéder à ses services gouvernementaux en ligne par le seul vol d'un portefeuille³².

Quoique le SAG fonctionnait bien en lui-même³³, la complexité de son processus d'authentification et le taux d'échec essuyé dans la création des comptes ont contribué à accroître l'achalandage observé dans les points de service de la SAAQ. Plusieurs personnes ont eu des problèmes à fournir les quatre informations demandées, plus particulièrement le numéro d'avis de cotisation, puisque celles qui ne remplissent pas de déclaration fiscale n'en obtiennent pas³⁴. Si une personne n'était pas en mesure de fournir un numéro d'avis de cotisation, elle devait faire une demande de secret d'identification, un code lui permettant de confirmer son identité qui lui était envoyé par la poste. Un délai de 15 jours suivait pour recevoir l'information³⁵.

À cette difficulté de création d'un identifiant s'ajoutaient des problèmes d'arrimage avec la SAAQ, tels que le dédoublement de certains dossiers dans la base de données de la société d'État³⁶. Quelques bogues techniques découlaient en effet d'une incongruité entre les bases de données du MCN et de la SAAQ, freinant l'adhésion aux services en ligne de SAAQclic³⁷. À titre d'exemple, les personnes qui avaient changé de nom de famille à leur mariage, et ce, avant la réforme du Code civil de 1981, étaient identifiées par leur nom à la naissance dans les systèmes informatiques de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), tandis que la SAAQ avait procédé à la mise à jour du nom de famille³⁸. Cette disparité dans les renseignements personnels a invalidé l'authentification au SAG³⁹. Près de 15 % de la clientèle de la SAAQ a présenté des cas d'exception en lien avec le SAG⁴⁰.

Or, la gestion de problèmes d'authentification n'a pas fait l'objet de mesures de mitigation proactives. Comme mentionné ci-dessus, les individus qui n'avaient pas toutes les informations pour s'identifier devaient obtenir un code d'accès par la poste⁴¹. Un service téléphonique spécialisé offert par Revenu Québec pour obtenir le numéro d'avis de cotisation n'a été mis sur pied que durant la crise, et des postes informatiques ont été installés dans les centres de services de la SAAQ pour accompagner la population dans son inscription au SAG⁴².

Une note destinée au MCN émanant de Pierre E. Rodrigue indique que, pour la période du 13 au 22 février 2023, plus de la moitié (58 %) des utilisateurs tentant de créer leur compte au SAG n'ont pas été en mesure de faire leur inscription⁴³. Parmi les raisons évoquées dans cette même note pour expliquer la situation, on cite notamment l'absence de numéro d'avis de cotisation.

³² Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 70.

³³ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 32.

³⁴ Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 276-277; Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 32.

³⁵ Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 32.

³⁶ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 67.

³⁷ *ibid.*, p. 68; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 46-47.

³⁸ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 117; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 47.

³⁹ Pièce 56_P-630, « Document de messages clés concernant le SAG », p. 1-2.

⁴⁰ Pièce 53_P-507, Courriel d'Éric Ducharme au cabinet MTMD intitulé « Dépôt de document – SAAQ – Résultats de l'audit PWC », 19 juin 2023, p. 10.

⁴¹ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 72.

⁴² *ibid.*, p. 72; Témoignage de Denis Marsolais, 20 juin 2025, p. 32 et 45.

⁴³ Pièce 56_P-618, Notes au ministre des 22 et 23 février 2023, en liasse, p. 2.

En somme, la Commission retient que la décision d'intégrer le SAG et SAAQclic explique une partie des problèmes du déploiement⁴⁴. Le portail frontal étant SAAQclic, certaines personnes n'ont pas fait la distinction entre les problèmes liés à la création d'un compte au moyen du SAG et les problèmes liés au portail de services en ligne de la SAAQ⁴⁵. Ainsi, le SAG a contribué à l'achalandage accru dans les centres de services, non pas en raison de déficiences technologiques, mais plutôt en vertu des sources d'authentification choisies et de l'absence de mise en place proactive de mesures de mitigation, en temps opportun. De plus, l'information contenue dans les bases de données du MCN et de la SAAQ présentait des incohérences qui n'ont pas été prévues avant la mise en service des deux plateformes. La communication entourant l'intégration du SAG au déploiement de SAAQclic a également été déficiente.

Bref, la Commission est d'avis que la SAAQ n'était pas suffisamment prête pour le déploiement de la livraison 2. Les étapes préalables au lancement n'ont pas été finalisées, et la SAAQ ne s'est pas suffisamment préparée au scénario d'un déploiement qui tournait mal. La Commission comprend que l'ampleur du déploiement d'une telle solution technologique n'a pas facilité la prévision de l'ensemble des déficiences possibles. Cependant, il s'agissait là d'un problème initial : l'ampleur de la livraison 2 rendait illusoire la réduction complète des risques (chapitre 1). De même, la Commission comprend que le report du lancement aurait pu avoir des conséquences financières importantes, surtout dans le contexte où la date de déploiement avait déjà été reportée à de nombreuses reprises. Cependant, ce choix difficile n'a pas été clairement communiqué aux décideurs, ce qui leur aurait probablement permis d'avoir un débat sain sur les coûts d'un report comparativement à ceux d'un lancement d'une solution technologique qui expose un service public à un risque d'échec, comme nous le verrons au prochain chapitre.

⁴⁴ Pièce 56_P-653, « Rapport final de PwC d'août 2023 », p. 8. Elle participe également de la dérive des objectifs (*scope creep*) qui a pu causer bien des dérapages, Pièce 27_X-2128, Programme CASA, Analyse des causes probantes d'un échec de transformation numérique, p. 22.

⁴⁵ Témoignage de Marie-Claude Lemire, 3 septembre 2025, p. 309.

Volet 2

**Le niveau de
connaissance des
personnes en autorité
quant aux problèmes du
programme CASA**

Ce que les personnes en autorité savaient des problèmes de gestion et de mise en œuvre du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) et de leurs conséquences varie beaucoup dans le temps ainsi que d'une personne à l'autre. En effet, onze ans, quatre gouvernements, huit ministres des Transports et quatre personnes se succédant à la présidence du conseil d'administration de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) séparent le démarrage du plan de pérennité, en janvier 2012, et le lancement catastrophique de SAAQclic, en février 2023.

La Commission tire toutefois des constats très précis de la preuve déposée. Elle est d'avis que :

- la SAAQ a manqué de transparence quant au niveau de préparation de la livraison 2 du programme CASA, qui comprend SAAQclic, avant son déploiement (chapitre 8);
- la réallocation fréquente des sommes au sein du contrat avec l'Alliance, chargée de réaliser le programme, a contribué à la reddition de comptes nébuleuse de la SAAQ (chapitre 9);
- malgré une reddition de comptes complexe, le conseil d'administration de la SAAQ a pu jouer son rôle à l'égard du programme (chapitre 10);
- la direction de la SAAQ a menti au gouvernement et aux parlementaires sur le déroulement du programme (chapitre 11);
- des autorités gouvernementales ont obtenu à certains moments des informations fiables sur les problèmes dans le déroulement du programme (chapitre 12).

CHAPITRE 8 – LA SAAQ A MANQUÉ DE TRANSPARENCE QUANT AU NIVEAU DE PRÉPARATION DE LA LIVRAISON 2 AVANT SON DÉPLOIEMENT

La Commission a fait état au chapitre précédent des manquements dans les préparatifs du déploiement de la livraison 2¹. Les dernières étapes visant le déploiement de la solution technologique ont été condensées. Or, cette situation n'a jamais été clairement communiquée aux décideurs pour qu'ils participent aux choix auxquels faisait face la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) quant à la date du lancement.

Pour rappel, jusqu'à l'automne 2022, la SAAQ prévoyait toujours un déploiement de la livraison 2 le 4 janvier 2023². La direction de la SAAQ a rencontré vers la fin du mois d'octobre et au début du mois de novembre 2022 des représentants et représentantes de l'État, notamment la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, le ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire, et le secrétaire général du gouvernement, Yves Ouellet³. À ce moment-là, la SAAQ considérait la possibilité de reporter le déploiement vers la fin du mois de janvier 2023 si les résultats des tests d'intégration finaux ne permettaient pas un déploiement le 4 janvier 2023⁴. Le message qui est ressorti de ces rencontres est clair : le gouvernement ne mettait aucune pression pour un déploiement hâtif de la livraison 2 et favorisait une solution technologique fonctionnelle, particulièrement dans un contexte où elle visait un service public important⁵.

À la réunion extraordinaire du 30 novembre 2022 de son conseil d'administration, la SAAQ a pris la décision de reporter le déploiement en février 2023⁶. Le fait que certains préparatifs n'étaient toujours pas terminés, notamment quelques activités de type « journée dans la vie », des tests d'intégration finaux, des tests de non-régression et des tests de performance, motivait son choix⁷. La nouvelle date de déploiement a été communiquée promptement à différents représentants et représentantes du gouvernement⁸. Yves Ouellet a réitéré à ce moment-là le même message que le mois précédent, à savoir que tous les voyants devaient être au vert avant que commence le déploiement⁹. La décision de procéder au déploiement le 20 février 2023 a finalement été prise le 6 janvier 2023¹⁰.

À travers cette séquence, la SAAQ a manqué de transparence par rapport au caractère précipité de certains préparatifs. En raison de retards qui s'accumulaient, certains tests n'étaient pas terminés ou leur portée était réduite. Dès l'été 2022, le déroulement des tests accusait un retard important¹¹. L'avancement de la préparation au cours de l'automne 2022 n'était pas plus rassurant. Le personnel de la SAAQ était épuisé et doutait que la solution technologique ne fonctionne¹².

1 Voir partie IV, chapitre 7 (p. 462).

2 Pièce 45_P-318, Suivi du projet présenté au CA extraordinaire du 14 septembre 2022, p. 34.

3 Voir partie III, chapitre 13, section C (p. 373).

4 Pièce 45_P-323, Présentation du 2 novembre 2022 à la VPM et au MTMD, p. 16 et 19.

5 Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 163; Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 28-29; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 104-106; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 188-189.

6 Pièce 45_P-325, PV du CA du 30 novembre 2022, p. 5; Pièce 69_P-883, Présentation sur le suivi du projet CASA datant du 30 novembre 2022 (version finale). Voir partie III, chapitre 13, section D (i) (p. 376).

7 Pièce 45_P-325, PV du CA du 30 novembre 2022, p. 4; Pièce 69_P-883, Présentation sur le suivi du projet CASA datant du 30 novembre 2022 (version finale), p. 11; Pièce 69_P-885, Note du PDG sur le déploiement du projet CASA, 29 novembre 2022.

8 Voir partie III, chapitre 13, section D (ii) (p. 379).

9 Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 113.

10 Pièce 45_P-327, PV du CA du 6 janvier 2023, p. 3. Voir partie III, chapitre 13, section D (v) (p. 382).

11 Voir partie III, chapitre 13, section B (ii) (p. 371).

12 Témoignage de Vincent Poirier, 28 mai 2025, p. 327-328.

À la fin novembre 2022, alors que la SAAQ devait prendre sa décision sur le déploiement, les équipes du programme ont demandé d'en reporter la date de deux à quatre mois¹³. Or, la direction n'a repoussé le déploiement que de six semaines¹⁴. La SAAQ souhaitait profiter du fait qu'entre les mois de décembre et février, l'achalandage dans ses centres de services est faible¹⁵. Cette décision de la société d'État a eu des conséquences directes sur le niveau de préparation de la solution. Les équipes devaient réduire ou optimiser certains tests pour respecter cette nouvelle échéance¹⁶.

Malgré tout, les tests n'étaient toujours pas tous terminés à la fin du mois de janvier 2023¹⁷. Certains ont continué jusqu'à la mi-février 2023¹⁸. Le 1^{er} février 2023, Gleb Dubovets, l'un des leaders adjoints de LGS/IBM, a constaté que la SAAQ annonçait en grande pompe au public le lancement de la solution, mais que sa performance n'était pas au rendez-vous pour une ouverture massive à la population¹⁹.

Ce portrait de la situation dans les semaines précédant le déploiement n'a pas été clairement communiqué aux décideurs. La direction de la SAAQ a minimisé auprès du gouvernement le nombre d'anomalies que détectaient les tests²⁰. En janvier 2023, dans un document préparé pour le comité de direction de la SAAQ, les tests d'intégration finaux étaient toujours au rouge²¹. Le voyant a basculé au jaune le surlendemain lors de la présentation au conseil d'administration²². Comme indiqué ci-dessus, le degré de préparation de la solution préoccupait le gouvernement. Le conseil d'administration de la SAAQ partageait cette crainte, s'inquiétant plus précisément de la possibilité que les derniers tests révèlent des failles importantes dans la solution technologique²³. L'attitude de la direction de la SAAQ était malgré tout rassurante²⁴.

La Commission constate que la date de déploiement a été fixée en fonction de plusieurs contingences. Le déploiement de la livraison 2 a fait l'objet de nombre de reports depuis les débuts du programme²⁵. Un nouveau report aurait entraîné des coûts importants pour la SAAQ²⁶. De même, cette dernière aurait perdu la fenêtre de période d'achalandage plus faible qui se termine en février²⁷.

La Commission comprend que la direction de la SAAQ faisait face à un dilemme cornélien. Or, malgré la gravité des conséquences liées à un report, elle avait le devoir d'être transparente envers son conseil d'administration et les personnes qui représentaient le gouvernement sur le risque qu'elle prenait de lancer une solution technologique dont la préparation était loin d'être optimale. Les décideurs auraient alors pu participer au choix entre prendre le risque d'un déploiement hâtif ou assumer des coûts plus importants pour minimiser le risque d'un déploiement chaotique²⁸. Or, la Commission n'a pas d'éléments de preuve démontrant que les décideurs ont été impliqués dans un tel débat.

¹³ Voir partie III, chapitre 13, section D (i) (p. 376).

¹⁴ Pièce CESIS_P-2558, Présentation au CD intitulée « Suivi du projet CASA », 29 novembre 2022, p. 18.

¹⁵ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 190 et 208-211; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 201-202; Pièce 69_P-883, Présentation sur le suivi du projet CASA datant du 30 novembre 2022 (version finale), p. 18.

¹⁶ Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 32.

¹⁷ Témoignage de Brigitte Bracken, 6 octobre 2025, p. 201.

¹⁸ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 281-282; Témoignage de Réjean Perron, 7 octobre 2025, p. 37-39.

¹⁹ Pièce 75_P-1658, Courriel de Michel Dumas à Gleb Dubovets, 1^{er} février 2023.

²⁰ Voir partie III, chapitre 13, section C (i) (p. 373).

²¹ Pièce CESIS_P-2559, Présentation intitulée « CASA – statut au comité de direction », 4 janvier 2023, p. 2.

²² Pièce 2_X-2287, Présentation destinée au CA intitulée « Déploiement CASA », version amendée, 6 janvier 2023, p. 2-3; Pièce 45_P-327, PV du CA du 6 janvier 2023, p. 2.

²³ Témoignage de Louise Champoux-Paillé, 15 mai 2025, p. 178-182.

²⁴ *ibid.*, p. 181-182; Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 117-120.

²⁵ Voir partie III, chapitre 10, section F (p. 303).

²⁶ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 218; Témoignage de Francine Lépinay, 9 septembre 2025, p. 52.

²⁷ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie, 4 septembre 2025, p. 190 et 208-209; Témoignage de Denis Marsolais, 19 juin 2025, p. 201-202; Pièce 69_P-883, Présentation sur le suivi du projet CASA datant du 30 novembre 2022 (version finale), p. 18.

²⁸ Témoignage d'Yves Ouellet, 3 septembre 2025, p. 114 et 116.

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

La pratique de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) de réallouer fréquemment les sommes prévues au contrat avec l'Alliance dans les différentes enveloppes du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) (section A) a contribué à rendre ineffective la reddition de comptes de la SAAQ (section B).

A/ La réallocation des sommes dans les enveloppes du contrat

Le contrat avec l'Alliance comprenait des sommes affectées à différentes portions du programme. De manière générale, le contrat – d'un montant initial de 458 millions \$ – comprenait des sommes réservées aux services professionnels (275 millions \$), aux infrastructures matérielles et logicielles (49 millions \$) ainsi qu'aux licences (88 millions \$). De plus, une somme était expressément réservée aux travaux complémentaires (47 millions \$)¹.

Ces sommes étaient aussi initialement divisées entre deux phases du programme, soit l'investissement pour développer la solution technologique (248 millions \$) et la récurrence qui permet son exploitation (210 millions \$)².

La SAAQ considérait que ces enveloppes étaient des vases communicants et qu'elle avait la liberté de modifier à sa guise la répartition des sommes qu'elles contenaient³. À titre d'exemple, dans la reddition de comptes financière qu'elle a effectuée au mois de juin 2018, un peu plus d'un an après le démarrage du programme, la direction de la SAAQ a indiqué au comité des technologies de l'information (CTI) du conseil d'administration que les sommes du contrat étaient alors réparties en 244 millions \$ pour le développement et 214 millions \$ pour l'exploitation, soit une variation de quelques millions par rapport à la répartition d'origine⁴. Cette répartition a encore fluctué de quelques millions de dollars supplémentaires dans les mois suivants⁵.

¹ Voir partie III, chapitre 8, section B (iii), tableau 7 (p. 233).

² Voir partie III, chapitre 8, section B (iii), tableau 7 (p. 233).

³ Voir partie III, chapitre 8, section B (iii) (p. 232) et chapitre 12, section A (i) (p. 333).

⁴ Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018, p. 15.

⁵ Pièce 73_P-1012, Rencontre du 4 décembre 2018 – Évaluation de la rentabilité, p. 4; Pièce CESIS_P-2574, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV, 20 février 2019, p. 5.

Les premiers changements plus substantiels dans la répartition entre les enveloppes de développement et d'exploitation sont survenus dans le courant de l'année 2019, lors de la première replanification de la livraison 2 et de l'ajout, à la portée du programme CASA, des processus liés au contrôle routier⁶. La direction considérait que ces événements feraient porter le coût de développement de la solution technologique à 284 millions \$ et que, corrélativement, l'argent disponible pour assurer son exploitation diminuerait à 174 millions \$⁷. Ce transfert s'est accentué au fur et à mesure qu'ont augmenté les coûts de la livraison 2. En septembre 2022, tout juste avant que la SAAQ ne renfloue le contrat avec le premier avenant, elle considérait que seuls 48 millions \$ du contrat devaient alors être consacrés à l'exploitation, le reste (410 millions \$) allant au développement⁸.

Cette fluidité a amené la SAAQ à s'intéresser souvent à la « consommation contractuelle » et au solde du contrat avec l'Alliance, c'est-à-dire le montant total non dépensé (la disponibilité financière ou la disponibilité contractuelle)⁹, plutôt qu'au solde de chacune des enveloppes identifiées ci-dessus.

B/ Les problèmes causés par la réallocation fréquente

La SAAQ estimait que le contrat avec l'Alliance lui permettait de procéder à une réaffectation à sa guise des différentes enveloppes¹⁰. Cette opinion se fondait sur des dispositions du contrat qui lui permettaient de réduire la portée du programme sans pénalité¹¹. Une fois un élément de portée annulé (par exemple, une portion de la récurrence ou même une livraison), la SAAQ pouvait, grâce à une demande d'ajustement de projet (DAP), réaffecter les sommes associées à la portion du programme annulée. Le concept de DAP n'était toutefois pas explicitement prévu au contrat¹².

La Commission n'étant pas un tribunal judiciaire, elle n'entend pas trancher la justesse de cette interprétation du contrat. Il suffit à ce stade de noter que ce droit de réallocation n'apparaissait pas de manière limpide au contrat et surtout pas pour être utilisé avec l'ampleur que la SAAQ lui a donnée au cours de la réalisation du programme.

Cependant, la Commission note que la décision de la SAAQ de procéder à des réallocations majeures de sommes prévues au contrat a donné lieu à des déficiences importantes dans sa reddition de comptes relative au contrat. Elle a d'abord eu un effet sur la publication des dépenses supplémentaires au Système électronique d'appel d'offres (SEAO) (sous-section i). La pratique sous-tend également la prétention que la société d'État n'a cessé de répéter, soit qu'elle respectait son contrat initial avec l'Alliance (sous-section ii).

⁶ Voir partie III, chapitre 10, respectivement sections C (iii) (p. 295) et B (i) (p. 283).

⁷ Pièce 73_P-1014, Rencontre du 17 septembre 2019 – Tableau de bord présenté au CTI-CAPV, p. 15.

⁸ Pièce 55_P-536, Cahier de breffage présenté à la ministre Geneviève Guilbault le 21 octobre 2022, p. 54. Voir partie III, chapitre 12, section A (ii), tableau 14 (p. 336).

⁹ Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 65; Pièce 72_P-975, Note concernant le second avenant – 68,9 M\$; Pièce 77_P-1716, Tableau Excel sur la consommation contractuelle de l'Alliance, mars 2022, p. 1.

¹⁰ Pièce 73_P-1015.1, Suivi du projet CASA présenté au conseil d'administration le 23 mars 2020, p. 9.

¹¹ Pièce 40_P-213, Contrat-cadre, 14 juin 2017, p. 6 (art. 3.3); Pièce 40_P-215, Contrat de services professionnels et de vente d'équipements, 14 juin 2017, p. 6 (art. 4.2).

¹² Pour son fonctionnement dans les faits, voir partie III, chapitre 9, section D (ii) (p. 272).

(i) La publication des dépenses supplémentaires

La *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) oblige les organismes publics à publier au SEAO toute dépense supplémentaire excédant de 10 % le montant initial d'un contrat¹³. Le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (RCTI) ajoutait à l'époque que cette publication devait être faite dans les 60 jours de la modification du contrat¹⁴. La SAAQ n'a procédé à une telle publication qu'en septembre 2023¹⁵, après avoir conclu le mois précédent le deuxième avenant au contrat de l'Alliance, qui le faisait porter à un montant dont l'augmentation excédait 10 % de sa valeur initiale¹⁶. Pour rappel, le premier avenant qu'a conclu la société d'État en novembre 2022 augmentait le contrat d'une valeur de 9,97 % de son montant initial¹⁷.

La réallocation des enveloppes du contrat a permis à la SAAQ de hausser furtivement le financement du contrat sans qualifier cette hausse de « dépense supplémentaire » au sens de la LCOP. En finançant les dépassements de coûts à même les enveloppes à l'intérieur du montant total du contrat, la SAAQ en a retardé la publication, considérant qu'ils n'entraînaient pas, à ce stade, de dépenses supplémentaires excédant le montant initial du contrat. Cela a eu pour résultat que la SAAQ n'a pas considéré comme une dépense supplémentaire l'augmentation importante du budget de la livraison 2. Cette augmentation est de 302 millions \$ de 2017 à 2020, dont près de 200 millions \$ ont été payés à l'Alliance, selon la Commission¹⁸.

La Commission se demande si la résultante du concept de réallocation des sommes comme l'a appliqué la SAAQ respecte l'intention qu'avait le législateur en obligeant la publication au SEAO de toute dépense supplémentaire excédant 10 % de la valeur initiale du contrat. Cette façon de concevoir la gestion financière d'un contrat empêche d'envisager que des décisions augmentent les dépenses d'un contrat jusqu'à ce qu'il ne reste tout simplement plus d'argent au contrat, alors que les résultats attendus ne sont pas livrés. Incidemment, cela permet de masquer un problème (un contrat déficitaire), alors que la loi et la réglementation ont précisément pour objectif de rendre publics les dépassements de coûts dans un certain délai.

¹³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 22 al. 2. Voir partie II, chapitre 4, section C (iii) (b) (p. 109).

¹⁴ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 70 [version en vigueur de 2016 à 2025]. Depuis mars 2025, le délai a été augmenté à 120 jours.

¹⁵ Pièce 74_P-1306, Avis au SEAO de l'appel d'offres P22899-3, p. 5.

¹⁶ Voir partie III, chapitre 15, section C (ii) (p. 400).

¹⁷ Voir partie III, chapitre 12, section F (iii) (p. 357).

¹⁸ Pièce 2_X-2241, Document préparé par Éric Desautels portant sur la conciliation du contrat de 458,4 M\$ à la soumission, octobre 2025, p. 1.

(ii) La prétention que la SAAQ respectait son contrat initial

De plus, la réallocation fréquente des sommes prévues au contrat a opacifié la reddition de comptes de la SAAQ. En modifiant à maintes reprises la portée du contrat et la répartition de ses sommes, la SAAQ a remis en question la pertinence de se référer au « respect du contrat » pour connaître l'état du programme CASA.

À titre d'exemple, pendant une bonne partie du programme, la direction de la SAAQ indiquait au conseil d'administration et aux acteurs gouvernementaux qu'elle respectait le contrat avec l'Alliance. On a retrouvé une telle affirmation dans de nombreuses présentations au conseil d'administration¹⁹, dans plusieurs napperons destinés aux ministres et fonctionnaires²⁰ – ces documents en format paysage qui résument des faits – et systématiquement dans la reddition de comptes de la société d'État à la Commission de l'administration publique (CAP) de l'Assemblée nationale²¹. Selon la Commission, cette affirmation que la SAAQ respectait le contrat avec l'Alliance était de nature à sécuriser quiconque sur le déroulement du programme. Plusieurs témoins ont d'ailleurs indiqué que cette remarque les rassurait²².

Or, si l'on compare le contrat initial conclu avec l'Alliance en 2017 et son état en septembre 2022, les différences sont nombreuses. Le contrat initial visait la réalisation de trois livraisons majeures et comprenait l'exploitation de la solution technologique pendant une période de 10 ans, donc jusqu'en 2027²³. En septembre 2022, le contrat a permis de réaliser la livraison 1²⁴, qui concernait les fonctions d'arrière-guichet, et permettait possiblement de terminer la livraison 2, qui concernait les fonctionnalités liées à l'accès sécuritaire au réseau routier de même que le contrôle routier depuis 2019, sans toutefois les fonctionnalités reportées à la livraison 2.5²⁵, comme la facture jumelée pour le permis de conduite et l'immatriculation. Le contrat ne permettrait plus de réaliser la livraison 3²⁶, portant sur les fonctions d'assurances, ni d'assurer l'exploitation de la solution technologique au-delà de décembre 2022²⁷, soit près de quatre ans et demi avant l'échéance prévue de 2027.

-
- 19** Pièce 19_P-34, Suivi du chantier CASA du 21 mars 2018, p. 10; Pièce 19_P-35, Suivi du projet CASA présenté au conseil d'administration le 21 février 2019, p. 5; Pièce 73_P-1015.1, Suivi du projet CASA présenté au conseil d'administration le 23 mars 2020, p. 8-9; Pièce 2_X-2270, Présentation destinée au CA intitulée « Suivi du Projet CASA – Tableau de bord exécutif », 19 mars 2021, p. 5; Pièce 45_P-307, Tableau de bord exécutif « Suivi du projet CASA » du 18 mars 2022, présenté au CA, p. 1.
- 20** Pièce 2_X-2314, Document d'information destiné au MTMD intitulé « Chantier CASA : un levier au Plan de transformation de la SAAQ », décembre 2019, p. 2; Pièce 50_P-452, Courriels au sujet de la rencontre du 3 juillet 2020 et napperon communiqué faisant état des enjeux de la COVID-19 sur CASA, en liasse, p. 3; Pièce 49_P-402, Échange de courriels entre la SAAQ et le MTQ datés du 5 mars 2021, p. 4-5; Pièce 55_P-536, Cahier de breffage présenté à la ministre Geneviève Guilbault le 21 octobre 2022, p. 54-55.
- 21** Pièce 73_P-999, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2019, p. 36-38; Pièce 73_P-1000, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2020, p. 28-30; Pièce 73_P-1001, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2021, p. 36-38; Pièce 73_P-1002, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2022, p. 28-30.
- 22** Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 73-74 et 242-243; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 132-133 et 257; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 223-224.
- 23** Voir partie III, respectivement chapitre 9, section B (ii) (p. 257) et chapitre 8, section B (ii) (p. 252).
- 24** Voir partie III, chapitre 9, section E (p. 276).
- 25** Voir partie III, section G (ii) (p. 311) et section H (i) (p. 314).
- 26** Voir partie III, chapitre 12, section A (i) (p. 333).
- 27** Voir partie III, chapitre 12, section F (i) (p. 353).
-

Ainsi, l'affirmation fréquente de la SAAQ qu'elle bénéficiait d'un « contrat ferme » avec l'Alliance était vide de sens²⁸. Du moment où l'on retire des éléments de portée au contrat, la notion de prix ferme perd de sa pertinence.

Bref, la décision de la SAAQ de réallouer de manière importante les sommes prévues au contrat a rendu opaque sa reddition de comptes. L'indicateur du suivi du contrat dans les nombreuses redditions de comptes de la société d'État a servi de paravent au dérapage du programme CASA, comme nous le verrons au chapitre 11.

28 Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 73-74 et 242-243; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 132-133 et 257; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 223-224; Pièce 49_P-430, Invitation et napperon présenté au ministre lors de la rencontre du 13 janvier 2020, en liasse, p. 2; Pièce 50_P-452, Courriels au sujet de la rencontre du 3 juillet 2020 et napperon communiqué faisant état des enjeux de la COVID-19 sur CASA, en liasse, p. 3.

CHAPITRE 10 - MALGRÉ UNE REDDITION DE COMPTES COMPLEXE, LE CONSEIL D'ADMINISTRATION A PU JOUER SON RÔLE À L'ÉGARD DU PROGRAMME CASA

Le conseil d'administration constitue l'autorité ultime de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)¹. Il en établit les orientations stratégiques, exerce un pouvoir décisionnel et de surveillance sur ses actions et veille à ce qu'elle s'acquitte de ses obligations². La capacité pour le conseil d'administration de jouer ce rôle dépend en grande partie de la qualité de l'information qu'il obtient de la direction. Dans le cadre du programme Carrefour des services d'affaires (CASA), il a reçu une quantité substantielle d'information sur le déroulement du programme. Or, cette information n'a pas toujours été présentée de façon constante ou selon des paramètres clairs (section A). Néanmoins, cette reddition de comptes imparfaite n'a pas affecté substantiellement la capacité du conseil d'administration d'exercer son pouvoir d'orientation générale sur le programme CASA (section B).

A/ La reddition de comptes de la direction de la SAAQ fluctuait

La reddition de comptes constitue un outil précieux pour une saine gouvernance et joue un rôle déterminant dans le cadre de projets majeurs générant une panoplie de risques et nécessitant parfois une expertise particulière³. Elle permet aux décideurs de jouer le rôle qui leur est confié dans la structure de gouvernance. L'effectivité d'une reddition de comptes repose sur sa qualité. Le décideur doit y retrouver des indicateurs pertinents et objectifs reposant sur un cadre de référence⁴. En matière financière, la reddition de comptes devrait présenter une comparaison des coûts engagés et des avantages réellement obtenus au moment où ils sont mesurés, le tout au regard de ce qui était planifié⁵. En outre, les critères pour la prise de décision devraient être établis et présentés lorsqu'atteints⁶.

Or, la reddition de comptes de la direction de la SAAQ au conseil d'administration n'a pas toujours reposé sur des indicateurs stables.

¹ Voir partie II, chapitre 1, section B (ii) (p. 35) et chapitre 2, section B (p. 49).

² *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 14; Pièce 8_P-6, Présentation de la Société de l'assurance automobile du Québec, p. 25; Pièce 13_X-2112, Mémoire à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, Pistes de réflexion sur la gouvernance des sociétés d'État à considérer dans le cadre des travaux de la Commission, Collège des administrateurs des sociétés, 30 septembre 2025, p. 3.

³ Pièce 13_X-2112, Mémoire à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, Pistes de réflexion sur la gouvernance des sociétés d'État à considérer dans le cadre des travaux de la Commission, Collège des administrateurs des sociétés, 30 septembre 2025, p. 16.

⁴ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 216; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 222-223.

⁵ Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 209-210.

⁶ *ibid.*, p. 209-210.

Tout d'abord, les périodes que la SAAQ a utilisées dans son analyse de l'évolution financière du programme CASA ont fluctué. Lors du positionnement d'un progiciel de gestion intégré (PGI), la SAAQ a analysé sa rentabilité sur une période de 21 ans⁷, à l'image de ce qui avait été fait pour le plan de pérennité⁸. En avril 2015, les coûts du programme ont cependant été présentés au Conseil du trésor sur une période de 10 ans⁹. Le contrat a d'ailleurs été octroyé pour cette durée¹⁰. Au moment de l'octroi du contrat au printemps 2017, la SAAQ a analysé la rentabilité du programme sur une période de 15 ans¹¹. L'analyse incluait les coûts d'exploitation de la solution pour cette même durée de 15 ans¹². Durant la période de réalisation, la SAAQ s'en est aussi tenue à une période de 15 ans pour analyser la rentabilité du programme¹³.

Cependant, en 2020, la SAAQ a changé sa reddition de comptes au conseil d'administration et n'analysait alors la rentabilité qu'en fonction des coûts de développement et des bénéfices qui y étaient associés¹⁴. Les coûts de la récurrence étaient ainsi occultés dans les présentations¹⁵. La présidente-directrice générale de l'époque, Nathalie Tremblay, n'a aucun souvenir de la raison de ce changement¹⁶.

Ce type de variation dans la reddition de comptes n'a pas favorisé le suivi tout au long du programme. L'absence de définition préalable et stable d'un paramètre de reddition de comptes peut faire en sorte que la personne qui rend des comptes choisisse à dessein les données et les informations qui y figurent au détriment d'une information objective¹⁷.

Ensuite, des paramètres de coût et d'échéancier étaient à l'occasion absents des redditions de comptes de la direction de la SAAQ à son conseil d'administration. Ce fut notamment le cas durant une bonne partie des années 2019 et 2020, alors que la livraison 2 était en constante replanification¹⁸. Les tableaux de bord présentés au conseil d'administration omettaient certains indicateurs objectifs portant sur le respect du coût et de l'échéancier¹⁹. Dans certains cas, le budget de la livraison ou son coût ont même été retirés²⁰. Les paramètres objectifs de coût et d'échéancier étaient pourtant essentiels pour permettre au lectorat d'avoir une appréciation rapide et objective de l'avancement d'un projet ou d'un éventuel dérapage. Les retirer sous prétexte que la livraison est en replanification masquait précisément l'appréciation objective de l'ampleur de la replanification en cours.

De même, le phénomène de réallocation des enveloppes décrit au chapitre précédent a rendu le suivi de la situation financière plus complexe.

-
- 7 Pièce 74_P-1210, Courriel à Louise Savoie et envoi de l'Analyse comparative du plan de pérennité par rapport à un PGI, décembre 2014, p. 3.
- 8 Pièce 74_P-1076, Note au CTI-CV-CAP de la part de Nathalie Tremblay ayant pour objet « Bénéfices du plan stratégique – Amélioration des services à la clientèle et renouvellement des actifs technologiques », 27 février 2013; Pièce 74_P-1127, Présentation de la SAAQ intitulée « Présentation des bénéfices du plan stratégique », 27 février 2013, p. 3.
- 9 Pièce 14_P-13, CT général 214920, 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4 et 8.
- 10 Voir partie III, chapitre 8, section B (ii) (p. 232).
- 11 Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017, p. 15-18.
- 12 *ibid.*, p. 17.
- 13 Pièce 73_P-1013, Rencontre du 17 juin 2019 – Évaluation de la rentabilité, p. 3.
- 14 Comparer : Pièce 73_P-991.1, Présentation du suivi du projet CASA au CTI-CAPV, 17 septembre 2019, p. 15; Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9. Voir partie III, chapitre 12, section A (ii) (p. 335).
- 15 Voir partie III, chapitre 12, section A (ii), tableau 14 (p. 336).
- 16 Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 218-219.
- 17 Pièce 2_X-2099.1, Présentation PowerPoint Panel d'experts révisé novembre 2025, p. 223.
- 18 Voir partie III, chapitre 10, sections C (p. 293) et E (p. 300).
- 19 À titre d'exemple, voir Pièce 2_X-2347, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV pour la période se terminant le 26 janvier 2019, 20 février 2019, p. 3; Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV le 19 mars 2019, p. 3; Pièce 73_P-1041.1, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV le 3 décembre 2019, p. 6; Pièce 73_P-1015.1, Suivi du projet CASA présenté au conseil d'administration le 23 mars 2020, p. 10.
- 20 À titre d'exemple, voir Pièce 2_X-2347, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV pour la période se terminant le 26 janvier 2019, 20 février 2019, p. 3; Pièce 73_P-1041.1, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV le 3 décembre 2019, p. 10.
-

Les budgets du programme CASA étaient constamment révisés alors que la SAAQ faisait disparaître les prévisions et paramètres initiaux. À titre d'exemple, les budgets consacrés à chaque livraison évoluaient de mois en mois en cours de réalisation²¹. Lors du développement de la livraison 2, les indicateurs de coût et d'échéancier étaient bien souvent au vert, malgré les dérapages en cours²². La SAAQ réinitialisait les paramètres budgétaires, comme cela se fait couramment en gestion de projet, pour modifier le comparatif budgétaire au fur et à mesure des dépassements de coûts²³.

Les présentations de la SAAQ de l'évolution financière ont même changé a posteriori. À titre d'exemple, dans une présentation au conseil d'administration en juillet 2020, la direction de la SAAQ a présenté l'évolution de la situation financière et indiqué qu'en septembre 2019, l'allocation des enveloppes dans le contrat de l'Alliance était de 305 millions \$ pour le développement et de 153 millions \$ pour l'exploitation²⁴. Or, dans la présentation budgétaire de septembre 2019, le conseil d'administration a été informé que la répartition était plutôt de 284 millions \$ pour le développement et de 174 millions \$ pour l'exploitation²⁵. En septembre 2022, la direction a fait une présentation complète au conseil d'administration de l'évolution du budget du programme CASA depuis 2017. L'évolution historique qu'elle a alors présentée différait substantiellement des présentations faites au fil du temps²⁶.

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) a aussi constaté que « les informations présentées par le bureau du programme rendaient parfois difficile[s] l'évaluation et la comparaison au niveau de la progression des travaux²⁷ ». Bref, cette réallocation fréquente des sommes a affecté la constance de la reddition de comptes au conseil d'administration. Elle a augmenté le niveau de difficulté auquel il faisait face dans son travail, pour assurer les suivis qui s'imposaient, notamment.

Finalement, la Commission réitère que le phénomène de centralisation de la gouvernance du programme CASA, dont il a été question au chapitre 2 de la présente partie, a affecté la qualité de la reddition de comptes. L'équipe responsable de réaliser le programme a aussi présenté l'information financière sur son état, donc elle n'était pas le reflet d'un œil indépendant²⁸. Certaines redditions de comptes sont passées directement de l'équipe du programme au comité de direction sans que l'équipe des finances les valide de manière indépendante²⁹.

-
- 21** Comparer : Pièce 2_X-2348, Tableau de bord exécutif présenté au comité de direction pour la période du 26 juin au 5 septembre 2017, 25 septembre 2017, p. 10; Pièce 19_P-34, Suivi du chantier CASA du 21 mars 2018, p. 8; Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018, p. 10.
- 22** À titre d'exemple, voir Pièce 73_P-995, Présentation du CD-SAAQ au CTI-CAPV du 15 octobre 2020, p. 4-5; Pièce 2_X-2270, Présentation destinée au CA intitulée « Suivi du Projet CASA – Tableau de bord exécutif », 19 mars 2021, p. 4-5 et 10-11; Pièce 74_P-1639.14, Présentation au CTI-CAPV intitulée « Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif », 10 juin 2021, p. 6-7 et 21-22.
- 23** Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 325-329. Voir partie III, chapitre 12, section A (ii) (p. 335).
- 24** Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9.
- 25** Pièce 73_P-991.1, Présentation du suivi du projet CASA au CTI-CAPV, 17 septembre 2019, p. 15.
- 26** Comparer : Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP au conseil d'administration datée du 14 septembre 2022, p. 14-15 avec les présentations correspondantes : Pièce 73_P-1013, Rencontre du 17 juin 2019 – Évaluation de la rentabilité, p. 4; Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9.
- 27** Pièce 26_P-74, Notes et présentations de la DVIEP aux CTI-CVP et CTI-CAPV de 2014 à 2022, en liasse, p. 167.
- 28** Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 200.
- 29** Pièce 26_P-95A - 3, Partie 3 des Documents relatifs à la Solution de gestion de projets d'entreprise (SGPE), en liasse, p. 232; Témoignage de Marie-Sylvie Le Rouzès, 17 octobre 2025, p. 19.
-

B/ Le conseil d'administration a généralement pu jouer son rôle

Malgré la complexité de la reddition de comptes et 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, le conseil d'administration a reçu de l'information suffisante et exacte à chacune des grandes étapes du programme. Durant toute son exécution, le conseil d'administration a été assisté de son comité des technologies de l'information (CTI), qui a analysé plus en détail l'évolution du programme³⁰, plus tard conjointement avec le comité actif-passif et vérification (CAPV)³¹. La SAAQ a opté pour un calendrier de suivis selon lequel le nombre de rencontres auprès du CTI était augmenté³². Il ressort de la preuve que la direction de la SAAQ a informé dûment et régulièrement de l'avancement le CTI ou le comité mixte³³ auxquels siègent des membres du conseil d'administration, qui font rapport au conseil d'administration³⁴.

Tout d'abord, relativement au positionnement d'un PGI, le CTI a reçu une présentation en profondeur des paramètres décisionnels³⁵. Celle dont a bénéficié le conseil d'administration était beaucoup plus succincte et laissait entendre que trois modèles de développement technologique ont été étudiés durant le positionnement d'un PGI³⁶, ce qui, de l'avis de la Commission, n'est pas exact³⁷. Sur cette seule base, la Commission ne peut néanmoins conclure que le conseil d'administration n'était pas en mesure de prendre les décisions stratégiques nécessaires pour la SAAQ. Même après les problèmes qu'a connus le programme CASA, le témoignage des membres du conseil d'administration a démontré que la société d'État assumait son choix de recourir à un PGI³⁸.

Ensuite, en ce qui a trait au processus ayant mené à la conclusion du contrat avec l'Alliance, la Commission n'a aucun élément de preuve voulant que la direction de la SAAQ ait caché quoi que ce soit au conseil d'administration. Ce dernier a autorisé en 2015 la demande au Conseil du trésor pour obtenir une autorisation de tenir des appels d'offres selon des modalités particulières³⁹ et reçu un grand nombre d'informations sur le programme et son encadrement contractuel au moment d'autoriser la signature du contrat en 2017⁴⁰.

³⁰ Pièce 8_P-6, Présentation de la Société de l'assurance automobile du Québec, p. 26 et 46; Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 18-19.

³¹ Pour les comités du conseil d'administration, voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 1 (p. 51).

³² Pièce 74_P-1640.11, Révision du mode de gouvernance, p. 27; Témoignage de Karl Malenfant, 24 septembre 2025, p. 143-145.

³³ Pièce 35_P-164, Tableau de bord du 14 juin 2018; Pièce 42_P-263, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV le 19 mars 2019; Pièce 45_P-310, Tableau de bord exécutif du 7 juin 2022 présenté au comité mixte (CTIC-CAPV); Pièce 73_P-1041.1, Suivi du projet CASA, Tableau de bord exécutif présenté au CTI-CAPV le 3 décembre 2019.

³⁴ Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 87-90.

³⁵ Pièce 35_P-150, Présentation au CTI recommandant la poursuite des travaux du plan de pérennité du 18 février 2015.

³⁶ Pièce 2_X-2154, Présentation destinée au CA intitulée « Plan de pérennité (Positionnement PGI) », 26 février 2015, p. 3.

³⁷ Voir partie IV, chapitre 3 (p. 443-444).

³⁸ Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 220-222; Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 111-112; Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 51.

³⁹ Pièce 17_P-31, Procès-verbal CA SAAQ du 26 février 2015, p. 4; Pièce 2_X-2154, Présentation destinée au CA intitulée « Plan de pérennité (Positionnement PGI) », 26 février 2015, p. 6. Voir aussi Pièce 101_P-2479.8, Procès-verbaux du comité des technologies de l'information et de la cybersécurité (CTIC) [2010-2024], p. 310.

⁴⁰ Pièce 42_P-262, Procès-verbal du CA du 18 mai 2017, p. 5-6; Pièce 42_P-261, Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017.

Tout au long de l'augmentation des coûts de la livraison 2, le conseil d'administration a été informé régulièrement des dépassements en cours et de l'évolution des travaux de réconciliation des écarts⁴¹. Il a suivi les trois replanifications et constaté que les bénéfices du programme fondaient au fur et à mesure⁴². Selon Nathalie Tremblay, présidente-directrice générale de la SAAQ, le conseil d'administration a aussi donné des balises pour permettre à la direction de conclure le règlement à l'amiable – la transaction⁴³. La preuve démontre que les membres du CTI se sont intéressés à cette question et ont tenu une rencontre extraordinaire pour analyser plus en profondeur la transaction⁴⁴.

En juin 2022, alors que la direction proposait de conclure un avenant global de 222 millions \$ avec l'Alliance pour renflouer le contrat, le comité mixte du conseil d'administration a joué son rôle et a freiné les intentions de la direction⁴⁵. À son initiative, le débat a repris et mené à la stratégie contractuelle de septembre 2022, qui consistait à procéder par de multiples contrats pour poursuivre le programme CASA⁴⁶. L'orientation de la direction, qui souhaitait conclure un avenant qui ne serait pas publié au Système électronique d'appel d'offres (SEAO), était d'ailleurs apparente dans les documents présentés au conseil d'administration⁴⁷.

La Commission a déjà présenté son avis sur la décision de procéder au déploiement et, sur cet aspect précis, elle considère que la direction de la SAAQ a manqué de transparence⁴⁸.

Bref, sous réserve des exceptions que constituent la mention d'une étude sérieuse et documentée lors du positionnement d'un PGI et le degré de préparation à l'aube du déploiement, la Commission ne dispose pas d'éléments de preuve démontrant que la direction n'a pas été transparente envers le conseil d'administration par rapport au déroulement du programme. Les informations obtenues de la direction à l'époque satisfaisaient toujours les membres du conseil d'administration, après les événements qui ont mené à la création de la présente commission⁴⁹.

En somme, la reddition de comptes de la direction de la SAAQ à son conseil d'administration au cours du programme CASA a reposé sur des bases fluctuantes. La société d'État aurait eu avantage à établir des paramètres fermes pour faire le suivi du programme et à les maintenir tout au long de celui-ci. Néanmoins, la Commission ne peut conclure que cette reddition de comptes imparfaite a eu un effet significatif sur la capacité du conseil d'administration de jouer son rôle de supervision du programme. Cette instance a été impliquée à chaque grande étape du programme selon le niveau de participation usuel pour un organe chargé de l'orientation générale d'une société d'État.

⁴¹ Pièce 28_P-108, Procès-verbal de la rencontre CTI-CAPV du 13 février 2020, p. 3; Pièce 23_P-48, Procès-verbal du conseil d'administration de la SAAQ du 13 juillet 2020, p. 4-6; Pièce 28_P-99, Présentation au CTI-CAPV – Travaux de réconciliation CASA – 13 février 2020; Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020. Pour la réconciliation des écarts, voir partie III, chapitre 10, section E (p. 300).

⁴² Pièce 73_P-991.1, Présentation du suivi du projet CASA au CTI-CAPV, 17 septembre 2019, p. 15; Pièce 23_P-51.2, Présentation au CA du 13 juillet 2020, p. 9; Pièce 23_P-51, Présentation pour une discussion, 8 octobre 2020, p. 6; Pièce 71_P-952, Présentation de l'actualisation des bénéfices du projet CASA au CTI-CAPV, datée du 2 décembre 2021, p. 13.

⁴³ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 14-17 et 222. Pour la transaction, voir partie III, chapitre 10, section H (p. 314).

⁴⁴ Pièce 101_P-2479.9, Procès-verbaux du comité des technologies de l'information et du comité actif-passif et vérification (CTI-CAPV) [2015-2022], p. 134-136.

⁴⁵ Pièce 21_P-39, Procès-verbal de la réunion de la séance conjointe CTIC-CAPV du 7 juin 2022, p. 5-6. Voir partie III, chapitre 12, section D (iii) (p. 349).

⁴⁶ Voir partie III, chapitre 12, section F (i) (p. 354).

⁴⁷ Pièce 73_P-990, Stratégie contractuelle CASA présentée par la VPEN, la VPCAFCO et la VPRGAJP au conseil d'administration datée du 14 septembre 2022, p. 9. Voir partie III, chapitre 12, section F (iii) (p. 358).

⁴⁸ Voir partie IV, chapitre 8 (p. 471).

⁴⁹ Témoignage d'Anne-Marie Croteau, 20 mai 2025, p. 90-93; Témoignage d'André Caron, 15 mai 2025, p. 95; Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 34.

CHAPITRE 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 Carrefour des services d'affaires (CASA), la Société de l'assurance automobile du Québec (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, notamment durant le dérapage de la livraison 2, le cœur du programme CASA, qui comprend SAAQclic.

Ces redditions de comptes trompeuses ont principalement été remises aux parlementaires (section A) et à certains ministres et à leur cabinet (section B) de 2019 à 2023. La Commission conclut que le caractère trompeur des informations transmises est issu d'un comportement volontaire de la part de la société d'État visant à masquer les dépassements de coûts du programme (section C). Néanmoins, des autorités gouvernementales ont obtenu des informations exactes à certains moments, comme nous le verrons au prochain chapitre.

A/ La direction de la SAAQ a transmis de l'information fallacieuse aux parlementaires

Des informations trompeuses ont été transmises aux membres de l'Assemblée nationale durant plusieurs années pendant lesquelles le programme CASA était en cours de réalisation.

En 2019, la Commission de l'administration publique (CAP) a formellement demandé de recevoir de la part de la SAAQ un suivi annuel des travaux liés à son contrat avec l'Alliance¹. La CAP est un important organe du pouvoir législatif qui permet aux parlementaires de superviser l'action gouvernementale, et elle participe ainsi au principe du gouvernement responsable². Il s'agit d'un rouage essentiel de la transparence que doivent le gouvernement et ses organismes à la population.

La reddition de comptes qu'a fournie la SAAQ 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. Dès le premier suivi annuel remis à la CAP en mai 2020, la direction de la société d'État a camouflé les problèmes auxquels elle faisait face dans sa relation contractuelle avec l'Alliance. Alors que, selon la documentation interne, la direction considérait que la gestion du contrat était un problème (un indicateur rouge y figurait), elle affirmait explicitement l'inverse à la CAP³. À ce moment-là, la SAAQ et l'Alliance ne s'entendaient pas sur leur responsabilité respective relativement à des dépassements de coûts avoisinant les 135 millions \$⁴. Il est difficile de comprendre en quoi la gestion du contrat pouvait, dans ce contexte, se dérouler sans problème.

1 Pièce 73_P-999, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique - 2019, p. 6.

2 Voir partie II, chapitre 1, section D (i) (p. 44).

3 Voir partie III, chapitre 10, section F (iii) (p. 306); Pièce 73_P-1000, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique - 2020, p. 30.

4 Pièce 75_P-1647, Présentation au sujet de la réconciliation des écarts, datée du 12 décembre 2019, p. 19. Voir partie III, chapitre 10, section E (p. 300).

En mars 2021, la deuxième reddition de comptes à la CAP portant sur la situation au 31 décembre 2020 a été encore plus malhonnête que la précédente⁵. Le portrait qui y a été présenté était grandement inexact. À ce moment-là, la SAAQ venait de conclure un règlement à l'amiable dans le cadre duquel elle absorbait 231 millions \$ d'augmentation de coûts pour la réalisation du programme, sans compter d'autres sommes supplémentaires pour des ajouts de portée ou d'autres concessions à l'Alliance qui n'étaient pas en litige⁶. Le document remis à la CAP indiquait pourtant que la gestion du contrat se déroulait bien, que la SAAQ respectait l'échéancier de remboursement de sa dette (alors qu'elle savait qu'elle devait le renégocier) et que le report de la date de déploiement de la livraison 2 était dû à la pandémie de COVID-19 et à la pénurie de ressources humaines (sans mention de tous les éléments qui ont fait l'objet du litige avec l'Alliance)⁷.

Ainsi, sur les quatre documents qu'elle a remis à la CAP faisant état du programme CASA de juin 2019 à décembre 2021, la SAAQ a toujours inscrit un indicateur vert au sujet de la rentabilité de l'investissement. Pourtant, durant cette période, les prévisions de rentabilité initiale de 10 % sont passées de 6,3 % à pratiquement nulles (0,3 %) dès octobre 2020⁸. Cette dernière prévision comprenait d'ailleurs des bénéfices liés à des livraisons ultimement annulées, les livraisons 2.5 et 3⁹. La livraison 2.5 portait sur certaines fonctionnalités reportées de la livraison 2, dont la facturation jumelée du permis de conduire et de l'immatriculation, et la livraison 3, sur les fonctions d'assurance de la société d'État. Comment a-t-on pu affirmer aux parlementaires – sans donner de précision particulière – que le programme CASA était rentable, alors que la SAAQ ne prévoyait pratiquement plus aucun bénéfice pécuniaire? L'information inscrite sur les napperons, ces documents en format paysage qui résument des points saillants, laissait faussement croire aux parlementaires que le programme CASA se déroulait sans incidence financière significative.

En 2019, lorsque la CAP a demandé une reddition de comptes sur le contrat de la SAAQ avec l'Alliance, s'attendait-elle à ce que cette reddition se limite à la portion contractuelle des coûts d'un programme qui impliquait pourtant des efforts internes importants? Présenter à la CAP les coûts de développement ou les coûts totaux du programme aurait été plus transparent¹⁰, surtout dans un contexte où la société d'État utilisait les sommes prévues au contrat sans égard à leur affectation initiale (chapitre 9).

⁵ Pièce 73_P-1001, Documents relatifs à la Commission de l'administration publique – 2021, p. 38.

⁶ Voir partie III, chapitre 10, section H (i) (p. 314).

⁷ Voir partie III, chapitre 12, section B (iii) (p. 340).

⁸ Pièce 28_P-99, Présentation au CTI-CAPV – Travaux de réconciliation CASA – 13 février 2020, p. 6; Pièce 71_P-952, Présentation de l'actualisation des bénéfices du projet CASA au CTI-CAPV, datée du 2 décembre 2021, p. 13.

⁹ Voir partie III, chapitre 15, section F (ii) (p. 411).

¹⁰ Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 173-176. Sur la distinction entre la portion contractuelle, les efforts internes et les coûts totaux, voir partie IV, chapitre 6 (p. 454).

Au surplus, l'information trompeuse transmise aux parlementaires ne s'est pas limitée à la reddition de comptes annuelle demandée au sujet du contrat avec l'Alliance. En vue de certaines séances d'étude de crédits, la SAAQ a préparé de la documentation contenant des informations inexactes. En 2022, le document conçu pour permettre au ministre de répondre aux questions des parlementaires reprenait essentiellement le portrait présenté dans les documents remis à la CAP : outre les problèmes de recrutement de personnel, tous les indicateurs y étaient positifs¹¹. Les informations préparées par la société d'État en vue de l'étude des crédits du printemps 2023 étaient encore plus trompeuses. Pour rappel, à ce moment-là, l'un des partis d'opposition a demandé précisément de connaître le budget du programme CASA. Dans sa réponse, la SAAQ a contourné la question en n'indiquant pas le budget du programme, mais en rappelant plutôt le montant initial du contrat de 458 millions \$¹². À ce moment-là, il ne s'agissait d'ailleurs même plus du montant du contrat, compte tenu de la conclusion d'un avenant six mois plus tôt. À la réponse à une autre question du groupe d'opposition, la société d'État a indiqué un total des sommes dépensées dans le cadre du contrat significativement plus faible que la réalité (418 millions \$ plutôt que 478 millions \$)¹³. Le montant réel des sommes dépensées en vertu du contrat aurait mis en évidence que ce contrat ne pouvait plus être de 458 millions \$.

La Commission se désole du comportement de la SAAQ à l'égard des outils de contrôle des parlementaires. Malgré l'existence de mécanismes démocratiques expressément destinés à permettre aux parlementaires de jouer leur rôle de contrôle et de vérification des comptes du gouvernement, notamment des sociétés d'État, la SAAQ s'est assurée que les réponses données lui soient systématiquement favorables, sans égard à leur véracité. La SAAQ a faussé le portrait que les parlementaires ont obtenu du programme CASA.

B/ La direction de la SAAQ a transmis de l'information fallacieuse aux ministres et à leur cabinet

Dans plusieurs de ses interactions avec les ministres du gouvernement, la direction de la SAAQ a véhiculé la même information trompeuse que celle transmise aux parlementaires.

Cette transmission d'information tronquée a commencé dès les débuts du programme. En 2015, alors que le Conseil du trésor souhaitait avoir une estimation des coûts du contrat pour lequel la SAAQ demandait l'autorisation de déroger aux règles d'octroi des contrats publics, celle-ci a indiqué 200 millions \$, y compris l'exploitation sur 10 ans¹⁴. Les estimations internes à l'époque indiquaient plutôt un scénario réaliste de développement du programme à 269 millions \$ et des dizaines de millions de dollars supplémentaires pour en assurer l'exploitation¹⁵. Aucun scénario interne, même le plus optimiste¹⁶, ne prévoyait un programme à un coût aussi bas que 200 millions \$, et la SAAQ en était consciente¹⁷. La présidente-directrice générale de l'époque, Nathalie Tremblay, s'en est grandement déresponsabilisée en audience en indiquant avoir mis un chiffre, sans le contre-vérifier, pour satisfaire aux processus rigides du Conseil du trésor¹⁸.

¹¹ Pièce 52_P-481, Courriels du 27 avril 2022 sur l'étude des crédits.

¹² Voir partie III, chapitre 15, section B (p. 399).

¹³ Voir partie III, chapitre 15, section B (p. 398).

¹⁴ Pièce 14_P-13, CT général 214920, 21 avril 2015 (SAAQ), p. 4. Voir partie III, chapitre 5, section B (ii), (p. 168).

¹⁵ Voir partie III, chapitre 3, section C (vi), tableau 3 (p. 145).

¹⁶ Voir partie III, chapitre 3, section C (vi), tableau 4 (p. 146).

¹⁷ Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

¹⁸ Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 126-131.

Ensuite, en 2020, au moment où les dépassements de coûts de la livraison 2 sont devenus substantiels, la SAAQ a toujours adopté une attitude sécurisante auprès du gouvernement, ne communiquant jamais l'ampleur des augmentations. Nathalie Tremblay tenait des propos réconfortants auprès du ministre des Transports, François Bonnardel, et de son cabinet¹⁹. De l'avis de la Commission, il est possible qu'une direction rassure les autorités sur son niveau de contrôle d'un projet tout en étant transparente sur les écueils qu'il rencontre. Ce n'est pas ce qui s'est produit dans ce cas. À l'été 2020, la SAAQ a fait circuler au gouvernement un napperon indiquant qu'elle bénéficiait d'un « contrat ferme » avec l'Alliance²⁰. Comme indiqué dans un chapitre précédent²¹, le contrat avec l'Alliance n'a rien de « ferme ». À cette époque, la SAAQ l'a expurgé peu à peu d'éléments substantiels de sa portée, notamment en ce qui concerne l'exploitation (la récurrence) et la livraison 3.

Durant des mois, la SAAQ a maintenu le gouvernement dans l'ignorance de la conclusion d'une transaction qui a consacré le budget du programme CASA à 682 millions \$, plutôt qu'aux 375 millions \$ envisagés au départ²². Bien que, à titre de société d'État, la SAAQ bénéficie d'une grande autonomie dans les décisions portant sur sa gestion financière, la Commission est remplie d'incompréhension quant au fait qu'un dépassement de coûts de cette ampleur ne justifierait pas minimalement d'en informer le ministre responsable. L'indépendance dans la gestion de l'organisation et la transparence de l'information ne sont aucunement antinomiques.

Comme il en sera question dans le prochain chapitre, la Commission retient que le ministre des Transports, François Bonnardel, n'a appris le budget total du programme CASA qu'à l'hiver 2021²³. Encore une fois, même à ce moment-là, la SAAQ n'a pas été pas pleinement transparente. Elle a informé le ministre du coût total du programme, sans indiquer qu'il avait gonflé de plus de 300 millions \$ depuis ses débuts. François Bonnardel a d'ailleurs demandé à la SAAQ qu'elle lui soumette un suivi des coûts du programme, y compris les coûts internes, ce qu'elle a fait²⁴. Or, à la même période, dans le suivi du programme qu'elle a présenté au ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire, la SAAQ n'avait toujours pas indiqué les coûts internes de développement du programme²⁵.

¹⁹ Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 307).

²⁰ Pièce 50_P-452, Courriels au sujet de la rencontre du 3 juillet 2020 et napperon communiqué faisant état des enjeux du COVID-19 sur CASA en liasse, p. 3.

²¹ Voir partie IV, chapitre 9, section B (ii) (p. 476).

²² Voir partie III, chapitre 12, sections B (i) et (ii) (p. 336-340).

²³ Voir partie III, chapitre 12, section B (ii) (p. 340).

²⁴ Pièce 49_P-402, Échange de courriels entre la SAAQ et le MTQ, datés du 5 mars 2021; Pièce 57_P-666, Courriel de convocation TEAMS de la rencontre du 28 septembre 2021, avec document joint en liasse.

²⁵ Pièce 57_P-660, Courriel entre Julie Bérubé et Marie-Joëlle Dorval-Robitaille du 10 septembre 2021, avec note d'information en liasse, p. 3. Voir partie III, chapitre 12, section B (iv) (p. 342).

La Commission constate que, en 2022, alors que la SAAQ a étudié la possibilité de conclure un avenant de 222 millions \$ au contrat avec l'Alliance, elle n'en a jamais informé le gouvernement²⁶. La Commission retient aussi qu'en juin 2022, la direction de la SAAQ n'a pas clairement informé Alain Généreux, le conseiller politique du ministre des Transports, du fait que la société d'État songeait à augmenter de manière substantielle le contrat avec l'Alliance²⁷. La SAAQ a toutefois remis une présentation plus détaillée sur cette question au secrétaire général du gouvernement, Yves Ouellet, en septembre 2022²⁸. La Commission est d'avis que, à ce moment-là, la SAAQ a physiquement remis l'information au secrétaire général, mais qu'elle n'a pas attiré l'attention de celui-ci sur l'avenant à venir²⁹. Quoi qu'il en soit, la SAAQ n'a pas informé le gouvernement de la conclusion d'un avenant de 45,7 millions \$ en novembre 2022. En fait, comme indiqué dans la précédente partie, le montant de cet avenant a été fixé précisément pour en éviter la publication³⁰. L'intention de conclure cet avenant était d'ailleurs absente des présentations que la SAAQ a faites au gouvernement en octobre et novembre 2022, notamment à la nouvelle ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault³¹. Ces présentations ont eu lieu environ deux semaines avant l'octroi de l'avenant et se sont limitées à indiquer que les budgets de septembre 2020 étaient respectés.

La SAAQ a continué de transmettre des informations trompeuses au gouvernement jusqu'au début de l'année 2023. En vue de la conférence de presse portant sur le lancement du portail SAAQclic, la SAAQ a préparé des informations destinées à Geneviève Guilbault. Dans ce document visant à ce qu'elle informe le public au sujet du programme CASA, la SAAQ a indiqué de manière alambiquée que le coût du projet était de 458 millions \$³². Cette affirmation est fausse. Ce montant ne représente ni le budget de développement du programme CASA, qui comprend les efforts internes (682 millions \$), ni le montant du contrat à ce moment-là (504 millions \$). Cette duperie a au surplus été commise volontairement, comme le détaille la prochaine section.

C/ La direction de la SAAQ a volontairement menti dans ses redditions de comptes

La Commission est d'avis que les informations fallacieuses transmises par la SAAQ aux parlementaires et au gouvernement ne sont pas le fruit d'erreurs d'inattention. Elles dépassent même le comportement – fréquent, mais malheureux – où une organisation embellit inconsciemment le portrait de ses projets afin de se présenter sous un jour favorable en public. De l'avis de la Commission, les redditions de comptes trompeuses de la SAAQ sont le fruit 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.

Quatre éléments de preuve particulièrement significatifs amènent la Commission à conclure à un comportement volontaire.

²⁶ Voir partie III, chapitre 12, section D (iii) (p. 347).

²⁷ Voir partie III, chapitre 12, section D (iv) (p. 349).

²⁸ Pièce 45_P-317, Courriel du 6 septembre 2022 de Geneviève Pouliot à Marie-Ève Beaulieu avec présentation de la stratégie contractuelle en liasse.

²⁹ Voir partie III, chapitre 12, section F (ii) (p. 355-356).

³⁰ Voir partie III, chapitre 12, section F (iii) (p. 357).

³¹ Voir partie III, chapitre 13, section C (p. 374-375).

³² Voir partie III, chapitre 13, section C (ii) (p. 375).

Premièrement, les circonstances de la découverte, par le ministre des Transports, du coût total du programme sont révélatrices. Alain Généreux, conseiller politique du ministre des Transports François Bonnardel, a appris l'ordre de grandeur du coût total du programme CASA au détour d'une conversation sur divers sujets avec le vice-président aux affaires publiques et à la stratégie de prévention routière de la SAAQ, Dave Leclerc. La présidente-directrice générale de la société d'État de l'époque, Nathalie Tremblay, a pourtant eu plusieurs rencontres avec des membres du gouvernement à l'automne 2020, sans jamais les informer d'une telle chose³³. Il est légitime de se demander quand le gouvernement aurait été informé des dépassements de coûts, n'eût été une conversation fortuite entre Alain Généreux et Dave Leclerc. Cet événement a amené le ministre des Transports, François Bonnardel, en février 2021, à exiger de la SAAQ un portrait complet des coûts du programme³⁴. En audience devant la Commission, Nathalie Tremblay s'est souvenue – même quatre ans et demi après les événements – qu'il s'agissait du premier moment où elle a communiqué l'information sur les coûts totaux du programme au gouvernement³⁵. Ce souvenir précis met en lumière comment la société d'État était consciente d'avoir réussi jusqu'à ce moment-là à ne pas divulguer cette information pourtant si simple et centrale.

Deuxièmement, alors que la SAAQ devait, à partir de février 2021, préparer un napperon pour le ministre des Transports François Bonnardel afin de faire un suivi spécifique sur les coûts totaux du programme, elle a continué en parallèle à utiliser un autre modèle de napperon pour sa reddition de comptes au ministre de la Cybersécurité et du Numérique³⁶. Une fois un napperon indiquant les coûts totaux de développement préparé pour le ministre des Transports, qu'est-ce qui justifierait qu'un autre modèle – sans les coûts totaux – soit utilisé pour un autre ministre? La Commission ne peut qu'y voir une volonté de limiter la diffusion de l'information sur les coûts totaux du programme CASA ou, à tout le moins, un manque flagrant de rigueur sur cet aspect.

Troisièmement, en janvier 2023, aux fins de la conférence de presse portant sur le lancement de SAAQclic mentionnée ci-dessus, un document préparé par un conseiller en communication de la SAAQ présentait l'information complète sur les coûts du programme, notamment sur le budget total de 682 millions \$ et la conclusion d'un avenant de 45,7 millions \$. Ce conseiller a explicitement indiqué sur le projet de document que ces informations n'étaient pas publiques et qu'elles avaient très peu circulé. Il a mentionné que le coût total du programme CASA est « déjà partagé notamment [au] CA spécial fin octobre et dans le cahier de transition [du] nouveau cabinet³⁷ ». Il a ajouté : « Une décision finale sur le contenu de la réponse doit être prise avec le PDG [président-directeur général]³⁸. » Pourquoi un conseiller en communication, qui n'est pas cadre à la SAAQ, serait-il au courant de la circulation si restreinte d'informations pourtant simples sur le déroulement du programme? Pourquoi la diffusion d'informations financières de base sur le programme nécessiterait-elle l'approbation du président-directeur général? Pour rappel, la version finale du document a été expurgée des informations véridiques, ne contenant qu'une phrase sibylline indiquant que « [l]e développement du projet respecte le contrat initial de 458,4 M\$³⁹ ».

³³ Voir partie III, chapitre 12, section B (i) (p. 336-338).

³⁴ Voir partie III, chapitre 12, section B (ii) (p. 340).

³⁵ Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 245-246 et 250-251.

³⁶ Pièce 57_P-660, Courriel entre Julie Bérubé et Marie-Joëlle Dorval-Robitaille du 10 septembre 2021, avec note d'information en liasse, p. 3. Voir partie III, chapitre 12, section B (iv) (p. 341).

³⁷ Pièce 74_P-1618, Courriel de Gino Desrosiers à Audrey Chaput intitulé « SAAQclic pour le cabinet et envoi de la version allégée du QR », 18 janvier 2023, p. 3.

³⁸ *ibid.*, p. 3.

³⁹ Pièce 53_P-535.9, Courriel communiqué lancement SAAQclic, 19 janvier 2023, p. 3.

Quatrièmement, la Commission a obtenu une copie d'un clavardage entre Pierre E. Rodrigue, dirigeant principal de l'information (DPI), et Karl Malenfant, à ce moment-là vice-président à l'expérience numérique, qui démontre sans ambiguïté la manière dont la SAAQ contournait les questions sur les coûts totaux du programme⁴⁰. En mars 2023, alors que Pierre E. Rodrigue a demandé à Karl Malenfant les coûts totaux du programme en vue de préparer une note pour le premier ministre du Québec, François Legault, Karl Malenfant a précisément répondu : « Le chiffre que nous avons rendu publique [*sic*] est le contrat de 458 M\$⁴¹. » À une question claire concernant « le montant du budget de CASA approuvé par [le] CA⁴² », le dirigeant de la SAAQ a transmis une information malhonnête portant sur le contrat. Il s'agit du même manège que celui décrit à la section A ci-dessus concernant les parlementaires.

En conclusion, trop d'éléments concordent pour retenir que la succession d'erreurs dans les redditions de comptes est le fruit du hasard ou d'une mauvaise préparation. La Commission constate une volonté consciente de la direction de la SAAQ de cacher les informations. Rappelons que les événements ci-dessus se sont déroulés alors que la société d'État ne respectait de surcroît pas ses obligations en vertu de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGRI) concernant l'autorisation des projets technologiques et la publication des informations au Tableau de bord des ressources informationnelles⁴³. Ces manquements aux règles encadrant les projets informatiques ont accentué la gravité des informations trompeuses transmises aux membres du gouvernement.

La reddition de comptes volontairement erronée s'est déroulée alors que Nathalie Tremblay était présidente-directrice générale de la SAAQ jusqu'en 2022. Les témoignages concordent d'ailleurs à savoir qu'elle a indiqué à quelques reprises que les replanifications de la livraison 2 n'avaient pas d'incidence sur les coûts du programme⁴⁴ ou que la livraison 2 se déroulait bien⁴⁵, ce qui, dans les deux cas, était faux. Le maintien du gouvernement dans l'ignorance des informations exactes sur le programme CASA s'est poursuivi avec le président-directeur général suivant, Denis Marsolais, de 2022 à 2023. Plusieurs des éléments de preuve exposés ci-dessus et dans la partie précédente montrent que Karl Malenfant a participé, sous la gouverne de ces deux personnes qui se sont succédé à la présidence-direction générale, à la transmission d'informations trompeuses à des représentantes et représentants de l'État. Sous ces têtes dirigeantes, la Commission note que la directrice des relations gouvernementales et du soutien administratif, Nadia Fournier, était pratiquement mise à l'écart de toute communication gouvernementale portant sur le programme CASA⁴⁶. Cette situation est anormale. La qualité de l'information transmise au gouvernement ne s'est améliorée que lorsqu'Éric Ducharme a été nommé à la présidence-direction générale au printemps 2023⁴⁷.

Bref, la Commission est d'avis que la direction de la SAAQ avant l'arrivée d'Éric Ducharme au printemps 2023 a volontairement menti aux parlementaires et au gouvernement sur les coûts du programme CASA.

⁴⁰ Voir partie III, chapitre 14, section D (iii) (p. 394).

⁴¹ Pièce 74_P-1639.16, Échanges portant sur la note au Premier ministre entre Karl Malenfant et Pierre E. Rodrigue, 21 mars 2023.

⁴² *ibid.*

⁴³ Voir partie III, chapitre 11 (p. 318).

⁴⁴ Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 246, 257 et 285-286; Témoignage d'Éric Ducharme, 28 août 2025, p. 37; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 223-224.

⁴⁵ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 176-177; Pièce 56_P-577, Document annoté par Pierre E. Rodrigue lors de la rencontre du 2 octobre 2020 avec Nathalie Tremblay, p. 3; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 156.

⁴⁶ Témoignage de Nadia Fournier, 4 septembre 2025, p. 72-73, 85, 88-90, 94-97, 101-103, 111-117 et 125-128.

⁴⁷ Voir partie III, chapitre 15, section B (p. 398).

CHAPITRE 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 qu’a livrée à l’État la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ), dont traite le chapitre précédent, des membres du gouvernement et quelques fonctionnaires ont obtenu à différents moments certaines informations fiables sur les problèmes dans le déroulement du programme Carrefour des services d’affaires (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. Le chapitre précédent indique que les mensonges se sont concentrés principalement de 2019 à 2023, alors que les coûts augmentaient de façon fulgurante. L’état de la connaissance des autorités gouvernementales est donc nettement distinct selon qu’on se trouve avant, pendant ou après ces quatre années critiques. Le portrait que la Commission dresse de qui savait quoi et quand est conséquemment divisé en trois : lors la période préparatoire qui a mené au programme CASA et pendant les débuts de sa réalisation (section A), durant la période de hausse des coûts (section B) et après le déploiement catastrophique de la livraison 2, lorsque les têtes dirigeantes de la SAAQ ont changé (section C).

A/ La préparation du programme, la conclusion du contrat et les débuts de la réalisation (de 2013 à 2019)

À une exception près, la Commission constate que le gouvernement et l’administration publique avaient à leur disposition toutes les informations nécessaires sur le déroulement du programme CASA, autant lors de sa planification que dans les premières années de sa réalisation.

Le gouvernement s’est impliqué plus sérieusement dans les efforts de modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ qui ont mené au programme CASA entre 2013 et 2015 avec les décisions de lui conférer certains privilèges. En 2013, malgré un contexte de contrôle des dépenses publiques, le Conseil du trésor a autorisé la société d’État à augmenter son effectif en équivalents à temps complet (ETC) pour la soutenir dans son projet de moderniser ses systèmes informatiques¹. En 2014, il l’a dispensée des obligations relatives au suivi des projets technologiques, notamment l’obligation d’informer le dirigeant principal de l’information (DPI) des dépassements de coûts d’un projet². Parallèlement, le Conseil des ministres a adopté un décret qui lui retirait l’obligation de faire approuver tous ses projets informatiques par son conseil d’administration³. Puis, en 2015, le Conseil du trésor a autorisé la SAAQ à tenir des appels d’offres selon des modalités qui se distinguaient de ce qui était prévu à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)⁴. Dans ce dernier cas, la société d’État a donné une information erronée au Conseil du trésor au sujet de l’envergure du contrat à venir, le dépeignant comme étant d’une valeur approximative de 125 millions \$, alors que les estimations internes étaient beaucoup plus élevées⁵.

¹ Voir partie III, chapitre 1, section A (p. 119); Pièce 24_P-53, CT général du 21 mai 2013, p. 3.

² Voir partie III, chapitre 2, section A (i) (p. 127); Pièce 24_P-56, Demande du CT 213662, 18 février 2014.

³ Voir partie III, chapitre 2, section A (ii) (p. 128); Pièce 16_P-29, Décret 245-2014, 5 mars 2014.

⁴ Voir partie III, chapitre 5, section C (p. 171).

⁵ Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168-169).

Cette série de décisions n'est pas à la source des dérapages qu'a connus le programme CASA. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre 2 de la présente partie, elles ont conféré à la SAAQ un degré de liberté supérieur à ce que prévoit la réglementation québécoise usuelle. La société d'État a pu tenir des appels d'offres et signer un contrat comportant nombre d'innovations qui n'ont pas toutes eu des retombées positives lors du déroulement du programme⁶. De même, le décret de 2014 exemptant la SAAQ des règles en matière d'autorisation de projets a rendu plus difficile pendant plusieurs années, pour le DPI, le suivi du programme CASA⁷. Bref, le programme CASA était non seulement piloté par une société d'État disposant à la base d'une certaine autonomie par rapport à l'État central, mais le gouvernement a accentué à certains égards cette liberté d'action.

À l'exception des représentations quant aux estimations du coût du programme en 2015, le gouvernement a été globalement bien informé des étapes préparatoires du programme et des débuts de sa réalisation. La SAAQ a fait rapport au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du déroulement de l'appel d'offres⁸. Le ministre des Transports en poste au moment de la signature du contrat avec l'Alliance, Laurent Lessard, n'a toutefois été informé du contrat avec l'Alliance que plusieurs mois plus tard⁹. Il a toutefois admis que, du moment où la société d'État disposait des autorisations nécessaires, elle n'était pas dans l'obligation de l'en informer¹⁰.

Au démarrage du programme CASA en 2017, le gouvernement et l'administration publique soutenaient de manière générale cette transformation numérique. Afin de laisser une liberté financière suffisante à la SAAQ, le ministère des Finances du Québec (MFQ) a accepté de repousser l'échéance pour le remboursement de sa dette¹¹, le Conseil du trésor lui a accordé un plan d'augmentation de son effectif¹² et le Conseil des ministres l'a autorisée à obtenir un régime d'emprunts de 704 millions \$¹³. En revanche, au tournant de l'année 2017-2018, l'Assemblée nationale a mis fin aux dérogations qu'avait obtenues la société d'État en 2014 quant à l'encadrement de ses projets en ressources informationnelles. Cette décision n'a toutefois pas été pleinement appliquée¹⁴.

Bref, durant cette période, les relations entre la SAAQ, le gouvernement et l'administration publique se sont déroulées sans anicroche particulière. 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. Il a obtenu en contrepartie l'information nécessaire et exacte sur ses démarches¹⁵. Certaines des premières embûches du programme CASA étaient d'ailleurs connues, notamment en raison de l'article qu'a publié *Le Journal du Québec* à ce sujet en avril 2018¹⁶.

⁶ Voir aussi partie IV, chapitres 1, 4 et 5 (p. 422, 447, 451).

⁷ Voir partie III, chapitre 11, section B (ii) (p. 324-325).

⁸ Pièce 74_P-1307, Topo synthèse sur processus d'acquisition d'un PGI (1); Pièce 74_P-1308, Topo synthèse sur le processus d'acquisition d'un PGI, reddition étape F (2).

⁹ Témoignage de Laurent Lessard, 18 août 2025, p. 35 et 49-51.

¹⁰ *ibid.*, p. 35.

¹¹ Pièce 92_P-1965, Entente de perception des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules routiers, signée le 1^{er} décembre 2017.

¹² Pièce 62_P-752, CT général 218058, 29 août 2017.

¹³ Pièce 91_P-1942, Décret 1291-2017 du 20 décembre 2017 instituant un régime d'emprunts valide jusqu'au 31 décembre 2022. Voir partie III, chapitre 9, section A (p. 255).

¹⁴ Voir partie III, chapitre 11, section C (p. 326).

¹⁵ À l'exception de l'estimation des coûts du programme transmise au Conseil du trésor en 2015. Voir partie III, chapitre 5, section B (ii) (p. 168).

¹⁶ Pièce 47_P-360, Article du *Journal de Québec* intitulé « Risques de dérapage autour d'un mégaprojet informatique d'un demi-milliard de dollars à la SAAQ ». Voir partie III, chapitre 9, section G (p. 279).

B/ L'augmentation des coûts du programme (de 2019 à 2023)

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. Cependant, il importe de distinguer à cet égard l'information connue de la sphère politique (sous-section i) de celle connue de l'appareil administratif de l'État (section ii).

(i) La sphère politique

Du côté politique, les autorités gouvernementales ont globalement été tenues dans l'ignorance des difficultés du programme CASA. Comme relaté dans le précédent chapitre, la SAAQ n'a pas fait preuve de transparence quant au dérapage de la livraison 2, qui couvrait les processus de deux de ses quatre missions et comprenait SAAQclic. En 2020, le ministre des Transports, François Bonnardel, et le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, Éric Caire, ont néanmoins été informés que son déploiement allait être retardé¹⁷. Toutefois, l'attitude rassurante, et parfois trompeuse, de la société d'État a empêché le gouvernement de savoir que les conséquences financières de la perte de contrôle en cours étaient substantielles¹⁸.

La Commission constate qu'à partir de l'année 2021, le gouvernement a finalement obtenu l'information que le programme CASA avait un budget de développement de 682 millions \$. En février 2021, la direction de la SAAQ a rencontré le ministre des Transports, François Bonnardel, et lui a exposé clairement que le budget de développement du programme ne se limitait pas à un contrat de 458 millions \$, mais comprenait des coûts internes qui portaient le coût d'implantation de la suite de PGI à 682 millions \$¹⁹. Quant au ministre de la Cybersécurité et du Numérique, Éric Caire, il n'aurait pris connaissance de cette situation qu'un an et demi plus tard, en juin 2022²⁰. Quoique cela soit possible, l'information sur les coûts de développement était disponible à Éric Caire bien avant cette date. En effet, en septembre 2021, le cabinet de François Bonnardel avait alerté le cabinet d'Éric Caire au sujet de la problématique des coûts du programme CASA²¹. Le sous-secrétaire d'Éric Caire, Pierre E. Rodrigue, qui était également DPI, avait obtenu à ce moment-là l'information sur le coût de développement du programme²². La Commission est donc d'avis que le gouvernement connaissait les coûts révisés du développement du programme CASA (682 millions \$) au début de l'année 2021.

Cependant, les propos sécurisants de la direction de la SAAQ concernant le déroulement du programme tempéraient la portée des informations transmises au gouvernement en 2021. La direction réitérait le caractère ferme du contrat²³ et n'informait les acteurs politiques que du budget actuel et non pas de son évolution depuis 2017. La société d'État a donc passé sous silence l'augmentation substantielle des coûts qui s'est produite de 2019 à 2021. Les quelques représentants du gouvernement informés du budget de 682 millions \$ comprenaient qu'il n'était que légèrement plus élevé que le budget initial²⁴. De même, la Commission ne dispose d'aucun élément de preuve voulant que la SAAQ ait fait un portrait des coûts d'exploitation – la récurrence – qu'a engendrés la suite de PGI après son implantation.

¹⁷ Voir partie III, chapitre 10, section F (ii) et (iv) (p. 305 et 307).

¹⁸ Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 307).

¹⁹ Voir partie III, chapitre 12, section B (ii) (p. 340).

²⁰ Témoignage d'Éric Caire, 27 août 2025, p. 141.

²¹ Voir partie III, chapitre 12, section B (iv) (p. 341).

²² Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 255-256; Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 26 août 2025, p. 10 et 19.

²³ Voir partie III, chapitre 10, section F (iv) (p. 350).

²⁴ Témoignage de Pierre E. Rodrigue, 25 août 2025, p. 185; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 149-151, 164 et 242.

Le même constat s'applique lorsque Geneviève Guilbault est devenue ministre des Transports et de la Mobilité durable en octobre 2022, en remplacement de François Bonnardel. Elle avait à sa disposition les coûts de développement du programme (682 millions \$)²⁵, mais la preuve n'indique pas qu'elle a été informée de leur historique. En fait, c'est tout le contraire. Lors de la première rencontre significative portant sur le programme CASA, la direction de la SAAQ a remis à Geneviève Guilbault une présentation contenant l'information laconique selon laquelle « [l]es budgets confirmés en septembre 2020 [étaient] respectés²⁶ ». Pour une interlocutrice qui n'avait pas nécessairement connaissance de l'évolution des coûts du programme CASA et de la pratique de la société d'État d'en réinitialiser les budgets, cette information a faussement laissé croire qu'il n'y avait pas de dépassements de coûts importants. De même, la transition entre le cabinet de François Bonnardel et celui de Geneviève Guilbault a été sommaire²⁷. Cela a fait en sorte qu'une certaine méfiance développée au sein du premier à l'égard de la SAAQ ne s'est pas transmise au deuxième.

De même, la Commission est d'avis que ni le cabinet de François Bonnardel ni celui de Geneviève Guilbault n'ont été clairement informés en 2022 de l'existence d'une stratégie contractuelle visant à augmenter la valeur du contrat avec l'Alliance²⁸.

(ii) La sphère administrative

La situation n'a pas été la même sur le plan administratif. En raison de différentes obligations lui incombant, la SAAQ a transmis des informations plus complètes au MFQ sur le dérapage financier du programme. En juillet 2020, Francine Lépinay, vice-présidente aux finances et au contrôle organisationnel de la société d'État, a informé des fonctionnaires du MFQ que la replanification de la livraison 2 allait avoir « des impacts importants sur les résultats de la Société » et que cette dernière allait sans doute devoir « revoir l'échéancier du remboursement du déficit cumulé²⁹ ». En 2021, le MFQ a constaté les difficultés financières de la SAAQ, notamment en raison du prolongement de la livraison 2³⁰. En janvier 2022, un directeur de la Vice-présidence aux finances et au contrôle organisationnel de la SAAQ lui a transmis un document indiquant que les investissements du programme CASA avaient passé « de 376 M\$ en 2017 (planification initiale) à 682 M\$ » et que ce facteur expliquait en partie l'augmentation importante du déficit³¹. Il s'agit du seul document à la disposition de la Commission qui indique que la SAAQ a transmis à un ministère une information claire, non seulement sur l'augmentation des coûts du programme, mais aussi sur son lien avec la détérioration de la situation financière de la SAAQ.

Bref, entre 2020 et 2022, des informations plus explicites ont été transmises à des fonctionnaires de l'État quant aux impacts financiers des replanifications de la livraison 2.

²⁵ Pièce 55_P-536, Cahier de breffage présenté à la ministre Geneviève Guilbault, 21 octobre 2022, p. 610.

²⁶ Pièce 45_P-323, Présentation du 2 novembre 2022 à la VPM et au MTMD, p. 19.

²⁷ Témoignage de Dave Gravel, 22 août 2025, p. 13-18; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 329-332, 342-343; Pièce 49_P-424, Courriel d'Alain Généreux à Sébastien Lépine, daté du 18 octobre 2022 à 17 h 40.

²⁸ Voir partie III, chapitre 12, section D (iv) (p. 349) et chapitre 13, section C (ii) (p. 374).

²⁹ Pièce 92_P-1967, Échange de courriels entre Francine Lépinay, Samir Hareb et Marc Sirois du 23 juillet 2020 – Avancement des travaux du projet CASA de la SAAQ et remboursement du déficit cumulé, p. 1.

³⁰ Pièce 92_P-1968, Courriel du 26 octobre 2021 de Francine Lépinay à Samir Hareb et autres, en vue de la rencontre du 26 octobre 2021, avec documents « Renouvellement d'ententes » en liasse, p. 3; Pièce 92_P-1969, Courriel du 25 novembre 2021 d'Annie Larivière à Samir Hareb, avec document « État de situation » en liasse, p. 3.

³¹ Pièce 29_P-1971, Échange de courriels du 18 au 24 janvier 2022 entre Samir Hareb, Rémi Crépin, Vincent Bourque, avec document en liasse, p. 5.

Ces informations plus claires ne se sont toutefois pas rendues au ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) ou à sa forme antérieure de sous-secrétariat au Conseil du trésor. Pourtant, il s'agissait de l'organe de l'administration publique qui était le plus à même de suivre l'évolution du programme CASA. Comme relaté ci-dessus, le DPI, Pierre E. Rodrigue, n'a eu connaissance qu'en septembre 2021 des coûts de développement du programme CASA, et ce, sans avoir l'information quant à l'historique d'augmentation des coûts. Or, dans le cas de cet organe, le Commission ne peut que conclure qu'il a participé lui-même à l'indisponibilité de l'information. À l'été 2020, avant la création du MCN, le DPI et son sous-secrétariat ont réalisé que la reddition de comptes de la SAAQ au Système intégré de gestion des ressources informationnelles (SIGRI) et au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles n'était pas conforme³². Or, devant le constat d'une reddition de comptes parcellaire de la SAAQ, voire en contravention de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGRI), le DPI n'a pas continué son suivi de manière à s'assurer que la société d'État respectait le cadre réglementaire³³. Devant cette situation, la SAAQ et le DPI ont plutôt travaillé sur une nouvelle exonération pour la première de certaines obligations de la LGRI³⁴, mais ce projet est tombé dans l'oubli³⁵. La SAAQ a donc continué à agir en marge de l'encadrement de la LGRI sans que le DPI l'inquiète. La société d'État a ainsi participé à la mauvaise qualité de l'information disponible au DPI, mais ce dernier n'est pas intervenu avec fermeté pour mettre fin à une situation problématique connue.

De même, le secrétaire général du gouvernement, Yves Ouellet, a obtenu, en septembre 2022, un document exposant la stratégie de la SAAQ au regard du contrat avec l'Alliance. La Commission retient toutefois que la SAAQ n'a pas précisément abordé avec le plus haut fonctionnaire ni le sujet du dépassement de coûts du programme ni celui de l'augmentation de la valeur du contrat³⁶.

*

Bref, entre 2019 et 2023, en raison de la volonté de la SAAQ de masquer les dépassements de coûts du programme CASA exposée au chapitre précédent, les informations à la disposition des acteurs politiques étaient limitées. Ces personnes ont appris l'existence des coûts de développement du programme en 2021, mais n'ont pas eu accès à leur historique ni aux coûts associés à l'exploitation de la solution une fois implantée. Cependant, des fonctionnaires du MFQ ont eu davantage d'information sur le programme en raison des obligations financières de la SAAQ envers ce ministère. En raison de la segmentation dans la transmission de l'information et en l'absence de communication, d'une part, entre les cabinets ministériels et, d'autre part, avec le MFQ, les acteurs politiques ont eu accès à un certain portrait des coûts du programme CASA, mais il restait partiel.

³² Voir partie III, chapitre 11, section C (i) (p. 327).

³³ Voir partie III, chapitre 11, section C (v) (p. 331).

³⁴ Voir partie III, chapitre 11, section C (iii) (p. 328).

³⁵ Voir partie III, chapitre 11, section C (iv) (p. 330).

³⁶ Voir partie III, chapitre 12, section F (ii) (p. 355).

C/ La période suivant le déploiement de la livraison 2 (de 2023 à 2025)

Dans la première moitié de 2023, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la SAAQ a cessé de masquer les informations financières complètes sur le programme CASA. La Commission constate qu'à partir de ce moment-là, le gouvernement a obtenu l'information exacte sur les suites à donner au programme CASA.

Tout d'abord, en avril 2023, la SAAQ a mentionné pour la première fois au gouvernement l'existence d'un avenant de 45,7 millions \$ au contrat avec l'Alliance. Cette information se trouvait dans les fiches d'actualité que préparait la SAAQ pour la ministre des Transports et de la Mobilité durable, Geneviève Guilbault, en vue de l'étude des crédits du printemps 2023³⁷. La Commission retient du témoignage de Geneviève Guilbault qu'elle n'a pas pris connaissance de cette information³⁸, mais que celle-ci était disponible.

Quoi qu'il en soit, à partir de juin 2023, la Commission ne constate aucun manquement de la part de la SAAQ dans la reddition de comptes et, conséquemment, que les membres du gouvernement ont obtenu l'information juste sur sa décision de renflouer le contrat avec l'Alliance. En juin 2023, le nouveau président-directeur général, Éric Ducharme, a rencontré la ministre Geneviève Guilbault. Il lui a présenté la situation du contrat avec l'Alliance et la volonté de la société d'État de conclure un deuxième avenant³⁹. La nouvelle secrétaire générale du gouvernement, Dominique Savoie, a reçu la même information un mois plus tard⁴⁰. Celle-ci a aussi été acheminée à la directrice des communications du premier ministre, François Legault, et à l'un de ses conseillers politiques en août 2023⁴¹. Bref, plusieurs représentants de l'État ont été mis au courant en 2023 de la décision de la SAAQ d'augmenter la valeur du contrat avec l'Alliance. Il en a été de même lorsqu'elle a conclu un troisième avenant en 2024. Geneviève Guilbault et Dominique Savoie ont toutes deux été dûment informées⁴².

L'information transmise concernant les avenants au contrat avec l'Alliance ne retraçait cependant pas l'historique complet de l'évolution des coûts de CASA. Dès l'été 2023, le développement du programme CASA était terminé, et la solution technologique passait en mode exploitation. Les dépassements de coûts de développement du programme CASA étaient en grande partie déjà actés.

³⁷ Pièce 53_P-504, Courriel de Marie-Pier Moreau à Dave Gravel intitulé « Fiches – Transition numérique », 27 avril 2023, p. 6.

³⁸ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 315-320 et 323-325.

³⁹ Voir partie III, chapitre 15, section C (ii) (p. 400).

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ Pièce 63_P-805, Courriel du 10 août 2023 entre Maxime Roy et Laurence Belcourt-Lamarche et ses napperons en liasse, p. 14.

⁴² Voir partie III, chapitre 15, section C (iii) (p. 403).

En somme, la connaissance des membres du gouvernement et de l'administration publique du déroulement du programme CASA varie dans le temps et selon le ou la destinataire de l'information. Jusqu'en 2019, le gouvernement et l'administration publique ont reçu, à une exception près, un portrait fidèle de la réalisation de la transformation numérique de la SAAQ. La situation a changé en 2019 en raison du comportement de la société d'État consistant à masquer les dépassements de coûts de CASA, ce dont traite le chapitre précédent. Or, des fonctionnaires au sein de l'administration publique ont néanmoins en main des informations plus complètes. À partir de 2023, la situation a changé radicalement avec l'entrée en poste d'Éric Ducharme comme président-directeur général. La SAAQ a alors fréquemment consulté le gouvernement et l'administration publique quant à ses projets d'augmentation de la valeur du contrat avec l'Alliance. Ce revirement dans l'attitude de la société d'État n'a pas empêché des membres du gouvernement d'affirmer que les dépassements de coûts leur ont été cachés⁴³.

Une multitude de facteurs ont contribué à cette situation de distorsion entre l'information sur le programme CASA et la compréhension que le gouvernement en avait. La Commission insiste sur les trois suivants.

Le premier est le réflexe de la SAAQ de cacher pendant quelques années les dépassements de coûts de la livraison 2. Ce facteur, décrit au chapitre précédent, est non négligeable – voire déterminant – dans les controverses qui ont suivi. Il a contribué à déformer la perception du programme CASA chez nombre d'acteurs.

Le deuxième est le cloisonnement de l'information entre les différents acteurs. Alors que des fonctionnaires ont eu des informations plus substantielles sur le programme CASA, que le cabinet de François Bonnardel a développé une certaine méfiance à l'égard de la reddition de comptes de la SAAQ et que le DPI a constaté des manquements réglementaires de la part de la SAAQ, ces acteurs n'ont semblé à aucun moment partager leurs constats et prendre conscience des divergences dans les informations qu'ils recevaient. Lorsque les acteurs se succédaient – comme en 2022 lors d'un changement au poste de ministre des Transports –, la transition était minimale. Chaque acteur ne possédait donc qu'un morceau de l'information sans que quiconque eut un portrait global et évolutif du programme CASA.

Outre les faux-semblants de la SAAQ, le cloisonnement de l'information a aussi découlé de son statut de société d'État. Sans lien hiérarchique traditionnel avec l'administration publique, celle-ci est gouvernée, d'une part, par son conseil d'administration et, d'autre part, au fil d'interactions ponctuelles et ciblées avec le reste de l'État. Aucun acteur de l'administration publique traditionnelle n'a de portrait complet et en continu des activités de la société d'État.

⁴³ Témoignage de Geneviève Guilbault, 22 août 2025, p. 258–260, 263–270 et 363; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 339–340.

Finalement, le choc entre la réalité du programme CASA et la connaissance qu'en ont les acteurs gouvernementaux découle aussi du constat du Vérificateur général du Québec (VGQ) en février 2025, selon lequel le programme CASA coûtera plus de 1,1 milliard \$ à l'horizon de 2027⁴⁴. La Commission retient un ordre de grandeur similaire, avec certaines nuances découlant notamment de l'évolution de la situation depuis la publication de son rapport⁴⁵. Comme exposé précédemment, cette estimation comprend autant les coûts de développement que les coûts d'exploitation sur une période de 10 ans. Or, les coûts d'exploitation n'ont fait l'objet ni d'une méthodologie claire d'estimation au fil du temps ni d'une reddition de comptes précise. Outre lors du démarrage du programme, ces coûts ont été rapidement occultés autant dans leur suivi au sein de la SAAQ que dans l'information transmise aux acteurs gouvernementaux. Il faut dire que, contrairement aux coûts de développement, les coûts d'exploitation se sont fondus dans les activités courantes de la SAAQ et que la période selon laquelle il faut les comptabiliser ne fait l'objet d'aucun encadrement. Cependant, la SAAQ elle-même a présenté à l'origine au Conseil du trésor les coûts de son projet sur une période de 10 ans et a fixé un contrat de cette durée, de sorte que ce référentiel est naturel. Quoi qu'il en soit, il n'est pas étonnant que cet ordre de grandeur frappe l'imaginaire.

⁴⁴ Pièce 1_P-1, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (février 2025), p. 38.

⁴⁵ Voir partie IV, chapitre 6, section D (p. 460).

Partie V

Les recommandations

La Commission a été mandatée pour faire la lumière sur les causes et circonstances des problèmes dans la gestion et la réalisation du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) et pour déterminer le niveau de connaissance des personnes en autorité à leur sujet. Ce faisant, elle a été amenée à examiner un large éventail de facettes inhérentes et connexes à un mégaprojet de transformation numérique d'une organisation gouvernementale, qu'il s'agisse des objectifs du programme, de sa conception et de sa gestion, de l'apport d'expertise gouvernementale, de la reddition de comptes ou encore de la surveillance qu'effectuent le contrôle interne et les entités indépendantes externes. Le chemin du programme CASA a été parsemé d'écueils, qui ont mené la Commission à formuler certaines recommandations au gouvernement du Québec.

Les recommandations reposent sur deux principes importants.

Tout d'abord, les déboires du programme CASA ne doivent pas dissuader le gouvernement de mettre en œuvre d'autres initiatives tout aussi fondamentales pour transformer l'État québécois. Les technologies de l'information occupent aujourd'hui une place capitale dans le fonctionnement des organisations¹ et la transformation numérique de l'État est essentielle pour gagner en efficacité et maintenir la confiance du public à l'égard de nos institutions. À ce titre, lorsqu'elles sont bien intégrées, les solutions technologiques peuvent améliorer de manière significative la qualité des services publics².

Ensuite, il faut éviter la tentation de répondre à chaque écueil du programme par une nouvelle règle qui viendrait freiner l'innovation au sein de l'État. L'étude du programme CASA a démontré que se dresse déjà sur le chemin de la réalisation d'un projet technologique un encadrement réglementaire important. L'État québécois a fait beaucoup dans la dernière décennie pour améliorer l'encadrement des organismes publics autant en matière de projets technologiques que de contrats publics. Il y aura toujours une limite à ce que les règles puissent contrer la culture défailante d'une organisation³. Nombre de règles visant à prévenir les dérapages existent. Encore faut-il les respecter.

Ainsi, face à l'importance de conserver des structures qui permettent l'innovation nécessaire à une transformation numérique inéluctable de l'État, ce dernier doit se doter des moyens requis pour la réussir et éviter que surviennent d'autres dérapages comme dans le cas du programme CASA. Le gouvernement du Québec a entrepris depuis 2015 plusieurs démarches structurantes pour favoriser la transformation numérique de l'État, notamment les Principes de la transformation numérique de l'État adopté par le Conseil du Trésor⁴, l'établissement d'une architecture d'entreprise gouvernementale⁵, l'adoption de la Stratégie gouvernementale de transformation numérique 2019-2023⁶, l'adoption de la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*⁷, l'établissement des *Bonnes pratiques numériques du gouvernement*⁸, ainsi que l'adoption de la Politique-cadre de gouvernance et

1 Veiko Lember, Rainer Kattel et Piret Tõnurist, « La capacité technologique dans le secteur public : le cas de l'Estonie », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 84, n° 2, 2018, p. 222.

2 Lemuria Carter et France Bélanger, « The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factor », *Information Systems Journal*, vol. 15, n° 1, 2005, p. 5.

3 Témoignages de Jacques Bourgault et André Fortier, 29 avril 2025, p. 234-235; Témoignage de Mélanie Roussy, 22 octobre 2025, p. 167; Pièce 17_X-2118, Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, Chaire de gestion de projet ESG UQAM, 21 octobre 2025, p. 30.

4 Pièce CESIS_P-2640, Principes de la transformation numérique, Architecture d'entreprise gouvernementale.

5 Gouvernement du Québec, « Architecture d'entreprise gouvernementale », *ministère de la Cybersécurité et du Numérique*, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/cybersecurite-numerique/publications/architecture-entreprise-gouvernementale> [consulté le 25 janvier 2026].

6 Pièce CESIS_P-2635, Stratégie de transformation numérique gouvernementale, 2019-2023, révisée pour l'exercice 2024-2028 ; Pièce CESIS_P-2636, Stratégie gouvernementale de cybersécurité et du numérique, 2024-2028.

7 RLRQ, c. T-11.003.

8 Pièce CESIS_P-2637, Présentation intitulée « Introduction aux bonnes pratiques numériques gouvernementales », Centre québécois d'excellence numérique; Pièce CESIS_P-2638, Outil visuel « Bonnes pratiques numériques gouvernementales ».

de gestion des ressources informationnelles⁹. Sur le plan institutionnel, la Commission retient la création du Centre québécois d'excellence numérique (CQEN) et, plus récemment, l'établissement du ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN). Tenant compte des initiatives, la Commission articule ses recommandations autour de cinq pôles :

- Se doter d'une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État (chapitre 1);
- Resserrer les règles de gouvernance des sociétés d'État (chapitre 2);
- Faire évoluer les lois et règlements pour assurer le succès des projets numériques (chapitre 3);
- Favoriser la transparence et l'accès à une information fiable (chapitre 4);
- Bonifier les pouvoirs des remparts institutionnels de l'État québécois veillant notamment à la surveillance des projets numériques (chapitre 5).

Les recommandations portent sur les sujets que visait le mandat de la Commission. Le législateur pourra, s'il le souhaite, envisager d'étendre certaines des recommandations à d'autres domaines, notamment au monde municipal, avec les adaptations requises, lorsqu'opportun.

⁹ Pièce CESIS_P-2146, Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics SCT [2012].

CHAPITRE 1 – SE Doter D’UNE ENTITÉ CENTRALISÉE SPÉCIALISÉE EN TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L’ÉTAT

Le présent chapitre vise à remédier à l’un des plus grands maux observés dans le cadre du programme Carrefour des services d’affaires (CASA) : l’absence d’expertise gouvernementale de pointe en matière de transformation numérique. En effet, un ministère ou un organisme public qui réalise un projet dans ce domaine agit souvent en dehors de son champ de compétence spécifique et n’y procède généralement qu’une seule fois, ne pouvant ainsi apprendre de ses erreurs passées¹.

Le cas du programme CASA illustre bien cette situation : malgré un personnel composé de quelque 3 500 individus², dont plus de 400 travaillaient à la Vice-présidence aux technologies de l’information (VPTI), la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) a choisi de se tourner vers des consultants externes pour concevoir le programme, rédiger les documents d’appel d’offres et participer à la direction de sa réalisation. En dépit de l’arrivée de ces ressources externes au fil des années, la *Tiger Team* d’IBM a pris une place importante afin de diagnostiquer les causes du dérapage de la livraison 2 au tournant des années 2018 et 2019³. Une telle place accordée à l’expertise externe semble toutefois inconcevable pour un domaine aussi névralgique que la transformation numérique de l’État.

De même, si tant est que la direction de la SAAQ ou son conseil d’administration souhaitait obtenir un deuxième avis pour contre-vérifier l’opinion de la VPTI avant de se lancer dans le chantier CASA, il n’y avait personne au sein du gouvernement vers qui se tourner.

Cette situation a motivé plusieurs témoins de fait⁴ et experts⁵ à souligner la nécessité pour le gouvernement du Québec de se doter de capacités centralisées réunissant l’expertise nécessaire pour assurer la cohérence, la supervision et l’accompagnement des grands projets numériques.

D’ailleurs, les travaux de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) confirment cette tendance⁶. Dans ses évaluations internationales, cette organisation identifie la présence d’une entité spécialisée au sein des États comme une bonne pratique favorisant la cohérence, la transparence et la qualité des projets numériques de l’État. Elle souligne à cet effet que l’efficacité des politiques en matière de transformation numérique repose sur une gouvernance solide et des stratégies cohérentes à l’échelle de l’ensemble de l’administration publique⁷.

1 Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 15.

2 Pièce CESIS_P-2341, *Rapport annuel de gestion*, SAAQ, 2015, p. 3; Pièce 2_X-2334, Document transmis par la SAAQ à la suite d’une demande d’accès de la CESIS portant sur le Sommaire des résultats ETC de la VPEN pour les années 2010 à 2024, p. 1.

3 La *Tiger Team* est une équipe spécialisée d’IBM impliquée dans l’autorisation de tous les projets d’envergure et qui intervient parfois dans la réalisation d’un projet pour refaire des planifications ou des ajustements. Voir partie III, chapitre 10, section C (ii) (p. 294).

4 Témoignage de Marie-Ève Beaulieu, 26 septembre 2025, p. 413; Témoignage de Madeleine Chagnon, 4 juin 2025, p. 224.

5 Pièce P-29_X-2129, Submission to the Commission d’enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l’assurance automobile du Québec, Dr. Amanda Clarke, Associate Professor, Carleton University, October 2025, p. 14; Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 76-77; Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 15.

6 Organisation de coopération et de développement économiques, *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, 2025, p. 8-10, en ligne : <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/306/306.fr.pdf> [consulté le 26 janvier 2026].

7 Organisation de coopération et de développement économiques, *Panorama des administrations publiques 2025*, Paris, Éditions OCDE, 2025, p. 227, en ligne : <https://doi.org/10.1787/758a7905-fr> [consulté le 26 janvier 2026].

Ainsi, la Commission est d'avis que la mise en place d'une entité centralisée spécialisée en projets de transformation numérique pourrait réduire de manière significative la dépendance aux consultants externes et ainsi renforcer sa maîtrise de l'État des systèmes informatiques et des choix technologiques (section A). Pour maximiser son efficacité, il faudrait également obliger les organismes publics à la consulter (section B) et lui accorder un financement stable à même d'attirer les ressources humaines requises (section C). Finalement, la Commission reconnaît les dimensions organisationnelle, culturelle et de gouvernance de la transformation numérique. Elle est donc d'avis que l'outil d'évaluation de maturité numérique que propose le gouvernement devrait s'appuyer sur une définition plus large du concept (section D).

A/ Créer une entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État québécois

À l'heure actuelle, le gouvernement dispose de structures pour mener à bien la transformation numérique de l'État, à savoir notamment le Centre québécois d'excellence numérique (CQEN) et le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN). Elles souffrent cependant de certaines limitations.

Créé en 2019⁸ et rattaché au MCN depuis la création de ce dernier en 2022, le CQEN se consacre à la transformation numérique de l'État québécois. Sa mission consiste à en accélérer et à en faciliter la mise en œuvre, notamment au moyen du partage des connaissances, de la collaboration interorganisationnelle et de la diffusion des meilleures pratiques. Il intervient principalement à titre consultatif et à des fins d'accompagnement, quand les organismes publics le sollicitent. À l'image du ministère dont il fait partie, le caractère non contraignant de ses avis limite sa capacité à exercer une influence structurante sur les décisions tout au long du cycle des projets de transformation numérique.

Quant au MCN lui-même, il a pour mandat de coordonner et de suivre les projets informatiques, qu'ils soient ou non liés à des projets plus vastes de transformation numérique. Il joue un rôle essentiel en matière de reddition de comptes⁹. Cependant, sa capacité à intervenir directement dans la gouvernance des projets dépend largement de la collaboration des ministères et autres organismes publics, ce qui limite son influence sur l'harmonisation des pratiques et la gestion proactive des risques. Cela est particulièrement le cas lorsque les projets informatiques ne représentent qu'un des éléments d'une transformation organisationnelle d'envergure.

Des exemples observés à l'international montrent que plusieurs administrations se sont dotées d'organismes centraux rattachés au cœur de l'exécutif, comme le Government Digital Service (Royaume-Uni)¹⁰, l'Australian Digital Transformation Agency (Australie)¹¹, la Direction interministérielle

⁸ Pièce CESIS_P-2635, Gouvernement du Québec, *Stratégie gouvernementale de transformation numérique 2019-2023*, p. 32.

⁹ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03, art. 16.4 et suiv.

¹⁰ Department for Science, Innovation and Technology, Government Digital Service, en ligne : <https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service> [consulté le 20 janvier 2026].

¹¹ Australian Government, Digital Transformation Agency, en ligne : www.dta.gov.au [consulté le 20 janvier 2026].

du numérique (France)¹² ainsi que des structures équivalentes au Danemark¹³, en Estonie¹⁴ et en Corée du Sud¹⁵. Les États-Unis ont eu aussi pendant plusieurs années une agence, 18F¹⁶, destinée à soutenir les institutions publiques dans leurs projets technologiques. Ces organismes jouent un rôle essentiel de normalisation, d'accompagnement, de supervision et, dans certains cas, d'intervention corrective sur les projets jugés stratégiques¹⁷.

Par ailleurs, il est impératif que la haute direction de l'État, à qui incombe la responsabilité de tels projets, dispose d'une compréhension adéquate des enjeux numériques. Il devient dès lors nécessaire de renforcer ses compétences numériques et d'ainsi dépasser l'idée que le numérique est l'affaire des spécialistes en informatique. L'entité centralisée devrait avoir le mandat de voir à sa formation, appuyée, au besoin, de ressources universitaires spécialisées en la matière.

À la lumière de l'expérience du programme CASA et de l'analyse des points communs des mandats de ces exemples internationaux, la Commission recommande au gouvernement de mettre en place une entité centralisée.

Recommandation 1

Mettre en place une entité centralisée qui doit notamment :

- disposer de l'autorité et de la capacité d'action requises pour mener à bien son mandat au sein de l'État, qu'elle relève du ministère de la Cybersécurité et du Numérique, du Conseil du trésor ou de toute autre structure étatique;
- être dotée de l'expertise multidisciplinaire requise pour accompagner les organismes publics dans leurs projets numériques et réduire la dépendance aux consultants et aux firmes externes¹⁸;
- rendre des avis sur les lois et règlements pour s'assurer qu'ils sont en phase avec la transformation numérique¹⁹;

12 Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Direction interministérielle du numérique (DINUM)*, en ligne : <https://www.transformation.gouv.fr/le-ministere/directions/dinum> [consulté le 20 janvier 2026].

13 Ministry of Digital Government, Agency for Digital Government, en ligne : <https://en.digst.dk/about-us/> [consulté le 20 janvier 2026]. Voir également : Peter Aagaard et Birgit Jæger, « Governmental Justification of Digital Transformation in the Public Sector », *Digital Government: Research and Practice*, vol. 6, no 3, 2025, p. 1-18.

14 *Mémoire portant sur la transformation numérique de l'État québécois sous l'angle du programme CASA /SAAQclie; Comment optimiser l'usage des fonds publics pour la transformation numérique et durable de l'État québécois*, Stéphanie Vallée, M. Sc gestion des organisations, UQAC, 16 octobre 2025, p. 26 et 56-58.

15 Organisation de coopération et de développement économiques, *Digital Government Review of Korea: Harnessing Digital and Data to Transform Government*, *OECD Digital Government Studies*, Éditions OCDE, Paris, 2025, p. 10-11, 14, 16, 56-57 et 62, en ligne : <https://doi.org/10.1787/9defc197-en> [consulté le 2 février 2026]; Organisation de coopération et de développement économiques, *Vers le numérique : Forger des politiques au service de vie meilleures*, Éditions OCDE, Paris, 2019, p. 167-168, en ligne : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2019/03/going-digital-shaping-policies-improving-lives_g1g9f091/7cba1873-fr.pdf [consulté le 2 février 2026]; Alice Pannier, *Les politiques technologiques des puissances numériques moyennes*, *Études de l'Institut français des relations internationales*, Paris, février 2023, p. 81-82, en ligne : https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/etude_pannier_politiques-technologiques_2023.pdf [consulté le 2 février 2026].

16 The White House, National Economic Council and Office of Science and Technology Policy, *A Strategy for American Innovation*, Washington, octobre 2015, p. 114-115, en ligne : https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/strategy_for_american_innovation_october_2015.pdf [consulté le 2 février 2026].

17 Ines Mergel, « Digital service teams in government » (2019), 36:4 *Government Information Quarterly* 7, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.001> [consulté le 2 février 2026].

18 Voir ci-dessous, section A, recommandation 4 (p. 508).

19 Par exemple, la SAAQ a dû composer avec plusieurs nouveautés législatives en cours de développement du programme CASA, ce qui a nécessité coordination et ajustement. Pour un exemple, voir partie III, chapitre 10, section C (iv) (p. 296).

- établir une structure de gouvernance pour les projets de transformation numérique qui optimise la saine gestion de leurs risques en assurant la présence de contre-pouvoirs et de mécanismes de contrôle efficaces;
- assurer la veille des projets gouvernementaux et du marché des technologies de l'information afin d'aider les décideuses et décideurs à identifier les innovations pertinentes, à orienter les choix stratégiques, à mieux coordonner les projets numériques à l'échelle du gouvernement et à repérer les occasions de scinder un projet pour ouvrir les contrats publics aux plus petites entreprises locales et spécialisées;
- former les fonctionnaires ainsi que les représentantes et représentants de l'État québécois affectés à des projets de transformation numérique;
- effectuer une veille des meilleures pratiques et nouveautés en gestion contractuelle de technologies de l'information et formuler, au besoin, des recommandations au gouvernement pour adapter les règles et pratiques contractuelles aux réalités des projets numériques, notamment en matière d'agilité, d'itération et de gestion des risques technologiques;
- procéder à une évaluation annuelle de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de la transformation numérique.

B/ Obliger les organismes publics à recourir à l'entité centralisée pour leur transformation numérique

À des fins de responsabilisation, 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. Dans le cas présent, il n'aurait par exemple pas été opportun de retirer la responsabilité du programme CASA à la SAAQ pour la remettre entre les seules mains de l'entité centralisée.

Cependant, les travaux de la Commission révèlent plusieurs moments charnières lors desquels la SAAQ – et par le fait même le gouvernement du Québec – aurait bénéficié de l'avis d'une expertise indépendante :

- La SAAQ présentait certaines lacunes pointant vers une préparation insuffisante pour amorcer un programme de transformation numérique de l'ampleur de CASA et, de surcroît, selon les paramètres voulus. Par exemple, elle n'avait pas les ressources internes requises ni en termes d'expertise ni en quantité suffisante. Elle souhaitait utiliser le mode de développement agile, alors qu'elle ne l'avait jamais utilisé pour un projet d'aussi grande envergure²⁰. Finalement, ses règles métier (*business rules*) n'avaient pas été documentées et demeuraient enfouies dans les lignes de codes des systèmes patrimoniaux²¹.

²⁰ Voir partie III, chapitre 10, section B (iii) (p. 287).

²¹ Voir partie III, chapitre 10, section B (ii) (p. 285).

- La définition des besoins a été réalisée en grande partie sur la base d'un seul fournisseur privé, ce qui a mené à une surestimation du taux d'appariement entre une suite de progiciel de gestion intégré (PGI) et les besoins de la SAAQ²².
- Les documents du troisième appel d'offres ont été largement renégociés lors du dialogue compétitif et après l'octroi du contrat à l'Alliance²³.
- Seule LGS/IBM a pu faire intervenir son équipe spécialisée (*Tiger Team*) en amont du processus de réconciliation des écarts et de la transaction²⁴.
- Les tests ont été refoulés dans l'échéancier du projet, au bénéfice du développement de la solution, puis ont été réduits dans leur portée et leur qualité. La préparation pré-déploiement a été négligée²⁵.

À la lumière de l'expérience du programme CASA, la Commission estime que, dorénavant, un organisme public devrait être dans l'obligation de solliciter l'avis de l'entité centralisée lorsqu'il s'apprête à franchir ces moments charnières en vue de la réalisation d'un projet informatique de grande envergure. De même, l'entité devrait disposer des moyens légaux nécessaires pour obtenir l'accès à tous les renseignements qu'elle estime pertinents.

Bien que cet avis demeure non contraignant, de façon à ce que la responsabilité ultime incombe à l'organisme public, l'existence d'un avis écrit et émanant d'une entité spécialisée et experte en la matière lui confèrera une forte portée persuasive. L'entité pourrait en rendre publique une version expurgée de tout renseignement confidentiel pour accroître l'influence de ces recommandations et permettre simultanément aux autres organismes publics d'en bénéficier.

Recommandation 2

Rendre obligatoire pour un organisme public l'obtention d'un avis écrit de la part de l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État, et ce minimalement, aux étapes suivantes :

- à l'évaluation de la maturité numérique de l'organisation²⁶;
- à l'évaluation des besoins et à l'étude de marché²⁷;
- à la rédaction des documents d'appel d'offres²⁸;
- au démarrage du projet;
- au moment où se présentent des enjeux majeurs dans la réalisation (comme une replanification);
- à la finalisation des tests et à la préparation pré-déploiement.

²² Voir partie IV, chapitre 3 (p. 443).

²³ Voir partie IV, chapitre 4 (p. 447).

²⁴ Voir partie III, chapitre 10, respectivement sections C (ii) (p. 294), E (p. 300) et H (p. 314).

²⁵ Voir partie IV, chapitre 7 (p. 462).

²⁶ Voir ci-dessous, section D, recommandation 5 (p. 510).

²⁷ Voir partie II, chapitre 4, section C (i) (a) (p. 94).

²⁸ Voir partie II, chapitre 4, section C (i) (d) (p. 100).

C/ Accorder à l'entité centralisée les ressources humaines et financières requises

Afin d'assurer la pérennité et l'efficacité de cette entité dans son rôle de soutien de la transformation numérique de l'État, le gouvernement devrait lui fournir des ressources financières stables, prévisibles et adaptées à la nature continue et évolutive de la tâche. Les expériences internationales démontrent que les administrations ayant réussi à structurer leur gouvernance numérique se sont dotées de mécanismes de financement particuliers. Dans certains cas, l'entité centralisée est financée à même le budget de transformation numérique de l'organisation publique sur le principe de l'utilisateur-payeur.

À tout événement, il faut des investissements pluriannuels soutenant le développement des capacités internes, l'architecture commune des systèmes, les outils transversaux et l'expertise spécialisée. Il s'agit en effet d'investissements stratégiques susceptibles de réduire à moyen terme les coûts globaux, de limiter la dépendance aux fournisseurs externes et de favoriser une gouvernance numérique plus intégrée, cohérente et favorable aux contribuables.

De plus, au-delà des spécialités techniques en matière numérique – architecture de solutions, conversion de données, informatique décisionnelle (*business intelligence*), etc. –, l'entité spécialisée doit disposer d'autres expertises requises à l'échafaudage et à la mise en œuvre réussie de projets de technologies de l'information. En ce sens, elle devrait avoir, d'une part, des connaissances de pointe en matière contractuelle (par exemple, propriété intellectuelle, période de garantie, maîtrise d'œuvre, exigences techniques et modularité²⁹) et, d'autre part, disposer de spécialistes des méthodes de livraison de projets numériques³⁰ et en gestion du changement.

La concurrence du privé sur le plan de la rémunération a été identifiée durant les travaux de la Commission comme une embûche pour attirer de tels talents et mettre sur pied une équipe d'expertise de pointe³¹. Il faudrait donc revoir les classifications d'emploi de la fonction publique pour prendre en considération cette compétition pour l'expertise, ou encore accorder une dérogation à l'entité centralisée.

Par ailleurs, l'analyse de comparables internationaux montre que, même lorsque des structures salariales distinctes existent pour les fonctions numériques, la rémunération ne constitue pas à elle seule un levier suffisant. Dans ce contexte, la mise en place de programmes de reconnaissance du personnel, d'avantages qui offrent une rétribution indirecte et de parcours de carrière structurés constitue un levier déterminant, tant pour renforcer l'attractivité des postes que pour assurer la rétention des talents au sein de l'administration publique³². Cette approche s'inscrit dans les *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2025*³³, qui soulignent l'importance d'une gestion intégrée des compétences combinant développement, reconnaissance et gouvernance, au-delà des seuls salaires.

²⁹ Voir partie V, chapitre 2 (p. 511).

³⁰ Voir l'exemple du gouvernement du Royaume-Uni qui a adopté, au sein de son *Digital, Data and Technology Playbook*, le cadre *Contracting for Agile*, une note d'orientation sur les contrats au sujet de l'agilité, fournissant des conseils concrets pour identifier les circonstances dans lesquelles l'agilité est appropriée et les principes et outils contractuels qui peuvent soutenir une livraison agile : <https://www.gov.uk/government/publications/the-digital-data-and-technology-playbook/contracting-for-agile-guidance-note-html> [consulté le 26 janvier 2026]. Voir également le témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025.

³¹ Témoignage de Christian Daigle, 23 octobre 2025, p. 41-44.

³² Daniel J. Caron, Steve Jacob, Laurie Caron, Bernard Chartier et Nicholas Jobidon, « Accès à l'expertise en ressources informationnelles : enjeux et pistes de réflexion : rapport final », *Rapport de recherche. Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles*, Gatineau, ENAP, 2022, p. 35.

³³ Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2025 : Développer les compétences du XXI^e siècle pour tous*, Paris, Éditions OCDE, 2025, en ligne : <https://doi.org/10.1787/455ad4a8-fr>.

Recommandation 3

Octroyer un financement suffisant, stable et prévisible à l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique afin qu'elle puisse accomplir son mandat.

Recommandation 4

Rendre attrayants les emplois publics en technologies de l'information en :

- révisant les classifications d'emploi de la fonction publique ou, à défaut, en accordant une dérogation à l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique;
- mettant en place des programmes de reconnaissance du personnel et d'autres incitatifs au recrutement et à la rétention.

D / Élargir les assises de l'évaluation de la maturité numérique des organisations

Le concept de « maturité numérique » concerne la capacité du personnel et des processus d'une organisation – mais aussi de sa culture et de sa structure organisationnelles – à tirer profit des possibilités qu'offrent les infrastructures technologiques, et ce, tant en son propre sein qu'au-delà de ses murs³⁴.

La Commission recommande que tout projet de transformation numérique soit précédé d'une évaluation rigoureuse de la maturité numérique de l'organisme public concerné pour s'assurer que toutes les dimensions d'une transformation numérique sont prises en charge. Cette évaluation doit permettre d'apprécier non seulement les capacités technologiques et informationnelles, mais surtout la préparation organisationnelle, la capacité de gestion du changement, la gouvernance interne et la culture managériale.

En effet, la transformation numérique est un projet organisationnel. Même si elle inclut aussi une composante informatique, la portée de l'exercice est beaucoup plus large et implique aussi des considérations humaine, culturelle, informationnelle et organisationnelle majeures. Ces implications sont significatives, voire parfois plus importantes que les changements informatiques eux-mêmes, puisqu'elles influencent la manière de mener les projets³⁵.

³⁴ Traduction libre de : « We define digital maturity as aligning an organization's people, culture, structure, and tasks to compete effectively by taking advantage of opportunities enabled by technological infrastructure, both inside and outside the organization. » Gerald C. Kane, Anh Nguyen Phillips, Jonathan R. Copulsky et Garth R. Andrus, *The Technology Fallacy: How People Are the Real Key to Digital Transformation*, Cambridge, MIT Press, 2022, p. 40. Cité dans Centre d'études sur les médias (CEM), en collaboration avec l'Académie de la transformation numérique (ATN), *Vers la maturité numérique des entreprises de presse : répertoire de pratiques numériques innovantes*, mars 2023, p. 6, en ligne : https://www.cubiq.ribo.gouv.qc.ca/notice?id=p%3A%3Ausmarcdef_0001307856&locale=fr.

³⁵ Peter Bendor-Samuel, « Enterprises Mistakenly Conflate Approach to IT Modernization and Digital Transformation », *Forbes*, 9 janvier 2018, en ligne : <https://www.forbes.com/sites/peterbendor-samuel/2018/01/09/enterprises-mistakenly-conflate-approach-to-it-modernization-and-digital-transformation/>.

Le MCN a déjà mis en place le Radar numériQc comme outil officiel d'évaluation de la maturité numérique des organismes publics du gouvernement du Québec. Il les accompagne dans cet exercice par l'entremise du CQEN³⁶. Toutefois, comme plusieurs modèles traditionnels de maturité numérique, cet outil demeure principalement axé sur les capacités humaines, technologiques et informationnelles et accorde une place encore limitée aux dimensions organisationnelle, culturelle et de gouvernance.

Or, de plus en plus de travaux, tant dans la littérature scientifique qu'au sein des organisations internationales, soulignent que la réussite de la transformation numérique dépend avant tout de la capacité des organisations à se transformer elles-mêmes³⁷. À cette fin, le gouvernement du Québec pourrait notamment s'inspirer du modèle de maturité de la transformation numérique de l'OCDE, qui propose une approche intégrée couvrant les dimensions stratégique, organisationnelle, humaine, technologique et de gouvernance³⁸. L'adoption d'un tel cadre permettrait d'arrimer les projets de transformation numérique aux capacités réelles des organisations, de mieux gérer les risques et de faire de la transformation numérique un véritable levier de modernisation de l'État plutôt qu'une simple succession de projets technologiques.

Finalement, l'évaluation de la maturité numérique d'un ministère ou d'un organisme devrait être assortie d'un avis obligatoire de l'entité centrale spécialisée en transformation numérique de l'État avant l'autorisation de projets de grande envergure. Cette mesure permettrait, dans bien des cas, de mettre en lumière divers obstacles, notamment ceux liés à la culture organisationnelle, et d'orienter l'organisme dans l'identification et la mise en œuvre des actions nécessaires pour soutenir et faire progresser la transformation numérique³⁹.

Recommandation 5

Utiliser un modèle d'évaluation de la maturité numérique qui inclut toutes les dimensions d'une transformation numérique, y compris les dimensions stratégique, organisationnelle, humaine, technologique et de gouvernance.

Obliger les organismes publics à soumettre leur évaluation de maturité numérique à l'entité centralisée pour commentaires et recommandations, le cas échéant.

³⁶ Ministère de la Cybersécurité et du Numérique, *Mesure de la maturité numérique (Radar numériQc) pour les organisations publiques*, 30 septembre 2025, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/services-organisations-publiques/services-en-transformation-numerique/offre-service-centre-quebecois-excellence-numerique-cqen/mesure-maturite-numerique-radar-numeriqc> [consulté le 25 janvier 2026].

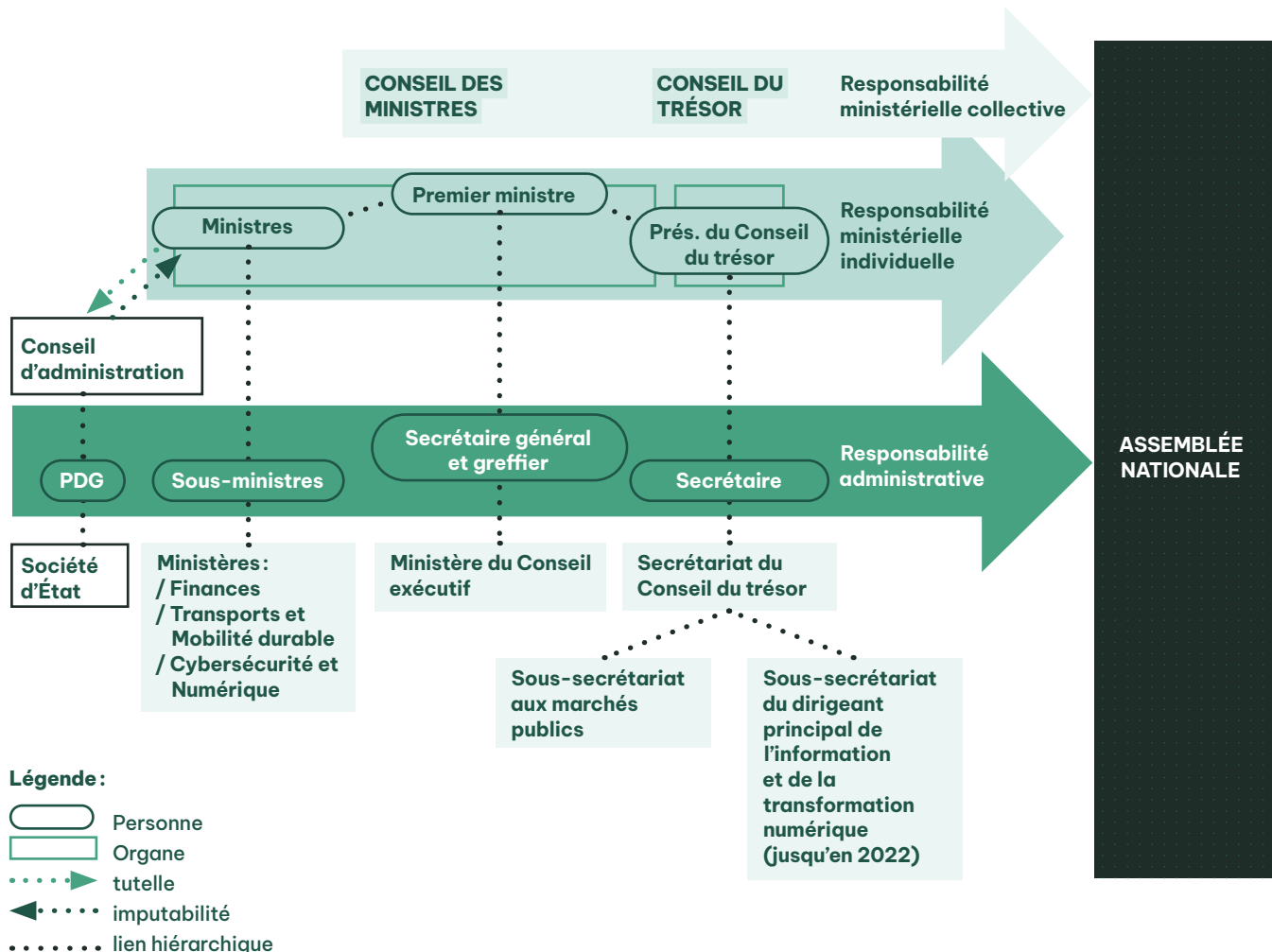
³⁷ Daniel J. Caron et Vincent Nicolini, *Modèle de maturité numérique pour les établissements de santé au Québec*, Québec, CIRANO, 2025, p. 11, en ligne : <https://doi.org/10.54932/QISA8085>.

³⁸ Organisation de coopération et de développement économiques, *Modèle de maturité de transformation numérique*, Paris, Éditions OCDE, 2022, p. 38-42.

³⁹ Daniel J. Caron et Vincent Nicolini, *Modèle de maturité numérique pour les établissements de santé au Québec*, Québec, CIRANO, 2025, p. 2, en ligne : <https://doi.org/10.54932/QISA8085>.

CHAPITRE 2 – RESSERRER LES RÈGLES DE GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

La Commission a expliqué dans la deuxième partie du présent rapport le modèle de gouvernance des sociétés d'État¹. Le ou la ministre responsable exerce une « tutelle administrative » (flèche vert tendre) à l'égard d'une société d'État, tout en bas à gauche sur la figure 4. Cette personne engage sa responsabilité ministérielle individuelle devant l'Assemblée nationale, mais cette responsabilité n'est pas codifiée en ce qui concerne les activités des sociétés d'État sous sa tutelle². Le conseil d'administration, quant à lui, répond des décisions qu'il a prises (flèche vert foncé) à la ou au ministre responsable, mais joue en pratique un rôle également mal défini dans cette reddition de comptes, qui passe plutôt par la présidence-direction générale. Ce bris du lien hiérarchique (trait pointillé noir) qu'on retrouve dans les structures de l'État central comme les ministères s'explique par une volonté de donner plus d'autonomie aux sociétés d'État et, par cette décentralisation, de rendre l'État plus efficient.



À titre indicatif seulement, identique à la figure 4 :

Responsabilité ministérielle et imputabilité administrative dans l'État central et les sociétés d'État

1 Voir partie II, chapitre 1, section B (ii) (p. 35).

2 Voir partie II, chapitre 1, section C (i) (p. 42).

La Commission est d'avis que la législation québécoise doit, comme la législation fédérale, définir la responsabilité du ou de la ministre à l'égard des activités de toute société d'État sous sa tutelle (section A). Le législateur devrait également encadrer davantage les obligations de son conseil d'administration en matière de reddition de comptes, qui pour l'instant dépendent de la lecture qu'en fait sa présidence (section B). En ce qui concerne le processus de nomination de la personne qui occupe la présidence, la Commission considère qu'il y a lieu de renforcer le rôle du conseil d'administration (section C). Finalement, la Commission considère que le législateur devrait revoir l'autonomie des sociétés d'État pour, d'une part, la préserver pour ce qui concerne leur mission première et, d'autre part, la restreindre pour ce qui s'en écarte (section D).

A/ Établir dans la législation la responsabilité ministérielle à l'égard des activités d'une société d'État

Le principe du gouvernement responsable impose déjà une certaine responsabilité à un ou une ministre à l'égard des activités d'une société d'État sous sa tutelle. Cependant, la législation québécoise, contrairement à celle du palier fédéral³, n'établit pas clairement l'application de ce principe démocratique dans le contexte d'un organisme bénéficiant d'une grande liberté d'action administrative. La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* est muette à ce sujet, ne traitant que de la relation entre le conseil d'administration d'une société d'État, la personne qui occupe sa présidence et le ou la ministre responsable⁴.

La codification de cette responsabilité permettrait de mettre fin à toute ambiguïté quant au rôle du ou de la ministre responsable et d'éviter que l'autonomie opérationnelle des sociétés d'État ou l'existence de mécanismes internes de gouvernance ne soient invoquées pour justifier un désengagement ministériel⁵. En identifiant clairement le ou la ministre comme responsable à l'égard de la société d'État relevant de son portefeuille, la législation créerait un incitatif concret pour que cette personne et son cabinet demeurent informés de son fonctionnement réel, à l'égard tant des résultats que des processus adoptés pour les atteindre⁶.

Cette recommandation repose sur le constat qu'en l'absence d'un tel incitatif, la surveillance politique tend à être reléguée au second plan en raison de ses coûts élevés en temps, en ressources et en termes politiques⁷. La responsabilité ministérielle agit précisément comme un mécanisme permettant de maintenir un intérêt post-délégation du ou de la ministre à l'égard de l'action administrative.

³ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 88.

⁴ *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 14 al. 2.

⁵ Témoignage de Geneviève Cantin, 22 août 2025, p. 170; Témoignage de François Bonnardel, 21 août 2025, p. 204; Témoignage de Véronik Aubry, 20 août 2025, p. 319-320; Témoignage d'Alain Généreux, 19 août 2025, p. 277-279.

⁶ Témoignage d'André Fortier, 29 avril 2025, p. 255-257; Christopher Kam, « Not Just Parliamentary "Cowboys and Indians": Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no 3, 2000, p. 365-366; Thomas Schillemans et Madalina Busuioc, « Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no 1, 2014, p. 206-207.

⁷ Thomas Schillemans et Madalina Busuioc, « Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no 1, 2014, p. 207; Christopher Kam, « Not Just Parliamentary "Cowboys and Indians": Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift » *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no 3, 2000, p. 381.

La mesure proposée aurait également pour effet de renforcer l'effectivité du contrôle parlementaire. En désignant sans équivoque la ou le ministre comme interlocuteur responsable devant l'Assemblée nationale, elle faciliterait l'exercice du rôle de surveillance de l'opposition et réduirait la possibilité pour l'exécutif de se retrancher derrière la décentralisation de la société d'État pour justifier un désengagement ministériel⁸. Cette dynamique ferait de la responsabilité ministérielle un levier préventif plutôt qu'un simple mécanisme de blâme après les faits.

Enfin, clarifier la responsabilité ministérielle à l'égard des sociétés d'État s'inscrit dans la logique même du gouvernement responsable. La gestion des sociétés d'État doit demeurer rattachée à la ou au ministre – soit l'acteur politiquement redevable devant l'électorat – s'assurant que les problèmes rencontrés par les sociétés d'État soient assujettis au débat parlementaire et à l'influence démocratique.

Le palier fédéral prévoit déjà une disposition législative selon laquelle « [l]es sociétés d'État sont responsables en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle, de l'exercice de leurs activités⁹ ». Bien que sa formulation demeure imparfaite¹⁰, cette disposition présente au moins l'avantage d'indiquer clairement l'implication du ou de la ministre dans la responsabilité d'une société d'État devant le Parlement.

Recommandation 6

Inclure dans la loi la responsabilité du ou de la ministre à l'égard des activités des sociétés d'État sous sa tutelle.

B/ Préciser les obligations du conseil d'administration d'une société d'État en matière de reddition de comptes

En raison de sa responsabilité ministérielle, le ou la ministre responsable d'une société d'État doit bénéficier des informations nécessaires pour jouer son rôle de supervision. À l'heure actuelle, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* prévoit que son conseil d'administration « est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement et le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre¹¹ ». Cependant, les travaux de la Commission ont démontré que l'absence de paramètres clairs dans la législation ou la réglementation quant à ce qui est attendu de la part de la présidence du conseil d'administration a servi de paravent au conseil d'administration lorsqu'il souhaitait se soustraire à sa responsabilité.

8 Christopher Kam, « Not Just Parliamentary “Cowboys and Indians”: Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no 3, 2000, p. 375.

9 *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 88.

10 Secrétariat du Conseil du trésor, *Répondre aux attentes des Canadiens et des Canadiennes : examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, Ottawa, Conseil du trésor, 2005, p. 18-19.

11 *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 14 al. 2.

La Commission a constaté une grande variabilité dans la perception du rôle de la présidence du conseil d'administration par les témoins ayant occupé le poste à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Il a été indiqué que la reddition de comptes, qui lui incombe pourtant dans la loi, passait principalement par la présidence-direction générale¹² ou que la transmission d'information au ministre responsable dépendait essentiellement de la volonté de la tête dirigeante de la société d'État¹³. La Commission note toutefois qu'un autre témoin se reconnaissait un devoir plus proactif d'informer le ministre des situations qui requéraient son attention¹⁴.

La Commission en déduit que la qualité de l'information qu'a en main le ou la ministre responsable d'une société d'État dépend de la conception plus proactive ou plus passive de sa fonction qu'a la personne présidant le conseil d'administration. Elle ne sera pas la même si une personne attend une convocation du ou de la ministre, se fie à la présidence-direction générale ou perçoit son propre rôle comme étant central dans la responsabilité de la société d'État à l'égard de l'État central.

Conséquemment, il importe de clarifier le rôle que le conseil d'administration et sa présidence jouent dans l'imputabilité d'une société d'État.

Recommandation 7

Préciser les rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la personne qui le préside dans la reddition de comptes au ou à la ministre responsable d'une société d'État.

C/ Renforcer le rôle du conseil d'administration d'une société d'État dans la sélection de sa présidence

L'expérience du programme Carrefour des services d'affaires (CASA) l'a démontré : un projet technologique peut s'échelonner sur une longue période. Au nombre des défis que cela pose se trouve la difficulté d'assurer le relais de la connaissance de l'entièreté du dossier aux membres du conseil d'administration et, à travers lui, aux responsables politiques. À titre d'exemple, entre le positionnement d'un progiciel de gestion intégré (PGI) en 2014 et le déploiement de la plateforme SAAQclic en 2023, plus de 30 personnes différentes ont siégé au conseil d'administration de la SAAQ.

Certes, il serait possible de bonifier la formation et la transmission d'information aux nouveaux membres en cours d'exécution d'un projet de transformation numérique. Néanmoins, compte tenu des obligations qui incombent à la présidence du conseil d'administration, que la Commission recommande à la section précédente de préciser et d'accroître, elle se trouve à exercer un rôle charnière, qui devrait comprendre un aspect lié à la mémoire institutionnelle. À défaut, la présidence du conseil d'administration risque de ne pas pouvoir pleinement expliquer l'historique d'un projet au ou à la ministre responsable, devant plutôt s'en remettre à la présidence-direction générale.

¹² Témoignage de Konrad Sioui, 16 mai 2025, p. 195-196.

¹³ Témoignage de Lorna Telfer, 20 mai 2025, p. 200-201.

¹⁴ Témoignage de Guy Morneau, 13 mai 2025, p. 205-206.

La Commission est d'avis que trois mesures relativement à la nomination de la présidence du conseil d'administration pourraient renforcer son rôle central dans l'imputabilité d'une société d'État.

Tout d'abord, le conseil d'administration doit élaborer un profil de compétences et d'expérience recherché pour chaque membre à recruter. Ironiquement, la présidence est le seul poste pour lequel le gouvernement n'a pas à en tenir compte¹⁵. L'établissement de ce profil est le socle du processus de nomination. Les autres membres peuvent s'exprimer quant aux besoins à combler dans la composition du conseil d'administration pour répondre aux défis actuels et futurs de la société d'État. L'élaboration d'un tel profil pour la présidence du conseil d'administration, et l'obligation d'en tenir compte, rendrait plus crédible le processus de recrutement. Cela soulignerait l'importance de la fonction.

Ensuite, la réglementation québécoise concernant d'autres organisations prévoit que la présidence de leur conseil d'administration doit être choisie parmi les individus y ayant préalablement siégé¹⁶. Cela maintient une continuité dans la supervision de la société d'État et de ses projets d'envergure comme une transformation numérique.

Finalement, suivant la logique qui confie l'établissement du profil de compétences au conseil d'administration, ce dernier devrait également pouvoir recommander une candidature au gouvernement.

Recommandation 8

Obliger le gouvernement à tenir compte du profil de compétences et d'expérience qu'établit le conseil d'administration d'une société d'État dans le cadre du processus de nomination de la personne qui le présidera.

Recommandation 9

Prévoir que, sous réserve de circonstances exceptionnelles, la personne qui occupe la présidence du conseil d'administration d'une société d'État soit choisie parmi celles y ayant préalablement siégé.

Recommandation 10

Octroyer au conseil d'administration d'une société d'État un pouvoir de recommandation au gouvernement quant à sa présidence.

¹⁵ *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, art. 3.1, 3.2 et 3.3.

¹⁶ *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, art. 10.1 al. 2; *Règlement sur les élections au Conseil d'administration de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec*, RLRQ, c. A-23, r. 6, art. 12.2; *Règlement sur l'organisation de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec et les élections de son Conseil d'administration*, RLRQ, c. C-26, r. 129.2, art 10.

D/ Redéfinir l'autonomie des sociétés d'État en fonction de leur mission première

Lors des travaux de la Commission, tant la haute direction de la SAAQ que des responsables politiques ont justifié par son autonomie institutionnelle diverses défaillances dans la reddition de comptes et les mesures de contrôle. À la lumière des difficultés constatées dans la réalisation du programme CASA, la tentation pourrait être forte de retirer davantage d'autonomie aux sociétés d'État et de centraliser encore plus les décisions au sein de l'appareil gouvernemental. Cependant, la Commission croit qu'il serait contre-productif d'adopter une telle approche.

En effet, la décentralisation de certaines fonctions de l'État est nécessaire à son efficacité¹⁷. L'autonomie laissée à une société d'État est circonscrite par sa loi constitutive, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et les autres lois qu'adopte l'Assemblée nationale, de même que par les règlements, décrets, règles et politiques du gouvernement du Québec. Cette autonomie devrait être maintenue lorsqu'elle est intimement liée aux activités de la société d'État ou qu'elle découle de sa mission première. Si resserrement il doit y avoir, ce devrait être pour tout projet excédant ce cadre opérationnel.

En ce sens, une transformation numérique chevauche cette ligne de démarcation : si les dimensions culturelle, stratégique et organisationnelle qu'elle suppose sont bel et bien au cœur de cette autonomie, il reste que plusieurs des facettes liées au volet numérique, telles que l'évaluation de la maturité numérique de l'organisation, la conception de la solution et la gestion d'un projet numérique d'envergure, ne le sont pas. Sur ces aspects, la société d'État fait face aux mêmes enjeux d'expertise que les autres ministères et organismes de l'État. C'est pourquoi elle devrait obligatoirement les réaliser grâce à l'apport obligatoire et aux recommandations écrites de l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État québécois que la Commission recommande de créer¹⁸.

Recommandation 11

Redéfinir les paramètres de l'autonomie des sociétés d'État en :

- la préservant en lien avec la mise en œuvre de leur mission première;
- l'encadrant davantage pour ce qui excède le cadre opérationnel.

¹⁷ Luc Bernier et Luc Farinas, « Les organismes autonomes », dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 260. Voir partie II, chapitre 1, section B (i) (p. 35).

¹⁸ Voir partie V, chapitre 1 (p. 503).

CHAPITRE 3 – FAIRE ÉVOLUER LES LOIS ET RÈGLEMENTS POUR ASSURER LE SUCCÈS DES PROJETS NUMÉRIQUES

La Commission a conclu que l'un des facteurs importants pour expliquer les difficultés qu'a subies le programme Carrefour des services d'affaires (CASA) est son envergure¹. La taille d'un projet technologique augmente significativement son niveau de risque et, conséquemment, la probabilité qu'il dérape². 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.

Ce type de projets implique généralement de procéder par appels d'offres costauds de manière à définir en amont l'ensemble des besoins et à tenter de prévoir tous les travaux à réaliser et risques à atténuer. Or, cette façon de faire est longue et coûteuse. Elle fige le projet dans des centaines de pages de spécifications et limite inévitablement les solutions technologiques envisagées à celles qui sont connues au moment où les exigences sont définies³. Cette approche traditionnelle d'appel d'offres n'est pas compatible avec la méthode plus incrémentale nécessaire à l'amélioration des systèmes technologiques d'une organisation⁴. Elle empêche la gestion de l'incertitude inhérente à un long processus de transformation numérique. En effet, l'environnement dans lequel évoluent les besoins de l'organisme est souvent changeant et imprévisible⁵. La transformation numérique d'un organisme est ponctuée d'essais, d'erreurs et de progrès qui ne sont pas compatibles avec une détermination a priori de tous les paramètres⁶.

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, ce qui le contraint à poursuivre le projet technologique, quelles qu'en soient les difficultés. Le programme CASA a montré les choix difficiles auxquels l'État fait face dans le contexte d'un contrat à long terme. L'organisation publique doit soit mettre le projet à risque en résiliant le contrat, soit poursuivre avec un fournisseur à l'égard duquel le lien de confiance est fortement hypothéqué⁷. Autrement dit, sous l'impulsion d'une crainte de se retrouver avec un résultat partiel, mais inutilisable et de devoir reprendre le processus d'appel d'offres depuis ses débuts, l'État s'enferme dans une position où il devient à la merci de son fournisseur.

1 Voir partie IV, chapitre 1 (p. 422).

2 Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 14-15.

3 Témoignage de Corinne Charrette, 15 mai 2025, p. 243; Témoignage de Martine Gagné, 1^{er} octobre 2025, p. 107-110; *Réflexion sur la gestion des transformations technologiques au Québec*, Deloitte, 30 septembre 2025, p. 5.

4 Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 75-80.

5 *ibid.*, p. 20 et 34-35.

6 *ibid.*, p. 74-76 et 79-80; Témoignage d'Amanda Clarke, 24 octobre 2025, p. 10.

7 Témoignage de Nathalie Tremblay, 15 septembre 2025, p. 251-254 et 261-267; Témoignage de Nathalie Tremblay, 16 septembre 2025, p. 18-19; Témoignage de Karl Malenfant, 23 septembre 2025, p. 74-75.

Ces contrats induisent d'ailleurs la fausse impression de sécurité, laissant croire que l'État est à l'abri de tous les risques liés à un projet. Nous l'avons vu dans le cas du programme CASA : un contrat en apparence conçu pour être à toute épreuve a créé une fausse assurance quant au fait que la SAAQ était protégée contre les dépassements de coûts⁸. Par ailleurs, bien que cette approche ait pour but de responsabiliser le fournisseur en cas d'échec, elle a plutôt pour conséquence d'engendrer des dépassements de coûts pour l'organisme public qui hésite à résilier le contrat⁹. À l'opposé, l'octroi de multiples contrats de plus courte durée offre l'avantage de réduire la dépendance à un seul fournisseur, puisque l'organisme collabore avec plusieurs prestataires de services¹⁰.

Les mégaprojets et les contrats à long terme entraînent au surplus un décalage entre les besoins et les solutions technologiques. L'expert Waldo Jaquith explique avoir assisté aux États-Unis à des projets qui aboutissent à des solutions technologiques répondant en tout point aux prescriptions contractuelles initiales, mais dont le résultat final est inadapté aux utilisatrices et utilisateurs¹¹. Ce phénomène est particulièrement répandu lorsqu'il s'agit de contrats de longue durée. En effet, ceux-ci ne favorisent pas chez le fournisseur le sentiment d'être tenu de démontrer la pertinence et la nécessité de son travail au fur et à mesure du développement de solutions technologiques. Un modèle de développement technologique conçu dans l'intérêt du public devrait mettre de la pression sur les acteurs afin qu'ils produisent des résultats de manière constante plutôt que de miser sur l'obtention des résultats espérés à la fin d'un long processus¹².

A/ Renforcer la notion de programme pour favoriser la modularité et l'amélioration incrémentale

Pour remédier aux problèmes engendrés par les mégaprojets technologiques, plusieurs experts suggèrent de limiter la taille des projets¹³. Les risques sont réduits et les chances de succès augmentent lorsque le développement technologique est fait d'une multitude de projets de moindre envergure. Cela permet de tabler sur du développement court et évolutif, plus adapté au progrès technologique¹⁴. Selon les experts consultés, ce type d'approche modulaire, où le développement se construit en fonction des développements précédents ou périphériques, est particulièrement important¹⁵. Il permet à l'organisme d'ajuster ses exigences au regard de l'évolution de ses besoins et ainsi de diminuer significativement les risques associés aux grands projets, ce qui en fait un levier pragmatique de maîtrise de l'incertitude.

⁸ Voir partie IV, chapitre 5 (p. 451).

⁹ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 11-15 et 31.

¹⁰ *ibid.*, p. 78-80.

¹¹ *ibid.*, p. 16-17; Pièce 12_X-2111, Agile Procurement, presentation from U.S. Digital Response, October 20, 2025, p. 14-15.

¹² Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 63 et 73.

¹³ *ibid.*, p. 73; Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 69-71, 73 et 85; Pièce 6_X-2100, *Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec*, par Louis Martin et Martin Cloutier, UQAM, version du 2 octobre 2025, p. 22; Témoignage de Louis Martin, 20 octobre 2025, p. 49-50.

¹⁴ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 20, 34-35, 75-76 et 79-80.

¹⁵ Témoignage de Bent Flyvbjerg, 21 octobre 2025, p. 73-74.

En effet, la réussite des projets de transformation numérique doit aujourd'hui reposer sur des méthodes de travail et approches organisationnelles permettant de maîtriser l'incertitude, l'interdépendance et la complexité des systèmes à développer¹⁶. L'amélioration incrémentale et le développement selon un principe de modularité demandent une prise de conscience et des gestes concrets pour assurer la cohérence d'ensemble entre ces systèmes, les processus opérationnels et les obligations réglementaires. Cette approche contribue à réduire les coûts et à augmenter la rapidité de mise en œuvre des composantes à considérer lors d'une transformation organisationnelle avec de nouvelles technologies d'information.

Sur le plan informatique, comme l'a exposé le professeur Bent Flyvbjerg lors de son témoignage devant la Commission ainsi que dans ses écrits¹⁷, 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. Les experts recommandent ainsi la création d'un catalogue de composantes réutilisables¹⁸, développé au fil des projets, ainsi que l'obligation de les réutiliser, en particulier celles que produirait l'entité gouvernementale centralisée spécialisée en transformation numérique que propose la Commission¹⁹. Un tel catalogue favoriserait la mutualisation des efforts de développement, éviterait les doublons technologiques et assurerait une cohérence accrue entre les solutions technologiques des ministères et organismes publics. Il soutiendrait ainsi les projets de transformation plus large, comme l'identité numérique, garantissant l'interopérabilité et la cohérence des systèmes dans leur ensemble.

La notion de programme, incluant plusieurs projets de taille raisonnable²⁰, présente un potentiel de mise en œuvre du principe de modularité et de réduction de la taille des projets tout en conservant une perspective à plus long terme dans la transformation numérique d'une organisation. Les projets peuvent ainsi à la fois être de moindre envergure et s'inscrire dans un objectif à long terme de transformation numérique. Or, les lois et règlements en technologies de l'information sont articulés autour de la notion de projet²¹, et non de programme. Bien que la notion de programme ait été introduite en 2022 dans les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*²², la réglementation actuelle y renvoie peu et n'en fait pas le cœur de l'organisation de la gouvernance en ressources informationnelles.

La notion de programme doit surtout permettre d'ajuster la direction d'une transformation numérique en cours de réalisation. Un programme ne devrait jamais être un paquebot trop gros pour être redirigé. Employer un mode de développement agile²³ ne suffit pas. Un programme organisé de façon à ce que seul son achèvement selon un plan initial puisse produire des résultats concrets ne répondrait pas à l'objectif d'amélioration incrémentale. C'est pourquoi, en dépit de son nom, le programme CASA ne constituait pas un programme au sens où l'entend la Commission. Il ne prévoyait à peu près aucune porte de sortie en cours de route et reposait sur une seule relation contractuelle globale touchant la réalisation complète des livraisons. Bref, le programme CASA ne mettait pas en œuvre les principes d'amélioration incrémentale et de modularité que prône la Commission.

¹⁶ Dans le même sens, voir Meiyang Chen, Xinyu Sun et Meixi Liu, « Critical Success Factors in Agile-Based Digital Transformation Projects », *Systems*, vol. 13, n° 8, 2025, p. 694.

¹⁷ Bent Flyvbjerg et Dan Gardner (traduction de Marie-Noëlle Pichard), *Comment les grands projets se réalisent*, Paris, Diatino, 2024, p. 111 et suiv.

¹⁸ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 82; Témoignage d'Amanda Clark, 24 octobre 2025, p. 32-33.

¹⁹ Voir partie V, chapitre 1 (p. 503).

²⁰ Voir partie II, chapitre 3, section B (iii) (p. 64).

²¹ Voir partie II, chapitre 3, section B (i) (p. 63).

²² Pièce 56_P-565, Décret 1159-2022 du 22 juin 2022 concernant les règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles, p. 2 (art. 2, al. 1(3)).

²³ Voir partie III, chapitre 8, section E (iii) (p. 245).

Accorder une place centrale à la notion de programme permettrait à l'État d'approuver la direction vers laquelle les projets modulaires et incrémentaux se dirigent. Cette notion pourrait devenir un incitatif afin d'assurer une cohérence stratégique, une vision intégrée et une meilleure adaptation aux évolutions technologiques.

Cette proposition requiert un certain allègement du processus d'approbation des projets. Dans la mesure où l'État a donné son accord à l'orientation que prend le programme, l'approbation des projets devrait servir à la corriger au cours de son déroulement ainsi qu'à vérifier si la succession de projets n'est pas en train de le mener vers un dérapage comme celui qu'a connu le programme CASA. L'orientation que propose la Commission de multiplier les projets de plus petite envergure doit donc aller de pair avec une simplification du processus d'autorisation des projets. En effet, on ne peut demander aux organismes de multiplier les projets sans que leur processus d'approbation soit accéléré. La notion de programme permet de combler les failles qui pourraient apparaître si on réduisait le cheminement bureaucratique d'un projet. Elle permet aussi d'éviter que de plus gros projets soient scindés en petits projets uniquement pour qu'ils passent sous le seuil nécessitant un processus d'approbation plus robuste.

La notion de programme permet aussi d'orienter les investissements selon les résultats obtenus plutôt que selon des plans rigides, comme l'exige l'amélioration incrémentale. Il est aussi important d'adapter les cycles de financement afin de permettre des ajustements progressifs, basés sur l'apprentissage et l'expérimentation.

Recommandation 12

Intégrer pleinement dans les lois, règlements, règles et politiques la notion de programme pour désigner un ensemble de projets afin qu'elle devienne un incitatif à la conception de plus petits projets, à la réutilisation des composantes, des pratiques et des façons de faire ainsi qu'à l'interopérabilité.

B/ Limiter la taille des projets et des contrats en matière de technologies de l'information

Une autre piste pour insuffler aux organismes publics la culture du développement technologique incrémental serait de fixer certaines limites à la taille des projets et des contrats en plafonnant leur coût (sous-section i) et leur durée (sous-section ii).

(i) Plafonner le coût des projets

L'État québécois a déjà grandement amélioré les règles concernant la taille des projets dans les dernières années. Depuis 2022, aucun projet public en ressources informationnelles dont le coût est estimé à 50 millions \$ ou plus ne peut démarrer au Québec sans l'approbation du Conseil des ministres²⁴. De l'avis de la Commission, ce montant représente le seuil au-delà duquel l'État devrait scinder un projet de manière à en réduire le niveau de risque et à obliger l'organisme public à livrer des résultats concrets avec un budget moindre, quitte à réaliser davantage de projets distincts.

Ainsi, la Commission croit que la réglementation devrait être modifiée pour interdire aux organismes publics et aux entreprises du gouvernement de concevoir des projets en ressources informationnelles dont le coût prévu est supérieur à 50 millions \$. Une limite inférieure à celle-ci serait même souhaitable. L'expert américain Waldo Jaquith va même jusqu'à suggérer un seuil aussi bas que 10 millions \$ US. Le nouveau seuil déterminé par le gouvernement serait fixé par la réglementation afférente à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGRI). En limitant les projets à un coût inférieur à 50 millions \$, la réglementation introduirait un mécanisme dissuasif à l'égard des mégaprojets au sein de l'appareil étatique.

Le Conseil des ministres disposerait toujours du pouvoir d'accorder des exemptions à ce principe. La Commission espère que l'obligation pour le gouvernement d'assumer pleinement d'éventuelles décisions par lesquelles il autoriserait une dérogation refroidira sa propension à y recourir et le contraindra à en porter la responsabilité.

Recommandation 13

Introduire, dans les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, une limite de coût inférieure à 50 millions \$ pour les projets.

²⁴ Pièce 56_P-565, Décret d'adoption des Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles, en vigueur le 22 juin 2022, p. 3 et 6 (art. 7 et annexe 1).

(ii) Plafonner la durée des contrats

La limitation de l'envergure des projets entraînera normalement une diminution corrélative de la taille des contrats publics octroyés pour les réaliser. Cependant, il importe aussi de limiter la possibilité pour un organisme de conclure des contrats à très long terme, notamment pour la réalisation de multiples projets liant la destinée technologique de l'organisme à un seul fournisseur. La Commission est d'avis qu'il faut changer la réglementation pour bloquer cette avenue.

Il n'existe pour l'instant aucune limitation générale de la durée des contrats en technologies de l'information au Québec. Le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (RCTI) comprend une limite de cinq ans, mais seulement pour certains types de contrats, nommément les contrats à commandes et les contrats à exécution sur demande²⁵. La limite que prévoit ce règlement est déjà élevée. L'expert Waldo Jaquith suggère de limiter la durée des contrats en technologies de l'information à trois ans²⁶.

La Commission propose donc que la réglementation en matière de contrats publics instaure une limite fixe pour la durée des contrats de services professionnels en technologies de l'information. De même, la durée des contrats à commandes et à exécution sur demande devrait être réduite. La Commission laisse le soin au législateur de fixer la durée appropriée. Comme c'est le cas pour la taille des projets, la Commission est consciente du fait que toute règle du genre est associée à un mécanisme de dérogation. L'établissement du principe est malgré tout important de manière à rendre imputables les membres du gouvernement qui choisissent d'autoriser une exemption.

Recommandation 14

Établir une limite en deçà de cinq ans pour la durée des contrats de services professionnels en technologies de l'information.

²⁵ *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1., art. 41 et 45. Voir partie II, chapitre 4, section C (ii) (d) (2) (p. 108). Voir aussi les particularités applicables au contrat pour l'acquisition de biens ou de services infonuagiques conclu de gré à gré avec un fournisseur ou un prestataire de services à la suite d'un appel d'intérêt effectué par le ministre de la Cybersécurité et du Numérique à l'art. 48, al. 1(2°).

²⁶ Témoignage de Waldo Jaquith, 21 octobre 2025, p. 94.

C/ Adapter l'octroi des contrats au caractère risqué des projets technologiques

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. Dans une telle situation, les modèles contractuels classiques que sont le contrat à forfait et le contrat à taux ne permettent pas d'appréhender efficacement les risques importants inhérents aux projets technologiques. Les règles applicables aux contrats publics liés aux projets technologiques doivent prévoir la particularité de ce domaine.

La SAAQ a souhaité tenir compte du risque élevé associé au programme CASA par l'établissement d'un concept de partage de risques dans sa relation contractuelle avec l'Alliance. Dans le cadre de son enquête, la Commission a néanmoins constaté plusieurs problèmes dans la conception du modèle contractuel. La façon dont la SAAQ a conçu un contrat basé sur le partage de risques a contribué à l'augmentation des coûts du projet²⁷. Le modèle contractuel tel qu'il était conçu était imprécis, ambigu et compris différemment par les parties, créant une fausse assurance qu'il permettrait de contenir les imprévus et les dépassements de coûts.

L'idée du partage des risques d'un projet de transformation numérique avec les fournisseurs n'est pas une mauvaise piste, pourvu que ce partage soit conçu et mis en œuvre correctement²⁸. Il en va ainsi des contrats de partenariat, aussi dits collaboratifs, qui ont émergé de la nécessité de trouver un modèle contractuel qui tenait compte du risque très élevé associé à certains projets²⁹. Ce type de contrat, anciennement désigné comme étant un « contrat de partenariat public-privé³⁰ », a démontré sa capacité de permettre la réalisation d'infrastructures complexes et risquées depuis plus de 30 ans dans le monde. Un tel contrat est désigné sous le vocable de « contrat de partenariat » dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* depuis les modifications de 2024³¹. Toutefois, à l'heure actuelle, ce type de contrat n'est pas accessible pour les projets technologiques et est uniquement applicable « dans le cadre d'un projet d'infrastructure³² ».

Selon le professeur Gabriel Jobidon, ce type de contrat permet :

- une sélection rapide du fournisseur en fonction de l'expertise, des taux horaires, d'un pourcentage de frais généraux et d'un pourcentage de profit;
- une phase de validation permettant de réaliser à livre ouvert et en collaboration la conception du projet (devis), une estimation des coûts, une identification commune des risques et de leurs répercussions potentielles ainsi que l'établissement d'une enveloppe pour risques;
- la possibilité pour le donneur d'ouvrage de mettre fin au contrat lors de la décision de poursuite/d'arrêt suivant le rapport de validation;

²⁷ Voir partie IV, chapitre 5 (p. 451).

²⁸ Témoignage de Sylvie Chabot, 5 juin 2025, p. 304-305; Témoignage de François Geoffrion, 14 mai 2025, p. 163-164.

²⁹ Témoignage de Gabriel Jobidon, 22 octobre 2025, p. 142-143.

³⁰ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 3, al. 2(1°) [en vigueur jusqu'en octobre 2024].

³¹ *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure*, L.Q. 2024, c. 28.

³² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 3, al. 2(1°).

- la mise en place d'une structure de gouvernance collaborative du projet incluant une procédure de règlement des enjeux;
- un partage des économies et des coûts supplémentaires, le cas échéant (jusqu'à concurrence de l'enveloppe des profits du fournisseur);
- l'assurance pour le fournisseur que les coûts directs du projet seront entièrement remboursés;
- la mise en place de mécanismes efficaces de suivi de projet, comme un tableau de bord permettant de faire le suivi en temps réel des coûts, des risques et de l'échéancier, de même que des modèles prédictifs de ces paramètres³³.

Ainsi, ce type de contrat atténue bien des éléments problématiques vécus dans le cadre du programme CASA. C'est pourquoi la Commission recommande d'élargir aux contrats en technologies de l'information le régime du contrat de partenariat prévu à la *Loi sur les contrats des organismes publics*³⁴.

Recommandation 15

Permettre le recours aux contrats de partenariat, tels qu'ils sont prévus à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, pour les projets en technologies de l'information, lorsque la situation le justifie.

³³ Témoignage de Gabriel Jobidon, 22 octobre 2025, p. 119-129, 133 et 139.

³⁴ *ibid.*, p. 118-119; Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 80-81; Mémoire de la SAAQ, 10 novembre 2025, p. 36 (paragr. 140).

CHAPITRE 4 – FAVORISER LA TRANSPARENCE ET L'ACCÈS À UNE INFORMATION FIABLE

La présente commission d'enquête est en partie la conséquence du fait que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) n'a pas présenté de façon rigoureuse, transparente, complète et fiable le programme Carrefour des services d'affaires (CASA) auprès des autorités gouvernementales, principalement, mais aussi d'autres instances. Les travaux de la Commission ont démontré une absence de rigueur et d'éthique dans la reddition de comptes de la SAAQ au sujet du programme CASA. En effet, son objet évoluait à travers les présentations, différait d'un intervenant à l'autre ou encore occultait une portion de la réalité.

De plus, l'information transmise dans les rapports sommaires présentés sous forme de napperons n'était pas fiable en ce qu'elle ne reposait ni sur des définitions claires des indicateurs utilisés, ni sur des critères d'évaluation explicites. Dans ces conditions, il était impossible de dégager une vision d'ensemble cohérente des coûts, de l'échéancier et des anomalies techniques¹. Mais surtout, il était impossible pour les preneurs de décisions de bien comprendre les enjeux au fil du développement du projet.

La reddition de comptes des sociétés d'État auprès du gouvernement devrait être simple, fiable, compréhensible et accessible, particulièrement dans le cas des projets technologiques. La Commission recommande les pistes d'action suivantes à cet égard.

A/ Assurer une reddition de comptes claire et centralisée pour les ministres responsables

Un enjeu majeur mis au jour par les travaux de la Commission est celui de la communication d'informations de la SAAQ aux autorités gouvernementales au sujet de sa situation financière et du programme CASA.

La SAAQ a acheminé beaucoup d'informations à différents intervenants et intervenantes, notamment aux ministres des Transports, au ministre de la Cybersécurité et du Numérique et à son ministère, au ministère des Finances (MFQ), au Conseil du trésor et à son secrétariat ainsi qu'à la Commission de l'administration publique (CAP). Toutefois, force est de constater que non seulement ces informations étaient parcellaires et différaient en fonction des exigences des interlocuteurs, mais en plus, ces derniers ne discutaient pas de ces informations entre eux².

Or, en centralisant l'ensemble des informations communiquées au fil des ans à ces différents acteurs gouvernementaux et en les mettant entre les mains des ministres responsables, ceux-ci n'auraient pu plaider l'ignorance. Afin de s'assurer que les ministres reçoivent une information exacte et complète sur les sociétés d'État sous leur responsabilité, il faut que cesse ce travail en silo.

1 Stéphanie Vallée, *Mémoire portant sur la transformation numérique de l'État québécois sous l'angle du programme CASA/SAAQclic : comment optimiser l'usage des fonds publics pour la transformation numérique et durable de l'État québécois*, Mémoire (M. Sc.), Université du Québec à Chicoutimi, 2025, p. 78.

2 Voir partie IV, chapitre 12 (p. 490).

La Commission considère que le ou la ministre responsable d'une société d'État devrait avoir à sa disposition un dossier regroupant les informations sur la situation financière de l'organisme et le portrait de ses projets d'envergure, mais aussi un historique de ces informations pour bien saisir leur évolution. À cet effet, la Commission suggère que les informations financières soient disponibles sur une période d'environ 10 ans et que pour les projets d'envergure, l'historique remonte jusqu'à leur démarrage³.

L'autre avantage de consigner une information complète à la disposition du ou de la ministre est d'éviter une rupture lorsqu'une transition se produit. Les ministres responsables d'une société d'État peuvent se succéder, tout comme les membres de leur cabinet, notamment la personne qui le dirige et celle qui agit à titre de conseiller ou conseillère politique responsable du dossier. Une meilleure transition de l'information – pratiquement absente dans le cadre du programme CASA, selon la preuve qu'a entendue la Commission – serait ainsi assurée.

L'autre problème auquel ont fait face les personnes en autorité dans la surveillance du programme CASA est leur capacité à effectuer cette supervision à partir de paramètres compréhensibles. En effet, plusieurs témoins ont souligné l'absence de définitions, une compréhension divergente de termes clés relativement au programme CASA et le manque de clarté des paramètres de suivi. Dans ce contexte, l'établissement de définitions uniformisées des éléments courants permettrait de comparer les projets et de s'assurer, d'une part, que les acteurs gouvernementaux les maîtrisent bien et, d'autre part, que l'information véhiculée dans un projet qui s'échelonne sur plusieurs années, comme dans le cas à étude, demeure constante.

Par ailleurs, la reddition de comptes d'un projet, pour être pertinente et utile, doit permettre de mesurer l'atteinte de tous les objectifs importants tels qu'établis par les parties prenantes. Il est donc nécessaire de comprendre ce que l'on souhaite mesurer pour s'assurer de choisir la bonne mesure et pour que son utilité perdure.

Recommandation 16

Obliger les organismes publics à tenir un dossier centralisé qui doit notamment :

- contenir toutes les informations communiquées aux différents acteurs gouvernementaux quant à leur situation financière et à leurs projets d'envergure;
- être accessible en temps réel par le ou la ministre responsable;
- contenir un historique de leurs données financières sur une période d'environ 10 ans;
- contenir pour leurs projets d'envergure des données financières concernant toute leur durée, donc remontant à leur démarrage, ainsi que les définitions des paramètres des informations qui y sont contenues.

³ Une période de 10 ans couvre, au Québec, une période durant laquelle au moins deux élections générales se sont déroulées, ce qui permet de prendre en compte d'éventuels changements de gouvernement.

B/ Arrimer les informations figurant au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec au modèle de développement technologique suggéré

Le Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec est une pièce centrale assurant la transparence de l'État envers le public dans le déroulement des projets technologiques. Il permet à quiconque d'avoir un portrait rapide des projets existants et d'obtenir des indicateurs objectifs sur leur état et leur déroulement.

Or, durant la réalisation du programme CASA, le Tableau de bord n'a pas été en mesure de jouer son rôle⁴. Il doit permettre de suivre le respect des paramètres d'autorisation d'un projet, soit sa portée, son échéancier et son coût. Toutefois, il ne permettait pas un affichage compréhensible du programme CASA, puisqu'il le découpait en unités (les lots⁵) qui n'avaient aucune signification, ni pour les décideurs ni pour le public. Ensuite, les modalités de publication au Tableau de bord impliquaient que les projets courts n'y étaient pas publiés ou ne l'étaient que de façon éphémère.

Le modèle de développement que propose la Commission, qui favorise des projets plus courts mais s'inscrivant dans une perspective à plus long terme, un programme⁶, est incompatible avec le fonctionnement actuel du Tableau de bord. Implanter ce modèle avec les règles actuelles du Tableau de bord risque d'accentuer la disparition rapide des projets et de priver le public d'une vue d'ensemble sur le programme de transformation numérique que met en œuvre un ministère ou un organisme.

Bref, le Tableau de bord doit être adapté au modèle de développement technologique qu'utilise l'État. Il doit permettre au public de connaître les paramètres à long terme du déroulement d'un programme tout en lui offrant une vue d'ensemble qui répond à ses attentes de suivi d'un projet.

Dans la même veine, le Tableau de bord intègre une pratique qui consiste à réinitialiser les paramètres d'un projet lorsque les autorités en approuvent de nouveaux. La Commission a eu l'occasion d'exposer les problèmes de cette pratique en gestion de projet⁷. La réinitialisation des paramètres de projet soulève à juste titre certaines critiques de la population quant à la capacité d'identifier les projets qui ont subi des dépassements de coûts⁸. L'exemple du programme CASA montre qu'un programme qui subit un important dépassement de coûts peut apparaître dans toutes les redditions de comptes comme respectant son budget en raison de cette façon de faire. De l'avis de la Commission, cette pratique ne respecte pas les attentes de la population en matière de suivi budgétaire d'un projet. Même si les changements aux paramètres sont parfois inscrits dans les commentaires associés à un projet, l'information sur l'échéancier initial et l'évolution budgétaire n'est pas toujours clairement disponible au Tableau de bord. Celui-ci devrait afficher de manière simple et accessible l'évolution des paramètres d'autorisation d'un projet.

⁴ Voir partie III, chapitre 11 (p. 318).

⁵ Voir partie III, chapitre 8, section E (i) (p. 243).

⁶ Voir partie V, chapitre 3 (p. 517).

⁷ Voir partie III, chapitre 12, section A (ii) (p. 335).

⁸ Nicolas Lachance, « Dossier santé numérique : six mois de plus avant la fin du fax dans les hôpitaux », *Le Journal de Québec*, 10 décembre 2025, en ligne : <https://www.journaldequebec.com/2025/12/10/dossier-sante-numerique-six-mois-de-plus-avant-la-fin-du-fax-dans-les-hopitaux> [consulté le 21 janvier 2026].

Recommandation 17

Afficher au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec le suivi du respect des paramètres d'autorisation d'un programme en plus de ceux des projets qui le composent.

Recommandation 18

Afficher les projets réalisés au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec pendant une période d'au moins deux ans et jusqu'à ce que le programme auquel ils sont rattachés, le cas échéant, soit complètement réalisé.

Recommandation 19

Afficher au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec l'évolution des paramètres d'autorisation d'un projet de manière simple, s'ils changent.

C/ Bonifier la reddition de comptes au Système électronique d'appel d'offres

Les conditions de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) visent à promouvoir la transparence dans les processus contractuels de même que la reddition de comptes fondée sur la responsabilité des personnes possédant le statut de dirigeant d'organisme public et sur la bonne utilisation des fonds publics⁹. C'est en ce sens qu'un de ses chapitres comprend des règles concernant la reddition de comptes¹⁰, dont la publication de renseignements relatifs aux contrats publics¹¹. Ces mécanismes n'ont pas permis de prévenir le manque de transparence de la SAAQ envers le public dans la gestion de son contrat avec l'Alliance¹². La Commission propose deux recommandations à ce sujet.

⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2 al. 1(1^o) et (6^o).

¹⁰ *ibid.*, chapitre VI « Reddition de comptes ».

¹¹ *ibid.*, chapitre VI « Reddition de comptes », section I « Publication des renseignements ».

¹² Voir partie IV, chapitres 9 (p. 473) et 11 (p. 483).

(i) Adapter le seuil de publication des dépenses supplémentaires au contrat d'envergure

Premièrement, la règle de la LCOP¹³, détaillée dans les différents règlements qui en découlent¹⁴, prévoit la publication des dépenses supplémentaires excédant de plus de 10 % le montant initial du contrat¹⁵. Cela vise à obliger les organismes à être transparents envers le public et le marché en rendant promptement compte des dépassements de coûts des contrats qu'ils administrent.

Or, la Commission a pu observer qu'une règle s'appuyant sur un pourcentage signifie que la publication au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) n'était pas obligatoire pour un contrat d'envergure comme celui du programme CASA avant d'avoir atteint une dépense supplémentaire de quelques dizaines de millions de dollars, et ce, en raison du montant initial élevé du contrat. En fait, cette obligation n'était déclenchée que lorsque la dépense supplémentaire atteignait le montant substantiel de 45,8 millions \$. Pour que les objectifs que vise la LCOP soient atteints plus efficacement, la Commission considère que cette règle doit être adaptée pour tenir compte des contrats d'envergure. L'obligation de publication d'une dépense supplémentaire pour ces contrats doit ainsi être abaissée en deçà de 10 %, compte tenu des montants de fonds publics en cause.

La Commission suggère que l'obligation de publication soit soumise à un double seuil, soit le moindre entre 10 % du montant initial du contrat et 1 million \$.

Recommandation 20

Modifier la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses règlements afin d'obliger la publication de toute dépense supplémentaire dans un contrat conclu à la suite d'un appel d'offres public excédant, selon la première éventualité :

- de plus de 10 % le montant initial du contrat;
- 1 million \$.

(ii) Obliger la publication des transactions touchant un contrat public

Deuxièmement, comme il en a été question précédemment¹⁶, la possibilité de recourir aux modes privés de règlement des différends s'applique à l'État et à ses organismes. Ils peuvent y recourir lorsqu'ils l'estiment opportun et dans la mesure où l'intérêt public et le cadre juridique québécois le permettent¹⁷. En matière contractuelle, cette avenue est souvent intéressante, voire souhaitable, notamment en ce qu'elle favorise la poursuite ou la reprise plus rapide de l'exécution du contrat et participe au désengorgement des

¹³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 22.

¹⁴ Voir notamment *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1, art. 70.

¹⁵ Sur ce mécanisme, voir partie II, chapitre 4, section C (iii) (b) (p. 109).

¹⁶ Voir partie II, chapitre 4, section C (iii) (c) (p. 110).

¹⁷ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 75 al. 2; Martine Valois et Valérie Costanzo, « Les conditions du recours aux modes privés de règlement des différends par les organismes de l'État » dans Pierre Noreau, Emmanuelle Bernheim, Maya Cachecho, Catherine Piché, Jean-François Roberge et Catherine Rossi (dir.), *22 chantiers sur l'accès au droit et à la justice*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 179, aux p. 184-185.

tribunaux. Pour l'instant, l'État québécois n'a toutefois aucune politique formelle en vigueur balisant les décisions des organismes publics quant au recours aux modes de règlement à l'amiable des différends¹⁸.

Le règlement d'un litige de façon privée se déroule presque toujours sous le voile de la confidentialité¹⁹ et évite la majorité du temps de conclure sur la responsabilité des parties. Or, cela est difficilement conciliable avec les règles applicables aux contrats des organismes publics, notamment celles se rattachant aux principes de transparence et de reddition de comptes. En ce sens, les travaux de la Commission ont mis en lumière les enjeux liés au fait que la LCOP n'encadre pas explicitement les règlements à l'amiable (transactions) conclus entre un organisme public et l'un de ses cocontractants.

La Commission considère que le fait de réduire la portée d'un contrat en ne réduisant pas corrélativement son prix est assimilable à une dépense supplémentaire au regard de la gestion des fonds publics. En effet, les dispositions de la LCOP concernant les modifications contractuelles²⁰ et celles que nous venons de voir à la sous-section précédente sur la publication des dépenses supplémentaires sont inefficaces au regard d'une transaction comme celle intervenue dans le cadre du programme CASA. D'une part, cette transaction implique des enjeux de responsabilité contractuelle, ce qui peut se distinguer des situations de modifications contractuelles²¹. D'autre part, une transaction est susceptible d'impliquer des concessions de différentes natures. Dans la transaction intervenue pour le programme CASA, les parties ont juxtaposé une diminution de portée, une augmentation de budget et un financement particulier par la réallocation des sommes dégagées à même la réduction de portée, rendant obscure l'application du concept de « dépense supplémentaire » prévu à la LCOP²².

Conséquemment, il serait souhaitable que la LCOP prévoie explicitement les cas où il est nécessaire de rendre publique la conclusion d'une transaction et précise à cet égard les informations devant être publiées.

Afin que les transactions impliquant une réduction de portée du contrat ne puissent camoufler une dépense supplémentaire, elles ne devraient pas échapper à l'obligation de publication. Cette obligation devrait être enclenchée sans égard à la nature de la transaction, et donc tenir compte autant des concessions de nature pécuniaire que de celles qui ne sont pas nécessairement ou uniquement pécuniaires. Ainsi, tant la transaction impliquant une réduction de portée que celle impliquant une dépense supplémentaire devraient être visées.

Pour fixer le seuil au-delà duquel la transaction doit être rendue publique, le législateur pourrait retenir un concept semblable à la « valeur de l'objet du litige », utilisée au *Code de procédure civile* pour déterminer notamment la compétence des tribunaux²³. Ce concept représente la valeur pécuniaire d'une réclamation devant les tribunaux. Il devrait toutefois être modulé pour s'appliquer à la transposition pécuniaire de la valeur en cause dans une transaction. Le seuil pourrait être le même que celui obligeant la publication d'une dépense supplémentaire.

¹⁸ Marie-Claude Belleau et Martine Valois, « Les modes de prévention et de règlement des différends et l'État: espace normatif règlements » (2025), 103 *La Revue du Barreau canadien* 828, p. 866-867.

¹⁹ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 4 al. 1.

²⁰ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 17.

²¹ Mémoire de la SAAQ, 10 novembre 2025, p. 25-27 (paragr. 90-98); Témoignage de Stéphane Lépine, 15 octobre 2025, p. 111-112.

²² Voir partie IV, chapitre 9, section B (i) (p. 475).

²³ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 30 et 35.

Recommandation 21

Ajouter à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ou à sa réglementation l'obligation de publier l'existence, la date et la valeur pécuniaire d'une transaction intervenue dans le cadre de l'exécution d'un contrat conclu à la suite d'un appel d'offres public lorsque la valeur de l'objet du litige excède le seuil de la dépense supplémentaire soumis à l'obligation de publication.

D/ Garantir l'indépendance des auditeurs internes

La Commission estime qu'une reddition de comptes crédible repose sur la fiabilité des données qui la soutiennent, laquelle ne peut être assurée sans des mécanismes de contrôle, de vérification et d'audit indépendants, internes et externes. Elle considère également comme nécessaire de renforcer les capacités et les pouvoirs des organismes chargés de la surveillance et de la régulation afin qu'ils puissent pleinement soutenir cette exigence de fiabilité.

L'audit interne constitue une fonction clé de la gouvernance²⁴. Sa mission est de fournir une assurance indépendante et objective aux instances quant à l'adéquation et à l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne, tant financiers que non financiers. À ce titre, l'audit interne contribue directement à l'optimisation de la performance organisationnelle, à la prévention des dysfonctionnements et à l'amélioration continue des pratiques de gestion, en soutenant une prise de décision éclairée et responsable²⁵.

Or, dans le cadre du programme CASA, l'audit interne a fait face à de multiples défis qui ont miné la performance de son travail, pourtant essentielle²⁶. Devant ces difficultés, la professeure Mélanie Roussy a formulé à la Commission une mise en garde contre la tentation d'externaliser la fonction d'audit interne au nom de l'indépendance. Elle a insisté sur le fait que la principale force de l'audit interne réside justement dans son ancrage à l'interne. Dès lors, les propositions visant à rattacher l'audit interne au Vérificateur général du Québec (VGQ) ou à d'autres entités externes dans l'espoir de mieux protéger son indépendance constituent, selon elle, un compromis qu'il ne faut pas accepter. La Commission estime également qu'il faut résister à cette tentation de « sécuriser » l'audit interne en le sortant de l'organisation, car ce déplacement affaiblirait inévitablement sa capacité d'analyse et sa valeur ajoutée. Un audit interne externalisé serait certes plus distant, mais aussi moins pertinent, précisément parce qu'il perdrait la compréhension fine des opérations que seule la proximité organisationnelle permet.

²⁴ The Institute of Internal Auditors, *Le modèle des trois lignes de l'IIA*, 2020, p. 6, en ligne : <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-french.pdf> [consulté le 24 janvier 2026].

²⁵ Pièce 16_X-2116, Mémoire à l'attention de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, *L'audit interne : un outil d'amélioration de la gestion des risques et du contrôle au service de la gouvernance*, version finale, octobre 2025, p. 5.

²⁶ Voir partie III, chapitre 9, section D (iii) (c) (p. 275) et partie IV, chapitre 2, section A (iii) (c) (p. 434).

L'audit interne étant sous l'autorité directe du comité d'audit du conseil d'administration²⁷, il est primordial que ce dernier soit composé de membres possédant les compétences nécessaires pour exercer correctement leur rôle. Or, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ne requiert que la présence d'un membre possédant le titre de comptable professionnel agréé. La Commission croit que cette exigence est insuffisante²⁸. Ainsi, la Commission recommande que la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* précise explicitement les compétences minimales des membres des comités d'audit. Ces compétences devraient dépasser le profil financier classique et inclure des connaissances en gouvernance, en gestion intégrée des risques, en contrôle interne et en audit. Cette clarification permettrait aux comités d'exercer pleinement leur autorité sur la fonction d'audit interne et de gérer efficacement la relation de double autorité avec la direction générale visée.

Il est essentiel que chaque membre du comité d'audit reçoive une formation obligatoire dès sa nomination et participe à un programme de formation continue. Cette formation devrait porter sur les principes de gouvernance publique, la gestion des risques, les mécanismes de contrôle interne et les enjeux spécifiques aux projets majeurs, y compris les projets de transformation numérique. Une telle mesure vise à renforcer la capacité réelle des comités à exercer leur rôle stratégique de surveillance.

Il serait ainsi possible de prévenir certains risques susceptibles d'affecter l'efficacité de l'audit interne et des comités d'audit, notamment celui de l'illusion de contrôle. Comme le souligne la professeure Mélanie Roussy dans son mémoire²⁹, un membre du comité aux compétences ou à l'engagement insuffisants peut accorder une confiance excessive – sans être réellement en mesure de vérifier si elle est justifiée – aux processus de gestion des risques et de contrôle interne ainsi qu'à la fonction d'audit interne et aux personnes qui en sont responsables. Il incombe à chaque membre du comité d'assurer cette surveillance.

Pour les projets majeurs des sociétés d'État, la Commission recommande la mise en place de mandats d'audit interne continus, axés sur les principaux risques identifiés. Ces mandats doivent les accompagner tout au long de leur cycle de vie afin que soient détectés rapidement les dérives, écarts et faiblesses de gouvernance et pour permettre d'apporter des ajustements proactifs.

Recommandation 22

Renforcer l'indépendance de l'audit interne dans les sociétés d'État en élaborant des compétences minimales que doivent posséder les membres des comités d'audit ainsi qu'une formation obligatoire et un programme de formation continue spécialisés.

Recommandation 23

Établir des critères selon lesquels l'audit interne en continu est obligatoire dans le cadre de projets majeurs des sociétés d'État.

²⁷ Voir partie II, chapitre 2, section B (ii), tableau 1 (p. 51).

²⁸ Témoignage de Mélanie Roussy, 22 octobre 2025, p. 170.

²⁹ Pièce 16_X-2116, Mémoire à l'attention de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, L'audit interne : un outil d'amélioration de la gestion des risques et du contrôle au service de la gouvernance, version finale, octobre 2025, p. 9-10.

CHAPITRE 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 certaines institutions de l'État québécois qui servent de remparts. La Commission a entendu des personnes représentant l'Autorité des marchés publics (AMP) et le Commissaire au lobbyisme du Québec, organismes travaillant notamment à la protection de l'intégrité des contrats publics. Certaines limitations à leur loi constitutive réduisent la portée de leurs actions, fondamentales pour faire du Québec une société intègre, éthique et exempte de stratagèmes visant à abuser des deniers publics. De même, la Commission a constaté, à l'instar de commissions d'enquête antérieures, la vétusté de la *Loi sur les commissions d'enquête*, notamment au regard des pouvoirs coercitifs qu'elle attribue seulement aux commissaires.

C'est ainsi que le dernier chapitre de recommandations invite le gouvernement du Québec à modifier promptement la législation pour doter l'AMP (section A), le Commissaire au lobbyisme du Québec (section B) et les futures commissions d'enquête (section C) des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leurs mandats dans l'intérêt public.

A/ Renforcer les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics

Parmi les organismes publics chargés de l'intégrité publique se trouve l'AMP, issue de la toute première recommandation de la commission Charbonneau¹. L'AMP a un mandat de surveillance des contrats publics, qui se décline en deux volets : l'un porte sur la conformité des processus contractuels des organismes publics, qu'encadre généralement la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, et l'autre sur l'intégrité des cocontractants de l'État québécois, que régit principalement la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP).

Comme l'AMP a elle aussi déclenché une vérification du programme Carrefour des services d'affaires (CASA)², des membres de son personnel ont témoigné lors des audiences de la présente Commission. Partageant leur avis quant à plusieurs suggestions formulées, la Commission recommande de renforcer les outils dont dispose l'AMP dans l'accomplissement de son mandat. Pour ce faire, le gouvernement devrait plus particulièrement empêcher les objections basées sur certains privilèges juridiques (section i), lui donner le pouvoir d'exiger des engagements de confidentialité lors de ses enquêtes (section ii) et l'autoriser à délivrer des citations à comparaître dans le cadre de dossiers où elle vérifie l'intégrité d'une entreprise, comme elle peut déjà le faire dans les dossiers où elle vérifie la conformité du processus de passation et de l'exécution d'un contrat d'un organisme public (section iii).

¹ Voir partie II, chapitre 1, section D (v) (p. 46).

² Voir Autorité des marchés publics, *Ordonnances et recommandations formulées à la présidente-directrice générale par intérim de la Société de l'assurance automobile du Québec concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263*, janvier 2026.

(i) Empêcher les objections basées sur certains privilèges juridiques

Dans la première partie du présent rapport, la Commission a fait état des diverses embûches auxquelles elle a fait face dans le cadre de son enquête. Au nombre de celles-ci se trouve la levée tardive du secret professionnel liant la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et ses avocats ainsi que l'existence d'un privilège couvrant les discussions de règlement à l'amiable auquel l'Alliance SAP-LGS/IBM n'a jamais renoncé³. L'AMP a également reçu des objections basées sur ces privilèges juridiques de la part des diverses parties, ce qui a occasionné des délais dans son enquête⁴.

En ce qui concerne le secret professionnel de l'avocat, la Commission rappelle l'importance cardinale qu'accorde le droit québécois et canadien à ce principe. Il permet de créer une zone de confiance nécessaire à la relation entre ce professionnel juridique et sa clientèle. Cependant, l'application de ce principe entre deux organisations étatiques que financent les mêmes contribuables – nommément entre la SAAQ et l'AMP ou la Commission – peut mener à des situations surprenantes. Par exemple, le secret professionnel peut, dans certaines situations, créer des entraves aux mécanismes de contrôle intra-étatiques. Alors que l'État québécois s'est doté d'un gardien de l'intégrité des contrats publics il y a moins de 10 ans afin d'éviter que survienne une nouvelle crise de confiance dans l'octroi des contrats publics, comme celle précédant la commission Charbonneau, l'expérience qu'a également vécue la Commission démontre que le secret professionnel limite l'AMP dans ses enquêtes. Au surplus, les démarches de protection du secret professionnel dans la gestion documentaire d'enquêtes pourtant intra-étatiques ralentissent considérablement le pouvoir de vérification des organismes d'enquête.

La Commission est d'avis que les organismes publics ne devraient pas pouvoir s'opposer à des demandes de l'AMP en invoquant le secret professionnel et les autres privilèges, et ce, dans le cadre du volet de son mandat qui touche la supervision de la conformité des processus contractuels. Le cadre juridique qui régit les contrats publics au Québec est sophistiqué et se raffine d'année en année. Il l'est d'autant plus pour les projets de transformation numérique comme le programme CASA. Dans ces circonstances, il est normal, voire souhaitable, que les différents organismes publics fassent participer de plus en plus les avocats et les notaires à la gestion d'un projet. Cette place accordée aux juristes ne devrait pas mener à la mise en place d'un voile de confidentialité à l'égard des organismes d'enquête intra-étatiques. À titre d'exemple, la Ville de Montréal lève le secret professionnel de ses avocats, internes comme externes, à l'égard du Bureau de l'inspecteur général, dans les limites de son mandat⁵.

³ Voir partie I, chapitre 2, section E (i) (p. 17).

⁴ Témoignage de Mario Vézina, 21 octobre 2025, p. 22-24. Voir également Autorité des marchés publics, *Ordonnances et recommandations formulées à la présidente-directrice générale par intérim de la Société de l'assurance automobile du Québec concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263*, janvier 2026, p. 48.

⁵ Le comité exécutif de la Ville de Montréal et chaque conseil d'arrondissement ont adopté des résolutions relevant de leur secret professionnel les avocats et notaires de la Ville ainsi que les personnes engagées en vertu d'un contrat de services professionnels pour offrir ce type de services, et ce, dans le cadre du mandat conféré à l'inspecteur général en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*. Voir, par exemple, la résolution CE15 0127 du comité exécutif de la Ville de Montréal, en ligne : [CE_PV_ORDI_2015-01-21_08h30_FR.pdf](#), p. 11 [consulté le 11 janvier 2026].

Le privilège qui couvre les discussions de règlements à l'amiable a été un frein significatif au bon déroulement des travaux de la Commission. Le bien-fondé de l'application de ce privilège dans le cadre de contrats publics est évident : la saine gestion des deniers publics appelle intrinsèquement à ce que de coûteux litiges soient évités, lorsque possible. Pour ce faire, les parties doivent pouvoir bénéficier d'une cloche de confidentialité à l'égard de tiers. Cependant, l'exemple de la transaction conclue dans le déroulement du programme CASA⁶, par laquelle la SAAQ se retrouve à engager minimalement 135 millions \$ de plus dans un contrat public sans appel public à la concurrence⁷, témoigne de façon plus qu'éloquente de la nécessité d'un regard neutre et impartial sur la légalité de cette gestion des deniers publics.

La Commission est ainsi d'avis que le mandat d'intérêt public de l'AMP appelle à ce qu'elle puisse bénéficier du contenu de ces échanges dans le cadre du volet de son mandat qui concerne la supervision de la conformité des processus contractuels des organismes publics⁸. Si elle doit pouvoir y accéder, cet aménagement doit être confidentiel afin de ne pas contrecarrer l'utilité de ces privilèges. À cet égard, notons que le personnel et les archives de l'AMP jouissent déjà de plusieurs garanties significatives de confidentialité⁹.

(ii) Octroyer à l'Autorité des marchés publics le pouvoir de rendre confidentielles ses rencontres d'enquête

Les représentants de l'AMP ont souligné qu'ils n'ont pas le pouvoir d'imposer la confidentialité à une personne dans le cours d'une enquête¹⁰. L'AMP ne peut donc pas, au terme d'une rencontre avec un ou une témoin, lui interdire de discuter de son contenu avec un tiers. Cette situation ouvre la porte à la contamination de versions entre témoins, intentionnellement ou non, nuisant à la recherche de la vérité et, ultimement, à l'accomplissement de son mandat.

L'AMP souligne, fort à propos, des précédents législatifs en la matière, notamment en provenance de son homologue en matière de supervision des marchés financiers. En effet, tant dans sa loi constitutive¹¹ que dans une loi qu'elle est chargée d'appliquer¹², l'Autorité des marchés financiers (AMF) a le pouvoir d'« interdire à une personne de communiquer à quiconque, si ce n'est à son avocat, toute information reliée à une enquête ». De même, tant l'AMF¹³ que d'autres entités exerçant des mandats en matière d'intégrité publique, comme le Protecteur du citoyen¹⁴, bénéficient de mesures législatives prévoyant une forme ou une autre de confidentialité de leurs enquêtes.

⁶ Voir partie III, chapitre 10, section H (p. 314).

⁷ Voir partie III, chapitre 10, section E (p. 300).

⁸ Le privilège relatif aux règlements étant un privilège générique, la jurisprudence prévoit qu'il peut être écarté par des termes clairs, explicites et non équivoques du législateur (*Lizotte c. Aviva, Compagnie d'assurance du Canada*, 2016 CSC 52, paragr. 64 et suiv.; *Sable Offshore Energy inc. c. Ameron International Corp.*, 2013 CSC 37, paragr. 12 et suiv.).

⁹ Voir notamment *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 36.1, 73, 74, 76 et 77.

¹⁰ Témoignage de Mario Vézina, 21 octobre 2025, p. 19-20.

¹¹ *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, RLRQ, c. E-6.1, art. 14.1.

¹² *Loi sur les valeurs mobilières*, RLRQ, c. V-1.1, art. 245.

¹³ *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, RLRQ, c. E-6.1, art. 12 al. 2.

¹⁴ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32, art. 24 al. 1; *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1, art. 11.2.

(iii) Octroyer à l'Autorité des marchés publics le pouvoir de délivrer une citation à comparaître à une entreprise dont elle vérifie l'intégrité

Quoique les deux volets du mandat de surveillance des contrats publics de l'AMP soient complémentaires, représentant globalement les deux côtés d'une même médaille, il appert qu'au fil du temps, ces deux régimes juridiques ont évolué en parallèle, mais sans faire preuve d'une symétrie parfaite.

On retrouve donc certaines incongruités entre les pouvoirs dont bénéficie cette institution selon le volet de son mandat. C'est ainsi que la loi constitutive de l'AMP lui permet de délivrer une citation à comparaître à l'endroit d'un organisme public, grâce aux pouvoirs de commissaires-enquêteurs¹⁵, afin de vérifier la conformité d'un processus contractuel, mais que la LCOP ne prévoit pas explicitement qu'elle peut le faire à l'endroit d'un cocontractant dont elle doit valider la probité. Il est souhaitable que ce chien de garde des contrats publics québécois dispose de tous les outils requis pour accomplir toutes les facettes de son mandat d'intérêt public. Cela s'impose d'autant plus à la lumière de la grande implication des acteurs privés dans les projets de technologies de l'information, comme l'a illustré le programme CASA.

*

L'AMP a été créée afin qu'il existe une veille permanente de l'intégrité des processus contractuels publics et de la probité des cocontractants, le tout afin de préserver la confiance du public dans ses institutions. L'expérience similaire de la Commission témoigne de certaines lacunes dans les pouvoirs qui lui ont été conférés. À l'aube de la multiplication des projets de transformation numérique gouvernementale, il est recommandé d'y remédier.

Recommandation 24

Renforcer les outils dont dispose l'Autorité des marchés publics (AMP) dans l'accomplissement de son mandat, en :

- rendant inopposables le secret professionnel et les autres privilèges d'un organisme public;
- lui donnant le pouvoir d'imposer la confidentialité de ses rencontres d'enquête;
- élargissant aux dossiers d'intégrité son pouvoir de délivrer une citation à comparaître.

¹⁵ Loi sur l'Autorité des marchés publics, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 26 al. 3.

B/ Réformer la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*

La Commission a également entendu des personnes qui représentent une deuxième institution vouée à l'intégrité des contrats publics, à savoir Commissaire au lobbyisme du Québec¹⁶. Cette organisation appelle depuis plusieurs années à la refonte de sa loi et s'est constitué, à cette fin, une solide assise documentaire¹⁷. Par ailleurs, ces personnes se sont dites interpellées par les informations laissant entrevoir la possibilité que des « communications d'influence », ou des « activités de lobbyisme », comme les appelle la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, aient pu avoir lieu dans le cadre du programme CASA sans avoir été dûment déclarées¹⁸.

À cette fin, elles ont notamment analysé les inscriptions publiées au Registre des lobbyistes entre 2013 et 2025 et constaté qu'aucune inscription n'a été faite en lien avec le programme CASA, la plateforme SAAQclic ou encore, plus largement, en lien avec un projet précis de modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ¹⁹. Lorsqu'on considère les sommes publiques en jeu, il s'agit du symptôme d'une loi qui n'est pas adaptée à la réalité de la conclusion d'un contrat public. Les révélations concernant l'étendue de l'implication d'un fournisseur, SAP, dans les démarches préparatoires, c'est-à-dire le positionnement d'un progiciel de gestion intégré (PGI) qu'entreprend la SAAQ à l'automne 2014²⁰, rendent l'enjeu d'autant plus saillant. L'idée n'est pas de se prononcer sur la légalité des démarches d'influence ayant eu lieu dans le cadre du programme CASA, mais bien d'attirer l'attention du gouvernement sur les lacunes observées dans l'encadrement actuel.

Tout d'abord, l'article premier de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* précise que le lobbyisme « constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales²¹ ». Cependant, il rappelle du même souffle le contrepoids inhérent, soit l'intérêt du public de savoir qui cherche à influencer les réflexions et les décisions de ces institutions. Autrement dit, le principe cardinal demeure la transparence.

Or, cette obligation de transparence est conditionnelle aux balises prévues dans la *Loi*.

L'exemple du programme CASA présente de manière limpide les stratégies de développement de marché des fournisseurs privés. Peinant pendant de nombreuses années à percer le marché gouvernemental au Québec, un fournisseur s'est façonné une entrée à la SAAQ en misant sur un contrat de relativement faible valeur pour se faire connaître²². S'en sont suivies, plusieurs années plus tard, de longues et profondes démarches de consultation s'inscrivant dans la foulée d'une demande d'information à la date de fin mal définie²³.

Certes, il est normal, voire souhaitable, que les fournisseurs potentiels se livrent à la concurrence en vue d'obtenir des contrats publics. Cela est le fondement même de la procédure d'appel d'offres

¹⁶ Voir partie II, chapitre 4, section A (ii) (d) (p. 85).

¹⁷ Voir notamment Commissaire au lobbyisme du Québec, *Simplicité, clarté, pertinence, efficacité : réforme de l'encadrement du lobbyisme*, Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2019.

¹⁸ Pièce 25_X-2126, Mémoire du Commissaire au lobbyisme du Québec, « La transparence a sa place », 23 octobre 2025, p. 27-28; *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 2.

¹⁹ Témoignage de Jean-François Routhier, 23 octobre 2025, p. 164-165.

²⁰ Voir partie III, chapitre 3, section C (p. 134).

²¹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 1.

²² Voir partie III, chapitre 3, section C (ii) (p. 137).

²³ Voir partie III, chapitre 3, sections B (ii) (p. 133) et D (i) (p. 147).

public : la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public²⁴. Par contre, il y a manifestement un besoin de circonscrire davantage le démarchage effectué. L'obtention d'une licence de logiciel par le biais d'un contrat donné ne signifie pas que l'entreprise peut mettre en vitrine tous ses autres services. De même, la publication d'un avis d'appel d'intérêt ne devrait pas conférer une impression de passe-droit, indéfini et absolu, aux représentants, tant privés que publics, à la tenue de pourparlers sur les besoins et solutions potentielles de part et d'autre.

Ces cas de figure se nourrissent de diverses ambiguïtés dans la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Pour qu'elle s'applique à leurs activités, celle-ci exige que certaines catégories de lobbyistes obtiennent contrepartie²⁵. Pour d'autres catégories, ces activités doivent constituer une partie importante de leur fonction, sans que soit précisé comment devrait être atteint ce seuil d'importance.

À cela s'ajoute une exception pour les démarches effectuées dans le cadre d'un appel d'offres public²⁶. Une interprétation littérale de la disposition semble soutenir que l'exception se limite aux questions que pourrait devoir poser un fournisseur à la lecture de documents d'appel d'offres pour préparer sa soumission. Toutefois, d'autres interprétations soutiennent que la période d'appel d'offres doit inclure toutes les étapes préalables de définition des besoins et de rédaction des documents contractuels²⁷, de même que toutes les étapes postérieures à une demande d'information, et ce, sans limitation temporelle réelle.

Il ne s'agit là que de quelques exemples des lacunes actuelles de la *Loi* qu'ont mises en relief les travaux de la Commission. Alors que les projets de transformation numérique surviendront sans doute plus fréquemment au cours des prochaines années, et que les organismes publics devront alors s'enquérir de l'état du marché et des possibilités qu'il offre²⁸, il serait nécessaire de procéder à la révision d'une des lois-cadres en matière d'intégrité des marchés publics.

Recommandation 25

Procéder à une refonte en profondeur de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, notamment en :

- éliminant les limitations indues d'application, dont le seuil minimal d'activités et l'exigence de rémunération du ou de la lobbyiste;
- restreignant l'exception relative aux appels d'offres à la seule période de publication de l'appel d'offres.

²⁴ Voir partie IV, chapitre 4 (p. 447).

²⁵ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 3.

²⁶ *ibid.*, art. 2.

²⁷ Voir partie II, chapitre 4, section C (i) (p. 94).

²⁸ Comme l'enseignent les décisions de l'AMP, les organismes publics assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, ont l'obligation, en vertu du paragraphe 4 de l'article 2, de réaliser une évaluation préalable de leurs besoins qui soit adéquate et rigoureuse. Cela requiert d'eux qu'ils réalisent une étude de marché au préalable.

C/ Réformer la *Loi sur les commissions d'enquête*

Comme nous l'avons souligné dans la partie I du présent rapport, les commissions d'enquête ont pour mission d'établir la vérité sur des événements d'intérêt public. Elles sont des outils essentiels à la démocratie²⁹. Or, elles rencontrent souvent des difficultés importantes à obtenir la preuve nécessaire, notamment lorsque les institutions, les personnes participantes ou les témoins se montrent peu coopératifs. Pour surmonter ces obstacles ainsi que pour remplir leur mandat efficacement et avec célérité, elles doivent être dotées de pouvoirs représentatifs de leur rôle fondamental au sein de la société.

Au Québec, la loi qui encadre les pouvoirs et obligations des commissions d'enquête est désuète. Depuis de nombreuses années, les commissaires nommés aux termes de la *Loi sur les commissions d'enquête*³⁰ ont fait part de ses insuffisances. Dès 1976, l'absence de paramètres explicites concernant les pouvoirs des commissions d'enquête et leurs effets sur les droits des personnes citées à comparaître ont été soulevés³¹. Malgré les invitations répétées à agir, les gouvernements successifs n'ont pas jugé bon d'examiner les lacunes de cette loi et de proposer les modifications nécessaires.

La Commission est d'avis qu'il est plus que temps de moderniser cette loi. Plus de 150 ans se sont écoulés depuis l'adoption de l'*Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*³² à l'origine de l'actuelle *Loi sur les commissions d'enquête*. Le droit a beaucoup évolué depuis ce temps. Les pouvoirs et les protections dans la loi actuelle sont insuffisants.

Il devient ainsi urgent de modifier la *Loi sur les commissions d'enquête* pour rendre le travail d'enquête plus rapide, plus efficace et moins coûteux, tout en respectant les droits fondamentaux et procéduraux des personnes participantes et des témoins. La Commission se concentre sur cinq principaux points d'amélioration, mais le législateur doit faire une vraie modernisation du cadre législatif des commissions d'enquête.

Premièrement, la Commission recommande d'élaborer une meilleure structure de soutien administrative à la commission d'enquête, et ce, dès la prise du décret l'instituant (section i). Deuxièmement, elle propose de faciliter les travaux préliminaires en modernisant les pouvoirs coercitifs des commissaires et en prévoyant un cadre procédural moderne (section ii). Troisièmement, elle considère qu'il faut renforcer la protection accordée aux témoins entendus devant une commission d'enquête (section iii). Quatrièmement, un peu à l'image de la recommandation 24 concernant l'AMP, la Commission recommande de permettre à une commission d'enquête d'admettre toute preuve en provenance du gouvernement, de ses sociétés d'État et organismes publics, nonobstant certains privilèges de preuve (section iv). Enfin, la Commission constate qu'il faut encadrer la délivrance d'avis de conclusions défavorables (section v).

²⁹ Phillips c. Nouvelle-Écosse (*Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray*), [1995] 2 R.C.S. 97, paragr. 64.

³⁰ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37.

³¹ Jean L. Dutil, *La lutte au crime organisé au Québec : rapport d'enquête sur le crime organisé et recommandations : rapport partiel*, Montréal, Commission de police du Québec, 1976, p. 10-12.

³² S.Q. 1869, c. 8.

(i) Créer une structure administrative disponible dès la constitution d'une commission d'enquête

Chaque commission d'enquête est constituée par un décret qui détermine sa date de début et sa fin. Or, entre la date de création d'une commission d'enquête et le début effectif de l'enquête, il s'écoule une importante période administrative pendant laquelle le, la ou les commissaires doivent mettre sur pied une équipe formée de procureurs, d'enquêteurs, d'analystes et d'autres membres du personnel qui l'assisteront pendant ses travaux. La mise sur pied d'une commission nécessite entre autres l'achat rapide d'équipement informatique et bureautique, la rétention de différents services auprès de tiers et la location de bureaux sécurisés. En raison du manque de protocoles établis et de ressources déjà disponibles, un temps précieux est souvent gaspillé en logistique de base³³. Cette réalité entraîne des retards considérables, des coûts inutiles et une perte de savoir-faire.

Le caractère laconique de la *Loi sur les commissions d'enquête* force aussi l'équipe assistant le, la ou les commissaires, une fois constituée, à effectuer des recherches poussées sur la réalité des commissions d'enquête et son encadrement juridique – notamment parce qu'elles sont inquisitoires plutôt que contradictoires³⁴ – et à s'affairer à la confection de règles de fonctionnement et de procédure³⁵. Le commissaire a recruté une équipe expérimentée en matière de commission d'enquête³⁶, mais ce ne sont pas toutes les commissions d'enquête qui ont eu cette chance. Une commission d'enquête devrait pouvoir enquêter dès les premières semaines, et non pas s'embourber dans une lourde mise sur pied administrative.

La création d'un secrétariat permanent des commissions d'enquête est la solution privilégiée pour garantir que les outils de base pour le bon fonctionnement d'une enquête publique soient prêts à l'emploi, rapides et efficaces. Ce secrétariat permanent devrait disposer en tout temps de l'infrastructure essentielle requise, notamment des outils pour une gestion technologique efficace de la preuve³⁷, des contrats-cadres, des règles souples en matière contractuelle compte tenu de sa courte durée de vie, une base de connaissances juridiques sur les commissions d'enquête, des modèles de règles de fonctionnement et de procédure ainsi qu'une liste de ressources administratives et professionnelles formées sur différents sujets, tels que les commissions d'enquête, l'archivistique et la gestion de preuve. Quand une commission d'enquête a un mandat initial de six mois pour rendre son rapport, comme ce fut le cas en l'espèce, ces outils sont d'autant plus cruciaux.

Considérée comme un investissement en transparence, la création d'un secrétariat permanent est le moyen le plus sûr de doter le Québec d'outils permettant la mise sur pied rapide et efficace des futures commissions d'enquête. Autre argument en sa faveur : un secrétariat permanent favoriserait la conservation d'une mémoire institutionnelle. En effet, il assurerait la gestion et la conservation sécurisée et permanente des archives de toutes les commissions.

³³ Voir partie I, chapitre 2, section A (p. 12).

³⁴ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 7).

³⁵ Voir partie I, chapitre 2, section C (p. 14).

³⁶ Voir partie I, chapitre 2, section B (p. 13).

³⁷ Voir partie I, chapitre 2, section E (iv) (p. 20).

(ii) Faciliter les travaux préliminaires

Les pouvoirs d'enquête dévolus aux commissaires se résument à trois dispositions désuètes dans la *Loi sur les commissions d'enquête*, et ce, tant sur le fond que sur la forme. Ces dispositions, rédigées au XIX^e siècle, ne reflètent pas les défis du XXI^e siècle. Elles permettent aux commissaires d'utiliser « tous les moyens légaux³⁸ » pour découvrir la vérité et prévoient qu'ils ou elles disposent de « tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme³⁹ ». Ces termes sont bien abstraits lorsque vient le temps de les appliquer. L'absence de précédent jurisprudentiel rend leur utilisation hasardeuse et expose les commissions d'enquête à des contestations chronophages qui les écartent de leur mandat premier. Une clarification et une modernisation de ces pouvoirs sont nécessaires quant à la collecte de la preuve à l'ère des technologies de l'information (sous-section a), à la délégation des pouvoirs des commissaires (sous-section b) et aux pouvoirs d'inspection, de perquisition et de saisie (sous-section c).

(a) La collecte de la preuve à l'ère des technologies de l'information

Le pouvoir de contraindre la production de preuves écrites a été rédigé à une époque où la preuve était principalement physique. L'utilisation des mots « déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits⁴⁰ » témoigne d'un temps où seule la preuve matérielle sur papier existait; une époque révolue.

La *Loi* est désuète eu égard aux technologies de l'information. Elle ne prévoit aucunement les protocoles pour la saisie informatique ni l'accès aux données chiffrées ou stockées sur des serveurs externes. Un risque réel existe qu'il soit impossible de tracer la preuve technologique afin de s'assurer que tous les documents pertinents sont identifiés et d'en permettre la transmission à la Commission en vue de son enquête.

Le pouvoir donné aux commissaires d'ordonner la production de documents mérite d'être précisé. La *Loi sur les commissions d'enquête* ne permet pas expressément d'exiger cette communication avant l'étape des audiences devant la, le ou les commissaires, à qui est confié ce pouvoir⁴¹. Il serait donc opportun de prévoir une disposition explicite autorisant la délivrance d'ordonnances de production de renseignements et de documents, tout comme il en existe dans bon nombre de lois québécoises⁴².

Une modernisation renvoyant notamment à la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* est également requise.

³⁸ *Loi sur les commissions d'enquête du Québec*, RLRQ, c. C-37, art. 6.

³⁹ *ibid.*, art. 7.

⁴⁰ *ibid.*, art. 9.

⁴¹ *ibid.*, art. 11 al. 1.

⁴² Voir par exemple *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 23; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.9; *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 174.

(b) La délégation des pouvoirs des commissaires

La phase des travaux préliminaires⁴³, dont ne traite pas la *Loi sur les commissions d'enquête*, doit être mieux encadrée, notamment pour éviter tout débat judiciaire à son égard et pour permettre la délégation de pouvoirs contraignants aux avocats et aux enquêteurs. D'ailleurs, les rencontres préalables dans le cadre de cette phase préliminaire ont été contestées tant à la commission Charbonneau que devant la présente commission d'enquête⁴⁴. La *Loi sur les commissions d'enquête* devrait explicitement permettre aux commissaires de déléguer, durant cette phase, certains de leurs pouvoirs aux enquêteurs et au personnel juridique, notamment l'interrogatoire des témoins et l'utilisation du pouvoir d'assignation et de production de documents.

Les rencontres préalables ne sont pas des audiences ni ne constituent des témoignages⁴⁵. Elles ne font pas partie de la preuve qu'une commission d'enquête peut considérer aux fins de son rapport. Elles servent plutôt à déterminer la preuve pertinente en vue de maximiser le temps d'audience et de minimiser les atteintes indues à la réputation d'individus en permettant une contre-vérification préalable des allégations d'un témoin. Elles ne sont toutefois possibles, à l'heure actuelle, qu'en présence du, de la ou des commissaires⁴⁶.

En somme, en évitant que tout refus de rencontre déclenche la présence du, de la ou des commissaires, la délégation des pouvoirs de contrainte aux avocats et aux enquêteurs pendant la phase des travaux préliminaires leur permettrait de se concentrer sur leur travail d'analyse et d'appréciation des témoignages et de formulation des recommandations.

À titre d'exemple, la loi fédérale concernant les enquêtes publiques⁴⁷ prévoit expressément le recrutement de personnel, pour assister le, la ou les commissaires. Elle prévoit également la délégation des pouvoirs des commissaires à ces personnes⁴⁸.

(c) Les pouvoirs d'inspection, de perquisition et de saisie

Les commissions d'enquête ne bénéficient pas de pouvoirs autonomes d'inspection, de perquisition et de saisie pour obtenir la preuve nécessaire à leur enquête et éviter sa destruction potentielle. La commission Charbonneau a bénéficié en 2012 d'une loi particulière⁴⁹. Elle n'avait pas pour effet de modifier la *Loi sur les commissions d'enquête*, mais visait exclusivement et temporairement cette commission. Elle lui conférait, à titre exceptionnel, des pouvoirs élargis en matière d'inspection, de perquisition et de saisie afin de faciliter la collecte de preuve en lien avec son mandat.

⁴³ Voir partie I, chapitre 2 (p. 12).

⁴⁴ *Décision sur la demande de Karl Malenfant visant à faire déclarer l'article 59 des Règles de fonctionnement, de procédure et de conduite inapplicable et, subsidiairement, inopérant et en cassation de citation à comparaître*, CESIS D-012, 1^{er} août 2025, (reproduite à l'annexe 3, section 12 [p. 64]); *Décision sur la Demande du Parti Québécois visant à participer aux interrogatoires préalables tenus par les commissaires*, 24 mars 2014.

⁴⁵ Voir partie I, chapitre 2, section D (p. 16).

⁴⁶ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37, art. 9. Voir partie I, chapitre 2, section E (ii) (p. 18).

⁴⁷ *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11.

⁴⁸ *ibid.*, art. 11(2).

⁴⁹ *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17.

Il apparaît dès lors souhaitable que la *Loi sur les commissions d'enquête* soit modifiée afin d'y intégrer, de manière permanente, les dispositions particulières qui avaient été conférées à la commission Charbonneau. Ces pouvoirs élargis en matière d'inspection, de perquisition et de saisie ont démontré leur utilité pour assurer l'efficacité et la crédibilité des travaux d'une commission d'enquête. Leur absence dans un régime général crée une asymétrie injustifiée entre les commissions, limitant la capacité de certaines d'entre elles à remplir pleinement leur mandat. L'intégration de ces dispositions au cadre législatif général garantirait que toutes les commissions futures disposent au besoin des outils nécessaires pour mener des enquêtes rigoureuses, exhaustives et conformes aux attentes de la population en matière de transparence et de justice.

Les pouvoirs énoncés ci-dessus sont devenus encore plus cruciaux avec la dématérialisation de l'information. La preuve moderne réside dans les courriels, les bases de données, les communications chiffrées et les serveurs externes. Les perquisitions permettent de saisir des dispositifs entiers et d'obtenir un accès légal aux informations stockées au-delà des « boîtes courriel » ou des dossiers partagés, y compris les métadonnées et les fichiers supprimés nécessaires pour reconstituer la chronologie des événements.

(iii) Renforcer la protection accordée aux témoins

Le cadre juridique au Québec permet, notamment depuis la commission Charbonneau, d'assurer une protection des lanceurs d'alerte qui s'exerce souvent sur divers plans, qu'ils soient civil, pénal, administratif ou lié au droit du travail⁵⁰. La Commission a toutefois fait face à des lacunes et constate que la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*⁵¹ devrait inclure les témoins potentiels des commissions d'enquête à titre de personnes protégées⁵².

Par la nature de son mandat, la présente commission allait inexorablement avoir à recueillir de la preuve émanant de fonctionnaires et traitant de faits et gestes commis à l'égard ou au sein d'organismes publics. C'est donc dire que plusieurs devraient témoigner au sujet de leurs collègues ou de leurs supérieurs – certains en audience publique. Outre le courage nécessaire à ces personnes, il était également question des protections qui pourraient leur être offertes.

Or, la *Loi sur les commissions d'enquête* n'offre que très peu de protections, outre une disposition qui prévoit que nulle réponse donnée par une personne ainsi entendue comme témoin ne peut être invoquée contre elle dans une éventuelle poursuite⁵³. Elle laisse notamment en plan tout contrecoup que subit un témoin en lien avec son emploi. En effet, il ou elle ne peut bénéficier ni des recours à l'encontre des pratiques interdites de la *Loi sur les normes du travail*⁵⁴ ni des mesures de protection contre les représailles qu'énoncent la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁵⁵ et la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*⁵⁶. Ces mesures seraient particulièrement pertinentes, puisqu'elles prévoiraient entre autres un renversement du fardeau de la preuve en faveur d'un employé en cas de représailles, des sanctions pénales potentielles à l'encontre d'employeurs fautifs de même qu'un accès à un service de consultation juridique.

⁵⁰ Voir par exemple à ce sujet Mylène Albert, Guillaume Crête, Nicolas Dallaire, Stéphanie Julien, Simon Laliberté, Lorencita Pinto Borrego et Dave Tremblay, « Le dénonciateur et les mécanismes de protection existants » (2023), 509 *Développements récents en matière d'intégrité publique* 253.

⁵¹ RLRQ, c. P-33.01.

⁵² Voir partie I, chapitre 2, section E (iii) (p. 19).

⁵³ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37, art. 11 al. 2.

⁵⁴ RLRQ, c. N-1.1, art. 122.

⁵⁵ RLRQ, c. D-11.1.

⁵⁶ RLRQ, c. P-33.01.

(iv) Admettre certaines preuves visées par des privilèges

Contrairement à un procès qui règle un litige entre deux parties ou à un procès criminel qui est conduit par l'État à l'encontre d'un accusé, la commission d'enquête a un devoir public de recherche de vérité et d'information de la population⁵⁷. C'est pourquoi elle ne devrait pas être soumise aux règles strictes d'admissibilité de la preuve devant les tribunaux civils et criminels. Cela pourrait occulter des pans entiers de la réalité nécessaires à la compréhension systémique des problèmes soulevés. Pour que le public ait confiance en ses institutions, il doit avoir le sentiment que la commission d'enquête a été entièrement transparente dans sa recherche de la vérité, qu'elle est allée au fond des choses. Une approche trop legaliste pourrait donner l'impression que l'on cache la vérité derrière des détails techniques de nature juridique.

La courte durée du mandat des commissions d'enquête nécessite que toute l'information pertinente soit accessible le plus tôt possible pendant l'enquête. Pour ce faire, il est primordial de leur accorder des pouvoirs contraignants pour qu'elles puissent obtenir et utiliser toute l'information pertinente dans le cadre de leur enquête. Comme nous l'avons décrit à la première partie de ce rapport et ci-dessus en lien avec l'AMP⁵⁸, la revendication de privilèges relatifs à la documentation que requiert l'équipe a constitué un obstacle majeur à la recherche de la vérité et a compromis sérieusement la communication diligente d'informations et de documents pertinents par rapport au mandat de la Commission.

Bien que ces privilèges aient leur raison d'être, le rôle d'une commission d'enquête, au nom de l'intérêt public, justifie que l'on se penche sur la possibilité de les restreindre pour l'État et ses organismes lorsqu'ils font l'objet d'une enquête, comme la SAAQ dans le cas qui nous concerne. Il ne saurait être question de retirer ces privilèges aux personnes de droit privé.

La Commission recommande que le gouvernement entame une réflexion afin que la loi québécoise reconnaisse expressément le droit des commissions d'enquête d'obtenir toute la documentation privilégiée des organismes publics, de l'examiner et, lorsqu'elles la jugent utile à leur enquête, de prendre les mesures nécessaires à la protection de la confidentialité des documents dans le cadre de leur dépôt en preuve en audience publique.

(v) Encadrer les avis de conclusions défavorables

Sans le pouvoir de tirer des conclusions factuelles relatives à la conduite d'une personne, une commission d'enquête aurait peu d'utilité. La contraignabilité des témoins et une plus grande souplesse dans les règles de preuve mettent en lumière l'importance du respect de l'équité procédurale dans le processus menant aux conclusions factuelles défavorables, car celles-ci peuvent nuire à la réputation d'une personne⁵⁹. Cependant, la loi québécoise est muette sur ce processus.

⁵⁷ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 7).

⁵⁸ Voir partie I, chapitre 2, section E (i) (p. 17) et ci-dessus, section A (i) (p. 534).

⁵⁹ Voir partie I, chapitre 1, section B (p. 7).

Tant la loi fédérale⁶⁰ que la loi ontarienne⁶¹, voire d'autres lois québécoises⁶², prévoient la transmission obligatoire de préavis concernant ces conclusions avant la remise du rapport et pourraient donc servir d'inspiration. Ce préavis doit être suffisamment détaillé pour que la personne visée puisse savoir ce qui lui est reproché⁶³. Il doit demeurer confidentiel et permettre à cette personne de faire valoir ses moyens à l'encontre d'une conclusion défavorable. Ce droit de répondre à un préavis peut être exercé par écrit⁶⁴. Le caractère public de la réponse, que ce soit de la preuve ou de simples représentations, devrait être précisé.

Recommandation 26

Moderniser la *Loi sur les commissions d'enquête* de manière à :

- instituer une structure administrative disponible lors de la création de toute commission d'enquête;
- mettre à jour les pouvoirs d'obtention de la preuve au regard des nouvelles technologies de l'information;
- octroyer aux commissions d'enquête de nouveaux pouvoirs coercitifs d'obtention de la preuve;
- permettre aux commissaires de déléguer leurs pouvoirs de contrainte à des membres de leur personnel;
- protéger les témoins contre les représailles;
- permettre aux commissions d'enquête de recueillir toute preuve privilégiée auprès des organismes publics;
- encadrer les avis de conclusions défavorables.

⁶⁰ *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11, art. 13.

⁶¹ *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, c. 33, ann. 6, art. 17.

⁶² Voir par exemple *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 5; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.48.3.

⁶³ Voir par exemple Nicolas Dallaire, Simon Laliberté, Caroline Moulin, Marie-Lou Poirier, Emma Ramos-Paque et Dave Tremblay, « Obligations de l'État en cours de vérification ou d'enquête administrative se rapportant à l'équité procédurale », dans *Développements récents en matière d'intégrité publique*, vol. 509, 2023, p. 193-252.

⁶⁴ *Labbé v. Létourneau*, 1997 CanLII 4762 (C.F.); *Boyle c. Canada (Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie – Commission Létourneau)*, [1997] A.C.F. n° 942 (1^{re} inst.).

Conclusion

Les recommandations proposées au gouvernement visent à remettre le Québec sur les rails des transformations numériques réussies. La Commission n'est toutefois pas dupe. Le programme Carrefour des services d'affaires (CASA) n'était pas le premier programme de transformation numérique à subir des insuccès, et il est peu probable qu'il soit le dernier. Les sociétés ont eu quelques millénaires pour apprendre à bâtir de complexes ouvrages de génie civil. De la même façon, la voie des programmes de transformation numérique gouvernementaux sera pavée de belles réussites, mais aussi parfois de déceptions.

Ce risque que quelques revers surviennent à nouveau ne doit pas pousser le Québec à abandonner l'audace nécessaire à la réalisation des programmes de transformation numérique. Chaque projet en technologies de l'information sera l'occasion pour l'État de faire une amélioration incrémentale de ses façons de faire.

Cependant, l'apprentissage qui découle des échecs ne peut reposer que sur un impératif catégorique : celui de l'honnêteté de tous les acteurs publics. Or, ce courage de la transparence ne s'adopte pas dans une loi ni ne se met en œuvre par une quelconque politique gouvernementale. Il s'impose par la décision consciente de chaque agente et agent de l'État de faire preuve de franchise non seulement dans ses accomplissements, mais aussi dans ses déconvenues. L'échec n'est pas une tare à cacher. Il est le moteur d'un changement futur.

Ainsi, si l'administration publique québécoise réussit à conjuguer l'audace et la transparence, la Commission est persuadée que le Québec saura accroître sa maturité numérique et affronter les défis technologiques qui se dressent devant lui. Mais surtout, 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.

Liste des recommandations

Recommandation 1

Mettre en place une entité centralisée qui doit notamment :

- disposer de l'autorité et de la capacité d'action requises pour mener à bien son mandat au sein de l'État, qu'elle relève du ministère de la Cybersécurité et du Numérique, du Conseil du trésor ou de toute autre structure étatique;
- être dotée de l'expertise multidisciplinaire requise pour accompagner les organismes publics dans leurs projets numériques et réduire la dépendance aux consultants et aux firmes externes;
- rendre des avis sur les lois et règlements pour s'assurer qu'ils sont en phase avec la transformation numérique;
- établir une structure de gouvernance pour les projets de transformation numérique qui optimise la saine gestion de leurs risques en assurant la présence de contre-pouvoirs et de mécanismes de contrôle efficaces;
- assurer la veille des projets gouvernementaux et du marché des technologies de l'information afin d'aider les décideuses et décideurs à identifier les innovations pertinentes, à orienter les choix stratégiques, à mieux coordonner les projets numériques à l'échelle du gouvernement et à repérer les occasions de scinder un projet pour ouvrir les contrats publics aux plus petites entreprises locales et spécialisées;
- former les fonctionnaires ainsi que les représentantes et représentants de l'État québécois affectés à des projets de transformation numérique;
- effectuer une veille des meilleures pratiques et nouveautés en gestion contractuelle de technologies de l'information et formuler, au besoin, des recommandations au gouvernement pour adapter les règles et pratiques contractuelles aux réalités des projets numériques, notamment en matière d'agilité, d'itération et de gestion des risques technologiques;
- procéder à une évaluation annuelle de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de la transformation numérique.

Recommandation 2

Rendre obligatoire pour un organisme public l'obtention d'un avis écrit de la part de l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique de l'État, et ce, minimalement aux étapes suivantes :

- à l'évaluation de la maturité numérique de l'organisation;
- à l'évaluation des besoins et à l'étude de marché;
- à la rédaction des documents d'appel d'offres;
- au démarrage du projet;

- au moment où se présentent des enjeux majeurs dans la réalisation (comme une replanification);
- à la finalisation des tests et à la préparation pré-déploiement.

Recommandation 3

Octroyer un financement suffisant, stable et prévisible à l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique afin qu'elle puisse accomplir son mandat.

Recommandation 4

Rendre attrayants les emplois publics en technologies de l'information en :

- révisant les classifications d'emploi de la fonction publique ou, à défaut, en accordant une dérogation à l'entité centralisée spécialisée en transformation numérique;
- mettant en place des programmes de reconnaissance du personnel et d'autres incitatifs au recrutement et à la rétention.

Recommandation 5

Utiliser un modèle d'évaluation de la maturité numérique qui inclut toutes les dimensions d'une transformation numérique, y compris les dimensions stratégique, organisationnelle, humaine, technologique et de gouvernance.

Obliger les organismes publics à soumettre leur évaluation de maturité numérique à l'entité centralisée pour commentaires et recommandations, le cas échéant.

Recommandation 6

Inclure dans la loi la responsabilité du ou de la ministre à l'égard des activités des sociétés d'État sous sa tutelle.

Recommandation 7

Préciser les rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la personne qui le préside dans la reddition de comptes au ou à la ministre responsable d'une société d'État.

Recommandation 8

Obliger le gouvernement à tenir compte du profil de compétences et d'expérience qu'établit le conseil d'administration d'une société d'État dans le cadre du processus de nomination de la personne qui le présidera.

Recommandation 9

Prévoir que, sous réserve de circonstances exceptionnelles, la personne qui occupe la présidence du conseil d'administration d'une société d'État soit choisie parmi celles y ayant préalablement siégé.

Recommandation 10

Octroyer au conseil d'administration d'une société d'État un pouvoir de recommandation au gouvernement quant à sa présidence.

Recommandation 11

Redéfinir les paramètres de l'autonomie des sociétés d'État en :

- la préservant en lien avec la mise en œuvre de leur mission première;
- l'encadrant davantage pour ce qui excède le cadre opérationnel.

Recommandation 12

Intégrer pleinement dans les lois, règlements, règles et politiques la notion de programme pour désigner un ensemble de projets afin qu'elle devienne un incitatif à la conception de plus petits projets, à la réutilisation des composantes, des pratiques et des façons de faire ainsi qu'à l'interopérabilité.

Recommandation 13

Introduire, dans les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, une limite de coût inférieure à 50 millions \$ pour les projets.

Recommandation 14

Établir une limite en deçà de cinq ans pour la durée des contrats de services professionnels en technologies de l'information.

Recommandation 15

Permettre le recours aux contrats de partenariat, tels qu'ils sont prévus à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, pour les projets en technologies de l'information, lorsque la situation le justifie.

Recommandation 16

Obliger les organismes publics à tenir un dossier centralisé qui doit notamment :

- contenir toutes les informations communiquées aux différents acteurs gouvernementaux quant à leur situation financière et à leurs projets d'envergure;
- être accessible en temps réel par le ou la ministre responsable;
- contenir un historique de leurs données financières sur une période d'environ 10 ans;
- contenir pour leurs projets d'envergure des données financières concernant toute leur durée, donc remontant à leur démarrage, ainsi que les définitions des paramètres des informations qui y sont contenues.

Recommandation 17

Afficher au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec le suivi du respect des paramètres d'autorisation d'un programme en plus de ceux des projets qui le composent.

Recommandation 18

Afficher les projets réalisés au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec pendant une période d'au moins deux ans et jusqu'à ce que le programme auquel ils sont rattachés, le cas échéant, soit complètement réalisé.

Recommandation 19

Afficher au Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec l'évolution des paramètres d'autorisation d'un projet de manière simple, s'ils changent.

Recommandation 20

Modifier la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses règlements afin d'obliger la publication de toute dépense supplémentaire dans un contrat conclu à la suite d'un appel d'offres public excédant, selon la première éventualité :

- de plus de 10 % le montant initial du contrat;
- 1 million \$.

Recommandation 21

Ajouter à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ou à sa réglementation l'obligation de publier l'existence, la date et la valeur pécuniaire d'une transaction intervenue dans le cadre de l'exécution d'un contrat conclu à la suite d'un appel d'offres public lorsque la valeur de l'objet du litige excède le seuil de la dépense supplémentaire soumis à l'obligation de publication.

Recommandation 22

Renforcer l'indépendance de l'audit interne dans les sociétés d'État en élaborant des compétences minimales que doivent posséder les membres des comités d'audit ainsi qu'une formation obligatoire et un programme de formation continue spécialisés.

Recommandation 23

Établir des critères selon lesquels l'audit interne en continu est obligatoire dans le cadre de projets majeurs des sociétés d'État.

Recommandation 24

Renforcer les outils dont dispose l'Autorité des marchés publics (AMP) dans l'accomplissement de son mandat, en :

- rendant inopposables le secret professionnel et les autres privilèges d'un organisme public;
- lui donnant le pouvoir d'imposer la confidentialité de ses rencontres d'enquête;
- élargissant aux dossiers d'intégrité son pouvoir de délivrer une citation à comparaître.

Recommandation 25

Procéder à une refonte en profondeur de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, notamment en :

- éliminant les limitations indues d'application, dont le seuil minimal d'activités et l'exigence de rémunération du ou de la lobbyiste;
- restreignant l'exception relative aux appels d'offres à la seule période de publication de l'appel d'offres.

Recommandation 26

Moderniser la *Loi sur les commissions d'enquête* de manière à :

- instituer une structure administrative disponible lors de la création de toute commission d'enquête;
- mettre à jour les pouvoirs d'obtention de la preuve au regard des nouvelles technologies de l'information;
- octroyer aux commissions d'enquête de nouveaux pouvoirs coercitifs d'obtention de la preuve;
- permettre aux commissaires de déléguer leurs pouvoirs de contrainte à des membres de leur personnel;
- protéger les témoins contre les représailles;
- permettre aux commissions d'enquête de recueillir toute preuve privilégiée auprès des organismes publics;
- encadrer les avis de conclusions défavorables.

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

**Rapport
et recommandations**

FÉVRIER
2026

