


CHAIRE DE GESTION DE PROJET

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



Alejandro Romero-Torres, professeur titulaire ESG UQAM et titulaire de la Chaire
Sanaa El Boukri, professeure agrégée ESG UQAM et responsable de l'axe gouvernance de la Chaire
Monique Aubry, professeure associée ESG UQAM et chercheuse régulière de la Chaire
Maude Brunet, professeure agrégée HEC Montréal et chercheuse associée à la Chaire

21 OCTOBRE 2025

CHAIRE de gestion de projet
ESG UQAM

ESG UQAM

Le présent mémoire a été réalisé à la demande de la Commission d'enquête sur la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), communément appelée Commission Gallant.

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Remerciements

L'équipe de chercheurs de la Chaire de gestion des projets de l'ESG UQAM tient à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à l'écriture de ce mémoire. Leur engagement et leur volonté d'améliorer la performance des projets de transformation numérique nous ont permis de dresser un portrait du programme Carrefour de Services d'Affaires (CASA) de la SAAQ.

© Chaire de gestion de projet, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal

Sommaire exécutif

Le programme CASA de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), incluant le déploiement de la plateforme SAAQclic, illustre les défis majeurs des projets de transformation numérique dans le secteur public québécois. Ce programme, conçu initialement comme une transformation organisationnelle, a rapidement pris une orientation fortement technologique, reposant sur l'intégration d'un progiciel de gestion intégré (PGI) et de multiples systèmes internes, dont certains vieillissants.

L'analyse met en évidence une convergence de facteurs de complexité technologique et organisationnelle mal maîtrisés, qui ont fragilisé le projet dès ses premières étapes et accentué les risques en cours de route :

- une définition de projet incomplète, marquée par des besoins mal identifiés, une sous-estimation de la portée et des coûts récurrents, ainsi qu'une analyse de risques limitée et surtout trop technique ;
- une gouvernance déficiente, où la reddition de comptes manquait de transparence et où le rôle du propriétaire du projet est demeuré faible, laissant peu de place aux mécanismes institutionnels de contrôle ;
- des modes de livraison mal adaptés, caractérisés par une application questionable des approches agiles, un découpage par lots peu efficace et une contingence budgétaire largement insuffisante au regard des normes reconnues ;
- une relation contractuelle fragmentée, marquée par des conditions d'octroi contestées et une faible transparence entre les entités décisionnelles, ce qui a favorisé une dépendance croissante aux fournisseurs externes et limité l'expertise interne ;
- un transfert de résultats mal préparé, se traduisant par une appropriation insuffisante, tant par l'organisation que par les utilisateurs des systèmes d'information, ce qui a amplifié les difficultés au moment du déploiement ;
- des compétences internes limitées, qui ont laissé les décisions stratégiques aux consultants externes, accentuant la perte de savoir-faire organisationnel et la difficulté à exercer un leadership fort.

Face à ces constats, la Chaire de gestion de projet propose 20 recommandations, structurées en six axes :

Composante	Constats	Recommandations
Définition du projet	Définition incomplète des besoins	1. Exiger des dossiers d'opportunité et d'affaires complets et détaillés.
	Évaluation superficielle des options et faisabilité	2. Inclure systématiquement des scénarios gradués et modulaires.
	Sous-estimation des coûts	3. Soumettre les hypothèses de coûts, délais et risques à une validation indépendante.
	Identification limitée de risques du projet	
Gouvernance du projet	Vision fragmentée du projet	4. Assurer une vision commune parmi toutes les parties prenantes.
	Faible supervision stratégique	5. Instaurer un cadre de gouvernance propre aux projets de ressources informationnelles.
	Manque d'imputabilité envers les instances gouvernementales	6. Encourager une culture qui favorise la transparence et la confiance. 7. Assurer une reddition de comptes périodique, systématique et publique.
	Défaillance dans la reddition de comptes	8. Assurer la pertinence et la validation indépendante des indicateurs de performance. 9. Instituer un comité indépendant de surveillance pour les projets majeurs.
Livraison du projet	Utilisation des approches agiles contestable	10. Encadrer l'utilisation des méthodes agiles dans le secteur public par des lignes directrices précises.
	Approche par lots et défaillance de l'atténuation	
	Réserves financières insuffisantes	11. Inclure les risques stratégiques et organisationnels dans les tableaux de bord de gouvernance. 12. Assurer un suivi rigoureux de la gestion financière des projets en distinguant clairement coûts de développement, coûts récurrents et contingence.
	Gestion de risques limitée	
Relation avec les fournisseurs	Indicateurs de performance inexacts	13. Renforcer la capacité interne de maîtrise d'ouvrage. 14. Réduire la dépendance aux firmes externes. 15. Séparer clairement les responsabilités contractuelles à la conception et à l'évaluation des contrats. 16. Encadrer les coûts des fournisseurs.
	Expertise inappropriée pour gérer la complexité contractuelle	
	Octroi de contrats contestable	
Transfert des résultats	Suivi contractuel déficient	17. Planifier le transfert dès la phase de définition du projet. 18. Suivre la réalisation des bénéfices après la mise en service.
	Absence d'encadrement pour le transfert des résultats du projet	
Développement des compétences	Leadership interne fragile	19. Investir dans la formation continue de toutes les parties prenantes décisionnelles et opérationnelles. 20. Développer une expertise interne durable.
	Capacités limitées en gouvernance	
	Pénurie de ressources TI	

Ces recommandations visent à renforcer la rigueur, la transparence et la résilience de la gestion des projets numériques publics. Elles mettent de l'avant l'importance d'un propriétaire fort, capable de définir les besoins, d'encadrer les fournisseurs et de préserver une vision stratégique cohérente.

La mise en œuvre de ces mesures contribuerait à réduire les dépassements de coûts et les échecs opérationnels, à améliorer la qualité des solutions numériques livrées et à restaurer la confiance des citoyens dans la capacité du gouvernement à mener à bien ses projets de transformations numériques.

Table de matières

<i>Abréviations</i>	7
<i>Glossaire</i>	8
1. Introduction	10
1.1. Chaire de gestion de projet, ESG UQAM	10
1.2. Objectif de ce mémoire et méthodologie	11
1.3. Cadre d'analyse	11
2. Caractéristiques d'un projet de transformation numérique	15
2.1. Nature et complexité d'un projet de transformation numérique	15
2.2. Approche agile	17
3. Constats	19
3.1. Définition du projet	19
3.2. Gouvernance du projet	20
3.3. Livraison du projet	24
3.4. Relation avec les fournisseurs	25
3.5. Transfert des résultats	27
3.6. Développement des compétences	27
4. Recommandations	28
4.1. Définition du projet	28
4.2. Gouvernance du projet	29
4.3. Livraison du projet	31
4.4. Relation avec les fournisseurs	32
4.5. Transfert des résultats	33
4.6. Développement des compétences	33
5. Conclusions	35
<i>Références</i>	36

Abréviations

CA – *Conseil d'administration*

CASA – *Carrefour de Services d'Affaires de la SAAQ.*

LGS inc. – *une filiale canadienne d'IBM spécialisée en services-conseils en technologies de l'information et en intégration de solutions.*

PGI – *Progiciel de gestion intégré*

SAAQ - *Société de l'assurance automobile du Québec.*

SAP - *Systems, Applications & Products in Data Processing, une entreprise allemande, fondée en 1972, spécialisée dans les logiciels de gestion intégrée (ERP – Enterprise Resource Planning) et d'autres solutions numériques pour les organisations.*

SCT – *Secrétariat du Conseil du trésor*

TI – *Technologies de l'information.*

UQAM – *Université du Québec à Montréal.*

Glossaire

Approche cascade – Méthode de gestion de projet séquentielle où chaque étape (analyse, conception, développement, tests, déploiement) est complétée avant de passer à la suivante.

Approche agile – Méthode itérative et adaptative de gestion de projet, centrée sur des cycles courts (itérations), la collaboration avec les usagers et l’ajustement continu aux besoins.

Approche hybride – Combinaison d’éléments des approches cascade et agile, permettant à la fois une planification structurée et une flexibilité dans le développement des livrables.

Bénéfices – Résultats positifs, tangibles ou intangibles, attendus d’un projet ou d’un programme, contribuant à créer de la valeur pour l’organisation et ses parties prenantes.

CASA – Programme de transformation numérique visant à moderniser les systèmes d’information de la Société de l’assurance automobile du Québec, incluant la plateforme SAAQclic.

Indicateurs de performance (KPI) – Ensemble de mesures portant sur les aspects de la performance les plus déterminants pour le succès actuel et futur du projet (ex.: coûts, délais, portée, risques, satisfaction des clients, etc.).

Organisation temporaire – Structure mise en place pour la durée d’un projet ou d’un programme, regroupant des acteurs internes et externes afin d’atteindre des objectifs spécifiques.

Projet – Organisation temporaire visant à livrer un produit, service ou résultat unique, avec un périmètre, un échéancier et un budget définis.

Programme – Ensemble coordonné de projets interdépendants poursuivant des objectifs stratégiques communs, dont la gestion intégrée vise à maximiser les bénéfices.

Product Owner – Rôle clé de la méthodologie agile (Scrum), responsable de définir la vision du produit, de prioriser les éléments de la portée et de représenter les besoins des parties prenantes afin de maximiser la valeur créée par l’équipe de développement.

Propriétaire du projet – Organisation ou responsable capable d’assumer pleinement le leadership stratégique, la gouvernance et le suivi contractuel d’un projet ou programme majeur.

Scrum Master – Rôle agile chargé de faciliter l'application de la méthodologie Scrum, de soutenir l'équipe de développement et le *Product Owner*, et de lever les obstacles afin d'optimiser la collaboration et la performance.

Transformation numérique – Processus par lequel une organisation adopte les technologies numériques pour moderniser ses services et ses opérations. Elle implique aussi une transformation organisationnelle touchant les processus, la gouvernance, les rôles et la culture.

Valeur créée – Ensemble des bénéfices générés par un projet ou programme, mesurés en termes de performance organisationnelle, de satisfaction des usagers et de bénéfices sociétaux.

1. Introduction

1.1. Chaire de gestion de projet, ESG UQAM

Créée en 2007 à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM, la Chaire de gestion de projet est un centre de recherche et d'innovation dont la mission est de faire progresser à la fois les connaissances scientifiques et les pratiques professionnelles en gestion de projet. Ses objectifs fondamentaux sont au nombre de trois : mener des recherches de pointe, former la relève scientifique et assurer le transfert des connaissances vers les milieux académiques, institutionnels et professionnels.

La Chaire adopte une approche interdisciplinaire et intégrée, structurée autour de cinq axes de recherche : gouvernance, dimension humaine, flexibilité, innovation et durabilité/ESG. Cette perspective lui permet d'analyser l'ensemble du cycle de vie des projets, depuis la phase d'avant-projet jusqu'à l'après-projet, en mettant l'accent sur la création de valeur, la légitimité des choix et l'impact organisationnel.

Comme illustré à la figure ci-dessous, la Chaire a développé une expertise transversale touchant plusieurs types de projets et divers secteurs d'intervention. Elle constitue un acteur incontournable pour comprendre et améliorer la performance des projets numériques d'envergure.

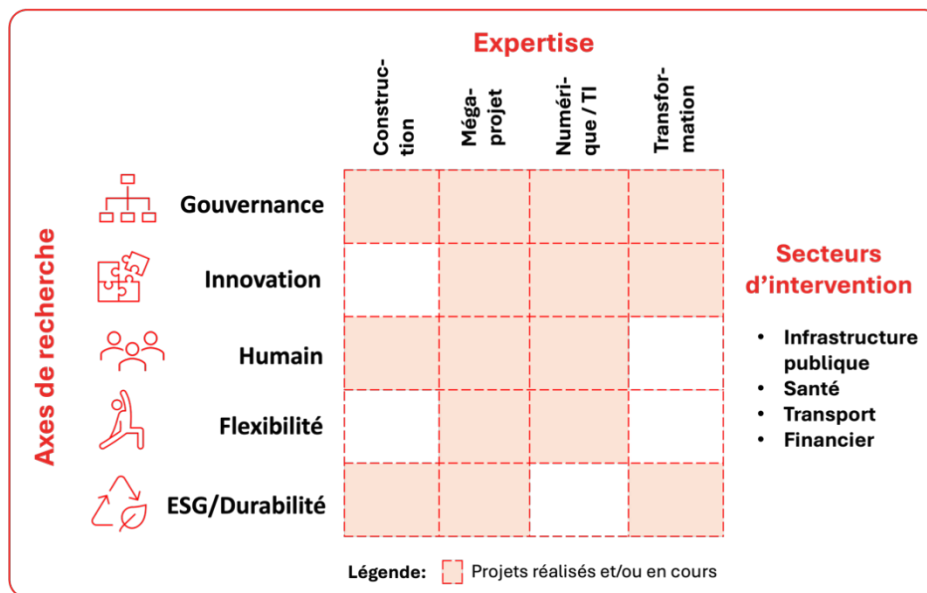


Figure 1. Expertise de la Chaire (axes de recherche, type de projets et secteurs d'intervention)

Dans le contexte québécois, où de nombreux projets numériques publics ont rencontré des difficultés importantes (dépassements de coûts, retards, problèmes d'acceptabilité), la Chaire occupe un rôle distinctif. Forte de sa connaissance approfondie des dynamiques propres au secteur public, elle est en mesure de proposer des analyses comparatives et des

cadres conceptuels adaptés. Elle formule également des recommandations pratiques visant à renforcer la transparence, la gestion des risques, la capacité organisationnelle et la valeur citoyenne générée par ces projets.

1.2. Objectif de ce mémoire et méthodologie

L'objectif de ce mémoire est d'analyser les projets de transformation numérique selon une approche académique fondée sur la recherche scientifique, les bonnes pratiques et les standards internationaux en gestion de projet. Plus précisément, il s'agit d'examiner le programme CASA et le déploiement de la plateforme SAAQclic tels que documentés par la Commission Gallant, afin d'en tirer des constats et des recommandations.

La démarche consiste à comparer les constats de la Commission – à partir de l'analyse des audiences, des documents publiés et de la couverture médiatique, ainsi que des discussions avec l'équipe des avocates-conseils – avec les résultats de la recherche menée au Québec et à l'international sur les projets en technologies de l'information et de transformation numérique, sur les projets publics et les projets majeurs. Cette littérature a été mobilisée et adaptée au contexte spécifique du secteur public québécois.

La Chaire de gestion de projet s'appuie également sur son expérience unique, acquise au cours des vingt dernières années à travers de nombreux projets de recherche réalisés en partenariat avec des organismes publics québécois. Cette expertise permet d'ancrer les constats et recommandations dans une compréhension fine des réalités locales, tout en les reliant à des cadres théoriques et pratiques reconnus internationalement.

Enfin, ce mémoire se veut un complément au travail de la Commission Gallant. Il adopte une posture académique et comparative, visant non seulement à mettre en évidence les causes des difficultés rencontrées, mais aussi à proposer des pistes d'amélioration concrètes et durables pour l'avenir des projets numériques publics au Québec.

Il est toutefois essentiel de reconnaître certaines limites à cette démarche. D'une part, l'analyse des constats de la Commission a été réalisée au fur et à mesure de la tenue des audiences, à partir d'informations partielles et évolutives. D'autre part, les données utilisées proviennent essentiellement de documents publics – rapports, publications officielles et couverture médiatique – sans accès aux échanges internes, aux preuves confidentielles ou à d'éventuelles informations non divulguées. Ces contraintes peuvent restreindre la profondeur de l'analyse et la portée des conclusions.

1.3. Cadre d'analyse

Le cadre d'analyse retenu s'applique à l'ensemble des projets et programmes, en particulier ceux de transformation numérique. Il s'inspire du modèle de Cha, Newman et Winch (2018), issu des travaux de Morris (2013), et met l'accent sur la création de bénéfices, objectif central de la Stratégie de transformation numérique gouvernementale (2019-2023) et du Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices (2022). De plus, ce cadre d'analyse

s'arrime parfaitement avec la notion de valeur, intimement rattachée aux projets de transformation numérique.

Ce cadre comprend six composantes essentielles couvrant le cycle de vie complet d'un projet, depuis l'idéation jusqu'à la génération de valeur :

1. Définition du projet : Les recherches démontrent l'importance cruciale de la phase amont d'un projet (Flyvbjerg, 2014 ; Williams & Samset, 2010, 2012). Une définition rigoureuse, sous la responsabilité directe du propriétaire du projet, permet de rallier les principales parties prenantes autour d'un besoin commun. Elle optimise ainsi l'utilisation des fonds publics en comparant plusieurs options avant de retenir celle qui répond le mieux aux besoins. Cette étape inclut la stratégie globale, l'identification des bénéfices attendus, l'estimation des coûts (développement et récurrents), ainsi que l'évaluation des risques technologiques, commerciaux et organisationnels.

2. Gouvernance du projet : La gouvernance définit les mécanismes de prise de décision ainsi que les rôles et responsabilités qui encadrent la réalisation du projet. Elle relève du propriétaire du projet, qui doit aussi superviser les fournisseurs mandatés. Dans le contexte des projets du gouvernement du Québec, le cadre de gouvernance va au-delà de l'organisation qui gère le projet (incluant son CA), et englobe aussi la reddition de comptes envers les différentes instances gouvernementales ainsi que l'encadrement législatif. Le cadre de gouvernance doit être à la fois rigoureux et flexible afin de s'adapter à la durée des grands projets et aux facteurs externes (inflation, changements règlementaires ou politiques, etc.). Il inclut aussi l'encadrement contractuel, les mécanismes de suivi et la résolution de conflits.

3. Livraison du projet : Cette étape correspond à la mise en œuvre des activités, telle que décrite dans le PMBOK® (PMI, 2021) ou d'autres méthodologies (PRINCE II, SCRUM, SAFe Agile, etc.). La livraison peut se faire selon des approches en cascade, agiles ou hybrides. Dans le secteur public, elle implique généralement des fournisseurs de services et de technologies responsables de l'exécution des tâches du projet.

4. Relation entre propriétaire et fournisseurs : Les contrats, qui constituent un cadre juridique, guident les relations entre propriétaire et fournisseurs. Cependant, un projet public exige habituellement une qualité des relations qui va au-delà des contrats individuels confiés aux prestataires. Les fournisseurs, intégrés à l'équipe de projet, doivent arrimer leur mandat au projet global du propriétaire. La qualité des relations, la clarté des contrats et le suivi continu constituent des conditions clés de réussite. De nouvelles approches contractuelles basées sur la confiance mutuelle et la collaboration commencent à être introduites dans le secteur de projets majeurs

d'infrastructure publique du Québec, notamment avec la Directive, entrée en vigueur en 2025, sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique (Gouvernement du Québec, 2025).

5. Transfert des résultats: Au-delà de la livraison technique, il est essentiel de s'assurer que le projet réponde aux besoins initiaux et génère des bénéfices pour la société. Le transfert comprend la gestion du changement, l'accompagnement des parties prenantes et l'évaluation de la valeur créée. Bien qu'elle intervienne en fin de cycle, cette étape doit être planifiée dès l'amont.

6. Compétences: Les projets de transformation numérique exigent du propriétaire bien plus que des compétences techniques. Les recherches démontrent que les « propriétaires forts » (Winch & Leiringer, 2016) se distinguent par leur maîtrise stratégique, contractuelle et organisationnelle. Le développement de ces compétences est donc essentiel pour encadrer efficacement les fournisseurs et assurer la réalisation des bénéfices.

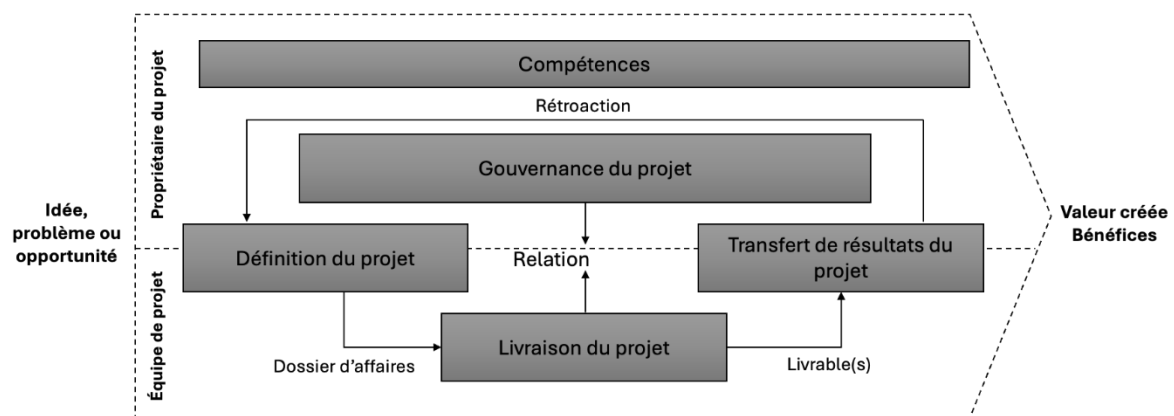


Figure 2. Cadre d'analyse d'un projet/programme (Romero-Torres et al., 2023)

Ce cadre met en lumière un cycle de vie complet, allant de l'émergence de l'idée (proposition de valeur) à la concrétisation des bénéfices (valeur ajoutée pour l'organisation et les parties prenantes). Son application aux projets numériques publics se justifie pour plusieurs raisons :

- Il dépasse la conception classique, centrée uniquement sur la livraison, en intégrant toutes les étapes de création de valeur.
- Il accorde une place centrale à la phase de définition en amont, en cohérence avec la vision gouvernementale qui insiste sur l'importance d'une préparation rigoureuse et d'une implication accrue des clients dès le départ.
- Il reflète les pratiques actuelles tout en intégrant de nouvelles perspectives pour corriger certaines faiblesses et compléter les processus existants.

- Il inclut le transfert des résultats vers les opérations, afin de s'assurer que les solutions numériques génèrent réellement les bénéfices attendus, peu importe la méthode de livraison (cascade, agile ou hybride).
- Il souligne le rôle déterminant de la relation entre le propriétaire du projet et ses fournisseurs, condition essentielle à la réussite.
- Il met en évidence les compétences spécifiques que doit développer le propriétaire pour encadrer la définition du projet, la gouvernance, la livraison et la génération des bénéfices.

Les deux sections suivantes – constats et recommandations – sont structurées autour des six composantes décrites dans ce cadre d'analyse.

2. Caractéristiques d'un projet de transformation numérique

Créée en 1978, la Régie de l'assurance automobile du Québec est associée à l'instauration du régime public d'assurance automobile au Québec. Sa mission est de protéger les personnes contre les risques liés à l'usage de la route. Relevant du ministère des Transports et de la Mobilité durable, la SAAQ offre ses services en ligne ainsi qu'à travers un réseau de points de service répartis dans plusieurs régions du Québec. Dans son plan stratégique 2024-2027, la société a fait de la transformation numérique une priorité, affirmant vouloir « accompagner notre clientèle et nos partenaires dans un processus de transformation et dans l'évolution de nos services » (p. 17). C'est dans ce contexte que les difficultés rencontrées avec la plateforme SAAQclic — qualifiées de « fiasco » — prennent une ampleur particulière puisqu'elles compromettent non seulement les objectifs stratégiques de l'organisation, mais affectent également ses partenaires, ses employés et, plus largement, l'ensemble des Québécois.

Le programme CASA constitue une véritable transformation numérique d'envergure, et non un simple projet. Cette distinction est fondamentale. Un projet classique vise généralement un résultat unique, assorti d'une portée, d'un budget et d'un échéancier précis. À l'inverse, un programme regroupe plusieurs projets interdépendants, orientés vers des objectifs stratégiques communs et susceptibles d'évoluer en cours de route.

La présente section expose d'abord la nature et la complexité d'un projet de transformation numérique, puis examine les approches dites agiles utilisées pour développer les solutions numériques.

2.1. Nature et complexité d'un projet de transformation numérique

Complexité liée aux sous-composants du programme

Dans le cas de CASA, l'enjeu ne se limitait pas à livrer une plateforme citoyenne (SAAQclic). Il s'agissait de transformer en profondeur les assises organisationnelles et technologiques de la SAAQ, à partir des systèmes existants. Cela comprenait :

- **Volets organisationnels** : réingénierie des processus, adaptation des structures, redéfinition des rôles et responsabilités.
- **Volets numériques ou technologiques** : modernisation des bases de données, refonte de l'architecture logicielle, intégration des systèmes existants, cybersécurité, implantation d'un progiciel de gestion intégré.

Un tel programme exige donc une gouvernance intégrée, une planification souple et itérative, ainsi qu'une coordination continue entre les équipes techniques, fonctionnelles et stratégiques.

Par sa nature même, un programme numérique comporte davantage de dépendances croisées, une plus grande incertitude et un risque accru qu'un projet unique. Bien piloté, il

peut cependant générer des bénéfices substantiels : amélioration de la performance organisationnelle, meilleure expérience citoyenne, modernisation durable de l'appareil public. Mal géré, il peut au contraire produire des défaillances systémiques, comme l'a montré le déploiement de SAAQclic.

Complexité liée à la nature critique des systèmes numériques

Contrairement à un projet de construction — où certaines étapes peuvent progresser indépendamment (par exemple, couler une dalle sans installer la toiture) —, un programme numérique repose sur des modules interconnectés, qui doivent tous fonctionner de manière cohérente. Une défaillance mineure peut déclencher une réaction en chaîne affectant l'ensemble du système.

Cette complexité est accentuée par la multiplicité des équipes chargées de développer des composantes distinctes devant être intégrées au moment du déploiement. Dans le cas de CASA, la plateforme citoyenne, les systèmes internes de la SAAQ et la solution SAP (développée avec l'Alliance SAP-LGS) devaient fonctionner en parfaite synergie. Or, les tests de performance n'avaient pas été complétés. Malgré des signaux d'alerte transmis dès l'automne 2022, le déploiement a été maintenu comme prévu. Les conséquences ont été immédiates : paralysie de services, files d'attente massives et perte de confiance du public.

Cette situation illustre un phénomène bien connu en sciences des systèmes complexes : la *self-organized criticality*¹. Plus un système est sophistiqué, plus il devient vulnérable aux perturbations mineures, comme une avalanche déclenchée par un simple bruit. Plusieurs équipes internes avaient recommandé des tests de charge à grande échelle pour prévenir un tel risque. Leur absence a permis aux vulnérabilités de se matérialiser au moment le plus critique.

Complexité liée à la nature immatérielle d'une transformation numérique

Ce projet est né vers 2014 comme une transformation organisationnelle visant à moderniser les procédures de la SAAQ, incluant les systèmes d'information. C'est à l'octroi du contrat que le projet a pris un virage plus technologique, mettant plus en relief les aspects de transformation numérique.

Il convient de souligner que les livrables immatériels — redéfinition des rôles, intégration des utilisateurs finaux, formation du personnel, gestion du changement — semblent avoir été peu abordés lors des audiences de la Commission Gallant. Ce silence suscite une inquiétude légitime : ces dimensions, essentielles dans toute transformation numérique, ont-elles été négligées ou sous-évaluées ? Si tel est le cas, cela confirme la complexité

¹ Self-organized criticality (SOC) désigne un comportement propre aux systèmes complexes qui, sans intervention extérieure spécifique, évoluent spontanément vers un état critique où de petites perturbations peuvent provoquer des effets disproportionnés (Aschwanden et al., 2016).

systemique du programme, où l'humain et l'organisationnel sont aussi déterminants que la technologie. Au-delà des activités de gestion des contrats à des fournisseurs externes, il est important pour les organisations publiques souhaitant entreprendre une transformation numérique de comprendre l'engagement des ressources internes pour soutenir ce changement et le besoin de ressources nécessaires pour y parvenir.

2.2. Approche agile

L'approche agile repose sur un développement progressif et adaptatif des solutions numériques. Contrairement aux méthodes traditionnelles dites en cascade, qui prévoient une planification complète suivie d'une livraison finale, l'agilité privilégie de courts cycles de développement (sprints). Chaque cycle permet de livrer des fonctionnalités concrètes, souvent formulées sous forme de récits d'utilisateurs (user stories), apportant une valeur immédiate aux usagers. La rétroaction obtenue à la fin de chaque itération guide les ajustements nécessaires pour la suivante. Ce mode de fonctionnement favorise l'apprentissage continu, l'adaptation et la réduction des risques liés aux incertitudes.

L'agilité s'est imposée au début des années 2000, en réponse aux limites des méthodes classiques. Le Manifeste agile (2001) énonce quatre valeurs fondamentales :

1. privilégier les individus et leurs interactions plutôt que les processus et outils ;
2. livrer des solutions fonctionnelles plutôt que produire une documentation exhaustive ;
3. favoriser la collaboration avec le client plutôt que la stricte négociation contractuelle ;
4. s'adapter au changement plutôt que suivre rigoureusement un plan.

Ces valeurs sont soutenues par douze principes, notamment la satisfaction du client, la livraison rapide et continue de solutions utiles, la simplicité et l'amélioration constante. Elles visent à replacer l'utilisateur au cœur du projet et à donner aux équipes la capacité de réagir rapidement.

Toutefois, si l'agilité offre flexibilité et adaptabilité, elle exige une rigueur d'exécution. La recherche a identifié des conditions optimales de réussite (*sweet spot*) (Kruchten, 2013): petites équipes (6 à 12 personnes), proximité des membres, disponibilité des utilisateurs pour rétroagir, développement d'une application unique plutôt que l'intégration de systèmes multiples, contexte de création plutôt que de maintenance, cycles courts. Dans ces conditions, les équipes peuvent être véritablement auto-organisées et centrées sur la valeur livrée.

L'adoption de méthodes agiles dans les organisations publiques s'avère particulièrement complexe. Contrairement au secteur privé, ces projets doivent composer avec des obligations légales strictes en matière de documentation et de passation des marchés, ce qui limite la flexibilité et la communication ouverte prônées par l'agilité (Nuottila et al., 2016). Les rôles et responsabilités – par exemple ceux du *Product Owner* ou du *Scrum Master* – sont souvent flous et nécessitent une reconfiguration culturelle et organisationnelle importante. La coordination avec de multiples parties prenantes externes, utilisant souvent des méthodes traditionnelles, complique la planification itérative et la livraison en continu. Enfin, l'intégration de systèmes technologiques complexes, conjuguée à des échéances législatives fixes, réduit la capacité d'adaptation et met à l'épreuve les principes fondamentaux de l'agilité (Nuottila et al., 2016).

Pertinence du choix

Le recours à l'approche agile peut être considéré comme pertinent pour les composantes technologiques ou numériques de CASA. Cette approche permet une stratégie souple et réactive, mieux adaptée aux changements contextuels. Toutefois, son efficacité repose sur des capacités organisationnelles solides : gouvernance agile, compétences spécialisées des parties prenantes, collaboration, transparence et l'adaptation des encadrements contractuels actuellement en vigueur. Sans ces conditions, les bénéfices de l'agilité sont difficiles à concrétiser.

Cohabitation des approches

Enfin, une transformation numérique ne se limite pas aux solutions technologiques. Elle comprend aussi des volets organisationnels (processus, structures, rôles). Ceux-ci peuvent être développés selon des approches différentes — agiles ou en cascade. Les organisations adoptent souvent une approche hybride, combinant les deux. Mais cette hybridation exige une gouvernance renforcée, capable de soutenir des équipes multiples, de suivre leurs livrables et d'assurer la cohérence d'ensemble.

3. Constats

Cette section présente les constats clés issus de l'analyse du programme CASA, incluant le déploiement de la plateforme SAAQclic². L'objectif est de mettre en évidence les facteurs structurels, organisationnels et décisionnels qui expliquent les difficultés majeures rencontrées. Les constats sont regroupés autour des six dimensions du cadre d'analyse (voir la section 1.3) : la définition du projet, la gouvernance, la relation avec les fournisseurs, les modes de livraison, le transfert des résultats et le développement des compétences. Leur examen permet de mieux comprendre l'origine systémique des dérives observées.

3.1. Définition du projet

Dès sa conception, le programme CASA présentait des failles structurelles majeures : besoins mal définis, évaluation incomplète des options, sous-estimation des coûts et identification insuffisante des risques.

Définition incomplète des besoins

Les besoins à couvrir avec le programme CASA n'ont pas été clairement et totalement identifiés dans les documents de définition du projet – architecture du système (incluant les besoins), le dossier d'affaires, plans et devis³. De nouveaux besoins ont émergé en cours de route, entraînant des avenants contractuels coûteux et contribuant aux dépassements financiers⁴. Bien que la complexité des projets de transformation numérique rende difficile l'exhaustivité, des balises plus solides auraient dû être établies afin d'allier rigueur et flexibilité. L'approche modulaire incluant des systèmes incrémentaux n'a pas été retenue pour ce projet, qui avait plutôt inclus d'emblée l'ensemble des fonctionnalités requises. Une approche modulaire aurait permis au contraire de cerner les fonctionnalités à déployer en priorité, et aurait également permis, grâce à un retour d'expérience, de limiter les risques (Flyvbjerg, 2021a; Flyvbjerg et al., 2022).

Par ailleurs, les éléments immatériels de transformation organisationnelle n'ont pas été clairement définis, ce qui a conduit à des demandes de changements au projet.

Évaluation superficielle des options et faisabilité

Les contraintes inhérentes à un programme d'une telle ampleur (délais serrés, pressions politiques, rareté de ressources qualifiées, forte complexité technique) n'ont pas été

² Comme mentionné dans la section 1.3, des contraintes liées à la disponibilité et la mise à jour des données peuvent restreindre la profondeur de l'analyse et la complétude des conclusions.

³ Basé sur le rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 et sur les témoignages de Pierre E. Rodrigue (sous-ministre ministère Cybersécurité et numérique, 2022-2023) et de Michel Dumas (V-P principal Groupe LGS, 2019-2022 et Président-directeur-général Groupe LGS, 2022-2024).

⁴ Basé sur le témoignage d'Alain Généreux (conseiller politique cabinet Bonnardel, 2018-2022).

évaluées de façon approfondie⁵. L'absence d'une analyse rigoureuse a mené à une stratégie de déploiement mal calibrée et à une gouvernance inadaptée à la réalité du projet.

Sous-estimation des coûts

Dès 2020, le fournisseur principal réclamait plus de 800 000 heures supplémentaires, révélant un écart considérable avec les prévisions initiales⁶. De plus, les coûts d'exploitation — licences, hébergement, sécurité, soutien et formation — n'ont pas été planifiés de manière réaliste⁷. Présentés comme marginaux, ils se sont en réalité élevés à plusieurs dizaines de millions dès les premières années, aggravant les dépassements et fragilisant la viabilité du programme. De plus, l'augmentation substantielle des coûts subsiste, même si des pans importants du projet ont été abandonnés en cours de route⁸.

Identification limitée des risques du projet

L'analyse des risques s'est limitée aux impacts sur la portée, les coûts et les échéanciers, en négligeant les effets sur les opérations et les interdépendances avec d'autres projets et systèmes de la SAAQ⁹. L'approche statistique adoptée reposait sur une distribution moyenne des retards et dépassements, sans tenir compte d'événements rares, mais à fort impact, typiques de projets numériques complexes.

3.2. Gouvernance du projet

La complexité intrinsèque du programme CASA exigeait une gouvernance agile, intégrée et stratégiquement forte. Or, les constats de la Commission Gallant démontrent que la gouvernance déployée était désorganisée, opaque et insuffisamment arrimée aux exigences du projet. Dans un tel contexte, la mise en place d'une gouvernance adaptée et agile — capable d'orchestrer les interdépendances, de gérer les risques et d'assurer une prise de décision stratégique cohérente — était non seulement souhaitable, mais absolument essentielle.

Vision fragmentée du projet

Selon nos échanges avec l'équipe des avocates-conseils de la commission, la vision du projet n'était pas partagée de manière claire entre l'ensemble des parties prenantes. À l'origine, le projet s'inscrivait dans une perspective de transformation organisationnelle. Toutefois, au moment de l'octroi des contrats aux fournisseurs, cette vision a été réorientée

⁵ Basé sur les témoignages de Jérôme Verreault (contrôleur financier SAAQ, 2018-2019) et Daniel Pelletier (directeur de la vérification et de l'évaluation de programme à la SAAQ, 2016-2024).

⁶ Basé sur le témoignage de Daniel Pelletier (directeur de la vérification et de l'évaluation de programme à la SAAQ, 2016-2024).

⁷ Basé sur le témoignage de Jérôme Verreault (contrôleur financier SAAQ, 2018-2019).

⁸ Basé sur le rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 et le témoignage de Mario Vézina (chef de service à l'Autorité des marchés publics).

⁹ Basé sur le témoignage de Jérôme Verreault (contrôleur financier SAAQ, 2018-2019).

vers une transformation numérique, soit un projet de solution technologique. De plus, certaines parties prenantes ont perçu cette transformation non pas comme un changement en profondeur, mais plutôt comme une simple mise à jour des systèmes d'information de la SAAQ.

En plus, un projet de transformation numérique fait intervenir un grand nombre de parties prenantes internes et externes, notamment dans le cas du projet CASA, les décideurs, les fournisseurs, les services informatiques internes ainsi que le réseau des points de service, et finalement, les utilisateurs des services¹⁰. Bien que peu d'interventions aient été faites à la Commission Gallant à ce sujet, il nous apparaît assez clairement que dans l'ensemble du projet CASA, très peu d'espace a été accordé aux différents groupes de parties prenantes et à leurs enjeux spécifiques, par exemple, l'impact sur l'accès aux services dans les points de services.

Faible supervision stratégique (propriétaire du projet)

Le conseil d'administration (CA), qui représente la SAAQ au plus haut niveau, était dans ce cas le propriétaire du projet. Or, il n'a pas joué son rôle, et n'a donc pas été un propriétaire fort ou joué son rôle de client intelligent¹¹, mais plutôt laxiste. Comme le souligne justement le chroniqueur Francis Vailles, le CA a failli à sa tâche, il est l'instance ultimement imputable de ce projet¹². Ses membres semblent ne pas tous disposer ni de l'expertise nécessaire en gouvernance de projet, technologies et méthodes agiles, ni de l'information fiable pour exercer une vigie stratégique. En effet, le rôle du CA était de questionner la reddition de comptes, explorer des risques stratégiques et organisationnels et d'encadrer le travail des dirigeants du programme CASA. Les décisions ont plutôt été concentrées entre quelques acteurs opérationnels, sans contreponds institutionnels. De plus, les différents lanceurs d'alerte et signaux d'alarme qui se sont manifestés tout au long du projet (et même en amont) ont été écartés ou sous-estimés, sous prétexte qu'il ne fallait pas « briser la relation de confiance » avec les dirigeants du programme CASA¹¹.

Dans ce contexte, ce sont les dirigeants du programme CASA, ainsi que les fournisseurs externes, qui ont pris plusieurs initiatives et décisions, avec une reddition de compte parcellaire et volontairement opaque, allant à l'encontre des règles normalement établies en lien avec la légitimité et l'imputabilité dans les projets publics. Le vice-président à l'expérience numérique, Karl Malenfant, a même affirmé que ce n'était pas son rôle

¹⁰ Basé sur le témoignage de Jean-Philippe McKenzie (vice-président Accès sécuritaire au réseau routier SAAQ, depuis 2022).

¹¹ Flyvbjerg (2021b) conçoit le rôle du propriétaire comme un client intelligent, capable de spécifier ses besoins, comprendre la valeur à livrer par le projet et de gouverner efficacement les acteurs menant sa réalisation.

¹² Basé sur le témoignage d'André Caron (membre du Conseil d'administration de la SAAQ, 2009-2019) et de la chronique de Lapresse <https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2025-06-06/saaq/le-conseil-d-administration-a-failli-a-la-tache.php>

d'informer sur les coûts de SAAQclic, et il a rejeté une partie du blâme sur ses équipes et sur le fournisseur pour le lancement raté de la plateforme¹³. Or, cette déclaration soulève une question centrale : si ce n'était pas à M. Malenfant d'en rendre compte, à qui incombait cette responsabilité ? L'imputabilité du gestionnaire de projet et celle du propriétaire du projet doivent être clairement définies dès l'amorce des initiatives majeures (Brunet et Aubry, 2016).

Manque d'imputabilité envers les instances gouvernementales

Il y a eu, pendant la réalisation du projet SAAQclic, de grands chantiers au gouvernement du Québec en lien avec la transformation numérique. En 2019, le gouvernement adoptait sa Stratégie de transformation numérique gouvernementale (2019-2023), en nommant pour la première fois un ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale. Un Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles a été adopté en 2022, tout comme un décret concernant les Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles des organismes publics et des sociétés d'État (Gouvernement du Québec, 2022). Quant à la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (chapitre G-1.03), il semble qu'elle soit en place depuis 2011¹⁴. Au 1^{er} janvier 2022, le gouvernement crée le ministère de la Cybersécurité et du Numérique.

Ainsi, les acteurs et la réglementation ont considérablement évolué ces dernières années, et la gouvernance du projet aurait ainsi dû être revue afin de répondre à ces nouvelles exigences gouvernementales en matière de gouvernance de projets de transformation numérique. Bien qu'une analyse exhaustive des différents éléments présentés dans ces lois, des stratégies et du cadre soit hors de la portée de ce mémoire, nous tenons tout de même à porter quelques éléments à l'attention des lecteurs, qui traitent de la gouvernance de tels projets. À savoir si ces encadrements ont été bien appliqués, suivis, s'ils permettent de répondre aux enjeux inhérents à une bonne gouvernance de projet, nous ne pouvons ici que soulever des questionnements, qui mériteraient d'être approfondis plus en détail.

Nous citons ci-dessous certains articles particulièrement pertinents :

- **Article 12.8.** Un organisme public doit, en conformité avec les orientations définies par le ministre concernant les initiatives de transformation numérique, établir un plan de transformation numérique et le transmettre au chef gouvernemental de la transformation numérique. Il est question d'imputabilité ici, est-ce que cela a été fait?

¹³ Basé sur le témoignage de Karl Malenfant (VP Technologies de l'information, 2013-2020; VP Ressources humaines, matérielles et services numériques, 2020-2022; VP Expérience numérique, 2022-2024).

¹⁴ Nous ne pouvons pas consulter les versions antérieures à la loi actuelle.

- **Article 17.** Les entreprises du gouvernement doivent, dans le délai fixé par le ministre, adopter une politique en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles qui tient compte des objectifs énoncés dans la présente loi et qui prévoit notamment la mise en place d’outils de planification et de gestion similaires à ceux prévus au chapitre III. Nous ne savons pas si la SAAQ avait une telle politique en place, et comment cela a pu être développé et présenté à ces instances.

Ainsi, ces acteurs ont aussi un rôle important à jouer au niveau de la gouvernance, ils sont aussi imputables des dérives et doivent prendre leurs responsabilités. Par exemple, selon ces articles de loi :

- **Article 6.** Le sous-ministre du ministère de la Cybersécurité et du Numérique agit à titre de dirigeant principal de l’information.
- **Article 8.** Tout ministre titulaire d’un ministère désigne, parmi les membres du personnel de direction qui relèvent directement de son sous-ministre et après recommandation du dirigeant principal de l’information, un dirigeant de l’information pour son ministère ainsi que pour l’ensemble des autres organismes publics relevant de son portefeuille.
- **Article 22.2.** Le ministre peut vérifier, s’il le juge opportun, si un organisme public respecte les dispositions prévues par la présente loi. Cette vérification peut notamment viser la conformité des actions de l’organisme public à la présente loi ainsi qu’aux orientations, standards, stratégies, directives, règles et indications d’application pris en vertu de celle-ci.

De l’aveu même du premier ministre, « les ministres auraient dû poser plus de questions » sur les coûts de SAAQcl¹⁵.

Défaillance dans la reddition de comptes

Dès juin 2020, les tableaux de bord internes masquaient la gravité réelle de la situation : indicateurs présentés ne reflétaient pas la réalité du projet. Les signaux d’alerte des vérificateurs internes dès 2017 sur les coûts et les échéanciers n’ont pas été pris en compte¹⁶. En dissimulant ou ignorant la nature réelle des enjeux, les différents paliers de la gouvernance ont été privés de signaux d’alerte essentiels pour réévaluer les orientations, ajuster la portée ou réallouer les ressources¹⁷. Ce manque de transparence a contribué à amplifier les dérives de coûts et de délais, tout en affaiblissant la capacité de l’organisation

¹⁵ Basé sur le témoignage de François Legault (premier ministre du Québec, depuis 2018).

¹⁶ Basé sur la pièce déposée à la commission 46_P-341 Lettre de Pascale St-Hilaire, 13 mars 2017.

¹⁷ Basé sur le témoignage d’Alain Fortin (vérificateur général par intérim depuis 2025).

à exercer un contrôle effectif sur un projet d'une ampleur et d'une complexité déjà exceptionnelles.

3.3. Livraison du projet

L'adoption de l'approche agile aurait pu être un atout, mais elle a été appliquée sans une gouvernance adaptée et un encadrement pertinent au contexte agile.

Utilisation des approches agiles contestable

Selon nos discussions avec l'équipe des avocates-conseils de la commission Gallant, différentes approches ont été proposées pour réaliser ce projet : d'abord, il a été proposé de le réaliser en mode cascade, à l'appel d'offres il y a eu un appel pour utiliser les approches agiles, mais les fournisseurs technologiques retenus ont plutôt une approche hybride. En 2018-2019, il a été demandé de faire un virage agile, mais cette transformation des pratiques n'a pas été appliquée rigoureusement et a même rebasculé, en cours de route, vers des approches plus traditionnelles ou hybrides. Comme on l'a vu à la section 2.2, l'approche agile est pertinente pour soutenir le développement des solutions numériques, mais il faut assurer de ne pas négliger une définition claire des besoins avec une feuille de route permettant d'éviter des déraillements quant à la portée du projet. En plus, il faut adapter les méthodes de gouvernance et de passation de marchés qui ne sont pas actuellement totalement compatibles avec les principes agiles.

Approche par lots et défaillance de l'atténuation

Pour limiter les dégâts, la SAAQ a tenté une stratégie de livraison de projets par lots séparés, avec budgets et risques partagés avec les fournisseurs¹⁸. Sur papier, cette méthode semble souple, mais en pratique, chaque lot a également connu des dépassements de coûts, sapant l'effet attendu des mesures d'atténuation. Les impacts de cette méthode de découpage du projet semblent ne pas être clairement évalués et donc, les équipes n'ont pas pu déployer de plans de mitigation appropriés pour ces impacts.

Réserves financières insuffisantes

L'instauration d'une marge de manœuvre de moins de 7 % pour les imprévus (28,2M\$¹⁹), allouée à la SAAQ, contraste fortement avec les normes recommandées dans le domaine, souvent de 15 à 20 %, particulièrement pour des projets à haute complexité. Par ailleurs, certains coûts récurrents ont été temporairement exclus du budget soumis aux décideurs, créant ainsi une illusion de maîtrise des coûts. En plus, il a été constaté qu'une partie des coûts récurrents budgétés ont été utilisés pour financer les erreurs et les reprises de

¹⁸ Basé sur le témoignage de Karl Malenfant (VP Technologies de l'information, 2013-2020; VP Ressources humaines, matérielles et services numériques, 2020-2022; VP Expérience numérique, 2022-2024).

¹⁹ Basé sur la pièce déposée à la commission 42_P-261 Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017.

développement²⁰. Ces éléments auraient dû être financés par la réserve du programme ou de chaque contrat.

Gestion de risques limitée

Trop souvent, la gestion des risques a été reléguée à un chef de projet ou à un comité technique restreint²¹. En réalité, elle devrait être un enjeu stratégique, avec une reddition de comptes claire à l'échelon des comités de gouvernance, des dirigeants publics et des ministres. Dans le cas du programme CASA, plusieurs signaux d'alerte ont été émis — mais ignorés ou minimisés jusqu'à ce que les dépassements deviennent incontrôlables.

En plus, la stratégie contractuelle se basait sur un partage de risque du projet avec les fournisseurs²². En revanche, il semble que la SAAQ ait absorbé la plupart des impacts des risques qui se sont matérialisés.

Indicateurs de performance inexacts

L'analyse du projet SAAQclic met en évidence un pilotage fortement dépendant des tableaux de bord et d'indicateurs de performance (KPIs) qui ne reflétaient plus la réalité opérationnelle²¹. En effet, les informations issues de ces indicateurs donnaient l'impression à l'équipe du projet que le cycle de vie du projet progressait normalement, alors que l'avancement réel reflétait de nombreux problèmes qui demeuraient non résolus sur le terrain. Cette situation a entraîné deux problèmes majeurs: le premier est au niveau du projet, soit la difficulté à suivre le rythme des changements et du déroulement du projet (dérive des coûts et délais). Le second au niveau de l'organisation, soit la perte de confiance dans la qualité de l'information remontée aux décideurs (manque de fiabilité des données, changement des indicateurs de performance), limitant leur capacité à ajuster la trajectoire du projet en temps opportun. En d'autres termes, les indicateurs de performance ont cessé de jouer leur rôle d'alerte et se sont transformés en une vitrine trompeuse, alimentant une gouvernance « en décalage » avec les réalités vécues sur le terrain.

3.4. Relation avec les fournisseurs

La relation contractuelle entre la SAAQ et ses fournisseurs a souffert de fragmentation, du manque de transparence et d'un suivi déficient.

Expertise inappropriée pour gérer la complexité contractuelle

²⁰ Basé sur la pièce déposée à la commission 73_P-989 Projet de reddition de compte du bureau de programme au CD du 27 novembre 2018

²¹ Basé sur le rapport du rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025.

²² Basé sur les témoignages de Christian Dubé (président du Conseil du trésor, 2018-2020), de Denis Marsolais (PDG de la SAAQ, 2022-2023) et de Nathalie Tremblay (présidente et chef de direction de la SAAQ, 2010-2022).

Un appel d'offres a d'abord été lancé, à l'issue duquel l'« Alliance » formée de LGS (IBM) et SAP a remporté, en 2017, le contrat initial estimé à 458 millions \$ pour le programme CASA²³. Selon les informations rapportées, un seul autre soumissionnaire admissible, Deloitte associé à SAP, avait également déposé une proposition. Par la suite, la SAAQ a adopté une stratégie de morcellement des contrats, qualifiée de « fragmentation stratégique »²⁴. Cette approche a permis de multiplier les ententes – plus de 1 800 contrats additionnels²⁵ – dont plusieurs conclus de manière discrétionnaire. Ce morcellement a eu pour effet de contourner certains mécanismes de reddition de comptes et d'éviter une surveillance externe plus stricte, notamment en demeurant sous les seuils d'autorisation gouvernementaux.

Octroi de contrats contestable

Dès le départ, des modifications tardives (après le processus d'octroi de contrats) aux exigences du cahier des charges rendaient la compétition inéquitable et biaisant le résultat en faveur de certains fournisseurs²³. Ces préoccupations, selon les témoignages, auraient été ignorées, ce qui soulève de sérieuses questions quant à la transparence et à l'équité du processus d'octroi de contrats.

L'enquête met également en lumière l'existence d'un « noyau dur » de décideurs, ayant participé à l'élaboration des critères d'évaluation des soumissionnaires²³. Ces derniers semblent s'être retrouvés ultérieurement en position de juger les propositions soumises. Une telle situation crée un important conflit d'intérêts et remet en cause la crédibilité de l'évaluation. Ces pratiques auraient eu pour effet de compromettre la concurrence réelle dans l'octroi des contrats et d'affaiblir la légitimité du processus. L'Autorité des marchés publics (AMP) a confirmé des irrégularités importantes, notamment un dépassement substantiel du budget initial, et un recours massif à des contrats satellites en marge du contrat principal.

Suivi contractuel déficient

La Commission Gallant met en lumière une relation contractuelle fragile qui a facilité d'importantes dérives financières. Des consultants dont le tarif initial était fixé à 82 \$/h ont pu voir leur rémunération grimper jusqu'à 350 \$/h²⁶. Des pratiques problématiques ont également été relevées, notamment la facturation de correctifs par les mêmes fournisseurs qui avaient causé les bogues à l'origine, révélant des lacunes dans les clauses contractuelles

²³ Basé sur le témoignage de Jean-Marc Perrotte (membre du Comité de sélection et du Comité aviseur SAAQ).

²⁴ Basé sur la Décision ordonnant au Président-directeur général de la Société de l'assurance automobile du Québec de suspendre l'exécution des contrats conclus à la suite des appels d'offres publics identifiés au SEAO sous les numéros 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263.

²⁵ Il est à noter que la commission cherche encore de l'évidence pour définir si ce nombre total de contrats est associé de contrats est associé au programme CASA.

²⁶ Basé sur le témoignage de Martin Després (conseiller en vérification interne SAAQ, 2016-2023)

et le suivi des livrables. Malgré les exigences de l'appel d'offres – qui prévoyaient des profils hautement qualifiés et des CV détaillés – des ressources juniors ont été engagées et facturées à des taux comparables à ceux de spécialistes chevronnés. Ces constats soulignent l'importance d'un contrôle rigoureux, non seulement du nombre d'heures facturées et de l'interdiction de rémunérer les reprises, mais aussi de la qualification des ressources et des taux horaires appliqués.

3.5. Transfert des résultats

Le transfert des résultats n'a pas encore été documenté en profondeur par la Commission. Toutefois, le déploiement de SAAQclic a démontré que l'organisation n'était pas prête : erreurs techniques importantes, absence de plans de contingence et incapacité à maintenir la continuité des services aux citoyens.

3.6. Développement des compétences

Les compétences internes disponibles étaient insuffisantes pour un projet de cette envergure.

Leadership interne fragile

Plusieurs tâches cruciales — définition des besoins, estimations, orientations stratégiques — ont été confiées à des consultants externes, sans leadership interne clair²⁷. Cette dépendance a fragilisé la gouvernance et a limité la capacité de l'organisation à valider ou contester les recommandations reçues.

Capacités limitées en gouvernance

Les acteurs en position de décision à la SAAQ n'avaient pas les compétences nécessaires pour comprendre la complexité de la transformation numérique, limitant leur capacité à poser les bonnes questions et à exiger une reddition de comptes adéquate²⁸.

Pénurie de ressources TI

De plus, la SAAQ peinait à recruter du personnel TI qualifié²⁹. De nombreuses équipes techniques étaient basées à l'étranger (Inde), et la rareté des compétences internes a amplifié les dysfonctionnements.

²⁷ Selon le témoignage de Martin Lapierre (conseiller en vérification interne SAAQ, 2014-2021 et depuis 2022).

²⁸ Selon le témoignage de François Geoffrion (membre du Conseil d'administration de la SAAQ, 2013-2022).

²⁹ Selon le témoignage d'Éric Ducharme (secrétaire du Conseil du trésor, 2018-2023; PDG de la SAAQ, 2023-2025).

4. Recommandations

Cette section présente les recommandations issues de l'analyse du programme CASA à partir des documents présentés à la Commission Gallant. Elles visent à répondre aux difficultés constatées et à proposer des pistes d'amélioration pour la gestion de projet de transformation numérique dans le secteur public. Elles touchent à la fois les mécanismes décisionnels et de gouvernance, les pratiques opérationnelles et le développement des compétences internes.

Afin d'assurer la cohérence avec les constats formulés précédemment, les recommandations sont organisées selon les six dimensions analytiques suivantes : la définition des projets, la gouvernance, les modes de livraison, la relation avec les fournisseurs, le transfert des résultats et le développement des compétences. Cette structuration permet de relier directement les problèmes identifiés aux solutions proposées, tout en mettant en évidence la portée systémique des changements requis. Dans leur ensemble, ces recommandations visent à renforcer la capacité du gouvernement du Québec à mener à terme ses initiatives numériques de manière rigoureuse, transparente et durable.

4.1. Définition du projet

Nous formulons trois recommandations pour améliorer la capacité du gouvernement à définir adéquatement les projets de transformation numérique.

Recommandation 1 – Exiger des dossiers d'opportunité et d'affaires complets et détaillés.

Tout projet de transformation numérique devrait obligatoirement être accompagné d'un dossier d'opportunité et d'un dossier d'affaires conformes aux exigences du décret 1159-2022 (adopté en 2022). Ces documents doivent inclure une analyse rigoureuse des besoins, des bénéfices attendus, des coûts (développement et récurrents), des risques et des scénarios alternatifs. Cette exigence vise à éviter le lancement de projets sans compréhension claire des enjeux organisationnels et technologiques. En plus, ces documents doivent inclure une stratégie d'intégration et de gestion de changement claire couvrant à la fois les aspects technologiques (interopérabilité des systèmes, gestion des données) et organisationnels (responsabilités inter organisationnelles, coordination ministérielle).

Recommandation 2 – Inclure systématiquement des scénarios gradués et modulaires.

Les dossiers d'opportunité et d'affaires devraient présenter plusieurs scénarios de réalisation (incrémentaux, modulaires), comparant pour chacun la valeur ajoutée, la faisabilité et les risques. Cette approche permet de préserver des options stratégiques,

d'adapter le projet en fonction des résultats obtenus et de s'aligner avec les principes de l'agilité (Principe SAFe #3 : *accepter la variabilité et préserver les options*³⁰).

Recommandation 3 – Soumettre les hypothèses de coûts, délais et risques à une validation indépendante.

Avant toute autorisation, les dossiers devraient être validés par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ou un tiers mandaté. Une telle validation permet de réduire les biais d'optimisme, de fiabiliser les prévisions et d'outiller les comités de gouvernance. Elle devrait également préciser la classe d'estimation et la marge d'erreur des paramètres. Cette recommandation est inspirée des exigences de la Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3, art. 18).

4.2. Gouvernance du projet

Les travaux de la Commission Gallant ont mis de l'avant des problèmes majeurs liés au processus de prise de décision ainsi qu'au manque de clarté dans les rôles et responsabilités. Nous proposons six recommandations pour adapter la gouvernance des projets numériques à leur complexité, aux approches agiles et hybrides, ainsi qu'aux contraintes propres au secteur public.

Recommandation 4 – Assurer une vision commune du projet par l'ensemble des parties prenantes

La gouvernance d'un projet tel que CASA aurait eu avantage à développer une vision commune du projet par l'ensemble des parties prenantes. Cette vision dépasse largement le volet informatique du projet. C'est à partir de cette vision que seront clairement identifiés les bénéfices attendus du projet, les objectifs, les exigences majeures, et les risques. Ainsi, les parties prenantes pourront mieux s'aligner lors de la prise de décision.

Recommandation 5 – Instaurer un cadre de gouvernance propre aux projets de ressources informationnelles.

Afin de soutenir la mise en application de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, un cadre de gouvernance permettrait de bien cadrer ces projets majeurs de transformation organisationnelle, à l'image de ce qui est réalisé au niveau des projets majeurs d'infrastructure (Gouvernement du Québec, 2025). Les rôles des comités décisionnels pourraient être suggérés et renforcés, à l'interne de l'organisation publique, mais aussi en incluant les différents organismes gouvernementaux qui les chapeautent.

³⁰ Plutôt que de prendre des décisions prématurées qui limitent les choix, il s'agit de maintenir ouvertes plusieurs alternatives et de les évaluer au fur et à mesure, afin de sélectionner la solution la plus adaptée sur la base de données réelles et d'expérimentations.

Par ailleurs, les conseils d'administration et autres comités impliqués devraient recevoir une formation spécialisée et l'appui d'experts indépendants afin d'exercer pleinement leur mandat. Trop souvent, leurs décisions reposent sur une information partielle ou une expertise insuffisante. Une meilleure préparation renforcerait leur capacité de supervision stratégique et leur rôle en matière de reddition de comptes.

Recommandation 6 – Encourager une culture qui favorise la transparence et la confiance.

Instaurer un cadre de gouvernance misant sur une culture de transparence soutenue par la confiance afin de garantir en tout temps l'heure juste sur l'état d'avancement et d'assurer la qualité et la fluidité de l'information. Ce double ancrage doit favoriser le climat où les équipes de projet peuvent remonter les faits, les enjeux ou les risques sans crainte de sanction favorisant ainsi une détection rapide des écarts et la mise en œuvre de solutions concertées. En renforçant le rôle des comités décisionnels et leur coordination avec les instances gouvernementales, ce dispositif crée les conditions d'une information complète, fiable et traçable, importante pour la prise de décision éclairée et la crédibilité des projets publics.

Recommandation 7 – Assurer une reddition de comptes périodique, systématique et publique.

La Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles (Loi G-1.03) prévoit une reddition trimestrielle et la notification au SCT de tout dépassement ou modification majeure. Or, cette exigence n'est pas appliquée de manière uniforme. La publication régulière de rapports vérifiables améliorerait la transparence, renforcerait la confiance du public et responsabiliserait davantage les gestionnaires.

Recommandation 8 - Assurer la pertinence et la validation indépendante des indicateurs de performance.

Les indicateurs de performance doivent être conçus et révisés de manière à représenter fidèlement l'état réel du projet, tant au niveau technique qu'organisationnel. Il est recommandé de procéder à une révision périodique des indicateurs de performance, pour vérifier qu'ils demeurent pertinents et alignés sur les enjeux opérationnels et stratégiques, et de les soumettre à une validation indépendante (par un comité de surveillance, un auditeur interne ou externe), afin de garantir que les données rapportées aux comités décisionnels reflètent la réalité et ne masquent pas les difficultés rencontrées.

Recommandation 9 – Instituer un comité indépendant de surveillance pour les projets majeurs.

Composés d'experts internes et externes, ces comités de surveillance auraient le mandat de suivre l'évolution des projets, de valider les rapports produits et de signaler rapidement toute dérive aux instances décisionnelles. Selon la stratégie de transformation numérique

gouvernementale 2019-2023, le Québec s'est doté d'un Centre québécois d'excellence numérique (CQEN) qui a comme mandat d'accélérer et faciliter la transformation numérique en favorisant le partage et la collaboration³¹. Une telle instance, ayant des rôles d'audit, permettrait de consolider l'objectivité de la reddition de comptes et de prévenir des dérives coûteuses.

4.3. Livraison du projet

Nous formulons trois recommandations permettant d'encadrer la livraison des projets de transformation numérique.

Recommandation 10 – Encadrer l'utilisation des méthodes agiles dans le secteur public par des lignes directrices précises.

L'agilité, lorsqu'elle est mal adaptée au contexte institutionnel, peut mener à une gouvernance déficiente et à des difficultés lors de la livraison des projets. Des lignes directrices devraient être publiées afin d'harmoniser les méthodologies traditionnelles et les méthodologies agiles ainsi que de clarifier le rôle du propriétaire de produit (*product owner*), de définir des modalités de reddition de comptes adaptée et de favoriser un découpage des livrables limitant les dépendances entre équipes. Une telle approche permet de mieux assurer la traçabilité des décisions et un suivi efficace des résultats.

Recommandation 11 – Inclure les risques stratégiques et organisationnels dans les tableaux de bord de gouvernance.

Nous reconnaissons que les paramètres de performance — principalement les coûts et les échéanciers — des projets majeurs ou prioritaires sont déjà inscrits dans le tableau de bord des projets en ressources informationnelles. Toutefois, ces outils n'intègrent pas systématiquement les risques stratégiques et organisationnels associés à chaque projet. Or, ces risques ne devraient pas demeurer confinés aux équipes opérationnelles. Leur intégration dans les tableaux de bord permettrait aux instances de gouvernance d'exercer une supervision plus complète et de prendre des décisions éclairées en matière de priorisation et d'allocation de ressources.

Recommandation 12 – Assurer un suivi rigoureux de la gestion financière des projets en distinguant clairement coûts de développement, coûts récurrents et contingence.

Le budget de projet doit couvrir l'ensemble des coûts de développement et ne pas utiliser les enveloppes de coûts récurrents pour financer des travaux, des demandes de modifications ou des risques non identifiés. De plus, une réserve financière minimale de

³¹ Information publiée dans le site : <https://www.quebec.ca/gouvernement/faire-affaire-gouvernement/services-organisations-publices/services-transformation-numerique/reussir-sa-transformation-numerique/accompagnement-des-organismes-publics/cqen>

contingence devrait être prévue systématiquement, proportionnelle à la complexité et à l'incertitude du projet. La fixation d'un seuil obligatoire de 15 à 20 % du budget de développement constitue une bonne pratique permettant d'absorber les imprévus fréquents dans les projets numériques et de réduire les risques de dépassement.

4.4. Relation avec les fournisseurs

Les relations avec les fournisseurs de services numériques représentent un facteur critique de succès. Nous proposons quatre recommandations.

Recommandation 13 – Renforcer la capacité interne de maîtrise d'ouvrage.

Le gouvernement doit demeurer propriétaire de ses projets et de ses orientations stratégiques. Cela implique de renforcer les équipes internes afin qu'elles soient capables de jouer le rôle du propriétaire fort, incluant les responsabilités de définir les besoins, d'évaluer les solutions proposées et de superviser et de coordonner efficacement avec les fournisseurs. Une trop forte dépendance externe fragilise la capacité de contrôle et augmente les risques de dérive.

Recommandation 14 – Réduire la dépendance aux firmes externes

Imposer une proportion minimale de ressources internes pourrait permettre aux organisations publiques de maintenir la maîtrise des solutions développées et de limiter le risque de « capture » par un fournisseur unique. De plus, ceci permet de développer la capacité du gouvernement à gérer les solutions numériques qui requièrent le maintien et la mise à jour des solutions numériques tout au long de leur utilisation.

Recommandation 15 – Séparer clairement les responsabilités contractuelles à la conception et à l'évaluation des contrats

Renforcer l'équité des appels d'offres en séparant les fonctions de conception et d'évaluation des contrats, et en soumettant les cahiers des charges à une revue externe obligatoire. Cette séparation réduit les risques de conflits d'intérêts et assure une meilleure impartialité dans le processus d'octroi des contrats. Dans le cadre d'utilisation des approches agiles, les encadrements contractuels devront être revus afin de permettre la flexibilité et la rigueur lors de la livraison du projet.

Recommandation 16 – Encadrer les coûts des fournisseurs

Ces clauses contractuelles et des plafonds devraient inclure l'interdiction de facturer la correction de bogues imputables aux fournisseurs, tout en instaurant des mécanismes de contrôle des tarifs pour éviter les abus.

4.5. Transfert des résultats

Les projets numériques ne s'achèvent pas à la livraison technique : leur succès repose sur leur intégration dans les opérations et sur la réalisation des bénéfices. Deux recommandations sont formulées.

Recommandation 17– Planifier le transfert dès la phase de définition du projet.

La stratégie de transfert vers les opérations, incluant la formation des utilisateurs, la mise à jour des processus et le soutien au changement, doit être prévue dès le dossier d'opportunité. Trop souvent, ces aspects sont abordés tardivement, ce qui retarde l'appropriation et réduit l'impact du projet. En plus, un plan de contingence et de continuité de services devrait être inclus afin d'assurer la résilience des services publics en cas d'échec partiel ou total du déploiement et réduit les impacts sur les citoyens.

Recommandation 18 – Suivre la réalisation des bénéfices après la mise en service.

Le Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles définit que les ministères et organismes doivent identifier clairement les bénéfices attendus (financiers, organisationnels, sociaux, qualitatifs, etc.), définir des indicateurs de performance (mesurables, vérifiables), établir une cible temporelle (à quelle étape du projet ou après combien de temps le bénéfice doit être atteint) et préciser les responsables de l'atteinte des bénéfices (qui doit les livrer et en rendre compte). Le suivi des bénéfices attendus (efficacité, économies, qualité du service) doit être intégré au cycle de vie du projet. Ce suivi, réalisé sur plusieurs mois après le déploiement, permet d'évaluer la valeur réellement créée et d'apporter les ajustements nécessaires.

4.6. Développement des compétences

Le succès des projets numériques repose également sur le développement des compétences organisationnelles. Nous proposons deux recommandations.

Recommandation 19 – Investir dans la formation continue de toutes les parties prenantes décisionnelles et opérationnelles.

Toutes les parties prenantes ayant un rôle décisionnel (par exemple, le conseil d'administration) ou opérationnel (par exemple, les chargés de projet, les architectes technologiques et les analystes d'affaires) doivent bénéficier d'une formation continue en gestion de projet, en approches agiles et en gouvernance numérique. Cette mise à jour régulière des compétences favorise une adaptation constante aux meilleures pratiques (l'estimation du besoin et des coûts, pour la reddition de comptes, la gestion des risques stratégiques et la gestion de bénéfices), aux évolutions technologiques et plus principalement, aux enjeux d'une transformation numérique et organisationnelle.

Recommandation 20 – Développer une expertise interne durable.

Le gouvernement devrait se doter de mécanismes structurés pour conserver et enrichir l'expertise acquise (communautés de pratique, documentation interne, partage d'expérience). Cette approche réduit la dépendance envers les consultants externes et consolide la mémoire organisationnelle. En plus, le gouvernement pourrait se doter des entités de balisage permettant d'identifier les meilleures pratiques au Québec, au Canada et à l'international et d'encadrer des activités de partage de savoir entre les entités québécoises.

5. Conclusions

L'examen du programme de transformation organisationnelle et numérique CASA et du déploiement de SAAQclic révèle une convergence de facteurs de complexité mal maîtrisés qui ont fragilisé l'ensemble de la démarche de transformation numérique. La conception initiale incomplète, l'absence d'une gouvernance intégrée et adaptée, la gestion insuffisante des risques et la forte dépendance aux ressources externes ont créé un terrain propice aux dérives financières et opérationnelles. Ce ne sont pas uniquement des erreurs techniques ou des choix ponctuels qui expliquent les difficultés rencontrées, mais bien une incapacité structurelle à maintenir une vision cohérente et une gouvernance rigoureuse.

Les recommandations formulées dans ce mémoire s'inscrivent dans une logique de renforcement de la rigueur, de la transparence et de la résilience des projets publics. Elles mettent de l'avant six axes essentiels : une définition plus robuste des projets en amont, une gouvernance renforcée et mieux arrimée aux particularités des approches numériques, une livraison plus adaptée à la complexité du projet, une relation contractuelle plus équitable et transparente avec les fournisseurs, un transfert vers les opérationnels permettant de générer les bénéfices, et enfin, le développement de compétences internes durables. Leur mise en œuvre ne garantirait pas l'absence de difficultés – inhérentes à tout projet numérique complexe –, mais elle permettrait de mieux les anticiper, de les encadrer et de les gérer de manière responsable.

Toutefois, il importe de souligner certaines limites de la présente analyse. Les constats formulés reposent en grande partie sur l'information rendue publique par la Commission Gallant et sur la littérature scientifique disponible. Bien que ce croisement des sources permette d'éclairer de manière robuste les enjeux systémiques, il ne peut prétendre à l'exhaustivité. Des éléments opérationnels, techniques ou organisationnels, non accessibles dans le cadre de ce mandat, pourraient venir nuancer certains constats. De plus, les recommandations avancées doivent être adaptées à la réalité évolutive du secteur public québécois et tenir compte des contraintes politiques, budgétaires et réglementaires qui encadrent la mise en œuvre des projets numériques.

Bref, le programme CASA illustre de manière éloquent que qu'une transformation numérique d'envergure ne saurait réussir sans une vision stratégique claire, une gouvernance solide et un leadership interne affirmé. Si les leçons de ce projet sont intégrées et traduites en actions concrètes, elles pourront contribuer à bâtir une capacité publique plus robuste et crédible, capable d'affronter les défis numériques à venir et de restaurer la confiance des citoyens dans la capacité du gouvernement de se transformer au bénéfice de tous.

Références

- Brunet, M., & Aubry, M. (2016). The three dimensions of a governance framework for major public projects. *International Journal of Project Management*, 34(8), 1596-1607. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.09.004>
- Cha, J., Newman, J., & Winch, G. (2018). *The project governance framework*. *International Journal of Project Management*, 36(1), 45–60. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.06.002>
- Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ (Commission Gallant). (2025). *Témoignages, rapports et documents déposés*.
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6–19. <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>
- Flyvbjerg, B. (2021a). Make Megaprojects More Modular. *Harvard Business Review*, 99(6), 50-56.
- Flyvbjerg, B. (2021b). Four ways to scale up: smart, dumb, forced, and fumbled. arXiv preprint arXiv:2101.11104.
- Flyvbjerg, B., Budzier, A., Lee, J. S., Keil, M., Lunn, D., & Bester, D. W. (2022). The empirical reality of IT project cost overruns: discovering a power-law distribution. *Journal of Management Information Systems*, 39(3), 607-639. <https://doi.org/10.1080/07421222.2022.2096544>
- Gouvernement du Québec. (2013). *Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3)*. Publications officielles du Québec.
- Gouvernement du Québec. (2025). *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ c G-1.03, <<https://canlii.ca/t/69m4x>> consulté le 2025-09-26
- Gouvernement du Québec. (2019). *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019–2023*. Secrétariat du Conseil du trésor.
- Gouvernement du Québec. (2022). *Cadre gouvernemental de gestion des bénéficiaires des projets en ressources informationnelles*. Secrétariat du Conseil du trésor.
- Gouvernement du Québec. (2022). *Décret 1159-2022 : Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles des organismes publics et des sociétés d'État*.
- Gouvernement du Québec. (2025). *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*. Québec, Canada

Kruchten, P. (2013). Contextualizing agile software development. *Journal of software: Evolution and Process*, 25(4), 351-361.

Miller, R., & Lessard, D. (2000). *The strategic management of large engineering projects: Shaping institutions, risks, and governance*. MIT Press.

Morris, P. W. G. (2013). *Reconstructing project management*. John Wiley & Sons.

Nuottila, J., Aaltonen, K., & Kujala, J. (2016). Challenges of adopting agile methods in a public organization. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 4(3), 65-85.

Project Management Institute (PMI). (2021). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® guide) – Seventh edition*. Project Management Institute.

Romero-Torres, A., Brunet, M., Lalonde, B., & Aubry, M. (2023). La maturité en gestion de projet: améliorer la performance organisationnelle. PUQ.

Vérificateur général du Québec. (2020). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

Vérificateur général du Québec. (2025). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

Williams, T., & Samset, K. (2010). Issues in front-end decision making on projects. *Project Management Journal*, 41(2), 38–49. <https://doi.org/10.1002/pmj.20159>

Williams, T., & Samset, K. (2012). The front-end of projects: The importance of project definition. *International Journal of Project Management*, 30(5), 652–662. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.01.002>

Winch, G., & Leiringer, R. (2016). Owner project capabilities for infrastructure development: A review and development of the “strong owner” concept. *International Journal of Project Management*, 34(2), 271–281. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.008>

Zhukov, D. (2022). How the theory of self-organized criticality explains punctuated equilibrium in social systems. *Methodological Innovations*, 15(2), 163–177. <https://doi.org/10.1177/20597991221100427>