

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

No de l'ordonnance : 2025-01

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 29, 53, 55

Le 20 février 2025, la Vérificatrice générale du Québec (VGQ) a déposé un rapport d'audit de performance intitulé *CASA/SAAQclic : coûts, échéanciers et qualité*¹ à l'Assemblée nationale du Québec. Ce rapport met en lumière des enjeux majeurs liés au nouveau progiciel dont s'est dotée la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), lequel constitue un élément central du projet de modernisation de ses différents systèmes informatiques.

Ce rapport souligne notamment d'importantes lacunes dans les contrôles internes de l'organisme, des retards dans les livrables prévus au calendrier des livraisons du projet ainsi que des défaillances techniques affectant les usagers avant la mise en service du nouveau système informatique. Soulignant au passage des dépassements de coûts substantiels, la VGQ a mentionné que le projet initialement budgété à 638 millions de dollars² devrait atteindre un coût de plus de 1,11 milliard de dollars d'ici 2027.

Le 24 février 2025, la présidente du Conseil du trésor, par les pouvoirs qui lui sont conférés³, a mandaté l'Autorité des marchés publics (AMP) pour qu'elle intervienne auprès de la SAAQ afin d'examiner le processus d'attribution ainsi que l'exécution des contrats conclus dans le cadre de ce projet.

L'examen que réalise actuellement l'AMP lui permet d'émettre des constats qui font écho à ceux que la VGQ a émis dans son rapport. Les dépenses de fonds publics en lien avec le projet CASA/SAAQclic ont toujours cours et aucune mesure d'atténuation visant à les freiner n'a été mise en place par l'organisme ni communiquée à l'AMP.

¹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, Québec, Vérificateur général du Québec, février 2025.

² Ce montant inclut les ressources internes de la SAAQ et les ressources externes autres que l'Alliance.

³ RLRQ, c. A-33.2.1, art. 53.

1. ANALYSE

La SAAQ est un organisme public au sens de l'article 4 (4^o) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁴ (LCOP). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, la SAAQ est notamment tenue de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent. En tant que société d'État, la SAAQ doit également respecter certaines obligations, telles que celles mentionnées dans la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*⁵.

Ayant préalablement été autorisée par son Conseil d'administration et par le Secrétariat du Conseil du trésor⁶, la SAAQ a publié, entre mai et octobre 2015, trois appels d'offres⁷ correspondant aux étapes A, B et C du projet de modernisation de ses systèmes d'information devenu nécessaire pour cause de désuétude technologique. Pour y parvenir, la SAAQ a mis en place le programme CASA, qui visait à moderniser ses systèmes informatiques pour centraliser ses opérations internes, améliorer l'efficacité administrative et simplifier l'accès aux services pour la population et les entreprises, par l'entremise d'une nouvelle plateforme en ligne.

Les processus publiés au SEAO pour les étapes A et B ont visé la préqualification de fournisseurs pour l'acquisition de progiciels de gestion intégrée (PGI) et celle de prestataires de services professionnels en technologies de l'information. Au terme de cet exercice, à l'étape C, la SAAQ a choisi deux firmes pour l'accompagner dans la réalisation de son projet, soit un éditeur et un intégrateur qui ont formé une alliance (ci-après l'Alliance⁸).

Le 31 mars 2017, la SAAQ et l'Alliance ont conclu une entente⁹ permettant d'entreprendre des démarches préliminaires et d'effectuer certaines interventions en vue du démarrage de CASA. Cette entente prévoyait notamment la livraison d'équipements et de logiciels à être acquis par la SAAQ, de même que la fourniture de certains services professionnels préliminaires.

Le 14 juin 2017, le contrat entre la SAAQ et l'Alliance a officiellement été signé pour une durée de 10 ans au montant de 458,4 millions de dollars. À cela s'ajoute un montant estimé à 179,6 millions de dollars pour les travaux effectués par les ressources internes de la SAAQ et pour les ressources externes autres que celles de l'Alliance, pour un total de 638 millions de dollars. Mentionnons que le contrat-cadre signé en 2017 comprenait trois livraisons ainsi qu'une phase d'exploitation.¹⁰ La première période prévue au contrat, d'une durée approximative de cinq ans, correspondait à la mise en œuvre du programme de transformation organisationnelle. La seconde période, de cinq ans, visait plus spécifiquement l'entretien et l'évolution du nouveau système, soit la phase d'exploitation.

⁴ RLRQ, c. C-65.1

⁵ RLRQ, c. G-1.02

⁶ C.T. 214920 daté du 21 avril 2015, qui avait pour but d'autoriser la SAAQ à conclure un contrat selon un processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières permettant d'assurer la qualité des produits et des services professionnels retenus pour la modernisation de ses systèmes, tout en respectant les principes énoncés à l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

⁷ Appels d'offres publics publiés respectivement les 4 mai 2015, 23 juin 2015 et 15 octobre 2015 par la SAAQ et identifiés au SEAO sous les numéros 891193, 905305 et 928582.

⁸ L'Alliance a été formée par SAP Canada inc. (SAP) et Société Conseil Groupe LGS (LGS).

⁹ Entente de principe CT1042815/P22899/D00101326 intervenue entre la SAAQ et l'Alliance, signée le 31 mars 2017.

¹⁰ Bien qu'il ait été signé officiellement le 14 juin 2017, le contrat-cadre mentionne que les parties considèrent qu'il est entré en vigueur le 31 mars 2017.

Ce contrat-cadre avec l'Alliance a fait l'objet de diverses modifications au fil du temps, dont trois avenants pour dépense supplémentaire totalisant plus de 153 millions de dollars¹¹. Parmi ces modifications, une replanification majeure survenue en septembre 2020 a eu pour effet de mettre un terme au processus de médiation entre la SAAQ et l'Alliance alors entamé pour cause de mésententes survenues lors de l'exécution du contrat pour la livraison 2 du projet.

L'AMP constate que cette replanification a modifié de façon substantielle les conditions et les modalités de la livraison 2. Elle a aussi occasionné une réorganisation des travaux qui a eu des impacts considérables sur le calendrier de réalisation et a entraîné des coûts supplémentaires. Par ailleurs, il est important de mentionner qu'une clause permettant de réallouer certaines sommes prévues entre les phases et les livraisons avait été prévue au contrat-cadre initial.

Cette information a été confirmée lors des entrevues menées par l'AMP. Certaines livraisons prévues dans le contrat-cadre initial ont en outre été abandonnées lors de la replanification, la SAAQ mentionnant qu'elle prévoyait éventuellement solliciter le marché pour les livraisons concernées.

D'ailleurs, bien que le budget du projet soit entièrement consommé depuis le 30 juin 2024, l'examen que mène l'AMP révèle que certains livrables du contrat-cadre ne sont pas complétés à ce jour. En effet, les entrevues réalisées ont révélé que l'Alliance doit effectuer des correctifs quant aux travaux livrés et que ceux-ci ne font toujours pas l'objet d'une acceptation finale de la part de la SAAQ. Les sommes actuellement retenues en lien avec ces correctifs se chiffrent approximativement à 1,4 million de dollars.

De même, l'examen en cours démontre que plusieurs contrats connexes, qui ne font pas partie du contrat-cadre, ont été conclus en même temps que celui-ci, soit le 30 juin 2024, afin de poursuivre les travaux. Pour ce faire, la SAAQ a élaboré une stratégie à deux volets : le premier consistait à ajouter des sommes par l'entremise de l'avenant 3 au projet et le deuxième, à conclure deux contrats pour des services professionnels en technologies de l'information.

Ainsi, la SAAQ a effectué une première publication le 21 juin 2024, pour la conclusion d'un contrat pour des services professionnels SAP et connexes d'une durée de trois ans, incluant deux années d'option, de plus de 110 millions de dollars¹².

Le même jour, quelques minutes plus tard, la SAAQ a publié un second appel d'offres visant la conclusion d'un contrat à exécution sur demande à trois volets pour des services professionnels SAP et connexes¹³, nommé « contrats parapluies », d'une durée de 36 mois et dont la dépense estimée est de plus de 75 millions de dollars. Mentionnons que la description de ces contrats au SEAO indique qu'ils s'inscrivent dans la continuité de la transformation numérique de la SAAQ et qu'ils visent à l'aider à poursuivre sa transformation, ainsi qu'à supporter et à faire évoluer la solution afin de répondre aux nouveaux besoins d'affaires.

¹¹ Le premier avenant pour dépense supplémentaire a été de 45,7 millions de dollars, le deuxième pour un montant de 68,9 millions de dollars et le troisième pour un montant de 39,1 millions de dollars.

¹² Appel d'offres intitulé *Services professionnels SAP et connexes, lots 1 et 2*, publié par la SAAQ le 21 juin 2024 et identifié au SEAO sous le numéro de référence 1802922.

¹³ Appel d'offres intitulé *Contrat à exécution sur demande pour des services professionnels SAP et connexes*, publié par la SAAQ le 21 juin 2024 et identifié au SEAO sous le numéro de référence 20003263.

En résumé, par le biais de ces deux contrats, la SAAQ s'est constituée une importante banque de ressources aux profils distincts pouvant fournir des services professionnels en technologies de l'information, ressources auxquelles elle pourra attribuer divers mandats au cours des trois prochaines années.

Lors des entrevues, la SAAQ a mentionné à l'AMP que ces « contrats parapluies » n'ont jamais servi à obtenir des ressources que l'Alliance se devait de fournir en vertu du contrat-cadre pour le projet CASA/SAAQclic. Pourtant, une simple lecture de l'avis publié au SEAO permet à l'AMP de conclure que ces contrats incluent la réalisation d'activités liées à l'entretien du système, activités qui étaient pourtant prévues dans le contrat-cadre avant la re planification de 2020.

De façon préliminaire, l'AMP constate qu'outre la somme totale prévue au contrat-cadre, des sommes additionnelles sont actuellement engagées par la SAAQ pour soutenir la solution, comme démontré par le détail des deux processus contractuels ci-haut. Ainsi, les constats de l'AMP corroborent ceux relatés par la VGQ dans son rapport quant à la continuité des dépenses de fonds publics supplémentaires pour le projet.

Les principaux arguments invoqués pour justifier cet élément concernent le mode de fonctionnement des contrats à exécution sur demande, la SAAQ mentionnant que ceux-ci prendront tout simplement fin lorsque l'ouverture contractuelle sera consommée, et qu'il ne sera techniquement pas possible pour la SAAQ d'enregistrer des dépassements de coûts dans ces contrats.

L'AMP est peu rassurée par ces propos. Il va de soi que les contrats à exécution sur demande prendront fin lorsque l'ouverture contractuelle ou la date de fin du contrat sera atteinte. Évoquer que ce type de contrat ne peut pas occasionner de dépassements de coûts n'est aucunement tributaire d'une saine gestion contractuelle.

L'examen que mène l'AMP l'amène donc à faire certains constats qui militent pour son intervention. Les différentes entrevues menées jusqu'à présent révèlent que la SAAQ n'a mis en place aucune mesure d'atténuation depuis que la VGQ a déposé son rapport concernant les dépenses de fonds publics pour le projet, qu'elles soient reliées au contrat-cadre ou non.

En somme, bien que le rapport de la VGQ fasse état de constats alarmants quant au projet CASA/SAAQclic, son dépôt ne semble pas avoir provoqué de changements significatifs dans les façons de faire de l'organisme. Au contraire, les entrevues menées jusqu'à présent laissent plutôt présager que la SAAQ poursuit sa gestion contractuelle de manière identique.

Au regard des éléments obtenus par l'examen et des pouvoirs que le législateur lui a conférés, l'intervention de l'AMP milite pour la suspension temporaire de l'exécution du contrat-cadre ainsi que des contrats connexes conclus afin d'assurer la continuité du projet CASA/SAAQclic.

De surcroît, l'AMP ordonne à la SAAQ de réaliser des suivis adéquats et de mettre en place toute mesure de surveillance qu'elle jugera nécessaire afin de s'assurer de la saine exécution des contrats conclus pour le projet. Parmi les mesures qu'elle mettra en place, certaines devraient permettre d'encadrer la dépense des fonds publics de façon rigoureuse, notamment à l'égard des dépenses engagées dans le cadre des contrats connexes.

Enfin, en ce qui concerne les impacts de la suspension de l'exécution des contrats sur les services offerts à la population, l'AMP estime, au regard des informations obtenues, que la SAAQ dispose à l'interne de toutes les ressources nécessaires permettant de les maintenir.

Par cette décision, l'AMP désire intervenir promptement dans un souci d'intérêt public, afin notamment de poursuivre son examen de façon diligente tout en préservant les deniers publics, de même qu'au regard de la durée du contrat-cadre et des contrats connexes qui s'échelonnent minimalement jusqu'en 2027.

2. CONCLUSION

VU le rapport de la Vérificatrice générale du Québec qui fait état de divers constats problématiques en gestion contractuelle.

VU l'examen de l'AMP en cours qui corrobore certains constats du rapport d'audit produit par la Vérificatrice générale.

VU le principe de saine gestion des fonds publics, qui constitue une pierre d'assise au cœur du cadre normatif des marchés publics.

VU les pouvoirs conférés par le législateur à l'Autorité des marchés publics pour assurer la surveillance des contrats publics des organismes assujettis.

VU la dépense de fonds publics qui outrepassé largement les estimés initiaux pour le projet CASA/SAAQclic.

VU l'état d'avancement du projet.

VU les divers véhicules contractuels mis en place par la Société de l'assurance automobile du Québec au soutien du projet CASA/SAAQclic.

VU l'absence de mise en place de mesures d'atténuation par l'organisme.

VU la durée du contrat-cadre et des contrats connexes qui s'échelonne minimalement jusqu'en 2027.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 29 (5.1°) et 29 (6°) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP :

ORDONNE au Président-directeur général de la Société de l'assurance automobile du Québec de suspendre le contrat-cadre découlant des appels d'offres publics identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305 et 928582 pour 30 jours.

ORDONNE au Président-directeur général de la Société de l'assurance automobile du Québec de suspendre tous les mandats qui ont été octroyés pour l'obtention de services professionnels ainsi que ceux à venir concernant le projet CASA/SAAQclic par le biais des contrats identifiés au SEAO sous les numéros de référence 1802922 et 20003263 pour 30 jours.

ORDONNE au Président-directeur général de la Société de l'assurance automobile du Québec de réaliser des suivis adéquats et de mettre en place toute mesure de surveillance qu'elle jugera nécessaire afin de s'assurer que l'exécution du projet CASA/SAAQclic, de même que la dépense de fonds publics permise dans les contrats connexes au projet, sont encadrées de façon rigoureuse.

REQUIERT de la Société de l'assurance automobile du Québec de lui soumettre par écrit, sans délai, un plan d'action identifiant :

- Les mesures prises pour donner suite à ces ordonnances et les échéances prévues pour leur mise en œuvre.
- Les explications permettant d'établir que ces mesures, sur les plans qualitatif ou quantitatif, répondent aux ordonnances.

Fait le 10 avril 2025

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ