

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 24
20 25

Février 2025



Cette publication
est rédigée par le



Québec

575, rue Jacques-Parizeau, bureau 300
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone : 418 691-5900

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1920
Montréal (Québec) H3A 1G1
Téléphone : 514 873-4184

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Suivez-nous sur les médias sociaux



Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sur quelque support que ce soit des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2025

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-555-00247-0 (version PDF)



Québec, février 2025

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le tome de février 2025. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice

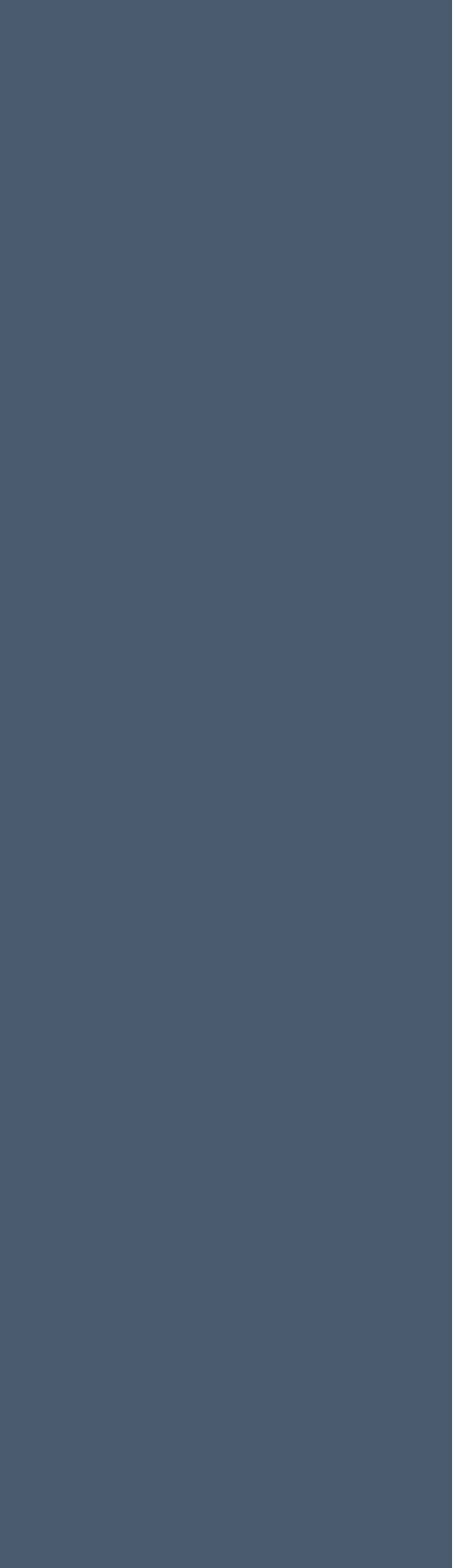
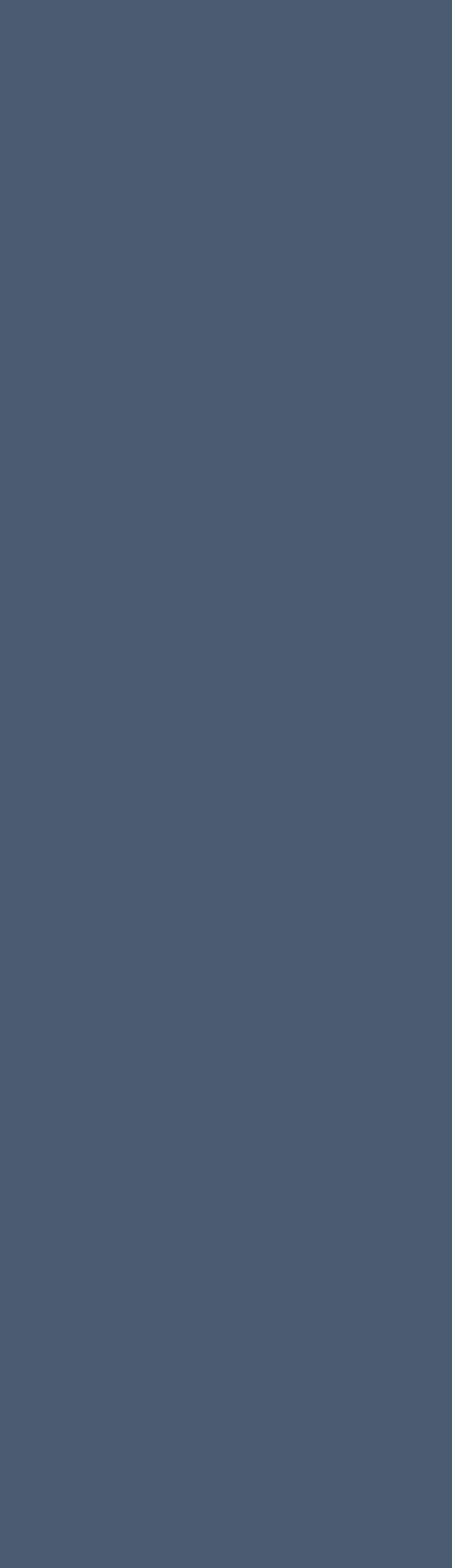


TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
■ Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale	3
■ Chapitre 2 CASA/SAAQcllc : coûts, échéanciers et qualité	14
<i>Audit de performance</i>	



INTRODUCTION

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance. Le champ de compétence du Vérificateur général s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement, et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes.

Le présent tome contient deux chapitres. Le premier donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir. Quant au second chapitre, il fait part du résultat des travaux menés au cours du dernier exercice auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec et qui se sont terminés récemment. Il renferme les principales constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.



CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit des états financiers de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec	5
Bilan des dix dernières années	8
Contenu du présent tome	13

Audit des états financiers de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec

- 1 En février 2023, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a mis en service des volets du système informatique CASA et de sa plateforme en ligne SAAQclic (« système informatique »). Le déploiement de ce système a connu plusieurs problèmes ayant entraîné des répercussions importantes, c'est pourquoi nous avons réalisé un audit de performance sur le sujet.
- 2 Cette situation a notamment eu un impact significatif sur la production des états financiers, sur le risque de fraudes ou d'erreurs et sur nos travaux d'audit des états financiers.
- 3 Par conséquent, le 28 janvier 2025, j'ai délivré, conjointement avec un cabinet de comptables professionnels agréés, un rapport des auditeurs indépendants qui mentionne que nous sommes dans l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les états financiers de la SAAQ pour l'exercice financier clos le 31 décembre 2023.
- 4 Quant aux états financiers du Fonds d'assurance automobile du Québec pour la même période, notre rapport des auditeurs indépendants contient plutôt une opinion avec réserve en raison de l'incidence plus circonscrite des problèmes découlant de la mise en service du système informatique sur ces états financiers.
- 5 Puisque cette situation est exceptionnelle, j'ai jugé important de fournir davantage d'explications dans les paragraphes qui suivent.

Impossibilité d'exprimer une opinion sur les états financiers de la SAAQ

- 6 Le système informatique mis en service est un système hautement informatisé, ce qui signifie qu'il n'existe pas, en dehors de celui-ci, de trace des données qu'il contient et des transactions qui ont été effectuées avec ce système. De plus, ce système contient des données et des transactions qui alimentent un grand nombre de postes des états financiers de la SAAQ.
- 7 Pour ces raisons, nous devons obtenir un niveau d'assurance élevé que le système a fonctionné correctement et que tous les contrôles requis étaient en place pendant toute la durée de l'exercice financier audité. C'était d'autant plus essentiel qu'il n'existe pas d'alternative permettant de s'assurer adéquatement que les montants inscrits aux postes des états financiers alimentés par ce système sont fiables. Par exemple, les avis de paiement des permis de conduire et des droits d'immatriculation sont émis à partir des informations contenues dans ce système, et il n'existe pas de pistes de vérification autres que les données du système pour s'assurer que les revenus inscrits dans les états financiers pour ces transactions sont exacts.
- 8 Or, nous avons constaté que des contrôles généraux informatiques nécessaires pour s'assurer que les données traitées par le système sont fiables et intègres n'ont pas été mis en place lors de son implantation, et que cette situation a prévalu pendant toute l'année 2023.

9 Ainsi, divers problèmes ayant trait à la qualité des données de ce système ont été relevés par la SAAQ au cours des derniers mois. De plus, plusieurs personnes ayant des droits d'accès à hauts privilèges aux données et au système ont pu apporter des modifications sans que des contrôles suffisants aient été en place pour s'assurer que ces modifications étaient appropriées et exemptes d'anomalies. Par conséquent, il ne nous a pas été possible de déterminer si des erreurs ou des fraudes non détectées ont pu affecter la fiabilité des données financières, et donc des états financiers.

10 En outre, la SAAQ a accordé des droits d'accès au système à certains employés, pour qu'ils puissent réaliser leurs tâches usuelles, sans effectuer une analyse rigoureuse afin de s'assurer de la séparation adéquate des tâches incompatibles, ce qui a également augmenté le risque de fraudes et d'erreurs.

11 Nous avons fait diverses tentatives pour obtenir l'assurance requise sur la fiabilité des données et des transactions effectuées sans avoir à nous appuyer sur les données du système. Toutefois, l'absence de contrôles compensatoires et d'éléments probants alternatifs ne nous a pas permis d'obtenir une telle assurance. Ainsi, nous n'avons pu déterminer si des anomalies significatives étaient présentes ou non dans un nombre important de postes des états financiers de la SAAQ.

12 Conséquemment, l'incidence généralisée de ces problèmes nous a menés à conclure que nous étions dans l'impossibilité d'exprimer une opinion sur l'ensemble des états financiers de la SAAQ pour l'exercice financier 2023. Cela ne signifie pas que ces postes comportent des erreurs importantes ou qu'il y a eu des transactions frauduleuses, mais plutôt que nous n'avons pas été en mesure de nous en assurer dans ce contexte de système hautement informatisé.

Opinion avec réserve sur les états financiers du Fonds d'assurance automobile du Québec

13 En ce qui concerne les états financiers du Fonds d'assurance automobile du Québec, l'incidence des problèmes découlant de la mise en service du système informatique est circonscrite à un nombre restreint de postes, soit principalement aux produits des activités d'assurance. Elle affecte peu l'actif et le passif du Fonds. Par conséquent, nous avons exprimé une opinion avec réserve dans notre rapport des auditeurs indépendants.

14 Cela signifie que nous avons été en mesure de conclure que les états financiers du Fonds d'assurance automobile du Québec pour l'exercice financier 2023 présentent une image fidèle, dans tous leurs aspects significatifs, de la situation financière du Fonds, à l'exception de ce qui concerne les produits des activités d'assurance, ainsi que la somme à payer à la Société, le passif au titre de la couverture restante (uniquement pour les rubriques de produits des activités d'assurance et contributions perçues), le résultat net et résultat global de l'exercice et l'excédent cumulé au 31 décembre 2023, qui sont touchés par les activités d'assurance.

Autres incidences des problèmes de la mise en service du système informatique

- 15 Les problèmes de la mise en service du système informatique ont également eu une incidence sur la fiabilité des informations relatives aux sommes perçues par la SAAQ à titre de mandataire pour d'autres entités.
- 16 Cela m'a conduit à exprimer une opinion avec réserve dans mon rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers de la Société de financement des infrastructures locales du Québec au 31 mars 2024.
- 17 Pour ce qui est des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2024, j'ai pu déterminer que l'incidence de ces problèmes sur l'ensemble des revenus du gouvernement n'était pas suffisamment significative pour avoir une incidence sur mon opinion. Par conséquent, j'ai exprimé une opinion sans réserve dans mon rapport de l'auditeur indépendant à l'égard de ces états financiers.

Bilan des dix dernières années

18 Ce tome est le dernier que je dépose à l'Assemblée nationale en ma qualité de vérificatrice générale du Québec. Nommée pour un mandat non renouvelable de dix ans, je quitte mes fonctions le 15 mars prochain, soit dans moins d'un mois. Le moment est donc venu pour moi de faire le point sur ma décennie en tant que vérificatrice générale.

Gardien de la confiance de la population

19 Contribuer à une meilleure gestion des fonds et des biens publics, telle est la noble mission confiée au Vérificateur général du Québec. Au service de l'Assemblée nationale, il soutient les parlementaires dans leurs fonctions de contrôle de l'administration publique au bénéfice de la population québécoise.

20 En plus d'auditer les états financiers de plusieurs entités, le Vérificateur général a le pouvoir d'intervenir là où les pratiques de gestion lui semblent les plus sujettes à amélioration. Il s'est d'ailleurs doté d'une stratégie pour le choix des activités à auditer en priorité en audit de performance. De plus, son expertise et son regard objectif lui permettent de tirer des constats et de faire des recommandations porteuses et concrètes découlant de ses travaux d'audit.

21 Bien sûr, il revient aux organisations auditées et, s'il y a lieu, aux parlementaires de prendre les mesures appropriées pour corriger les lacunes soulevées, mais le Vérificateur général fait le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations après le dépôt de ses rapports. Il garde ainsi une certaine pression sur les organisations concernées et s'assure que les correctifs apportés donnent les effets escomptés. À cet égard, la Commission de l'administration publique, par l'attention qu'elle porte à nos rapports et aux suivis de nos recommandations, contribue à la mise en œuvre de nos recommandations et est pour nous un interlocuteur privilégié.

22 Le Vérificateur général est le gardien de la confiance de la population et, pendant la décennie écoulée, l'organisation que j'ai dirigée a honoré ses engagements en ce sens. J'ai œuvré à ce que nos travaux répondent aux besoins de l'Assemblée nationale et de ses commissions, et aussi aux besoins de la population québécoise.

Audit de performance

23 En audit de performance, plusieurs de nos audits ont porté sur des services publics offerts directement à la population et ont ciblé des éléments susceptibles d'entraîner des changements à valeur ajoutée dans l'administration de ces services.

24 En participant par ses audits à la mise en lumière de situations qui demandent qu'on s'y arrête, l'organisation a été un acteur de changement, que ce soit en outillant les parlementaires et même parfois différentes commissions ou en entraînant des changements dans les lois ou les pratiques des organisations.

25 Je prends pour exemple notre audit de 2024 sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance. Nous avons démontré que la qualité de près de 30 % des installations évaluées ne répondaient pas aux standards, que le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuivait et que le ministère de la Famille ne s'assurait pas de la qualité des services de garde en milieu familial.

26 Dans le contexte actuel du vieillissement de la population, nous nous sommes penchés en 2022 sur la planification de l'hébergement public de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie. Or, nous avons constaté que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas réalisé de projections de façon régulière et complète de la demande d'hébergement de longue durée ni défini comment il réorganiserait et financerait les soins de longue durée dans le contexte du virage vers le soutien à domicile.

27 En 2019, la gestion des interventions de la Direction de la protection de la jeunesse a fait l'objet de nos travaux. Nous avons notamment démontré que le délai moyen entre le moment d'un signalement et celui de l'application de mesures pour aider un enfant était excessivement long. Nous avons aussi soulevé que l'organisation du travail et la supervision des interventions devaient être améliorées.

28 Les services aux immigrants ont aussi retenu notre attention en 2017. Nous avons déposé un premier rapport sur la francisation des personnes immigrantes et un deuxième sur les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration offerts. S'il est un sujet qui demeure d'actualité encore en 2025, c'est l'accueil des personnes immigrantes. Nos rapports ont mis de l'avant des lacunes dans l'enseignement du français et quant à l'analyse des besoins de ces personnes.

29 Par ailleurs, je tiens à préciser que nous avons réalisé notre premier audit sur les services aux autochtones en 2024. Nous nous sommes penchés sur la réussite éducative des élèves autochtones et avons démontré que, près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite.

Audit financier

30 Chaque année, conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, le Vérificateur général audite les états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Ces états financiers figurent parmi les plus importants au Québec et présentent le portrait de la situation financière du gouvernement en fin d'exercice. Nos travaux comprennent également plus de 200 audits d'états financiers et d'autres informations financières.

31 Ces travaux d'audit financier permettent de mettre au jour diverses situations nécessitant des améliorations et de faire des recommandations à cet égard aux ministères et organismes concernés. Certaines de ces recommandations sont portées à l'attention des parlementaires. Ce fut le cas de notre recommandation concernant la comptabilisation de subventions octroyées par le gouvernement à des tiers pour la construction d'immobilisations. À la suite du dépôt à l'Assemblée nationale, en mars 2021, de notre rapport intitulé *12 milliards de subventions non comptabilisées : effets et enjeux importants*, le gouvernement a corrigé ses états financiers. Cette modification comptable lui permet maintenant de présenter un portrait plus juste et complet de sa situation financière à la fin de chaque année.

32 Je me permets de souligner que depuis 2021, soit depuis 4 ans, j'ai exprimé chaque année une opinion sans réserve dans mon rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

33 En sus, j'ai recommandé que les états financiers consolidés du gouvernement fassent l'objet d'une reddition de comptes auprès d'une commission parlementaire. En effet, il est primordial, dans le contexte d'une saine gestion des fonds publics, d'être en mesure d'apprécier dans quelle mesure le budget adopté en début d'année s'est réalisé et de prendre un temps d'arrêt pour apprécier la situation financière du gouvernement en fin d'année. À cet égard, je salue l'ouverture de la Commission de l'administration publique, qui a manifesté son intérêt pour une telle audition dans son rapport semestriel de décembre dernier.

Analyse et certification du rapport préélectoral

34 En 2015, le Vérificateur général a vu son mandat prendre de l'ampleur. L'Assemblée nationale lui a confié la responsabilité de se prononcer sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans le rapport préélectoral que le ministre des Finances du Québec allait devoir déposer à l'Assemblée nationale avant chaque élection générale.

35 L'ajout de ces dispositions législatives vise notamment à renforcer la transparence du gouvernement à l'égard de la situation économique et financière prévue du Québec avant les élections générales et à fournir aux utilisateurs du rapport préélectoral une plus grande assurance quant à la plausibilité des données qu'il contient.

36 Nous avons effectué ces travaux en vue des élections de 2018 et de 2022. Au Canada, le Vérificateur général de l'Ontario a un mandat similaire.

Travaux à portée économique

37 En novembre 2023, j'ai pris la décision d'intensifier nos travaux à portée économique en créant la Direction d'audit des affaires économiques. La création de cette direction d'audit nous permettra de mettre à profit nos acquis des dernières années en matière d'économie, lesquels s'ajoutent à notre connaissance aiguisée des finances publiques.

38 Le contexte économique et social actuel est propice à de tels travaux. En effet, les gouvernements sont aujourd'hui confrontés à un ensemble complexe de problèmes socioéconomiques interconnectés ainsi qu'à des contraintes budgétaires. Cela est sans compter tous les changements technologiques, géopolitiques, sociaux et environnementaux que nous ne pouvons ignorer. D'ailleurs, en 2022, le Baromètre sur la perception des risques du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) indiquait que les risques économiques et financiers se classaient parmi les principales préoccupations de la majorité des Québécois.

39 Des initiatives similaires à la création d'une direction d'audit avec un mandat économique ont été mises en place ailleurs dans le monde dans le but de favoriser la saine gestion des finances publiques, de contribuer à améliorer la transparence budgétaire ou de surveiller l'application des lois budgétaires. C'est le cas, par exemple, du Bureau du Vérificateur général du Canada et de la Cour des comptes de France. Cette initiative s'inspire également de principes énoncés par l'OCDE.

Développement durable

40 Au cours de mon mandat, j'ai accordé une place importante aux travaux du commissaire au développement durable dans mes orientations stratégiques, lequel est un acteur clé dans l'adoption de pratiques de gestion cohérentes avec les principes de développement durable au sein du gouvernement. Plus particulièrement, depuis 2017, le commissaire dépose à l'Assemblée nationale des observations qui mettent en évidence des enjeux de développement durable associés à certains sujets de mes audits de performance et apportent des éléments de réflexion complémentaires à mes rapports.

41 Par ailleurs, au cours de la dernière décennie, le commissaire a déposé plusieurs rapports à l'Assemblée nationale, comme le prévoit son mandat. À titre d'exemple, il a soulevé des problèmes d'efficacité du Fonds vert à plusieurs reprises. Ainsi, il s'est vu confier un nouveau mandat en 2020, soit celui de déposer chaque année à l'Assemblée nationale ses constatations et ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques, qui a remplacé le Fonds vert.

Plus de visibilité et une confiance renforcée en nos travaux

42 Au fil des ans, nous avons donné une présentation plus accessible à nos documents et vulgarisé nos contenus pour faciliter la compréhension de sujets plus techniques par des lecteurs non avertis.

43 En plus de diffuser nos rapports sur notre site Web, nous en faisons la promotion sur les médias sociaux depuis 2016. Le principal élément positif de cette vulgarisation et de cette grande diffusion de nos travaux (que ce soit à travers la presse, notre site Web ou nos médias sociaux), c'est que les citoyens, les parlementaires et les médias y ont un meilleur accès.

Présence en région

44 Mon empreinte la plus marquante sur le plan des ressources humaines est la présence d'employés du Vérificateur général à l'extérieur des bureaux de Québec et de Montréal.

45 Jusqu'à la fin de l'année 2019, le Vérificateur général avait des bureaux à Québec et à Montréal seulement. Depuis 2020, nous offrons des emplois ailleurs au Québec. Environ 12 % de nos employés travaillent en région.

46 Nous comptons actuellement des employés dans 7 des 17 régions administratives du Québec, soit, en plus de la Capitale-Nationale (Québec) et de Montréal, dans le Centre-du-Québec (Drummondville), au Saguenay-Lac-Saint-Jean (Saguenay), en Mauricie (Trois-Rivières), en Estrie (Sherbrooke) et dans le Bas-Saint-Laurent (Rimouski).

Un siècle et demi, quatorze vérificateurs généraux... dont deux femmes

47 Nous avons commémoré les 150 ans du Vérificateur général pendant mon mandat, il y a sept ans. En 157 ans d'histoire, quatorze personnes ont occupé le poste de vérificateur général du Québec, dont deux femmes. Il a fallu attendre les années 2000 pour qu'une femme occupe cette fonction. Doris Paradis a été la première. Elle a été en poste par intérim de 2001 à 2004.

48 Il va de soi en 2025 que la fonction de vérificateur général doit être assumée par une personne compétente sans distinction de sexe. Ma nomination, en tant que première femme titulaire du mandat de vérificatrice générale du Québec, est venue entériner le fait que, s'il y avait un plafond de verre pour la gent féminine, il a été brisé.

49 L'équipe que je laisse est constituée en majorité de femmes. Elles représentent les deux tiers des quelque 300 employés. Les femmes étaient déjà majoritaires lors de mon arrivée ; elles représentaient un peu plus de 65 % du personnel. En revanche, ce poids ne se reflétait pas dans la haute direction. En 2015, un seul des hauts dirigeants était une femme. Aujourd'hui, quatre de ces postes, sur six, sont occupés par des femmes.

Collaboration active avec les parlementaires

50 Dans notre société en perpétuelle mutation, les chantiers à mener ne manquent pas, les points à améliorer non plus. C'est pourquoi le rôle du Vérificateur général du Québec demeurera toujours important. Notre institution continuera à jouer pleinement son rôle, et entend contribuer encore davantage à une meilleure gestion des deniers publics. Dans notre plan stratégique 2023-2027, nous nous sommes dotés de moyens pour transformer cette ambition en réalité.

51 L'un des objectifs de ce plan stratégique est de mettre encore davantage en lumière le travail du commissaire au développement durable au cours des prochaines années. Accentuer notre virage numérique, notamment dans le domaine des techniques d'audit assistées par ordinateur, fait aussi partie de nos priorités. Nous avons commencé la mise en œuvre de notre stratégie visant à accélérer la transformation numérique de l'audit. Cette stratégie, entre autres axée sur l'intégration des possibilités des technologies émergentes dans nos procédés d'audit, mènera à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de nos travaux.

52 Avec ce plan stratégique, je suis persuadée que la transition à l'issue de mon mandat se fera sereinement. Je quitte une organisation en santé, ayant du vent dans les voiles, au dynamisme inaltérable. Je la quitte avec le sentiment du devoir honorablement accompli. Je remercie la magnifique équipe qui m'a admirablement accompagnée pendant cette décennie. Je salue aussi la collaboration des ministères et organismes, et la volonté manifeste de l'administration publique de toujours chercher à améliorer ses pratiques pour répondre aux besoins de la population. Aux parlementaires qui m'ont accordé leur confiance, permettez-moi de dire en terminant que c'était un honneur de contribuer au contrôle des fonds et autres biens publics, par différents rapports ou mémoires, ou en participant à des auditions en commission parlementaire. Vous avez été des alliés inestimables dans la réalisation de mon mandat.

Contenu du présent tome

53 Au chapitre 2, je fais état de mon audit de performance à l'égard du programme CASA, qui inclut le nouveau système informatique de la SAAQ et la plateforme SAAQclic. D'abord, il est à prévoir que les coûts du programme passeront de 638 millions de dollars à un minimum de 1,1 milliard d'ici mars 2027. De plus, le nouveau système informatique n'a pas été suffisamment testé avant sa mise en service, ce qui a occasionné des problèmes importants, notamment auprès des partenaires de la SAAQ et des usagers de la route, dont certains qui persistent. Qui plus est, les services de la plateforme SAAQclic sont moins utilisés que les anciens services en ligne de la SAAQ. Finalement, la SAAQ a véhiculé des informations incomplètes sur les coûts et les échéanciers du programme CASA ainsi que sur la qualité des travaux de développement informatique.

CHAPITRE **2**

**CASA/SAAQclic :
coûts, échéanciers et qualité**

Audit de performance

Société de l'assurance automobile du Québec

EN BREF

En 2015, dans le but de moderniser ses systèmes informatiques, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a décidé de procéder à l'acquisition d'un progiciel de gestion intégré (PGI). Elle visait également à améliorer son offre de services en ligne aux particuliers et aux entreprises par l'entremise d'une nouvelle plateforme transactionnelle, aujourd'hui connue sous le nom de SAAQclic. Afin de poursuivre ces deux objectifs, la SAAQ a mis en place le programme CASA.

Or, depuis son lancement, en 2017, le programme CASA a connu des retards de livraison et une augmentation des coûts de près de 500 millions de dollars, laquelle n'a pas été clairement communiquée aux décideurs. Cette importante augmentation est principalement due à une sous-évaluation de la complexité de la livraison touchant les fonctionnalités liées aux permis, à l'immatriculation et au contrôle routier, dont le budget a crû de 329 %.

D'autre part, la SAAQ a effectué peu de démarches visant à examiner l'ensemble des solutions informatiques possibles pour la modernisation de ses systèmes informatiques avant de décider d'avoir recours à un PGI. Qui plus est, l'éditeur de PGI ayant contribué de façon importante à la documentation des besoins de la SAAQ fait partie de l'Alliance qui a ensuite remporté l'appel d'offres pour la réalisation du programme CASA.

De plus, la direction du programme CASA n'a pas effectué les tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique en février 2023. La qualité des tests réalisés, notamment, était insuffisante pour réduire les risques associés au fait de procéder à une seule mise en service pour tous les points de service.

En outre, la mise en service du nouveau système informatique a entraîné des problèmes importants et n'a pas encore engendré les bénéfices attendus. En effet, la prestation de services au comptoir prend plus de temps qu'auparavant et les services en ligne offerts sur la plateforme SAAQclic sont utilisés par moins d'utilisateurs de la route que les anciens services en ligne.

Finalement, dans ses redditions de comptes, notamment celles à l'intention du conseil d'administration de la SAAQ, la direction du programme affirmait que le développement se déroulait comme prévu, alors que des retards s'accumulaient et que des problèmes de qualité étaient perceptibles. De plus, lors de la prise de décision concernant la date de mise en service, la direction du programme CASA n'a pas informé adéquatement le conseil d'administration et le comité de direction de la SAAQ du fait que les tests n'étaient pas terminés et qu'il n'était pas prévu qu'ils le soient avant la mise en service.

CONSTATS

1

Les coûts du programme CASA ont augmenté de près de 500 millions de dollars et cette augmentation n'a pas été clairement communiquée aux décideurs.

2

La direction du programme n'a pas mené les tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique en février 2023.

3

La mise en service du nouveau système informatique en février 2023 a entraîné des problèmes importants et n'a pas encore engendré les bénéfices attendus.

4

Dans les redditions de comptes, la direction du programme affirmait que le développement se déroulait comme prévu, alors que des retards s'accumulaient et que des problèmes de qualité étaient perceptibles.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur général d'audit

Carl Pelletier

Directeur d'audit

Marc-Étienne Arsenault

Emmanuelle Bailly

Sébastien Beauregard

Laurie Lebel-Tremblay

Atta Guy Sylvestre Loko

Georges Valery Onana Ebode

Julie Plante-Pilote

Louis-Philippe Savoie

Véronique Tardif

Simon Tran

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

CASA Carrefour des services d'affaires

PGI Progiciel de gestion intégré

SAAQ Société de l'assurance automobile du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	21
Les coûts du programme CASA ont augmenté de près de 500 millions de dollars et cette augmentation n'a pas été clairement communiquée aux décideurs.	26
La direction du programme n'a pas mené les tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique en février 2023.	37
La mise en service du nouveau système informatique en février 2023 a entraîné des problèmes importants et n'a pas encore engendré les bénéfices attendus.	42
Dans les redditions de comptes, la direction du programme affirmait que le développement se déroulait comme prévu, alors que des retards s'accumulaient et que des problèmes de qualité étaient perceptibles.	48
Recommandations	54
Commentaires de l'entité auditée	55
Renseignements additionnels.....	57



MISE EN CONTEXTE

1 En 2015, le conseil d'administration de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a autorisé la direction à procéder à l'acquisition d'un progiciel de gestion intégré (PGI) devant prendre en charge les processus de la SAAQ. Cette acquisition avait pour but de permettre à la SAAQ de moderniser ses systèmes informatiques et sa plateforme centrale, IDMS. La SAAQ visait également à améliorer son offre de services en ligne aux particuliers et aux entreprises par l'entremise d'une nouvelle plateforme transactionnelle, aujourd'hui connue sous le nom de SAAQcllic. Afin de poursuivre ces deux objectifs, la SAAQ a mis en place le programme CASA.

2 Dans le but de couvrir les principales fonctions de la SAAQ, le programme CASA comprend une phase de développement servant à développer et mettre en service le PGI, séparée en trois livraisons distinctes, ainsi qu'une phase d'exploitation. Ces livraisons sont essentiellement composées des fonctions présentées ci-après.

Livraison 1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestion administrative, notamment des finances et des ressources humaines
Livraison 2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Délivrance, renouvellement et suspension des permis de conduire ■ Immatriculation des véhicules routiers, incluant les véhicules lourds qui font du transport de biens et de personnes ■ Prévention et sanction des infractions relatives au transport routier par l'entremise de Contrôle routier Québec¹ ■ Perception de sommes pour des organismes publics (ex. : Revenu Québec, Fonds des réseaux de transport terrestre)
Livraison 3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indemnisation des personnes qui ont subi des dommages corporels à la suite d'un accident de la route, en vertu du régime public d'assurance automobile

1. Initialement, il n'était pas prévu que cette fonction soit entièrement couverte par le PGI. Elle a été intégrée au programme en cours de route.

3 Ces fonctions sont étroitement liées aux différentes responsabilités de la SAAQ, dans le cadre desquelles elle échange des données avec de nombreux partenaires, tels que les cours municipales, les organisations policières et les concessionnaires automobiles.

4 Les rôles et responsabilités de la SAAQ sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Progiciel de gestion intégré

Il s'agit d'un logiciel qui permet de gérer les processus d'une organisation en intégrant l'ensemble de ses fonctions. De façon générale, les fonctions prises en charge par ce type de progiciel sont notamment la gestion des ressources humaines, la gestion comptable et financière, mais aussi la vente, la distribution, l'approvisionnement et le commerce électronique.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 Après la mise en service de la livraison 2, en février 2023, le nouveau système informatique de la SAAQ a connu de nombreux problèmes qui touchaient notamment les usagers de la route ainsi que les partenaires et les opérations internes de la SAAQ.

6 Par ailleurs, le gouvernement du Québec a adopté, en 2019, la Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023, qui vise notamment à rendre l'administration publique plus innovante et efficiente ainsi qu'à favoriser le déploiement de services plus rapides et efficaces. Il est donc important de tirer des enseignements de la réalisation du programme CASA sur lesquels pourront s'appuyer les ministères et les organismes publics qui entreprendront un projet de transformation numérique similaire.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

7 L'objectif de l'audit était de déterminer si la SAAQ a géré la réalisation du programme CASA de manière efficace et efficiente afin de respecter les échéanciers, les coûts prévus ainsi que les attentes en matière de qualité. Le développement du Service d'authentification gouvernementale, dont l'utilisation est requise pour accéder à la plateforme SAAQclic, était sous la responsabilité du ministère de la Cybersécurité et du Numérique et est exclu de nos travaux.

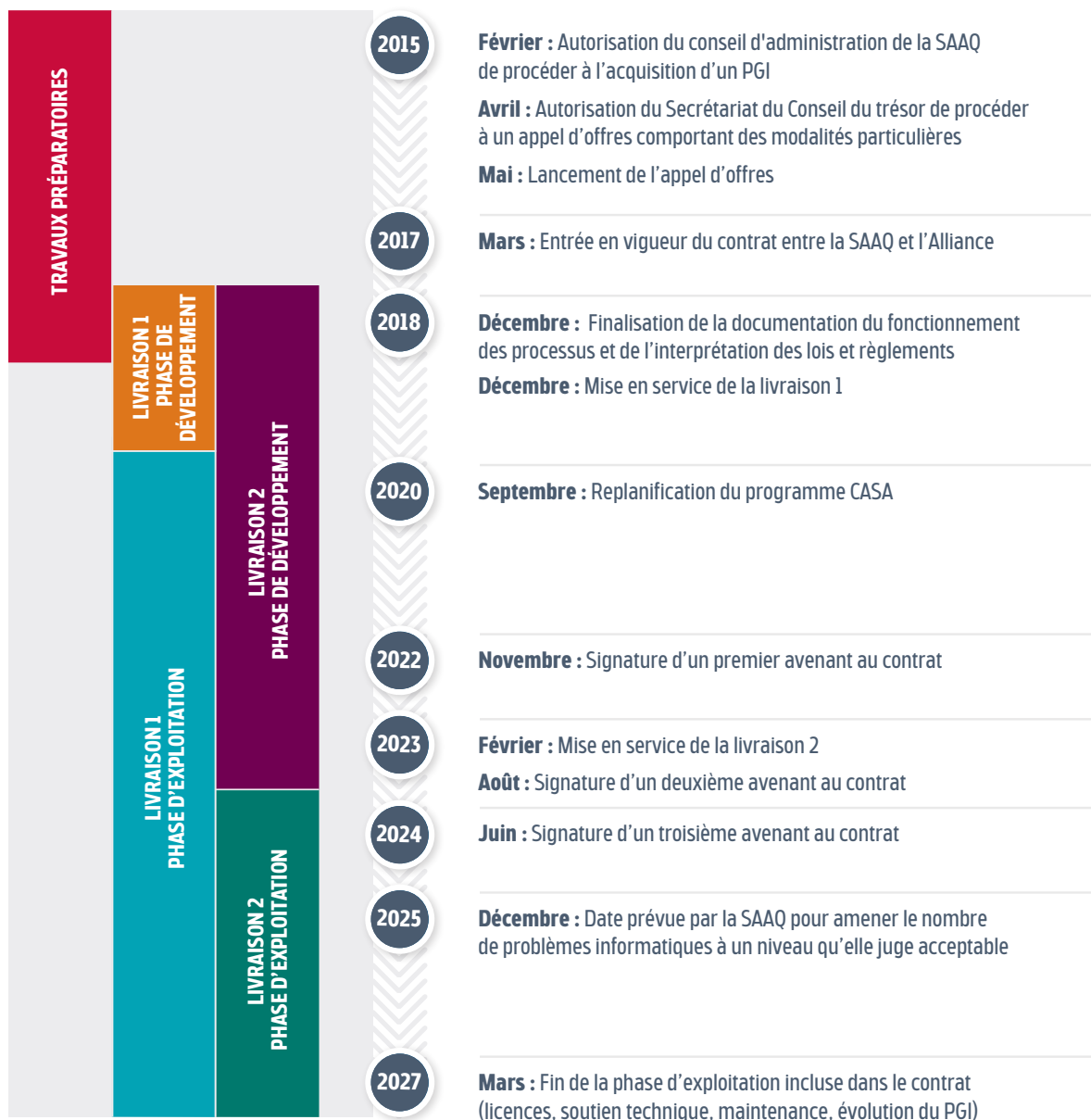
8 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend de janvier 2013 à juin 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

9 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le programme CASA, en bref

10 En mai 2015, la SAAQ a lancé un appel d'offres public pour la réalisation du programme CASA. Son objectif était de trouver deux firmes, soit un éditeur et un intégrateur, qui allaient former une alliance (ci-après l'Alliance). Le rôle de l'éditeur était de fournir et de mettre à jour le PGI, alors que le rôle de l'intégrateur était notamment de fournir des services professionnels pour personnaliser le PGI afin qu'il réponde aux besoins de la SAAQ, d'assurer son exploitation, incluant son évolution, et d'offrir du soutien technique jusqu'en mars 2027. Le contrat entre la SAAQ et l'Alliance est entré en vigueur en mars 2017 et comportait une clause dite de « partage de risque » qui stipulait entre autres que les coûts de développement informatique seraient plafonnés aux montants alloués, additionnés du montant de contingence prévu au contrat.

11 La figure 1 présente la chronologie des principaux événements liés au programme CASA qui seront abordés plus en détail dans le présent rapport.

FIGURE 1 Principaux événements liés au programme CASA

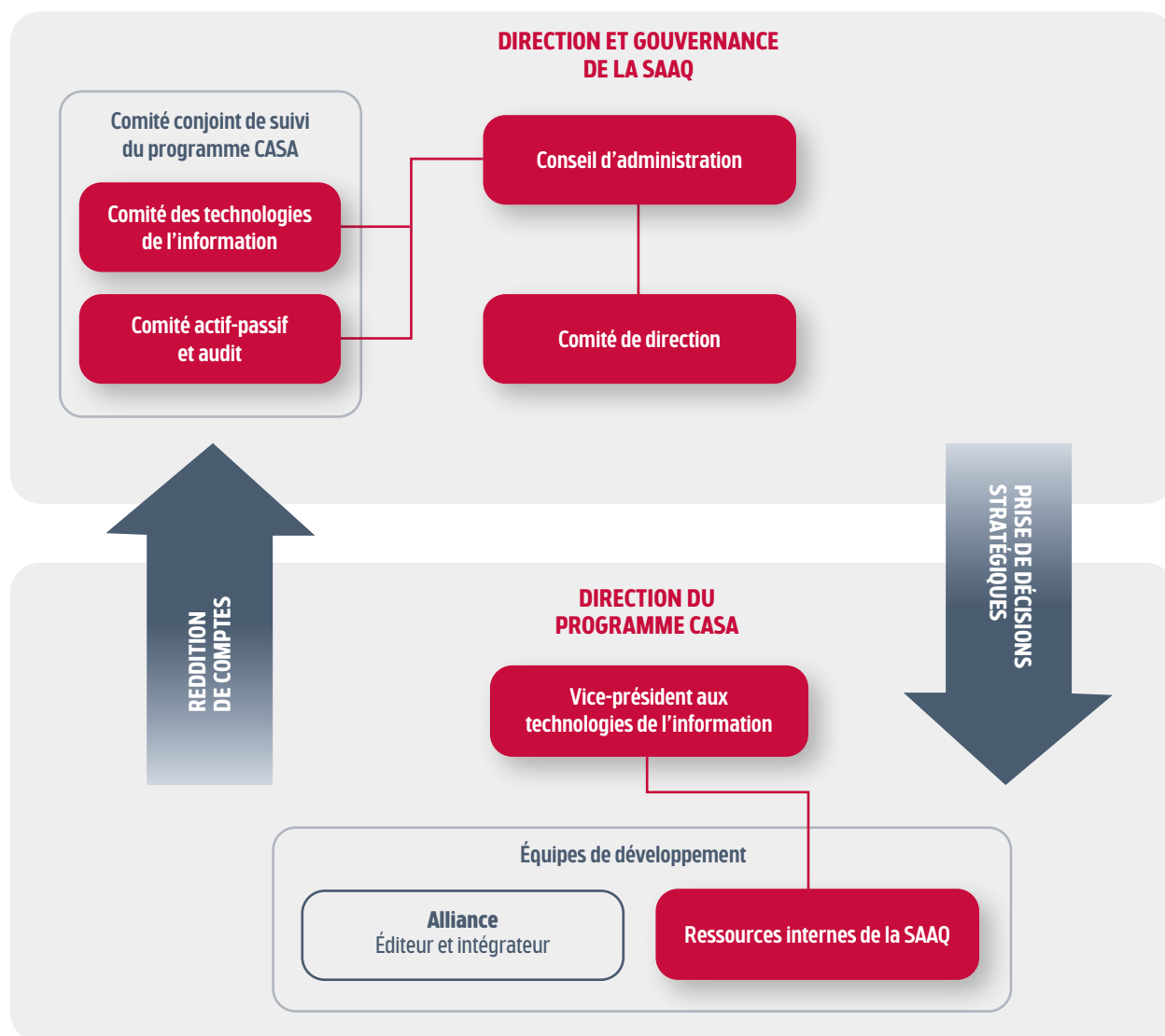
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

Rôles et responsabilités

12 La SAAQ est le maître d'œuvre du programme CASA. Ce faisant, elle est responsable des décisions relatives au programme ainsi que de leur incidence sur ce dernier. Elle a toutefois mis en place un partenariat avec l'Alliance tout au long du programme CASA, tant lors de la phase de développement que lors de la phase d'exploitation.

13 Le vice-président aux technologies de l'information¹ de la SAAQ est le directeur du programme CASA. La direction du programme est composée d'employés de la SAAQ et de l'Alliance. Elle doit notamment rendre compte de l'avancement du programme au comité de direction de la SAAQ² ainsi qu'au conseil d'administration de la SAAQ et à son comité conjoint de suivi du programme CASA. Ceux-ci suivent l'avancement du programme en s'appuyant sur les redditions de comptes qui leur sont fournies et prennent des décisions stratégiques à son sujet. La figure 2 montre la structure de gouvernance simplifiée de la SAAQ et du programme CASA.

FIGURE 2 Structure de gouvernance simplifiée de la SAAQ et du programme CASA



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

1. Il a été connu sous plusieurs noms au cours de la réalisation du programme CASA. Il est désigné sous le nom de vice-président à l'expérience numérique depuis septembre 2022.
2. Le comité de direction, composé du président-directeur général et des vice-présidents de la SAAQ, a également joué le rôle de comité directeur du programme CASA en s'adjoignant notamment de dirigeants de l'Alliance.

14 D'autres mécanismes de surveillance avaient également été mis en place. D'une part, la direction de l'audit interne de la SAAQ avait reçu un mandat de surveillance du programme lors de l'autorisation du conseil d'administration. Également, le contrat avec l'Alliance prévoyait qu'une firme externe produise un rapport de revue de projet à différentes étapes avant la mise en service du nouveau système informatique.

Les coûts du programme CASA ont augmenté de près de 500 millions de dollars et cette augmentation n'a pas été clairement communiquée aux décideurs.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Lors du lancement du programme CASA, en 2017, l'ensemble des coûts sur 10 ans était estimé à 638 millions de dollars. En mars 2027, il est à prévoir que ces coûts s'élèveront à plus de 1,1 milliard de dollars pour la même période. De surcroît, des livrables importants ont dû être abandonnés et les échéanciers ont été reportés à de nombreuses reprises. Cette augmentation des coûts ainsi que son incidence sur la répartition des sommes allouées au contrat n'ont pas été communiquées clairement aux décideurs.

16 L'augmentation des coûts s'explique en grande partie par le fait que le budget de la livraison 2 (fonctionnalités liées aux permis, à l'immatriculation et au contrôle routier) a augmenté d'environ 329 %. La justification fournie par l'Alliance pour cette augmentation des coûts et le report des échéanciers est principalement liée à l'importante complexité de cette livraison, qui aurait été sous-estimée lors de la planification du programme. Cette situation n'est pas étrangère au fait que la SAAQ a terminé de documenter le fonctionnement de ses processus et l'interprétation des lois et règlements s'appliquant à la livraison 2 en 2018, soit plus d'un an après la signature de son contrat avec l'Alliance.

17 Aussi, la SAAQ a effectué peu de démarches visant à examiner l'ensemble des solutions informatiques possibles avant de décider d'avoir recours à un PGI, et elle a grandement eu recours à l'éditeur faisant partie de l'Alliance ayant remporté l'appel d'offres pour documenter ses besoins et faire ses choix au moment de la planification du programme. La SAAQ n'a donc pas mis en place les mesures suffisantes pour bien appuyer ses décisions.

Pourquoi ce constat est-il important ?

18 S'il avait été mené à terme, le programme CASA aurait permis de mettre en œuvre une solution informatique intégrant pratiquement l'ensemble des fonctions de la SAAQ. Or, la tâche était complexe puisque les activités de la SAAQ sont diversifiées et très réglementées, et que le programme, d'une durée initialement prévue de 10 ans, était doté d'un budget de plus de 600 millions de dollars et couvrait le développement de la solution ainsi que son exploitation jusqu'en mars 2027. Il était donc essentiel que le programme soit planifié rigoureusement.

19 Une planification rigoureuse était d'autant plus importante que la SAAQ s'est vu accorder une grande autonomie quant à la réalisation du programme CASA qui s'est traduite par une diminution des contrôles externes lors de la phase de planification. En effet, la SAAQ a obtenu des dérogations lui permettant de se dégager de certaines obligations de reddition de comptes envers le Secrétariat du Conseil du trésor. Le décret³ encadrant ces dérogations reposait sur les mécanismes de bonne gouvernance mis en place par la SAAQ.

20 Le contrat signé en 2017 entre la SAAQ et l'Alliance pour la réalisation du programme permettait une réallocation des différents budgets entre les phases et les livraisons sur une période de 10 ans. Cette façon de faire donnait à la direction du programme une plus grande flexibilité dans la réalisation du programme, mais présentait le risque que le budget soit dépensé trop rapidement et que seule une partie des phases et des livraisons puissent être menées à bien. Des sommes additionnelles devraient alors être engagées pour terminer la réalisation du programme.

Ce qui appuie notre constat

Estimation des coûts : de 638 millions de dollars à plus de 1,1 milliard de dollars

Budget initial de 2017

21 En 2017, le budget prévu pour la phase de développement était de 374,1 millions de dollars et celui pour la phase d'exploitation après la mise en service s'élevait à 263,9 millions de dollars. La valeur du contrat signé avec l'Alliance pour la réalisation du programme CASA était de 458,4 millions de dollars et les coûts liés aux travaux effectués par les ressources internes de la SAAQ étaient estimés à 179,6 millions de dollars, pour un total de 638 millions (tableau 1).

3. Ce décret gouvernemental a permis à la SAAQ de se soustraire à l'application de certaines dispositions de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

TABLEAU 1 Répartition du budget initial de 2017 (en millions de dollars)

	Contrat avec l'Alliance	SAAQ ¹	Total
Phase de développement			
Livraison 1 : Finances, ressources humaines et fondation	110,9	11,1	122,0
Livraison 2 : Permis, immatriculation et contrôle routier	75,6	21,3	96,9
Livraison 3 : Indemnisation et réadaptation	31,9	7,7	39,6
Autres : Conception générale et contingence	37,4	78,2	115,6
Sous-total	255,8	118,3	374,1
Phase d'exploitation (jusqu'en 2027)	202,6	61,3	263,9
Total	458,4	179,6	638,0

1. Il s'agit des sommes allouées pour les travaux des ressources internes de la SAAQ et des ressources externes autres que l'Alliance.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

Impact budgétaire de la replanification de 2020

22 En février 2020, la direction du programme évaluait que plus de 140 millions de dollars avaient déjà été dépensés pour le développement des composantes de la livraison 2, alors que celui-ci était à peine commencé et que le budget total prévu pour la livraison 2 était initialement de 96,9 millions de dollars. Quelques mois plus tard, la direction du programme et l'Alliance ont procédé à une importante replanification du programme CASA. Cette replanification visait à terminer le développement des composantes de la livraison 2, ou de ce qu'il était encore possible de réaliser considérant les sommes restant au contrat.

23 Ainsi, en septembre 2020, l'ensemble des coûts du programme CASA, incluant les coûts prévus pour la phase d'exploitation dans le budget initial, est passé de 638 millions de dollars à plus de 945 millions de dollars (tableau 2). Aucune réévaluation des coûts d'exploitation n'a été faite par la direction du programme lors de la replanification de 2020. Pour les fins de l'estimation, nous prenons l'hypothèse qu'étant donné l'augmentation de la complexité de la solution, son exploitation coûtera minimalement ce qui avait été budgété initialement en 2017.

TABLEAU 2 Écart entre le budget initial de 2017 et l'estimation des coûts après la replanification de 2020 (en millions de dollars)

	Budget initial de 2017	Estimation des coûts après la replanification de 2020	Écart
Phase de développement			
Livraison 1 : Finances, ressources humaines et fondation	122,0	117,0	(5,0)
Livraison 2 : Permis, immatriculation et contrôle routier	96,9	416,0	319,1
Livraison 3 : Indemnisation et réadaptation	39,6	65,0	25,4
Autres : Conception générale et contingence	115,6	84,0	(31,6)
Sous-total	374,1	682,0	307,9
Phase d'exploitation (jusqu'en 2027)	263,9	263,9	-
Total	638,0	945,9	307,9

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

24 À l'interne, la direction du programme a véhiculé comme information que les coûts prévus pour réaliser le programme CASA s'élevaient désormais à 682 millions de dollars, sans dépassement de coûts additionnel par rapport au contrat avec l'Alliance. Toutefois, ce montant correspondait à la nouvelle estimation des coûts de la phase de développement et n'incluait pas la phase d'exploitation, évaluée en 2017 à environ 263,9 millions de dollars.

25 De plus, des informations incomplètes ont été véhiculées dans les communications transmises par la SAAQ à la Commission de l'administration publique et au dirigeant principal de l'information⁴. En effet, ces communications ne faisaient pas état de dépassements de coûts par rapport au contrat avec l'Alliance. Pourtant, bien que la valeur du contrat avec l'Alliance soit demeurée de 458,4 millions de dollars (tableau 3), les sommes qui lui ont été allouées pour la livraison 2 sont passées de 75,6 à 280,4 millions de dollars, et ce, malgré la clause de partage de risque prévue au contrat de 2017. Cette augmentation a fait en sorte qu'il ne restait aucune somme disponible au contrat pour financer la participation de l'Alliance à la livraison 3 et a amputé de 139,6 millions de dollars les sommes allouées pour la phase d'exploitation. Les informations transmises ne donnaient donc pas un portrait juste de la situation.

4. La fonction de dirigeant principal de l'information était assumée par le Secrétariat du Conseil du trésor jusqu'au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle elle a été intégrée aux responsabilités du ministère de la Cybersécurité et du Numérique.

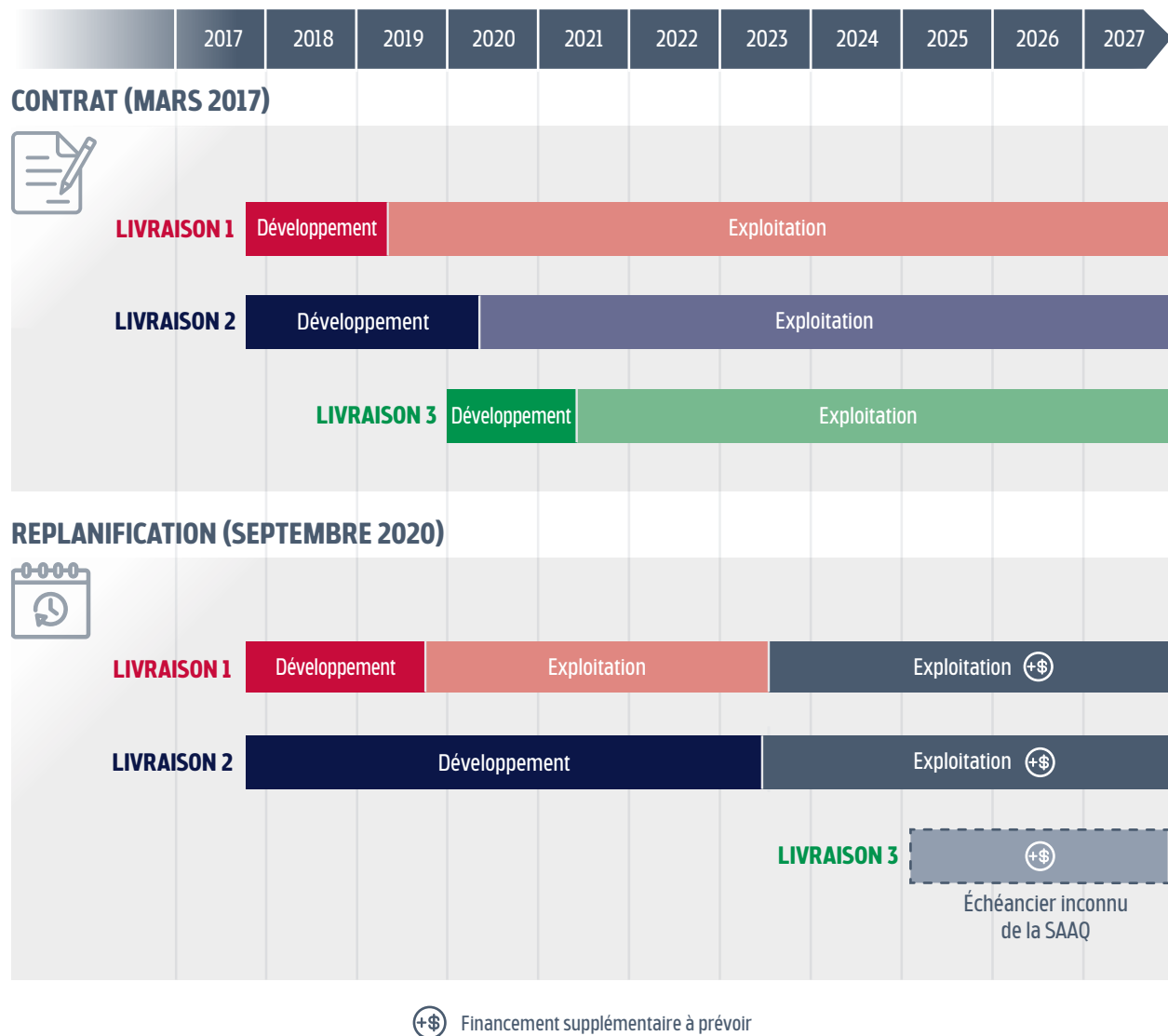
TABLEAU 3 Répartition des sommes allouées au contrat avec l'Alliance avant et après la replanification de 2020 (en millions de dollars)

	Contrat avec l'Alliance de 2017	Replanification de 2020	Écart
Phase de développement			
Livraison 1 : Finances, ressources humaines et fondation	110,9	98,5	(12,4)
Livraison 2 : Permis, immatriculation et contrôle routier	75,6	280,4	204,8
Livraison 3 : Indemnisation et réadaptation	31,9	-	(31,9)
Autres : Conception générale et contingence	37,4	16,5	(20,9)
Sous-total	255,8	395,4	139,6
Phase d'exploitation (jusqu'en 2027)	202,6	63,0	(139,6)
Total	458,4	458,4	-

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

26 La direction du programme a d'ailleurs omis de suivre les coûts totaux du programme dans ses redditions de comptes étant donné qu'elle n'y incluait pas les coûts prévus pour la phase d'exploitation, qui représentaient pourtant 41 % du budget initial. Ainsi, ce sont les coûts prévus pour la phase de développement (682 millions de dollars) plutôt que les coûts totaux du programme (estimés à 945,9 millions de dollars) qui étaient présentés dans les redditions de comptes. Cela a fait en sorte qu'elles ne permettaient plus de suivre adéquatement l'avancement du programme ni de cerner les problèmes budgétaires à venir.

27 Il est à noter que depuis la replanification de septembre 2020, la SAAQ savait que l'échéancier de la livraison 2 accuserait un retard de près de trois ans par rapport à ce qui était prévu au contrat et que la signature d'avenants ou de contrats additionnels serait nécessaire pour assurer le développement des composantes de la livraison 3 ainsi que la réalisation de la phase d'exploitation jusqu'en mars 2027. Même si la direction du programme détenait, depuis 2020, les informations lui permettant d'estimer les sommes nécessaires, notamment les dépenses en honoraires professionnels, pour terminer la phase de développement et réaliser la phase d'exploitation, que les travaux soient effectués par l'Alliance ou d'autres firmes, elle ne les a pas communiquées. La figure 3 illustre l'impact de la replanification de 2020 sur le budget et les échéanciers.

FIGURE 3 Impact de la replanification de septembre 2020

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

28 Ce n'est qu'en juin 2022, alors qu'ils estimaient que les 458,4 millions de dollars prévus au contrat avec l'Alliance seraient dépensés d'ici la fin de l'année, que des membres de la direction du programme ont communiqué l'ampleur des besoins contractuels supplémentaires requis au comité conjoint de suivi du programme CASA. La première demande totalisait 222 millions de dollars, mais elle n'a pas été acceptée par le comité, qui a demandé que l'information soit bonifiée.

29 En septembre 2022, des membres de la direction de la SAAQ ont soumis une nouvelle demande, cette fois directement au conseil d'administration⁵. La documentation présentée à ce dernier incluait cette fois deux options, soit les suivantes :

- L'option 1 consistait à combler les besoins en signant un avenant de 222 millions de dollars avec l'Alliance.
- L'option 2 consistait à combler les besoins en combinant plusieurs types d'engagements contractuels (ex. : avenants, contrats de gré à gré, appels d'offres). Peu importe la combinaison choisie, la SAAQ évaluait que les avenants et les contrats de gré à gré avec l'Alliance totaliseraient entre 80 millions et 135 millions de dollars, auxquels viendraient s'ajouter d'autres engagements qui pourraient soit être soumis à un processus d'appel d'offres, soit être octroyés de gré à gré ou par avenant à l'Alliance. Cette option impliquait que la SAAQ signe en 2022 avec l'Alliance un premier avenant d'une valeur équivalant à un peu moins de 10 % de la valeur initiale du contrat. Notons qu'un avenant dont la valeur dépasse le seuil de 10 % doit être publié dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement, le SEAO.

30 D'ailleurs, la documentation fournie au conseil d'administration précisait que l'option 2 avait comme avantage de retarder la publication de l'avenant dans le SEAO, alors que l'option 1 impliquait que l'avenant y serait publié avant la mise en service de la livraison 2 ou au cours de sa période de rodage, ce qui induirait un risque médiatique et politique élevé. Malgré le fait que le comité de direction de la SAAQ avait établi que l'option 2 exposait la SAAQ à plusieurs risques (ex. : contractuel, d'affaires, juridique, financier), c'est cette option qui a été retenue par le conseil d'administration. Ainsi, en novembre 2022, un avenant de 45,7 millions de dollars a été signé avec l'Alliance, soit un montant équivalant à 9,97 % du contrat initial (0,03 % sous le seuil de publication dans le SEAO). Deux autres avenants au contrat ont été signés, c'est-à-dire un avenant de 68,9 millions de dollars en août 2023 et un autre de 39,1 millions de dollars en juin 2024. C'est seulement à partir de la signature du deuxième que le seuil de publication dans le SEAO a été atteint et que tous les avenants ont dû être divulgués publiquement⁶.

31 Pourtant, comme prévu dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, un organisme public ne peut scinder ou répartir ses besoins dans le but de se soustraire aux obligations découlant de cette loi, notamment celle l'obligeant à publier dans le SEAO les dépenses excédant de plus de 10 % le montant initial d'un contrat.

5. En juin 2022, le conseil d'administration a décidé que les redditions de comptes concernant le programme CASA seraient dorénavant effectuées directement auprès du conseil d'administration.

6. Le premier et le deuxième avenant, respectivement de 45,7 millions de dollars et de 68,9 millions de dollars, totalisant 114,6 millions de dollars, ont été publiés dans le SEAO le 11 septembre 2023. Le troisième avenant, d'un montant de 39,1 millions de dollars, a quant à lui été publié le 30 juillet 2024.

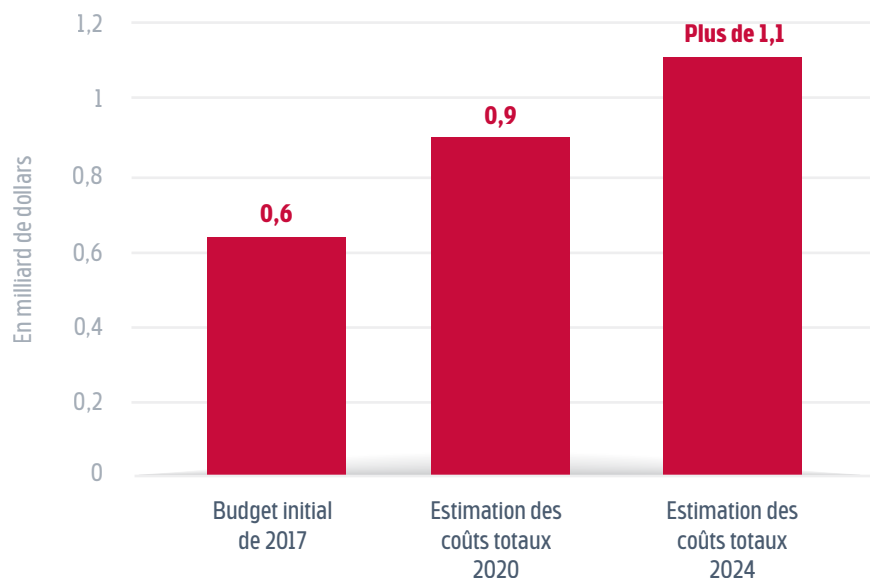
Coûts prévus jusqu'en 2027 non estimés

32 En décembre 2024, certains coûts prévisibles jusqu'en 2027 n'avaient toujours pas été estimés par la direction du programme, ce qui entraînera possiblement des dépenses supplémentaires importantes. Il s'agit notamment des coûts suivants :

- Les coûts liés aux travaux effectués par les ressources internes de la SAAQ lors de la phase d'exploitation des livraisons, phase qui devait pourtant être incluse dans le programme CASA, ne sont pas suivis par la direction du programme. Ces coûts, estimés initialement à un peu plus de 60 millions de dollars, pourraient être plus élevés que prévu, puisqu'en date de septembre 2024, des efforts importants étaient encore nécessaires, notamment pour corriger plus de 100 problèmes informatiques jugés importants par le personnel de la SAAQ.
- Les pertes de revenus occasionnées par les erreurs non détectées et les coûts liés à la gestion des problèmes ayant découlé de la mise en service de la livraison 2, en février 2023.
- Les coûts associés aux composantes initiales de la livraison 2 dont le développement n'a pas encore été amorcé (regroupées par la SAAQ dans la nouvelle livraison 2.5).
- La dernière estimation des coûts associés au développement des composantes de la livraison 3 (65 millions de dollars) effectuée par la direction du programme remonte à 2022. La SAAQ ne sait pas quand les travaux débiteront, et tant que ces derniers ne seront pas terminés, la plateforme centrale, IDMS, doit demeurer en service et doit donc être entretenue.

33 Considérant les coûts réels du développement des composantes de la livraison 2, les montants supplémentaires engagés depuis le déploiement pour la gestion de la situation exceptionnelle et ceux prévus par la direction du programme pour l'exploitation de la solution avec des partenaires jusqu'en 2027, nous estimons que le coût total du programme CASA passera de 945 millions de dollars à un minimum de 1,1 milliard de dollars, alors que le budget initial était de 638 millions de dollars (figure 4).

FIGURE 4 Estimation des coûts totaux du programme CASA jusqu'en mars 2027



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

Manque de connaissance du fonctionnement des processus et de l'interprétation des lois et règlements

34 Peu après avoir commencé le développement des composantes de la livraison 2, l'Alliance a soulevé que la complexité de cette livraison avait été sous-estimée de façon importante. En effet, à la suite de la replanification de 2020, un montant supplémentaire de 319,1 millions de dollars a été alloué pour le développement des composantes de la livraison 2 (tableau 2). Cela représente une augmentation de 329 % par rapport aux coûts qui étaient prévus pour cette livraison dans le budget initial de 2017. Les raisons de cette augmentation ayant été soulevées lors de la replanification sont les suivantes :

- Des efforts supplémentaires ont été requis pour des processus dont l'intégration était déjà prévue au contrat avec l'Alliance, et ce, principalement parce que, selon cette dernière, leur complexité avait été sous-estimée. Ces efforts ont occasionné des coûts additionnels évalués à 281,1 millions de dollars.
- Initialement, les processus de contrôle de la sécurité du transport routier des personnes et des biens ne devaient pas être intégrés dans le nouveau système informatique. Il était seulement prévu de créer des passerelles entre ce dernier et l'ancien système informatique qui prenait en charge ces processus. Toutefois, lors de la planification du programme CASA, la direction du programme n'a pas réalisé le niveau de complexité élevé qu'entraînait la création de ces passerelles. Ces processus ont donc dû être intégrés dans le nouveau système, ce qui a généré des coûts additionnels estimés par la direction du programme à 38 millions de dollars.

35 De plus, le développement de certaines des composantes de la livraison 2, notamment la facturation jumelée⁷, dont les bénéfices estimés étaient importants, a été reporté et inclus dans une nouvelle livraison que la direction du programme appelle la « livraison 2.5 ». À ce jour, les échéanciers et les coûts associés à cette nouvelle livraison ne sont pas connus.

36 Bien que la SAAQ ait obtenu des dérogations lui permettant de se dégager de certaines obligations de reddition de comptes envers le Secrétariat du Conseil du trésor, elle se devait de planifier rigoureusement son programme. Cela était d'autant plus important qu'elle devait procéder à un appel d'offres comportant des modalités particulières autorisées par le Conseil du trésor. Pour cet appel d'offres, le niveau de qualité des soumissions en réponse aux besoins de la SAAQ avait plus de poids dans la sélection qu'à l'habitude (50 % plutôt que 30 %).

37 Il était donc nécessaire que la SAAQ comprenne la pleine complexité de ses processus et de ses besoins pour juger la qualité des différentes soumissions.

7. Il s'agit de la facturation simultanée du renouvellement du permis de conduire et de l'immatriculation sur un même document.

38 Or, la direction du programme a terminé de documenter le fonctionnement de ses processus et l'interprétation des lois et règlements vers la fin de 2018, soit après avoir signé le contrat avec l'Alliance. Cette documentation aurait été utile lors de la planification, pour l'analyse des différentes options possibles, et lors de l'appel d'offres. Elle était également nécessaire pour les étapes subséquentes, et ce, peu importe la solution informatique retenue. D'autant plus que la SAAQ savait depuis 2014 que le recours à un PGI pour la livraison 2 impliquerait de nombreuses personnalisations. Une connaissance plus approfondie des processus et de leur fonctionnement aurait permis à la direction du programme de mieux évaluer la quantité de personnalisations à réaliser et leur complexité, et ainsi de réduire les risques associés au développement.

Analyse incomplète des options possibles

39 Lors de la planification du programme CASA, en 2014, la SAAQ a effectué une analyse préliminaire dans le but d'identifier le type de solution informatique répondant le mieux à ses besoins. Toutefois, cette analyse était incomplète. Les principales raisons sont les suivantes :

- Seule une analyse comparative entre un PGI et le développement interne⁸ d'une solution informatique entamé à l'époque a été effectuée par la SAAQ pour déterminer la solution qui répondrait le mieux à ses besoins.
- Un seul éditeur de PGI a été impliqué de façon importante dans l'évaluation des besoins de la SAAQ ainsi que des bénéfices et des coûts associés à l'implantation d'un PGI. Il a été consulté en raison d'un lien contractuel existant avec la SAAQ dans le cadre d'un autre projet. Après avoir participé à de multiples ateliers de travail et d'échanges pendant 5 mois avec plus de 40 représentants de la SAAQ, l'éditeur a remis à cette dernière, en décembre 2014, un rapport dans lequel il recommandait son PGI, en trois livraisons, pour remplacer les systèmes informatiques de la SAAQ.
- Seuls des clients de cet éditeur de PGI ont été rencontrés, mais aucun d'eux n'avait d'activités similaires ou comparables à celles de la SAAQ. Il est à noter qu'au moins un autre éditeur de PGI avait des clients importants dans le domaine de l'assurance et d'autres qui étaient des homologues pertinents de la SAAQ.
- Cinq éditeurs de progiciel de gestion financière, incluant celui ayant participé aux travaux mentionnés précédemment, ont été consultés concernant cinq scénarios d'affaires très précis. Aucun des clients des quatre autres éditeurs n'a été rencontré dans le cadre de ces travaux. De plus, les éditeurs ont eu peu de temps pour analyser les scénarios et échanger à leur sujet avec la SAAQ et disposaient de peu de documentation.

40 C'est en se basant sur cette analyse que la SAAQ a pris la décision de retenir le PGI comme solution informatique pour lancer le programme. Pourtant, la SAAQ savait depuis 2014 que le recours à un PGI pour la livraison 2 impliquerait beaucoup de personnalisations.

8. L'organisation développe elle-même sa ou ses propres solutions informatiques.

41 En fin de compte, le seul éditeur de PGI ayant participé de façon approfondie à l'analyse préliminaire est celui qui a remporté l'appel d'offres⁹.

42 Cette situation aurait pu être évitée. Par exemple, une firme spécialisée aurait pu procéder à des analyses dénominalisées et indépendantes visant à comparer plusieurs solutions, dont des PGI, des progiciels génériques¹⁰ ou des modèles hybrides¹¹, susceptibles de répondre aux besoins de la SAAQ.

9. Le processus d'appel d'offres a été audité par une firme mandatée par le comité conjoint de suivi du programme CASA. Cependant, le mandat de la firme ne couvrait pas la période des démarches préliminaires ni la qualification des éditeurs et des intégrateurs.

10. Il s'agit de l'acquisition d'une ou de plusieurs solutions informatiques disponibles sur le marché qui répondent chacune de façon optimale à un besoin particulier (ex. : gestion financière). Ces produits sont généralement offerts par différents éditeurs.

11. Il s'agit de la combinaison de solutions développées à l'interne et de progiciels génériques, en fonction des besoins.

CONSTAT 2

La direction du programme n'a pas mené les tests nécessaires avant la mise en service du nouveau système informatique en février 2023.

Qu'avons-nous constaté ?

43 À la suite de la replanification de septembre 2020, de nouvelles échéances ont été établies pour le développement des composantes de la livraison 2 (fonctionnalités liées aux permis, à l'immatriculation et au contrôle routier) et la réalisation des tests sur celles-ci. Aucune de ces échéances n'a été respectée, ce qui a mené le conseil d'administration de la SAAQ à accepter la recommandation de repousser la mise en service de la livraison 2 de décembre 2022 à février 2023. Malgré ce report, des tests n'étaient pas terminés lorsque la livraison 2 a été mise en service.

44 De plus, la qualité des tests réalisés était insuffisante pour réduire les risques associés au fait de procéder à une seule mise en service pour tous les points de service. Par exemple, des tests plus complets auraient pu permettre de prévenir certains problèmes liés aux prélèvements bancaires automatiques et aux portails de services en ligne de la plateforme SAAQcllic.

45 En 2022, différentes firmes ont produit des avis écrits dans lesquels elles affirmaient que les retards dans la réalisation des tests ainsi que la qualité de ces derniers engendraient des risques importants, notamment celui de faire face à de nombreux problèmes informatiques après la mise en service de la livraison 2.

Pourquoi ce constat est-il important ?

46 La mise en service de la livraison 2 était une entreprise risquée, et ce, pour plusieurs raisons. En effet, la SAAQ a décidé de procéder à une seule mise en service pour tous les points de service. Ainsi, les anciens systèmes informatiques et le nouveau système informatique n'ont jamais fonctionné en parallèle. De plus, les anciens systèmes informatiques ont dû être désactivés pour une période de trois semaines avant la mise en service du nouveau, ce qui a limité l'offre de services aux usagers de la route durant cette période. Pour ces raisons, il était essentiel que le nouveau système informatique mis en service soit robuste et fiable, et soit soumis à des tests suffisants en nombre et en qualité.

47 Les tests qui précèdent la mise en service de tout système informatique doivent permettre d'assurer que celui-ci se comportera adéquatement et que les répercussions seront minimisées pour les usagers. D'autant plus que les problèmes informatiques découverts après la mise en service sont plus compliqués et coûteux à régler. En effet, une fois qu'un système informatique a été mis en service, il ne suffit plus de résoudre les problèmes, il faut également gérer les conséquences qui en découlent, notamment lorsque des usagers sont touchés.

48 Les anciens systèmes informatiques de la SAAQ étaient utilisés par plusieurs de ses partenaires, dont les organisations policières et les cours municipales. La SAAQ devait donc s'assurer que les portails de services en ligne de la plateforme SAAQclic étaient prêts à être utilisés et répondaient aux besoins de ses partenaires afin d'éviter que ces derniers rencontrent des problèmes lors de la mise en service de la livraison 2.

Ce qui appuie notre constat

Tests non complétés au moment de la mise en service de la livraison 2

49 À la suite de la replanification de septembre 2020 effectuée notamment en raison de retards dans la réalisation des travaux, la direction du programme a établi comme objectifs de terminer le développement des composantes de la livraison 2 en avril 2022, puis de tester le système informatique pendant sept mois en complétant la réalisation des tests intégrés initiaux¹² et en réalisant des tests intégrés finaux¹³. La réalisation de ces tests devait être achevée avant la mise en service de la livraison 2. Aucune de ces échéances n'a été respectée.

12. Les tests intégrés initiaux visaient à vérifier le bon fonctionnement de chacun des processus informatiques.

13. Les tests intégrés finaux visaient à vérifier à nouveau le bon fonctionnement des processus informatiques les plus importants en testant l'intégralité de la solution informatique.

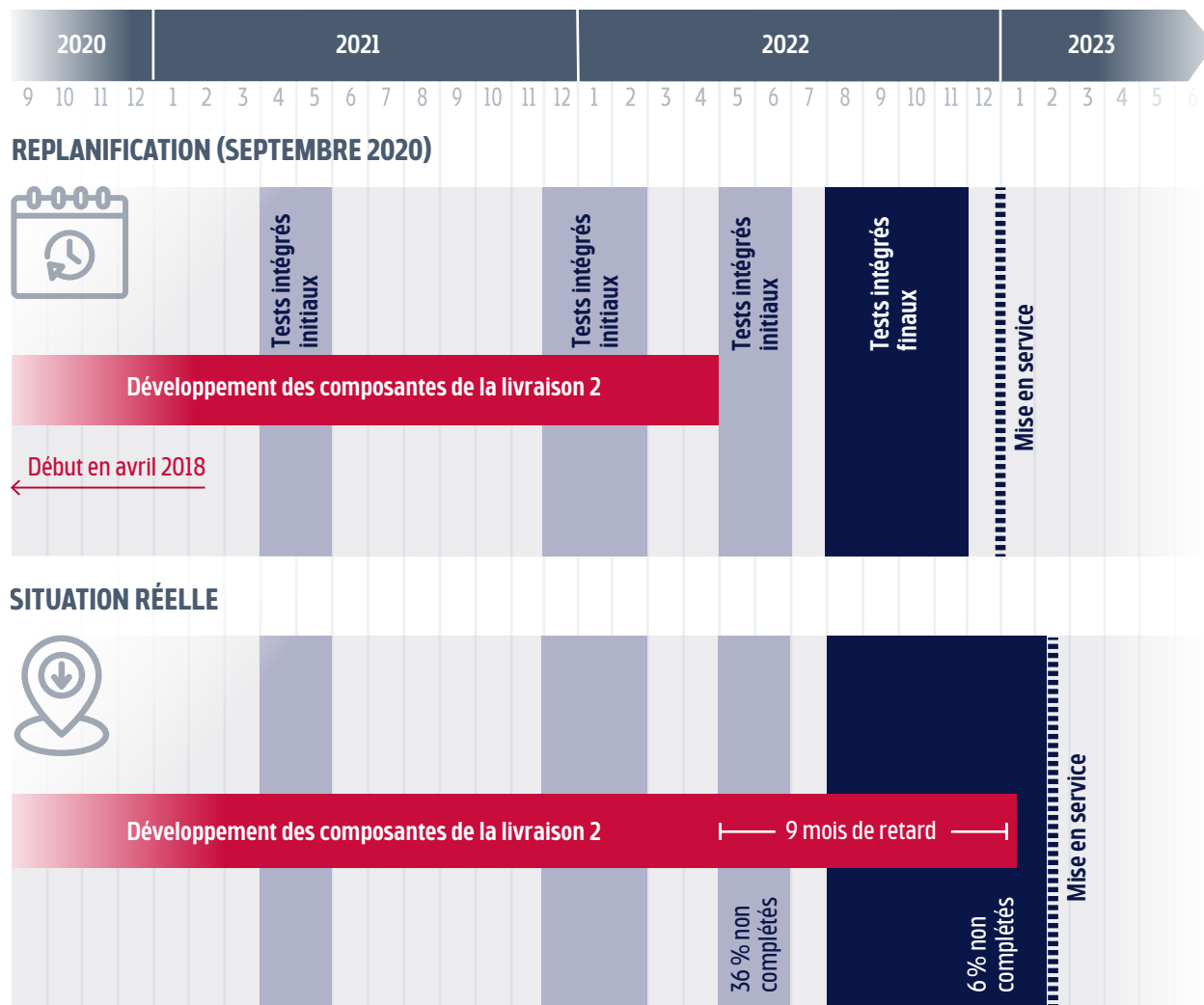
50 Tout d'abord, dès décembre 2020, de nouveaux retards dans le développement des composantes de la livraison 2 se sont accumulés. En avril 2022, alors que la phase de développement aurait dû être terminée, la direction du programme estimait qu'environ 17 % des travaux de développement informatique restaient à réaliser et que la moitié des processus informatiques inclus dans la livraison 2 n'étaient pas prêts à être soumis à des tests intégrés initiaux.

51 Cette situation s'est poursuivie. En effet, les problèmes rencontrés lors du développement des composantes de la livraison 2 ont fait en sorte que la direction du programme ne testait jamais le nombre de processus informatiques prévu lors des tests intégrés initiaux. Ainsi, à la fin de cette période de tests, en juin 2022, un peu plus du tiers des processus n'avaient pas été testés, notamment parce que leur développement n'était pas terminé. Or, tous les processus devaient être vérifiés durant ces tests.

52 Quant aux tests intégrés finaux, leur réalisation aurait dû être achevée le 30 novembre 2022, mais moins de la moitié d'entre eux avaient été réalisés à cette date. Cela a amené le conseil d'administration de la SAAQ à repousser la mise en service de la livraison 2 de décembre 2022 à février 2023, sur recommandation de la direction de la SAAQ. Or, la SAAQ avait prévu de mettre en service la livraison 2 en décembre 2022 afin de profiter de la fermeture des points de service durant le temps des fêtes pour minimiser les répercussions de l'interruption de service sur ses opérations. En raison de ce report, l'offre de services de la SAAQ a été diminuée pendant trois semaines complètes.

53 Au moment de confirmer la mise en service de la livraison 2, le 17 janvier 2023, près de 20 % des tests intégrés finaux n'avaient pas été réalisés. Ils n'ont pas été complétés. En effet, le 10 février 2023, la SAAQ a décidé d'arrêter la réalisation des tests intégrés finaux alors que 6 % d'entre eux n'avaient toujours pas été réalisés. De surcroît, la SAAQ a reporté la correction de 129 anomalies, qui ont été corrigées, pour la plupart, entre février et mai 2023 et qui s'ajoutaient aux problèmes informatiques décelés après la mise en service (voir constat 3). Elle a aussi reporté le développement de certaines fonctionnalités, notamment celles liées à la production des attestations fournies aux cours municipales, et la réalisation des tests sur ces fonctionnalités. L'objectif des tests intégrés finaux, qui était d'assurer le bon fonctionnement du nouveau système informatique avant sa mise en service, n'a donc pas été atteint. La figure 5 présente les retards accusés dans le développement des composantes de la livraison 2 et leurs répercussions sur la réalisation des tests.

FIGURE 5 Retards dans le développement informatique et dans la réalisation des tests



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

Tests de qualité insuffisante

54 La qualité des tests réalisés n'était pas suffisante pour réduire à un niveau acceptable le nombre et la gravité des problèmes informatiques associés à la mise en service de la livraison 2 du programme CASA. En réponse à l'une de nos demandes, la SAAQ a souligné que des tests plus complets auraient pu permettre de détecter, entre autres, des problèmes liés aux prélèvements bancaires automatiques ainsi qu'aux portails de services en ligne de la plateforme SAAQclic.

55 Tout d'abord, la direction du programme avait initialement planifié que les tests intégrés finaux seraient réalisés à l'aide de données réelles au lieu de données créées pour les tests. L'utilisation de données réelles permet de s'assurer que les tests reflètent la réalité de la SAAQ. Des données fictives ont finalement été utilisées pour réaliser une partie des tests intégrés finaux, mais la SAAQ n'a pas pu nous confirmer dans quelle proportion.

56 Par ailleurs, les équipes de développement ne réglèrent pas en temps opportun les problèmes de qualité qu'elles détectèrent. En effet, les équipes de développement ne corrigeaient pas toutes les anomalies détectées lors des tests intégrés initiaux, alors qu'elles devaient le faire. Ces anomalies ont été corrigées avec plusieurs mois de retard. Ainsi, avant la mise en service, les anomalies à corriger s'accumulaient et s'ajoutaient à celles détectées par les tests intégrés finaux.

57 De surcroît, les tests intégrés finaux devaient être effectués après que le développement des composantes de la livraison 2 eût été complété. Il y a plutôt eu chevauchement entre les tests et le développement. Cette pratique présentait des risques importants, dont celui que la qualité des tests soit affectée. En effet, puisque le développement était en cours, de nouveaux problèmes pouvaient se créer et toucher des processus informatiques jugés terminés.

Retards et problèmes de qualité connus en 2022

58 Tout au long de l'année 2022, des avis écrits indiquant que les retards dans la réalisation des tests ainsi que la qualité de ces derniers engendraient des risques importants ont été produits par différentes firmes. Ainsi, les lacunes que nous avons exposées dans les paragraphes précédents étaient en grande partie connues avant la mise en service du nouveau système informatique. Quelques exemples sont présentés ci-après.

Exemple	Date de l'avis écrit
La capacité de bien tester la solution informatique avant sa mise en service soulève de nombreuses préoccupations. Par exemple, les retards dans la réalisation des tests pourraient avoir une incidence sur la qualité du système informatique déployé et menacer sa viabilité à long terme. Le chevauchement entre le développement des composantes de la livraison 2 et la réalisation des tests intégrés menace la qualité de ces derniers.	Avril 2022
La moitié des tests intégrés prévus, dont la moitié des tests touchant les processus informatiques les plus importants de la SAAQ, ne peuvent être réalisés. Tout retard supplémentaire dans le développement aura une incidence, notamment sur la possibilité de réaliser l'ensemble des tests intégrés.	Mai 2022
La SAAQ doit s'attendre à devoir régler un volume important de problèmes informatiques durant les tests intégrés finaux.	Septembre 2022
Les tests intégrés finaux sont une étape critique du programme CASA. Ceux-ci permettent de relever un volume important d'anomalies. La correction de ces anomalies risque de toucher d'autres composantes de la livraison 2. Conséquemment, la SAAQ doit s'attendre à devoir régler de nombreux problèmes informatiques après la mise en service de la livraison 2.	Octobre 2022

59 Rappelons que, malgré ces avis, des tests intégrés initiaux et finaux ont été réalisés sur des composantes incomplètes. De plus, la livraison 2 a été mise en service en février 2023, sans que la réalisation des tests intégrés finaux soit achevée, alors que ces tests devaient permettre de détecter un volume important d'anomalies.

CONSTAT 3

La mise en service du nouveau système informatique en février 2023 a entraîné des problèmes importants et n'a pas encore engendré les bénéfices attendus.

Qu'avons-nous constaté ?

60 Une période de stabilisation de trois mois était prévue après la mise en service de la livraison 2 (fonctionnalités liées aux permis, à l'immatriculation et au contrôle routier), entre autres pour régler les problèmes informatiques majeurs. Or, des problèmes importants subsistent, notamment en ce qui a trait aux prélèvements bancaires automatiques, qui peuvent cesser de fonctionner sans raison valable.

61 Par ailleurs, la SAAQ envisageait que la modernisation de ses systèmes informatiques générerait des bénéfices supérieurs aux coûts du programme CASA. Or, les bénéfices ne se réalisent pas comme prévu. Par exemple, la prestation de services au comptoir prend plus de temps qu'auparavant et les services en ligne offerts sur la plateforme SAAQclic sont utilisés par moins d'utilisateurs de la route que les anciens services en ligne. De plus, puisque la SAAQ ne suit pas les coûts liés à la phase d'exploitation des livraisons du nouveau système informatique, elle n'est pas en mesure de déterminer si le programme CASA génère des bénéfices supérieurs aux coûts.

Pourquoi ce constat est-il important ?

62 En collaboration avec ses partenaires, la SAAQ doit notamment assurer l'application du *Code de la sécurité routière* en ce qui a trait à l'immatriculation des véhicules routiers et à la gestion des permis de conduire. Il est donc important de minimiser le nombre de problèmes informatiques qui affectent ces fonctions.

63 La SAAQ perçoit chaque année d'importantes sommes à titre de mandataire pour le compte de plusieurs organismes, dont Revenu Québec et le Fonds des réseaux de transport terrestre, ainsi que pour la Société de financement des infrastructures locales. Par exemple, en 2022, la SAAQ a perçu en leur nom plus de 3 milliards de dollars. Il est donc important que ces sommes soient perçues correctement.

64 En avril 2015, le Conseil du trésor a autorisé la SAAQ à conclure un contrat au terme d'un processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières en appuyant sa décision sur les bénéfices attendus du programme CASA. Ces bénéfices devaient permettre, à moyen terme, de rembourser le déficit cumulé de la SAAQ, qui atteignait près de 210 millions de dollars au 31 décembre 2014¹⁴. De plus, la SAAQ s'est engagée en 2017 auprès du ministère des Finances du Québec à rembourser ce déficit cumulé selon un échéancier de remboursement établi sur la base des bénéfices attendus du programme CASA.

Ce qui appuie notre constat

Problèmes informatiques importants

65 La SAAQ avait prévu une période de stabilisation de trois mois après la mise en service de la livraison 2 afin de corriger les potentiels problèmes informatiques. Or, le personnel de la SAAQ a recensé plus de 1 000 problèmes informatiques depuis la mise en service. Davantage de détails sur les problèmes informatiques rencontrés sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

66 Rappelons que dans les mois suivant la mise en service, les points de service de la SAAQ ont connu une importante hausse d'achalandage due, entre autres, à des problèmes informatiques. De surcroît, la SAAQ a traité plus de 10 000 plaintes en 2023, soit 5 fois plus que dans les années passées.

67 Plus de 18 mois après la mise en service de la livraison 2, plus de 100 problèmes informatiques jugés importants par le personnel de la SAAQ persistent. La SAAQ prévoit de ramener le nombre de problèmes informatiques à un niveau qu'elle juge acceptable d'ici décembre 2025.

68 Nous avons analysé cinq des fonctions de la SAAQ qui ont été touchées par des problèmes majeurs. La nature de ces problèmes, certaines de leurs conséquences ainsi que leur statut sont présentés ci-après.

14. Ce déficit cumulé était de 220 millions de dollars au 31 décembre 2022.

Fonction	Nature des problèmes	Conséquence	Statut
Prélèvements bancaires automatiques	Information erronée sur les prélèvements dans le dossier de certains usagers de la route Prélèvements cessant de fonctionner sans raison valable	Risque que le permis de conduire des usagers de la route soit suspendu à tort pour non-paiement	Certains problèmes non réglés en date de septembre 2024
Transferts de véhicules entre particuliers	Impossibilité d'effectuer certaines transactions Possibilité d'effectuer des transactions qui auraient dû être bloquées (ex. : véhicules faisant l'objet d'un avis de saisie transmis par un huissier)	Impossibilité de conclure une transaction pour certains usagers de la route Possibilité de conclure des transactions qui auraient dû être bloquées	Problèmes jugés réglés par la SAAQ depuis mars 2024
Expérience de conduite	Nombre erroné d'années d'expérience de conduite saisies dans le système dans certains cas (ex. : permis inactif depuis plus de sept ans, calcul de l'expérience erroné pour un permis de moto)	Nouvelle conversion des données des anciens systèmes informatiques vers le nouveau système pour corriger les erreurs	Certains problèmes non réglés en date de septembre 2024
Remisage et déremisage de véhicules	Remisage anticipé impossible en raison d'erreurs dans l'interface de la plateforme SAAQclic Remisage et déremisage partiellement impossibles en raison d'erreurs dans l'interface de la plateforme SAAQclic	Usagers de la route devant se présenter dans un point de service	Problèmes jugés réglés par la SAAQ depuis juillet 2024
Portail pour les cours municipales	Erreur de transmission de listes d'avis de jugement aux cours municipales Le développement des fonctionnalités liées à la production des attestations fournies aux cours municipales ainsi que la réalisation des tests sur ces fonctionnalités se sont poursuivis après la mise en service (constat 2).	Informations erronées pouvant perturber les opérations des cours municipales	Problèmes jugés réglés par la SAAQ depuis avril 2023

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

69 Nous avons demandé à la SAAQ de nous fournir les analyses menées sur ces cinq fonctions pour mieux comprendre les causes et les conséquences des problèmes informatiques. Or, près de 18 mois après la mise en service de la livraison 2, aucune analyse de ce genre n'avait été réalisée par la SAAQ. Elle a affirmé ne pas avoir réalisé ces analyses puisqu'elle priorisait plutôt la correction des problèmes informatiques touchant les services offerts aux usagers de la route. Or, de telles analyses lui permettraient d'apprendre de l'expérience vécue lors de la mise en service de la livraison 2 et d'ajuster son approche, notamment pour les livraisons 2.5 et 3 du programme CASA.

70 En outre, des lacunes importantes dans le nouveau système informatique empêchent la SAAQ d'effectuer des contrôles adéquats sur les données qui y transitent. En effet, depuis février 2023, la SAAQ ne peut pas obtenir l'assurance que ces données ne présentent aucune anomalie significative résultant de fraudes ou d'erreurs. Ces lacunes sont notamment les suivantes :

- La direction du programme ne s'est pas assurée que les employés de la SAAQ qui utilisent le nouveau système informatique ne cumulent pas de droits d'accès pour des tâches incompatibles leur permettant, par exemple, de créer une transaction et de l'approuver eux-mêmes.
- Devant le nombre élevé de problèmes informatiques survenus après la mise en service de la livraison 2, la vice-présidence aux technologies de l'information a autorisé la création de plus de 140 comptes utilisateurs ayant des droits d'accès à hauts privilèges jusqu'en décembre 2023. Ceux-ci sont venus s'ajouter à la centaine de comptes qui avaient déjà été autorisés tout juste avant la mise en service. Les droits d'accès à hauts privilèges permettent à leurs détenteurs de contourner les contrôles en place afin de corriger rapidement les problèmes informatiques. Malgré les risques associés à ces droits d'accès, ce n'est qu'à partir d'avril 2024 que la SAAQ a mis en place, pour la première fois, des actions visant à limiter les risques d'erreur ou de fraude qui en découlaient.
- Les modifications apportées aux données du nouveau système informatique ne font pas toujours l'objet de contrôles ou d'un suivi rigoureux permettant de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur ou de cas de fraude. La SAAQ n'est notamment pas en mesure de connaître l'intégralité des modifications effectuées et de s'assurer qu'elles étaient justifiées.

71 Conséquemment, le Vérificateur général et son co-auditeur ont été dans l'impossibilité de formuler une opinion sur les états financiers de la SAAQ pour l'exercice financier clos le 31 décembre 2023, puisqu'ils n'ont pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés leur permettant de déterminer si des ajustements aux états financiers auraient pu s'avérer nécessaires. De plus, en raison des lacunes mentionnées précédemment, le Vérificateur général et son co-auditeur ont formulé une opinion avec réserve sur les états financiers du Fonds d'assurance automobile du Québec.

72 Les problèmes informatiques ont également touché les organismes pour lesquels la SAAQ perçoit des sommes à titre de mandataire. Par exemple, la Société de financement des infrastructures locales est entre autres financée par des droits perçus par la SAAQ sur les véhicules munis d'un moteur de forte cylindrée. Or, le Vérificateur général n'a pas reçu d'information suffisante au sujet de ces droits, ce qui l'a amené à formuler une opinion avec réserve sur les états financiers de la Société de financement des infrastructures locales au 31 mars 2024.

Retard dans la réalisation des bénéfices

73 En 2019, la SAAQ estimait qu'elle avait besoin que le taux de rendement du programme CASA s'élève à au moins 5,2 % pour rembourser son déficit cumulé dans les délais convenus avec le ministère des Finances du Québec. Or, le taux de rendement estimé par la SAAQ est passé de 10 % en mai 2017 à près de 0 % en septembre 2020. Cette diminution a été principalement causée par l'augmentation importante des coûts associés au développement des composantes de la livraison 2 (voir constat 1).

74 Selon la dernière estimation de la SAAQ, réalisée à l'automne 2021, la livraison 2 devrait générer des bénéfices de 408 millions de dollars sur 12 ans. Afin de déterminer si le programme CASA génère ou non des bénéfices, il faut être en mesure d'évaluer les coûts d'exploitation du nouveau système informatique et de les comparer à ceux des systèmes qu'il remplace. Si les coûts d'exploitation sont plus élevés, ils viendront diminuer les éventuels bénéfices financiers que le programme CASA générera. Puisque la SAAQ ne distingue pas les coûts d'exploitation du nouveau système informatique des autres coûts, elle n'est pas en mesure de déterminer si le programme CASA génère des bénéfices financiers supérieurs aux coûts engagés.

75 De plus, les bénéfices ne se réalisent pas au rythme prévu par la SAAQ. Tout d'abord, la SAAQ pensait générer des gains de 53 millions de dollars, notamment en offrant des services plus rapides dans les points de service. Toutefois, le temps requis pour offrir les services a plutôt augmenté de manière importante. Par exemple, en 2024, il avait augmenté de 20 % par rapport à avant la mise en service de la livraison 2. Les coûts associés à la prestation de services n'ont donc pas diminué et sont même plus élevés qu'avant.

76 Ensuite, la SAAQ s'attendait à ce que certains changements dans les modalités de paiement, dont la facturation jumelée, lui permettent de dégager des bénéfices de l'ordre de 206 millions de dollars. Cependant, le développement de la composante informatique nécessaire pour effectuer ce type de facturation, qui était planifié dans la livraison 2, a été reporté et inclus dans la nouvelle livraison 2.5, pour laquelle la SAAQ n'a pas encore établi d'échéancier. Par conséquent, nous ne pouvons pas savoir si des bénéfices seront générés ni quand ils le seront.

Adhésion aux services en ligne

77 La SAAQ prévoyait qu'une utilisation accrue des services en ligne par les usagers de la route à la suite de la mise en service de la plateforme SAAQclic générerait des bénéfices de 149 millions de dollars résultant notamment de la réduction des frais postaux et de la diminution de l'achalandage dans les points de service. Pour évaluer ces bénéfices, la SAAQ s'est appuyée sur la cible d'utilisation des services en ligne de son Plan stratégique 2021-2025. Pour atteindre cette cible, la SAAQ visait une augmentation importante de l'utilisation des services en ligne qu'elle offrait déjà aux usagers ainsi qu'une adhésion rapide aux nouveaux services en ligne offerts dans la plateforme SAAQclic. Or, après la mise en service de la livraison 2, la SAAQ a arrêté de faire le suivi de cette cible.

Taux de rendement

Le taux de rendement attendu du programme CASA était évalué en fonction des investissements prévus et des bénéfices financiers attendus sur une période de 15 ans. Un taux de rendement inférieur à 0 % signifie que le programme CASA coûte plus qu'il ne rapporte, ce qui risque d'avoir une incidence sur les droits et frais perçus auprès des usagers de la route.

78 Dans son plan stratégique pour la période 2024-2027, la SAAQ a remplacé sa cible d'utilisation des services en ligne par l'objectif d'augmenter le nombre de comptes créés dans la nouvelle plateforme SAAQclic. Toutefois, cet objectif ne peut s'arrimer avec l'évaluation des bénéfices, puisque la création d'un compte n'est qu'une étape vers l'utilisation des services en ligne. Il ne permet donc pas de vérifier si les services en ligne sont davantage utilisés que les services au comptoir. D'autant plus que puisqu'il n'était pas possible de créer de comptes SAAQclic avant février 2023, ce nouvel objectif ne permet pas de comparer les résultats avant et après la mise en service du nouveau système.

79 En outre, en date de septembre 2024, les usagers de la route utilisaient moins les services en ligne offerts dans la plateforme SAAQclic que ceux qui étaient offerts avant sa mise en service. En effet, malgré une augmentation des services en ligne offerts, le nombre de personnes ayant utilisé ceux-ci au moins une fois dans l'année a diminué de plus du tiers depuis la mise en service de la livraison 2 en février 2023.

80 De plus, le taux d'utilisation des principaux services en ligne offerts dans la plateforme SAAQclic se situe en deçà du taux requis pour atteindre les cibles du Plan stratégique 2021-2025 de la SAAQ, et parfois en deçà du taux d'utilisation enregistré en 2022 (tableau 4).

TABLEAU 4 Suivi du taux d'utilisation des principaux services en ligne offerts dans la plateforme SAAQclic

	Résultat			Taux requis ¹	Écart	
	2022	2023	2024	2024	Entre le résultat de 2024 et le résultat de 2022	Entre le résultat de 2024 et le taux requis en 2024
	%			%	%	
Services principaux déjà offerts						
Déremisage d'un véhicule	63	55	62	80	-1	-18
Mise au rancart d'un véhicule	17	34	32	34	+15	-2
Prise de rendez-vous pour un examen de conduite	63	60	48	80	-15	-32
Remisage d'un véhicule	43	43	47	60	+4	-13
Nouveaux services principaux						
Mise à jour d'un dossier d'utilisateur	n. d.	34	25	35	n. d.	-10
Transfert de propriété d'un véhicule entre particuliers	n. d.	5	6	35	n. d.	-29

1. Il s'agit du taux d'utilisation requis pour réaliser les bénéfices financiers associés à une augmentation de l'utilisation des services en ligne de la SAAQ.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

CONSTAT 4

Dans les redditions de comptes, la direction du programme affirmait que le développement se déroulait comme prévu, alors que des retards s'accumulaient et que des problèmes de qualité étaient perceptibles.

Qu'avons-nous constaté ?

81 À partir de septembre 2020, la direction du programme a présenté au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ des redditions de comptes qui indiquaient que le développement des composantes de la livraison 2 (fonctionnalités liées aux permis, à l'immatriculation et au contrôle routier) du programme CASA progressait comme prévu. Or, les retards s'accumulaient et les coûts du programme augmentaient. De plus, plusieurs enjeux de qualité étaient perceptibles, mais la reddition de comptes à leur sujet n'était pas adéquate.

82 Lors de la prise de décision concernant la mise en service de la livraison 2, la direction du programme n'a pas informé adéquatement le comité de direction et le conseil d'administration de la SAAQ du fait que les tests n'étaient pas terminés et qu'il n'était pas prévu qu'ils le soient avant la mise en service.

83 Enfin, les redditions de comptes fournies à la population ainsi qu'à différentes organisations étaient incomplètes et n'offraient pas un portrait juste de certains enjeux importants. Il y était indiqué, par exemple, que les bénéfices générés étaient conformes aux attentes et que la gestion du contrat était assurée comme prévu. Pourtant, les redditions de comptes fournies au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ pour les mêmes périodes faisaient état d'une faible marge de manœuvre pour les bénéfices et de problèmes importants dans la relation contractuelle avec l'Alliance.

Pourquoi ce constat est-il important ?

84 Le comité de direction et le conseil d'administration de la SAAQ devaient prendre des décisions stratégiques majeures en ce qui a trait, entre autres, à la réalisation des bénéfices, à la gestion des risques de la SAAQ et au respect des budgets et des échéanciers. Pour prendre des décisions appropriées, ils s'appuyaient sur les redditions de comptes fournies par la direction du programme. Ces redditions de comptes devaient donc être complètes, fiables et mettre en lumière les risques les plus importants afin de permettre au comité de direction ainsi qu'au conseil d'administration de jouer pleinement leur rôle.

85 Les redditions de comptes fournies notamment à la population et aux organisations auxquelles la SAAQ rendait des comptes revêtaient une grande importance étant donné les sommes d'argent considérables investies dans le programme CASA ainsi que le nombre important d'utilisateurs de la route au Québec. Tout dépassement de coûts risque d'ailleurs d'avoir une incidence sur la tarification des services offerts par la SAAQ.

Ce qui appuie notre constat

Problèmes communiqués de façon inadéquate

86 La direction du programme rendait des comptes au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ trimestriellement. Les redditions de comptes comprenaient plusieurs informations, dont neuf indicateurs. Les définitions et les résultats de ces indicateurs sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Manque de clarté de l'information communiquée sur les retards dans le développement

87 Rappelons qu'après la replanification de septembre 2020, le développement des composantes de la livraison 2 a commencé à prendre du retard dès décembre 2020 (voir constat 2). La direction du programme en était consciente, puisqu'elle confirmait l'existence des retards avec l'Alliance après chaque trimestre¹⁵. Toutefois, jusqu'en juin 2022, soit pendant un an et demi, les redditions de comptes qu'elle présentait au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ indiquaient que le développement progressait comme prévu.

88 Les résultats de deux des indicateurs présentés dans les redditions de comptes auraient dû refléter ces retards. Ces deux indicateurs sont l'indice de performance des délais, qui évalue le taux d'avancement du développement des composantes de la livraison 2 par rapport à la cible, ainsi que l'indice de performance des coûts, qui évalue ce même taux d'avancement par rapport aux sommes dépensées. Or, les résultats de ces indicateurs dressaient un portrait de la situation plus positif qu'il ne l'était en réalité. Ces résultats sont présentés ci-après.

15. Des documents faisant état, notamment, des retards accumulés dans le développement des composantes de la livraison 2 étaient signés, entre autres, par des représentants de la SAAQ, dont le directeur du programme CASA, et par des représentants de l'Alliance.

Indicateurs	2018		2019		2020			2021			2022				
	Juin	Décembre	Février	Mars	Juin	Décembre	Mars	Septembre	Octobre	Décembre	Mars	Juin			
Indice de performance des coûts	2		3	3		3			1	1	1	1	1	1	1
Indice de performance des délais	2		2	2		2			1	1	1	1	1	1	1

 Absence d'indicateur dans la reddition de comptes 2 Résultat satisfaisant, mais présentant une faible marge de manœuvre
0 Aucun enjeu 3 Résultat moindre que prévu (avec plan d'action)
1 Progression correspondant à ce qui était prévu

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

89 D'une part, les résultats des indices de performance des délais et des coûts présentés dans les redditions de comptes étaient cumulatifs, ce qui posait particulièrement problème dans ce cas-ci. En effet, la direction du programme considérait que tous les travaux effectués avant la replanification du programme avaient été réalisés comme prévu, ce qui n'était pas le cas. Ces travaux représentaient plus de 40 % du budget révisé lors de la replanification de 2020. Les indicateurs sont donc devenus très peu sensibles après la replanification, ce qui signifie qu'ils ne rendaient pas compte adéquatement des retards qui s'accumulaient. Par exemple, si la SAAQ n'avait réalisé aucun travail de développement informatique de décembre 2021 à février 2022, le résultat des indices de performance des coûts et des délais serait demeuré positif, c'est-à-dire un « résultat satisfaisant, mais présentant une faible marge de manœuvre ».

90 D'autre part, à partir de mai 2021, la direction du programme s'est mise à modifier les cibles avec lesquelles elle comparait les résultats obtenus. En effet, lorsqu'elle ne réussissait pas à atteindre son objectif pour une période donnée, elle diminuait la cible de cette période, ce qui augmentait artificiellement le taux d'avancement. Par exemple, dans sa reddition de comptes pour la période de mai à juillet 2021, la direction du programme affirmait au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ avoir réalisé 108 % des travaux de développement informatique qui étaient prévus. Si elle s'était basée sur la planification d'avril 2021, elle aurait plutôt obtenu un taux de 88 %. Ces travaux non réalisés ont généré des retards qui sont venus s'ajouter aux retards déjà accumulés dans le développement des composantes de la livraison 2.

91 Il est à noter que les résultats de deux autres indicateurs (risques et ressources humaines) présentés dans les redditions de comptes révélaient des enjeux qui pouvaient se répercuter sur le développement des composantes de la livraison 2. En effet, à partir de décembre 2021, ces indicateurs révélaient que les risques étaient élevés et que la SAAQ ainsi que l'Alliance avaient de la difficulté à recruter des employés. Toutefois, en parallèle, l'évaluation du programme ainsi que les résultats des indices de performance des coûts et des délais étaient positifs. Le portrait global présenté au conseil d'administration ne lui permettait donc pas de bien saisir l'importance des difficultés et des retards qui touchaient le développement des composantes de la livraison 2.

Reddition de comptes incomplète sur la qualité des travaux de développement informatique

92 L'information relative à la qualité du développement des composantes de la livraison 2 n'était pas complète et ne reflétait pas la réalité. Tout d'abord, près du tiers des composantes de la livraison 2 ont dû être retravaillées après avoir été développées, notamment pour des questions de qualité. Bien que la direction du programme ait suivi la situation, aucun indicateur à ce sujet n'a été présenté au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ. Pourtant, la direction de l'audit interne de la SAAQ avait soulevé cette situation à un comité du conseil d'administration en 2021 et une firme externe avait recommandé à la direction du programme en 2022 d'en rendre compte.

93 Aussi, rappelons que la direction du programme ne testait jamais le nombre de processus informatiques prévu lors des tests intégrés initiaux et que des anomalies n'ont pas été corrigées au moment où elles auraient dû l'être (voir constat 2). Les redditions de comptes présentées au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ indiquaient plutôt que la réalisation des tests progressait comme prévu, alors que ce n'était pas le cas.

94 De plus, comme mentionné précédemment (voir constat 2), un avis écrit dont les résultats ont été transmis à la direction du programme en avril 2022 faisait état de nombreuses préoccupations quant à la capacité de bien tester le nouveau système informatique avant sa mise en service. Toutefois, contrairement à l'habitude, l'avis écrit n'a pas été abordé de manière détaillée dans la reddition de comptes de juin 2022. Il n'était abordé que dans une annexe de la reddition de comptes, mais il n'y avait aucune mention des nombreux risques relevés.

Communication inadéquate des risques associés à la mise en service de la livraison 2

95 Le 6 janvier 2023, le conseil d'administration de la SAAQ a autorisé la mise en service de la livraison 2, à la seule condition d'être informé de toute situation jugée importante à son sujet. Par la suite, le 17 janvier 2023, la direction du programme a présenté au comité de direction de la SAAQ son évaluation de l'avancement de la livraison 2, appuyée par une présentation remise aux membres du comité. À la lumière des échanges tenus lors de cette rencontre, la direction du programme a déclenché le processus menant à la mise en service de la livraison 2, prévue le 20 février suivant. Selon le procès-verbal de la rencontre, une firme externe a partagé verbalement son opinion sur les risques liés à cette mise en service. Elle a noté, par exemple, que beaucoup d'éléments nécessitaient encore du travail, notamment en ce qui a trait aux portails de services en ligne de la plateforme SAAQclic. Cependant, ni le conseil d'administration, ni le comité de direction, ni la direction du programme n'a demandé à cette firme de formuler un avis officiel indiquant si la SAAQ était prête ou non pour la mise en service de la livraison 2.

96 Dans les mois précédant la décision de mettre en service la livraison 2, la direction du programme avait déterminé 52 critères à respecter afin de réduire les risques associés à cette mise en service. Selon la documentation de la direction du programme, 19 d'entre eux n'étaient pas atteints au 17 janvier 2023, ce qui signifie que des travaux importants contribuant à réduire les risques n'avaient pas encore été réalisés par la SAAQ, alors qu'il ne restait qu'un peu plus d'un mois avant la mise en service de la livraison 2.

97 La direction du programme prévoyait que 4 des 52 critères ne seraient pas respectés avant la date de mise en service, en février 2023. L'un de ces critères était la réalisation des tests intégrés finaux. Or, l'information à leur sujet n'a pas été adéquatement communiquée au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ. D'une part, les documents remis au conseil d'administration n'ont jamais mentionné que la réalisation de ces tests ne serait pas complétée avant la mise en service. D'autre part, selon le procès-verbal de la rencontre du 17 janvier 2023, la direction du programme a informé verbalement le comité de direction de la SAAQ que la réalisation des tests intégrés finaux serait complétée durant la coupure de services de deux semaines précédant la mise en service. Pourtant, il était indiqué dans une annexe du document remis à ce comité qu'il était prévu que la réalisation de ces tests ne soit pas terminée avant la mise en service.

98 Selon la documentation fournie par la direction du programme, cette dernière prévoyait que les 15 autres critères qui n'étaient pas respectés au 17 janvier 2023 le seraient d'ici la mise en service prévue en février 2023. Malgré l'importance de s'assurer du respect de ces critères, la direction du programme a cessé de suivre leur application le 1^{er} février 2023, soit 19 jours avant la mise en service de la livraison 2.

99 L'information disponible permet toutefois de conclure que certains de ces critères n'étaient pas respectés au moment de la mise en service. Par exemple, l'un des critères consistait à compléter les interfaces permettant à la SAAQ d'échanger des données avec ses partenaires. Au 1^{er} février 2023, 30 interfaces n'étaient pas fonctionnelles, et 18 d'entre elles ne l'étaient toujours pas au moment de la mise en service.

Exemples d'interfaces qui n'étaient pas fonctionnelles au moment de la mise en service

Cours municipales : Les interfaces permettant la transmission des listes d'avis de jugement et les listes d'avis de paiement n'étaient pas fonctionnelles.

Corps policiers : L'interface permettant aux corps policiers de transmettre des rapports d'accidents à la SAAQ n'était pas fonctionnelle.

Manque de transparence des redditions de comptes externes

100 La SAAQ rendait compte de l'avancement du programme, notamment à la Commission de l'administration publique, au dirigeant principal de l'information et à la population. Or, l'information contenue dans les documents transmis n'offrait pas un portrait clair et complet de la situation.

101 En ce qui a trait aux redditions de comptes adressées à la population, elles étaient principalement effectuées par le biais du tableau de bord des projets en ressources informationnelles, un outil gouvernemental qui présente à la population l'état des projets informatiques en cours dans les organismes publics. Or, dans le tableau de bord, la SAAQ divisait le programme CASA en de nombreux projets (ex. : achats de serveurs, résultats de l'avancement du développement pour un trimestre). Cette division faisait en sorte qu'il n'était pas possible d'évaluer le taux d'avancement du programme ni de vérifier le respect du budget et des échéanciers. De plus, la SAAQ n'a pas consigné l'information sur le programme CASA dans le tableau de bord entre novembre 2020 et mai 2022. Des étapes importantes du développement des composantes de la livraison 2 n'ont donc pas fait l'objet d'une reddition de comptes publique.

102 Certaines redditions de comptes transmises à la Commission de l'administration publique et au dirigeant principal de l'information étaient en contradiction avec celles présentées au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ. En effet, entre mars et décembre 2020, la direction du programme affirmait au comité de direction et au conseil d'administration qu'il existait peu de marge de manœuvre dans la matérialisation des bénéfices. Pourtant, durant la même période, la reddition de comptes transmise à la Commission et au dirigeant principal de l'information laissait croire que les bénéfices se réaliseraient comme prévu. De la même manière, entre décembre 2019 et septembre 2020, la direction du programme affirmait à l'interne que la gestion du contrat entre la SAAQ et l'Alliance faisait l'objet d'un plan d'action en raison de problèmes importants liés à la relation contractuelle. Or, durant la même période, la reddition de comptes transmise à la Commission et au dirigeant principal de l'information affirmait plutôt que la gestion du contrat était assurée comme prévu.

103 Finalement, une reddition de comptes a été effectuée auprès de la Commission de l'administration publique en février 2022. Les résultats des trois indicateurs, qui portaient sur la gestion du contrat et les bénéfices, étaient cohérents avec ceux ayant été présentés au comité de direction et au conseil d'administration de la SAAQ.

RECOMMANDATIONS

104 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société de l'assurance automobile du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

105 Nous invitons l'ensemble des ministères et des organismes publics qui entreprennent un projet de transformation numérique majeur à prendre connaissance du présent rapport ainsi que des recommandations adressées à la Société de l'assurance automobile du Québec.

- 1** Faire un suivi rigoureux des coûts totaux du programme CASA ainsi que des coûts de chacune des livraisons.
- 2** Documenter les processus et leur fonctionnement avant de planifier de nouveaux travaux de développement informatique.
- 3** Régler les problèmes survenus depuis la mise en service de la livraison 2 du programme CASA, notamment ceux touchant ses partenaires et les usagers de la route, et s'assurer que les contrôles nécessaires à la production d'une information financière fiable sont en place.
- 4** Réaliser un diagnostic complet du programme CASA, notamment de la stratégie de test et des bénéfices prévus et réalisés, afin d'en tirer des enseignements utiles pour les travaux de développement informatique futurs, dont les livraisons 2.5 et 3 du programme CASA.
- 5** Réviser la méthode utilisée pour la reddition de comptes liée aux travaux de développement informatique, dont les indicateurs, afin de fournir une information fiable, suffisante et pertinente aux instances de gouvernance, aux organismes externes et à la population.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

« Bien que la transformation numérique réalisée à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) était devenue nécessaire en raison de la désuétude de sa technologie et de la volonté de s'ajuster aux besoins de sa clientèle, la SAAQ est consciente des inconvénients ou des désagréments causés à sa clientèle. L'ensemble des équipes de la SAAQ, en collaboration avec ses partenaires, travaillent sans relâche pour résoudre les problèmes restants et offrir à la clientèle le service auquel elle est en droit de s'attendre.

« La SAAQ prend acte du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et accueille favorablement l'ensemble des recommandations faites par ce dernier. Ces recommandations s'inscrivent dans la continuité de celles formulées par la firme PricewaterhouseCoopers (PwC), à la suite du mandat d'examen externe confié à cette dernière par la SAAQ et le ministère de la Cybersécurité et du Numérique en mai 2023. La SAAQ a d'ailleurs déjà mis en place plusieurs de ces recommandations.

« Coup d'œil sur la situation actuelle

« Chaque jour, la SAAQ sert en moyenne 40 000 clientes et clients par le biais de ses canaux de services, dont près de 11 000 par le biais de ses services numériques.

« En ce qui concerne l'accessibilité des services :

- 87 % des clientes et clients en centre de services ont été servis en moins de 30 minutes en 2024, dans le respect de la déclaration de services aux clients (DSC). Notons que ce pourcentage était de 76 % en 2023.
- 1,3 million d'appels ont été répondus en 2024, en comparaison à 0,9 million en 2023. Bien que la SAAQ continue de rencontrer certains défis en ce qui a trait aux lignes téléphoniques, elle a mis en place un plan d'action visant à améliorer l'accessibilité à ce canal de communication.
- Plus de 1,7 million de clientes et clients avaient un compte SAAQclic en 2024, alors qu'il y en avait 1 million en 2023, ce qui représente une augmentation de 70 %.

« Par ailleurs, on constate que la satisfaction de la clientèle est en hausse depuis le déploiement de la transformation numérique :

- La satisfaction de la clientèle à l'égard des services en personne est de 8,1/10 en 2024 (7,9 en 2023).
- La satisfaction à l'égard de SAAQclic est de 7,8/10 en décembre 2024 (7,0 en décembre 2023).
- Le nombre de plaintes reçues est quant à lui en diminution : il est passé de 14 787 en 2023 à 9 332 en 2024.

« Finalement, en ce qui a trait à Contrôle routier Québec, le nombre d'interventions réalisées est passé de 94 474 en 2023 à près de 110 000 en 2024, ce qui a eu un effet positif sur la sécurité routière.

« Les actions de la SAAQ

« En accord avec les recommandations du VGQ et à la lumière des événements de l'année 2023, la SAAQ réalisera un diagnostic complet du programme CASA. Toutefois, la priorité actuelle des équipes demeure la correction des problèmes restants et la fin de la période de consolidation. Conséquemment, la décision a été prise de mettre fin, dans le cadre du programme actuel, aux projets visant à moderniser les approches de facturation (L2.5) et à transformer les services relatifs à l'indemnisation des personnes accidentées (L3). Ces projets seront réévalués en temps opportun.

« En outre, la SAAQ a mis en place diverses mesures pour bonifier la planification et la reddition de compte dans le cadre de ses projets informatiques, ainsi que pour améliorer l'expérience client. Voici les mesures mises en place par la SAAQ :

- Implanter une nouvelle approche de planification et de priorisation des travaux informatiques.
- Instituer un comité des projets majeurs au sein du conseil d'administration, dont la mission est de contribuer à l'identification et au suivi des risques.
- Travailler davantage en collaboration avec ses nombreux partenaires (commerçants de véhicules, partenaires judiciaires, corps policiers, etc.), en les impliquant en amont des changements.
- Continuer de déployer différentes stratégies pour soutenir les clientes et clients qui souhaitent éviter des déplacements en réalisant leurs transactions de façon autonome.
- Réaliser un diagnostic du programme CASA afin d'en tirer les enseignements utiles pour les travaux de développements informatiques futurs, et ce, au bénéfice de l'ensemble des ministères et des organismes.

« Éléments de contexte

« Enfin, la SAAQ souhaite rappeler certains éléments de contexte.

« Cette transformation numérique d'envergure est l'aboutissement d'un projet réalisé sur une période de près de 10 ans, qui impliquait le remplacement de plus de 200 systèmes informatiques, dont certains dataient de plus de 45 ans, par une solution intégrée et moderne.

« Précisons qu'auparavant, la SAAQ ne disposait pas d'un dossier client unique ; les membres du personnel devaient ainsi avoir recours à plus de 17 affichages dans différents systèmes pour pouvoir servir une cliente ou un client. Dans ce contexte, c'est plus de 10 milliards de données provenant des systèmes patrimoniaux qui ont été converties pour mettre en œuvre cette modernisation, qui permet annuellement la réalisation de plus de 23,5 millions de transactions.

« En matière contractuelle, considérant la grande complexité du projet, celui-ci a été réalisé via un contrat qui reposait sur un partenariat prévoyant un partage des risques avec l'Alliance (LGS, IBM et SAP), laquelle se doit de fournir les équipements requis ainsi que les biens et les services nécessaires aux fins de la mise en œuvre, de l'exploitation et de l'évolution de la solution. À ce jour, la SAAQ n'a pas accepté de façon définitive les travaux liés à la livraison 2 de CASA. Des travaux effectués par l'Alliance sont toujours en cours pour résoudre divers problèmes restants qui ont des répercussions sur la clientèle et les états financiers de la SAAQ.

« En conclusion, malgré les défis qui demeurent et les apprentissages réalisés, les résultats des derniers mois laissent entrevoir le meilleur pour l'avenir, au bénéfice de notre clientèle. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Problèmes informatiques recensés
par la SAAQ selon leur priorité

Résultats des indicateurs de gestion
du programme CASA



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de février 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si la SAAQ a géré la réalisation du projet CASA/SAAQclic et de ses composantes de manière efficace et efficiente afin de respecter les échéanciers, les coûts prévus ainsi que les attentes en matière de qualité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La SAAQ a planifié les grandes étapes du projet de façon rigoureuse en tenant compte, entre autres, des principaux risques. ■ La SAAQ a attribué les contrats et assuré leur suivi selon les règles prévues et les bonnes pratiques en vigueur, notamment en ce qui a trait au partage des risques avec les fournisseurs et au respect des clauses contractuelles. ■ La SAAQ a géré le projet de façon adéquate avant la mise en service de la solution informatique, notamment : <ul style="list-style-type: none"> – en mettant en place une structure de gouvernance appropriée ; – en effectuant une reddition de comptes complète et en temps opportun auprès des instances appropriées ; – en prenant les mesures nécessaires pour maîtriser les risques tout au long du projet, entre autres dans le but que la solution informatique réponde aux besoins d'affaires. ■ La SAAQ a géré adéquatement les problèmes générés par le déploiement du système CASA, incluant sa plateforme SAAQclic et ses composantes, de même que leurs répercussions.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 12 février 2025.

L'audit porte sur le programme CASA mis en place par la SAAQ, qui inclut la plateforme de services en ligne SAAQclic. Le développement du Service d'authentification gouvernementale, qui était sous la responsabilité du ministère de la Cybersécurité et du Numérique, est exclu de nos travaux.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de membres du personnel et de membres du conseil d'administration de la SAAQ. Nous avons aussi rencontré des représentants de ministères et d'organismes publics, dont le ministère de la Cybersécurité et du Numérique.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de la SAAQ concernant notamment la planification du programme CASA, le processus d'appel d'offres, la reddition de comptes, la réalisation des travaux de développement et les tests effectués sur le système informatique.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mars à novembre 2024. Ils portent sur la période du 1^{er} janvier 2013 au 30 juin 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique des problèmes rencontrés dans le système informatique. Nous avons plutôt effectué un échantillonnage par choix raisonné afin de décrire les problèmes informatiques qui persistaient en septembre 2024.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des ministères et des organismes publics qui entreprennent un projet de transformation numérique, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qui doivent être pris en compte.

Rôles et responsabilités de l'entité

La SAAQ a pour mission de protéger la personne contre les risques liés à l'usage de la route.

Elle a notamment pour fonctions :

- d'administrer, en qualité de fiduciaire, le Fonds d'assurance automobile du Québec ;
- d'appliquer le Code de la sécurité routière, notamment en ce qui a trait à l'immatriculation des véhicules routiers, aux permis, aux normes de sécurité routière concernant les véhicules ainsi qu'aux obligations en cas d'accident ;
- d'assurer la surveillance et le contrôle du transport routier des personnes et des biens sur route et en entreprise ;
- d'exécuter tout autre mandat qui lui est donné par la loi ou par entente avec le gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ou la Ville de Montréal.

Dans le cadre de ses fonctions, elle peut notamment :

- percevoir les droits, les frais, les contributions d'assurance et les contributions des automobilistes au transport en commun ainsi que toutes taxes relatives à l'immatriculation d'un véhicule ;
- percevoir les droits, les frais et les contributions d'assurance relatives à la délivrance d'un permis ;
- percevoir la contribution d'assurance relative au transport rémunéré de personnes par automobile.

Problèmes informatiques recensés par la SAAQ selon leur priorité

Priorité	Critères	Données disponibles
Très élevée	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arrêt ou dégradation importante d'un service lié à la mission de la SAAQ ■ Répercussions significatives sur les usagers de la route 	<p>43 incidents informatiques touchant surtout la facturation, les permis de conduire et les immatriculations ont été répertoriés.</p> <p>En date du 1^{er} septembre 2023, l'ensemble de ces incidents avaient été corrigés selon les données de la SAAQ.</p>
Élevée	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arrêt ou dégradation importante d'un service lié à la mission de la SAAQ ■ Répercussions limitées sur les usagers de la route 	<p>17 500 incidents informatiques regroupés en 1 044 problèmes et touchant surtout la facturation, les permis de conduire et les immatriculations ont été répertoriés.</p> <p>Au 1^{er} septembre 2024, un peu plus de 100 problèmes restaient à résoudre.</p>
Moyenne	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dégradation minimale d'un service ou incident touchant un nombre limité d'utilisateurs qui ne met pas en péril la mission de la SAAQ 	<p>6 800 incidents informatiques regroupés en 166 problèmes ont été répertoriés.</p> <p>Au 1^{er} septembre 2024, 37 problèmes restaient à résoudre.</p>
Basse	<ul style="list-style-type: none"> ■ Événement qui affecte peu les services de la SAAQ ou qui peut être contourné 	<p>1 145 incidents informatiques regroupés en 10 problèmes ont été répertoriés.</p> <p>Au 1^{er} septembre 2024, 5 problèmes restaient à résoudre.</p>

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

Résultats des indicateurs de gestion du programme CASA

Les résultats des indicateurs de gestion du programme CASA étaient présentés dans les redditions de comptes effectuées par la direction du programme auprès du comité de direction, du comité conjoint de suivi du programme CASA et du conseil d'administration de la SAAQ.

Indicateurs	2018		2019		2020			2021			2022							
	Juin	Décembre	Février	Mars	Juin	Décembre	Mars	Septembre	Octobre	Décembre	Mars	Juin						
Évaluation globale	Évaluation de l'avancement du programme dans son ensemble	2	2	3	3		3	3		1	2	1	1	1	1	1	1	2
Bénéfices	Évaluation de la probabilité que les bénéfices prévus se réalisent ou non	1		1	1	1	1	2		2	2	1	1	1	1	1	1	1
Facteurs bloquants	Présence d'éléments bloquant la réalisation du programme CASA	3		4	1	0	3	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gestion du contrat	Évaluation des risques liés à la gestion du contrat entre l'Alliance et la SAAQ	1		1	1	1	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Indice de performance des coûts	Évaluation quantitative du respect du budget basée sur les sommes dépensées par rapport au taux d'avancement des travaux	2		3	3		3			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Indice de performance des délais	Évaluation quantitative du respect des délais basée sur le taux d'avancement des travaux par rapport à ce qui était prévu dans la planification	2		2	2		2			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Portée	Évaluation du respect de la portée du projet	1		1	1	1	1	3		1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ressources humaines (SAAQ)	Évaluation des enjeux liés aux ressources humaines de la SAAQ ou de l'Alliance travaillant sur le programme CASA basée notamment sur le nombre de postes critiques non comblés	2		3	3	3	1	1	1	1	3	2	3	3	3	3	3	3
Ressources humaines (Alliance)		2		3	3	3	2	2	1	1	3	2	2	3	3	3	3	3
Risques	Évaluation des risques du programme CASA basée sur le cadre de gestion intégrée des risques de la SAAQ	2					2	2	2	1	3	2	3	3	3	3	3	3

□ Absence d'indicateur dans la reddition de comptes

0 Aucun enjeu

1 Progression correspondant à ce qui était prévu

2 Résultat satisfaisant, mais présentant une faible marge de manœuvre

3-4 Résultat moindre que prévu (avec ou sans plan d'action)

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la SAAQ.

