

Ordonnances et recommandations formulées à la présidente-directrice générale par intérim de la Société de l'assurance automobile du Québec concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263

N° de l'ordonnance : 2026-01

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 29, 31, 53 et 55

1. APERÇU

Le 20 février 2025, la vérificatrice générale du Québec a déposé à l'Assemblée nationale du Québec un rapport d'audit de performance intitulé *CASA/SAAQclic : coûts, échéanciers et qualité*¹.

Le 24 février 2025, la présidente du Conseil du trésor, par les pouvoirs qui lui sont conférés², a mandaté l'Autorité des marchés publics (AMP) afin qu'elle intervienne auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour examiner le processus d'attribution et l'exécution des contrats conclus dans le cadre du projet CASA/SAAQclic.

Les 10 et 24 avril 2025, l'AMP a rendu deux ordonnances concernant le projet CASA/SAAQclic³.

Le 20 octobre 2025, l'AMP a transmis à la présidente-directrice générale par intérim de la SAAQ ses principaux constats de fin d'examen et a invité la SAAQ à lui présenter ses observations sur ces constats, par écrit, pour le 30 octobre 2025. Cette échéance a été prolongée au 10 novembre 2025, à la demande de la SAAQ. De plus, l'AMP a indiqué qu'elle pourrait conclure que la SAAQ n'a pas agi ou n'agit pas conformément au cadre normatif auquel elle est soumise, en lui mentionnant les pouvoirs dont elle pourrait se prévaloir et en lui précisant que si une décision devait être rendue, elle serait publique, tel que l'édicte le législateur.

Maintenant qu'elle a terminé sa vérification et recueilli les observations de la SAAQ à l'égard de ses constats, l'AMP peut exposer, dans la présente décision, l'ensemble des manquements au cadre normatif qu'elle a constatés, à savoir :

- Une planification déficiente à plusieurs égards, notamment quant à l'évaluation des besoins, l'analyse du marché et l'estimation des coûts.
- Des irrégularités dans la formation et les travaux du Comité de sélection.
- La modification d'éléments essentiels du contrat-cadre qui a changé la nature et le coût des travaux.
- Le fractionnement des besoins pour éviter de se conformer aux obligations de reddition de compte.
- Un manque de transparence à l'égard des contrats connexes.

¹ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025, Québec, Vérificateur général du Québec, février 2025, en ligne : https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/212/VGQ_Fevr2025_web.pdf.

² RLRQ, c. A-33.2.1, art. 53.

³ Ordonnances 2025-01 et 2025-02, en ligne : <https://www.amp.quebec/decisions-rendues/ordonnances>.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

Les questions sur lesquelles l'AMP doit se prononcer sont les suivantes :

1. La SAAQ a-t-elle réalisé une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins préalablement à la publication des appels d'offres ?
2. Les processus d'adjudication du contrat-cadre, de la rédaction des documents d'appel d'offres à l'évaluation des soumissions, respectaient-ils le cadre normatif ?
3. Les modifications apportées au contrat-cadre découlant de la transaction sont-elles accessoires ?
4. La SAAQ a-t-elle fractionné ses besoins concernant les avenants 1 et 2 ? De surcroît, a-t-elle procédé à des modifications non accessoires du contrat-cadre lors de la conclusion des avenants 1, 2 et 3 ?
5. La SAAQ a-t-elle manqué à ses obligations de reddition de compte en lien avec la modification d'un contrat ?
6. La SAAQ a-t-elle respecté le principe de transparence et celui de saine gestion des fonds publics en concluant les contrats connexes ?

3. CONTEXTE

La SAAQ est un organisme public au sens de l'article 4 alinéa 1(4) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁴ (LCOP). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, la SAAQ est notamment tenue de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent. En tant que société d'État, la SAAQ doit également respecter certaines obligations, telles que celles mentionnées dans la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*⁵.

Contexte spécifique ayant conduit à la conclusion du contrat-cadre

Face à un constat d'obsolescence de son environnement technologique et d'impossibilité de mettre à jour certains éléments critiques soutenant ses systèmes de mission⁶, la SAAQ a décidé de moderniser ses systèmes informatiques pour sécuriser la continuité de ses opérations. De 2005 à 2011, les équipes de la SAAQ ont ainsi travaillé à la mise en œuvre d'un plan de pérennité pour la période 2012-2022, pour le secteur Rénovation de l'accès au réseau routier (Réno-ARR).

Au cours de ces travaux, la SAAQ a constaté que d'autres secteurs devaient aussi faire l'objet d'une modernisation technologique au cours des années suivantes. L'idée de concevoir une SAAQ intégrée a alors émergé. L'un des souhaits de la SAAQ était d'avoir un seul dossier client pour l'ensemble des lignes d'affaires. La rénovation par secteur a ainsi évolué vers une transformation numérique complète de l'organisation.

Durant cette période, la SAAQ a entamé des démarches auprès du Conseil du trésor visant l'obtention d'allègements à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*⁷. Ces allègements concernaient notamment les règles relatives aux demandes d'autorisation de projets, de même que celles relatives aux outils de gestion des ressources informationnelles.

⁴ RLRQ, c. C-65.1.

⁵ RLRQ, c. G-1.02.

⁶ Computer Associates, fournisseur du système d'exploitation DOS de la SAAQ, avait annoncé que le DOS ne serait plus soutenu à partir de 2016.

⁷ RLRQ, c. G-1.03.

Le 18 février 2014, la SAAQ a obtenu l'approbation du Conseil du trésor⁸. Afin de respecter ses engagements envers celui-ci, elle a adopté, le 7 mai 2014, sa *Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles*.

En mars 2014, la SAAQ a publié un avis d'appel d'intérêt⁹ ayant pour but de solliciter le marché afin d'obtenir de l'information sur les progiciels financiers. Cette démarche avait pour objectif d'analyser les solutions commerciales disponibles en tant qu'alternatives au développement maison, qui en était alors à la phase conceptuelle, pour combler les besoins fonctionnels de la SAAQ dans le domaine financier.

Le 12 mai 2014, à la date limite de réception des offres, cinq fabricants de progiciels avaient manifesté leur intérêt : Infor (Canada) ULC, Oracle Canada ULC, SAP Canada inc. (SAP), Médiosolution (2009) inc. et Microsoft Canada inc. Entre le 29 mai et le 20 juin 2014, tous les fabricants ont fait une présentation de leur progiciel de gestion financière¹⁰ devant un nombre variable de membres du personnel de la SAAQ. Une cellule de 17 personnes, incluant trois acteurs clés du projet CASA/SAAQclic, a toutefois assisté à toutes les présentations.

Ainsi, selon la ligne du temps transmise à l'AMP par la SAAQ dans le cadre de la vérification, le *Plan de pérennité 2012-2022* a été mis sur pause pour faire place aux travaux de positionnement PGI (progiciel de gestion intégré), qui se sont déroulés du 5 août au 18 décembre 2014. Or, plusieurs événements ont teinté cette étape importante de l'évaluation des besoins, comme le démontre la prochaine section.

4. ANALYSE DE L'AMP

4.1 La SAAQ a-t-elle réalisé une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins préalablement à la publication des appels d'offres ?

L'AMP considère que la SAAQ a créé un environnement qui a teinté l'exercice d'évaluation de ses besoins. En permettant l'implication de SAP dans les travaux de positionnement PGI à l'insu des autres concurrents, la SAAQ a conféré un avantage certain à cet éditeur.

La participation de SAP ne s'est pas limitée à procurer de l'information à la SAAQ dans le cadre de l'exercice concernant les progiciels de gestion financière, elle a aussi permis à SAP de bénéficier d'informations significatives avant ses concurrents. La phase d'évaluation des besoins est cruciale pour tout processus contractuel et, à la lumière de son examen, l'AMP conclut que la SAAQ, contrairement à ce qu'elle affirme dans ses observations¹¹, ne l'a pas effectuée de façon adéquate et rigoureuse.

4.1.1 Droit

Tout processus contractuel doit être considéré comme un ensemble cohérent, constitué des principes régissant sa passation, tel qu'énoncé à l'article 2 de la LCOP, ainsi que des obligations qui définissent le cadre normatif. Tout manquement à l'une de ces composantes compromet l'intégrité du processus, essentielle pour bénéficier des avantages que les marchés publics peuvent offrir. Ainsi, un processus dont l'intégrité est préservée permet l'atteinte des objectifs fondamentaux que sont la protection de l'intérêt collectif et la saine gestion des fonds publics.

⁸ C.T. général 213662 du 18 février 2014.

⁹ Avis d'appel d'intérêt AINT-025, publié au SEAO le 28 mars 2014 sous le numéro de référence 745887.

¹⁰ Logiciel intégré qui permet de gérer l'ensemble des opérations financières d'une organisation, telles que la comptabilité, la gestion budgétaire, la trésorerie et les rapports financiers, de façon centralisée, automatisée et conforme aux normes.

¹¹ La SAAQ a fait valoir dans ses observations qu'elle a documenté sa démarche et que celle-ci a été suivie par la Direction de la vérification interne et de la vérification des programmes, laquelle a conclu que la démarche avait été réalisée selon les règles de l'art.

La transparence des processus contractuels est l'un des principes fondateurs qui guident la passation des contrats publics¹². Cette obligation de transparence revêt une grande importance : elle permet de maintenir la confiance du public ainsi que celle des différents acteurs des marchés publics envers les processus contractuels des organismes.

Le principe de transparence s'applique notamment à l'accès aux renseignements pertinents se rapportant au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat ainsi qu'à la procédure suivie par les organismes publics, mais aussi au comportement des intervenants impliqués dans ces processus.

De surcroît, l'article 2 alinéa 1(4) de la LCOP prévoit l'obligation, pour tout organisme public, d'évaluer ses besoins avant de lancer un processus de passation d'un contrat public. Une telle évaluation comporte trois volets : l'identification ou la définition des besoins, l'analyse du marché visé et l'estimation du montant de la dépense. La jurisprudence reconnaît aux organismes publics une large discrétion dans le cadre de cet exercice, afin qu'il réponde à leurs besoins. La Cour suprême, dans l'arrêt *Martel*¹³, précise que « l'administration adjudicative a le droit, en établissant le dossier d'appel d'offres, de stipuler des conditions et des restrictions et de s'accorder des privilèges »¹⁴.

Néanmoins, cette discrétion relative à l'évaluation des besoins n'est pas absolue : les organismes ont un devoir de protéger l'intérêt collectif, tout en favorisant la libre concurrence en recourant aux appels d'offres publics. Ainsi, une évaluation des besoins adéquate et rigoureuse doit être réalisée de façon neutre et objective pour respecter les grands principes qui régissent les marchés publics.

Identification du besoin

Dans le cadre d'un projet de transformation majeure, affectant les fonctions essentielles et stratégiques au cœur de ses activités, l'organisme doit d'emblée avoir une connaissance approfondie de ses façons de faire, des systèmes en place et des objectifs à atteindre au terme du projet. Il en va de même pour la stratégie contractuelle à mettre en œuvre pour le réaliser.

Lorsque l'expertise d'un organisme est insuffisante pour réaliser adéquatement un tel exercice, il peut s'adjoindre les services d'une firme spécialisée pour l'accompagner tout au long du processus. Cette firme aura alors accès à des renseignements cruciaux, possiblement sensibles, notamment quant au processus de passation qu'entend lancer l'organisme.

Par conséquent, ces renseignements sont susceptibles d'avantager la firme de façon directe, par sa participation à l'élaboration de la stratégie ou à la détermination des besoins, ou de façon indirecte, par l'obtention de connaissances dont les concurrents ne pourront pas bénéficier. Ainsi, si la participation d'une telle firme au processus en vue de l'octroi d'un contrat est permise, l'organisme se doit d'agir pour préserver l'équité entre les soumissionnaires. Dans un tel contexte, les organismes publics ont l'obligation de préserver le principe de traitement intègre et équitable des concurrents et doivent adopter une approche proactive à cet égard.

Le principe d'équité impose que l'organisme ne favorise aucun soumissionnaire au détriment d'un autre. Ils doivent tous disposer des mêmes informations essentielles au moment de déposer leur offre afin d'être sur un pied d'égalité quant à leurs chances de contracter avec l'État. Ce n'est qu'à cette condition que l'équité entre les participants est respectée.

¹² Art. 2 al. 1(1) de la LCOP.

¹³ *Martel building LTD c. Canada*, 2000 CSC 60.

¹⁴ *Id.*, par. 89.

Une disparité informationnelle ne rend toutefois pas automatiquement le processus inéquitable. Certains avantages commerciaux liés à la position d'un fournisseur en place sont inhérents et ne peuvent être entièrement éliminés par l'obligation d'information de l'organisme public. Cependant, l'organisme doit fournir tous les renseignements pertinents qu'il contrôle afin d'assurer une saine concurrence. Enfin, la participation à un appel d'offres comporte des risques inhérents pour les entreprises, mais ces risques doivent demeurer raisonnables.

4.1.2 Faits

Positionnement PGI

Dès juillet 2014, la SAAQ a fréquemment échangé avec SAP, l'une des entreprises ayant manifesté son intérêt à lui fournir un progiciel financier, concernant le positionnement PGI. Les discussions traitaient de l'envergure du mandat envisagé et des activités à planifier. Des ateliers ont également eu lieu. Dans le cadre de ces échanges, plusieurs documents, contenant notamment les scénarios d'affaires du secteur Fonds d'assurance, ont été transmis à SAP. La SAAQ a même organisé, exclusivement pour SAP, la visite de l'un de ses plus gros centres de services, à Montréal. La firme était accompagnée des membres du Comité de positionnement PGI, comité chargé de valider les scénarios d'affaires du secteur Réno-ARR.

Un document intitulé *Manuel d'organisation de projet – Positionnement d'un PGI*, daté du 22 septembre 2014, permet de constater que les travaux prévus étaient exécutés de concert avec SAP, déjà fournisseur de la SAAQ à ce moment.

Le 23 septembre 2014, la SAAQ a envoyé une lettre à chacun des cinq fabricants de progiciels de gestion financière qui s'étaient manifestés à la suite de l'avis d'appel d'intérêt. Cette lettre les informait que la SAAQ s'apprêtait à commencer un exercice visant à établir la stratégie soutenant l'acquisition du progiciel. La lettre précisait que cet exercice serait réalisé avec le matériel que possédait déjà la SAAQ (outils, progiciels, installations et licences). L'AMP constate que cet exercice reposait donc sur du matériel du fabricant SAP déjà présent dans l'environnement technologique de la SAAQ, soit SAP Finance implanté en 2008.

Par la suite et tout au long de l'automne 2014, la preuve obtenue par l'AMP démontre que les démarches se sont poursuivies, en collaboration entre la SAAQ et SAP, notamment quant aux travaux liés au coût total de propriété (CTP)¹⁵, à l'analyse des besoins de la SAAQ et de ses scénarios d'affaires, et à l'évaluation de progiciels génériques (sans personnalisation). La SAAQ a même visité plusieurs entreprises qui utilisaient un PGI de SAP dans le cadre de leurs activités, ainsi que les bureaux de cette dernière.

L'AMP a par ailleurs constaté, dans la documentation préparée pour la tenue d'une rencontre du Conseil d'administration de la SAAQ le 30 octobre 2014, que pour la SAAQ, les solutions les plus prometteuses comme alternatives au développement maison étaient des suites progicielles intégrées, car elles offraient des fonctions additionnelles aux fonctions financières et que la stratégie d'appel d'offres devrait prévoir cet élargissement de la portée du projet.

¹⁵ Le coût total de propriété (CTP) représente l'ensemble des coûts liés au cycle de vie d'une solution PGI, incluant l'acquisition, l'implantation, la personnalisation, la maintenance, les mises à jour, la formation des utilisateurs et les coûts d'exploitation. Le CTP permet d'évaluer le coût réel global d'une solution, au-delà de son prix d'achat initial.

En novembre 2014, la SAAQ a produit un bilan qui marque un moment décisif dans l'étape de l'évaluation de ses besoins. Il y était mentionné que :

- La SAAQ avait vu peu de PGI adaptés à des processus de mission de type « service à la clientèle » tel que l'accès au réseau routier (ARR).
- Elle se demandait si sa stratégie d'évolution des affaires allait coïncider avec le « *roadmap* »¹⁶ de l'éditeur PGI.
- Elle était d'avis que l'implémentation d'un PGI devrait se faire selon les standards du logiciel, sans personnalisation majeure, soit en utilisant les fonctionnalités du PGI telles que fournies par l'éditeur, sans ajouter de développements propres à la SAAQ.
- Il n'était pas nécessaire de réaliser une cartographie détaillée des processus avant de commencer le projet.
- La sélection d'un PGI était avant tout un choix d'affaires.
- Le choix d'un bon intégrateur était primordial.

La SAAQ avait alors entre les mains le résultat de grilles d'appariement¹⁷ et, selon l'analyse jointe aux grilles, le niveau d'appariement du PGI de SAP était « assez élevé », notamment grâce aux grandes capacités de configuration de la solution.

Le 3 décembre 2014 marque un autre jalon dans le processus du positionnement PGI. La SAAQ a transmis une lettre aux cinq fournisseurs qui avaient répondu à l'avis d'appel d'intérêt. Elle y énonçait un besoin supplémentaire qui requerrait d'évaluer l'apport et la portée d'un PGI pour d'autres services d'affaires, élargissant ainsi la portée de la demande d'information initiale qui visait seulement un progiciel financier. La lettre mentionnait également que les scénarios d'affaires de la SAAQ leur seraient acheminés sous peu, accompagnés d'un questionnaire. Les fournisseurs devaient répondre en indiquant les capacités de réalisation de la solution proposée et des modules utilisés, ainsi que l'identification de ce qui devrait être effectué par le biais d'un développement informatique. La SAAQ conviait les fournisseurs dans ses bureaux, un à un, pour leur présenter les scénarios d'affaires et poser des questions sur leur solution, notamment afin d'évaluer l'apport et la portée d'un progiciel de gestion intégré. Les questionnaires ont été transmis aux fournisseurs quelques jours plus tard.

Le 8 décembre 2014, SAP a fait une présentation à la SAAQ. Cette présentation, à laquelle assistaient notamment trois vice-présidents de la SAAQ, portait sur la compréhension de SAP quant à l'état des systèmes informatiques désuets de la SAAQ et sur la recommandation d'implanter un PGI pour permettre à la SAAQ d'atteindre l'ensemble de ses objectifs.

En résumé, l'AMP retient de cette présentation les éléments suivants, exprimés par SAP :

- Le projet comprenait trois livraisons.
- La plateforme SAP était déjà en place à la SAAQ, ce qui contribuait au succès du projet.
- Quarante-deux participants de la SAAQ et seize employés de SAP avaient participé activement, à l'automne 2014, à des ateliers de travail pour mieux comprendre comment un PGI pourrait répondre aux scénarios d'affaires clés.

¹⁶ Ce terme réfère à la planification détaillée d'un projet d'implantation.

¹⁷ Un exercice d'appariement fait référence à l'adéquation entre la solution commerciale qu'est un PGI et les besoins spécifiques de la SAAQ (processus d'affaires, environnement réglementaire, etc.).

- SAP avait eu accès à un portrait d'ensemble des infrastructures de production de la SAAQ.
- SAP offrait « la seule solution qui répond à l'ensemble des besoins de la SAAQ dans les domaines de la gestion de leurs partenaires d'affaires (vue 360). La solution SAP offre une seule version de la vérité. »
- Le parcours de SAP à la SAAQ depuis 2006 était évoqué ainsi : « Nous avons parcouru un bon bout de chemin ensemble », ce qui incluait l'implantation de SAP Finance en 2008 et son implication dans les travaux des derniers mois.
- SAP s'engageait pleinement à assurer la réussite du projet PGI de la SAAQ et se réjouissait de prendre part au projet de transformation de la SAAQ.

Enfin, dans un sommaire exécutif remis au Comité directeur du plan de pérennité daté du 16 décembre 2014, il était mentionné que les divers constats découlant des travaux qui s'étaient déroulés de septembre 2013 à juin 2014 démontraient « la nécessité de positionner une architecture de solution avec une assise majeure utilisant un PGI versus une architecture de solution basée sur du développement maison appuyé par un ensemble de progiciels génériques (BOB)¹⁸ ».

Le Comité directeur du plan de pérennité a alors terminé les travaux associés à l'appel d'intérêt avec les autres fournisseurs du volet financier pour compléter l'analyse du positionnement PGI, commencer les activités au soutien nécessaires à la réalisation d'un éventuel appel d'offres et soumettre le tout au Comité de direction de la SAAQ.

Choix du PGI

Le 19 janvier 2015, les membres du Comité de direction de la SAAQ se sont prononcés à l'unanimité en faveur de l'acquisition d'un PGI et ont confirmé qu'ils entendaient avoir recours à la stratégie présentée. Le Comité des technologies de l'information de la SAAQ a également recommandé que le Conseil d'administration entérine le positionnement du Comité de direction quant à la poursuite des travaux du plan de pérennité par l'implantation d'un PGI.

Les 5, 6 et 16 février 2015, Oracle, Infor et Médiasolution ont chacun présenté à la SAAQ les résultats de l'appariement de leur solution, alors que SAP et Microsoft ne se sont pas livrés à l'exercice. Dans un courriel explicatif daté du 8 janvier 2015, Microsoft s'est désistée pour la présentation, mais a assuré qu'elle déposerait une réponse quant à la demande de la SAAQ d'évaluer l'apport et la portée d'un PGI pour d'autres services d'affaires¹⁹. En ce qui concerne SAP, la SAAQ avait considéré que le travail demandé avait déjà été réalisé, notamment grâce aux travaux effectués à l'automne 2014.

Lors de la séance du 26 février 2015, les membres du Conseil d'administration de la SAAQ ont officiellement adopté le positionnement stratégique de l'utilisation d'un PGI pour la poursuite des travaux du plan de pérennité.

Le 3 mars 2015, dans un bilan de la demande d'information, la SAAQ a fait état des résultats d'appariement des scénarios de « l'éditeur SAP » en le qualifiant de « mesure étalon » par rapport aux autres fournisseurs. L'AMP a constaté que dans la synthèse de la compilation des grilles d'appariement remplies ou validées par les éditeurs, la solution Infor a obtenu les meilleurs

¹⁸ Un développement informatique basé sur le *Best of breed* (BOB) consiste à sélectionner et à intégrer les meilleurs logiciels ou solutions disponibles sur le marché pour répondre de manière optimale à chaque besoin spécifique d'un système ou d'un processus, comparativement à une solution unique ou intégrée pour tous les besoins. Ce modèle privilégie les outils spécialisés qui excellent dans leur domaine.

¹⁹ Une présentation du 3 mars 2015 confirme que Microsoft a remis à la SAAQ les grilles d'appariement remplies, mais qu'elle s'est désistée pour la présentation.

résultats, SAP arrivant en troisième position. Fait à noter, une mise en garde inscrite au bilan indiquait : « (c) sont les éditeurs qui ont complété les grilles d'appariement à l'exception de l'éditeur SAP qui a validé les grilles complétées par la SAAQ ».

4.1.3 Analyse

Le projet de transformation entrepris par la SAAQ était colossal. Il ne s'agissait pas d'une démarche contractuelle standard, mais d'un besoin à combler de grande envergure qui nécessitait une analyse approfondie et une préparation rigoureuse.

Pour un fournisseur, s'engager dans un partenariat de plusieurs mois afin de contribuer à un tel exercice et d'approfondir la compréhension de l'éventail et de la complexité des besoins de l'organisation représentait un investissement considérable. Mais vu la complexité de l'appel d'offres à venir, ce délai supplémentaire consacré à l'appropriation des besoins de la SAAQ pour un seul des fournisseurs, soit SAP, constituait aussi un avantage qu'aucun autre concurrent n'a obtenu.

La présentation qu'a livrée SAP à la SAAQ le 8 décembre 2014 est révélatrice. Un nombre important d'employés de SAP ont contribué et participé aux travaux de positionnement PGI en collaboration avec la SAAQ et un rapport détaillé a été présenté en exclusivité à trois vice-présidents de la SAAQ lors de cette rencontre. L'AMP considère que cette présentation s'apparentait à une proposition commerciale. Les autres éditeurs PGI n'ont pas eu d'opportunité semblable, alors même que la SAAQ s'apprêtait à entamer les démarches du processus d'adjudication.

Pour l'AMP, SAP a conservé sa situation avantageuse lors de l'exercice des grilles d'appariement :

- Pour remplir les grilles de cinq scénarios d'affaires sélectionnés de concert par SAP et la SAAQ, cette dernière a donné à SAP l'accès à son infrastructure technologique. Ce choix n'a été proposé à aucun autre éditeur.
- Alors que la SAAQ n'a accordé qu'un délai de 48 jours aux autres éditeurs, en pleine période des fêtes de fin d'année 2014, l'exercice de positionnement PGI a duré quatre mois et a permis à SAP de collaborer avec la SAAQ aux fins de remplir les grilles d'appariement sur une période deux fois plus longue que celle accordée aux concurrents.
- La SAAQ a confirmé à SAP qu'étant donné les ateliers effectués à l'automne 2014, elle n'avait pas à resoumettre son offre de solution ni à faire une présentation en janvier 2015. Le travail était considéré comme complété.

Analyse du marché

En ce qui concerne l'analyse du marché, la vérification de l'AMP a révélé que la SAAQ n'avait effectué aucune démarche soutenant la possibilité d'utiliser une solution *Best of breed* (BOB) avant que le Conseil d'administration adopte le positionnement officiel PGI, le 26 février 2015. Ce n'est qu'en mars 2015 que la SAAQ a produit un document pour justifier son choix.

De plus, bien que certains documents aient mentionné que deux visites pour un éditeur PGI autre que SAP devaient être effectuées, la SAAQ n'a pas été en mesure de fournir à l'AMP de l'information concernant ces visites. Par ailleurs, la documentation produite après l'adoption du positionnement PGI ne mentionnait plus ces démarches.

La SAAQ a donc effectué une analyse du marché axée uniquement sur l'offre de produits et de services de SAP. Elle a même relayé à SAP une partie des responsabilités qui lui revenaient à ce titre. Bien que la SAAQ ait affirmé, dans le cadre de ses observations, que ni la loi ni les règlements ne prescrivent comment procéder à une évaluation préalable et rigoureuse de ses besoins, l'AMP considère que la législation n'a pas à détailler chaque étape de la démarche, mais à en encadrer les principes. Il est attendu qu'une telle évaluation soit réalisée avec rigueur et dans le respect des objectifs du cadre normatif, même en l'absence d'instructions exhaustives. L'AMP conclut que la SAAQ n'a pas fait une analyse du marché sérieuse et documentée, et qu'elle n'a pas agi de façon neutre et objective.

La lettre d'information transmise aux autres fabricants à la suite de la demande d'information, en septembre 2014, concernait un progiciel de gestion financière. Non seulement les travaux ont convergé vers un progiciel de gestion intégré, mais rien dans la lettre transmise aux autres soumissionnaires potentiels ne laissait présager que les ressources d'un éditeur participeraient activement à l'évaluation des besoins de la SAAQ. Dans ce contexte, l'AMP ne peut pas conclure, à l'instar de la SAAQ dans ses observations, que cette dernière a agi de manière transparente ni tirer d'inférence du fait qu'aucune plainte n'a été reçue des autres soumissionnaires potentiels. En effet, comme ces derniers ne savaient pas que SAP prendrait part à l'exercice tenu à l'automne 2014, ils ne pouvaient déposer de plaintes à cet égard.

Questionnée quant au paiement des travaux effectués par SAP, la SAAQ a mentionné à l'AMP qu'aucun contrat n'avait été spécifiquement conclu pour le mandat de positionnement PGI. Les travaux s'appuyaient sur la conclusion d'un contrat de licence SAP conclu en 2008 et permettant, selon la SAAQ, cette ouverture.

De même, la SAAQ a mentionné n'avoir aucune dépense en lien avec SAP pour la période visée ni aucune feuille de temps pour les ressources de SAP ayant participé aux ateliers du mandat de positionnement PGI. La SAAQ aurait donc bénéficié des services offerts par SAP à titre gratuit.

Pourtant, selon les estimations de la SAAQ, l'exercice effectué à l'automne 2014 représentait des efforts considérables d'environ 900 jours/personne, estimés à 535 000 \$. Dans le cadre de ses observations, la SAAQ a soumis à l'AMP que ces montants semblaient faire état des coûts internes à la SAAQ et non de ceux de SAP, sans toutefois fournir de preuve supplémentaire à cet effet.

Enfin, l'AMP a obtenu la confirmation que SAP n'avait pas facturé la SAAQ pour les travaux effectués durant le mandat de positionnement PGI (ateliers, évaluation du coût total de propriété, organisation des visites d'entreprises, etc.). Cette démarche s'inscrivait dans des travaux de type « prévente » qui, selon SAP, n'étaient jamais facturés.

Estimation des coûts

La vérification de l'AMP a révélé que les montants estimés inscrits dans la demande d'autorisation déposée au Conseil du trésor, soit 125 millions \$²⁰, provenaient de la présentation effectuée par SAP dans les locaux de la SAAQ le 8 décembre 2014. Aucune analyse ou documentation interne supplémentaire n'a été rendue disponible à l'AMP. Quelques évaluations de coûts ont été effectuées, mais aucune ne soutient les montants inscrits dans le C.T. 214920 ni le montant du contrat conclu.

Dans ses observations, la SAAQ affirme que cette estimation n'était qu'un indicateur préliminaire et qu'elle a choisi de compter sur l'expertise des intégrateurs pour établir les efforts financiers requis en fonction de la solution qu'ils allaient proposer dans les étapes subséquentes du processus contractuel.

En résumé, la vérification de l'AMP a permis de confirmer qu'au cours de l'automne 2014 :

- La SAAQ a mentionné SAP à titre d'« éditeur PGI » et l'a considérée comme « mesure étalon ».
- La SAAQ a organisé plusieurs ateliers avec SAP afin d'établir les différents scénarios opérationnels qui devaient être couverts par l'éditeur du PGI.
- La SAAQ a rencontré des représentants de SAP à de nombreuses reprises dès l'été 2014.
- La SAAQ a invité SAP à participer aux ateliers concernant les scénarios d'affaires et du fonds d'assurances.
- La SAAQ a invité SAP à visiter l'un de ses centres de services.
- SAP a fait plusieurs présentations de ses solutions informatiques au personnel de la SAAQ, outrepassant ainsi le mandat de positionnement PGI accordé.
- La SAAQ a pris part à des visites organisées par SAP afin que certains clients du fabricant partagent leur expérience.
- La SAAQ a travaillé en étroite collaboration avec SAP pour l'évaluation du coût total de propriété et la rédaction des grilles d'appariement soutenant le positionnement PGI. Le résultat de cet exercice a d'ailleurs servi d'argumentaire en faveur du choix technologique d'un PGI comparativement à un développement basé sur une stratégie *Best of breed* (BOB).
- SAP a effectué en grande partie l'évaluation des coûts liée à l'implantation d'un PGI.
- SAP a bénéficié d'un délai plus long que les autres éditeurs pour soumettre l'exercice d'appariement de sa solution.
- Aucun autre concurrent n'a bénéficié des mêmes avantages que SAP.

²⁰ C.T. 214920 du 21 avril 2015, qui avait pour but d'autoriser la SAAQ à conclure un contrat selon un processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières permettant d'assurer la qualité des produits et des services professionnels retenus pour la modernisation de ses systèmes, tout en respectant les principes énoncés à l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, déposé à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (CESIS) sous la cote 14_P-13.

4.2 Les processus d'adjudication du contrat-cadre, de la rédaction des documents d'appel d'offres à l'évaluation des soumissions, respectaient-ils le cadre normatif ?

Au terme de son examen, l'AMP constate que :

- La SAAQ a interprété certains éléments figurant à l'autorisation accordée par le Conseil du trésor²¹, allant ainsi au-delà du texte de l'autorisation accordée et dérogeant par conséquent au cadre normatif qui lui est applicable.
- Le processus de rédaction des documents d'appel d'offres et le processus d'adjudication n'ont pas été menés de façon indépendante, impartiale et confidentielle, portant ainsi atteinte à plusieurs des principes gouvernant la passation des contrats publics.
- Les documents d'appel d'offres contenaient des clauses de limitation. Toutefois, ces clauses portaient sur d'autres processus qui n'étaient pas liés aux travaux effectués par SAP dans le cadre des travaux de positionnement PGI décrits précédemment, alors qu'une telle clause aurait été nécessaire vu sa participation. Cela porte atteinte au principe du traitement intègre et équitable des concurrents.

4.2.1 Droit

Le cadre normatif prévoit un ensemble de règles qui gouvernent la passation des contrats publics. Un organisme public peut toutefois obtenir une dérogation du Conseil du trésor, en vertu de l'article 25 de la LCOP, afin de s'en écarter. Une telle approbation est encadrée et doit être interprétée restrictivement.

Les règles qui encadrent l'évaluation qualitative des offres ainsi que celles entourant la formation du Comité de sélection et le déroulement de ses travaux ont pour objectif de garantir l'objectivité et la confidentialité du processus.

D'abord, l'article 26 du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*²² (RCS) prévoit qu'un comité de sélection « doit être composé d'un secrétaire chargé d'en coordonner les activités et d'au moins trois membres ». La composition du Comité de sélection est encadrée par différentes règles qui visent à préserver l'indépendance et à favoriser l'objectivité de ses membres.

Ensuite, le premier alinéa de l'article 8 de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*²³ (Directive) établit clairement que les obligations qui y sont énumérées ont pour objectif de « favoriser la neutralité et l'objectivité lors de l'évaluation de la qualité des soumissions ».

Cette directive édicte des modalités s'inscrivant dans cet objectif :

- Seule une personne occupant un poste de cadre ou de professionnel au sein de l'organisme et ayant le statut de permanent ou équivalent, ou étant en voie d'acquiescer ce statut, peut agir à titre de secrétaire de comité de sélection.
- Le secrétaire du comité de sélection est responsable du processus d'évaluation de la qualité des soumissions par le comité et doit être consulté lors de la préparation des documents d'appel d'offres.

²¹ *Id.*

²² RLRQ, c. C-65.1, r. 4.

²³ C.T. 215 340 du 13 juillet 2015, art. 8.

- Au moins un des membres du comité doit être externe à l'organisme concerné par l'appel d'offres.
- Il ne doit y avoir aucun lien hiérarchique entre les membres d'un comité.
- Chaque membre d'un comité de sélection a la responsabilité d'analyser individuellement la qualité de chacune des soumissions conformes reçues avant que celles-ci soient évaluées par le comité.

D'une part, ces mesures favorisent la compétence du secrétaire de comité par l'acquisition des connaissances essentielles à l'exercice de son rôle et par le fait qu'il doive être consulté lors de la préparation des documents d'appel d'offres.

D'autre part, le respect de ces règles permet de préserver l'indépendance des membres d'un comité de sélection, notamment en favorisant les circonstances qui leur permettront d'évaluer les soumissions à l'abri d'influences, incluant celles qui peuvent émaner des autres membres du comité. En effet, l'existence de liens entre les membres peut affecter leur indépendance, d'où l'interdiction de liens hiérarchiques présente dans la Directive. La dynamique créée par les différentes personnalités présentes dans le comité peut elle aussi compromettre l'indépendance des membres, d'où l'importance que chacun procède d'abord à l'évaluation individuelle des soumissions. À cet égard, lors de la rencontre du Comité de sélection, le rôle du secrétaire est essentiel, puisqu'il est alors responsable de préserver l'indépendance acquise par le respect des règles précitées durant les délibérations du comité en s'assurant que chacun des membres est en mesure d'exprimer son opinion librement.

En outre, en amont de la tenue d'une rencontre du Comité de sélection, les membres doivent signer un formulaire d'engagement solennel par lequel ils s'engagent à agir avec impartialité et à préserver la confidentialité du processus. La confidentialité des documents et des autres informations se rapportant au processus est quant à elle préservée par les lignes internes de conduite²⁴ adoptées par l'organisme. Celles-ci doivent prévoir « les mesures prises pour s'assurer que, tant qu'ils ne sont pas rendus publics, un document d'appel d'offres ou tout autre document ou information qui y est relatif sont traités comme des documents confidentiels, notamment en limitant l'accès à ces documents et aux répertoires informatiques où ils sont entreposés aux seules personnes habilitées, et ce, sous le contrôle du gestionnaire responsable, et en sensibilisant le personnel qui a accès à ces documents à leur caractère confidentiel²⁵ ». Évidemment, les documents émanant du Comité de sélection font partie de cette catégorie.

Pour ce qui est des clauses de limitation, bien que leur utilisation ne soit pas encadrée par le cadre normatif, elles constituent un outil permettant aux organismes d'exclure un soumissionnaire lorsque celui-ci détient de l'information privilégiée qui lui permettrait d'obtenir un avantage concurrentiel dans le processus d'adjudication. Dans de telles circonstances et en l'absence d'autres mesures visant à limiter la possibilité qu'un soumissionnaire potentiel acquière de telles connaissances en amont, l'ajout d'une telle clause aux documents d'appel d'offres est essentiel au respect du traitement intègre et équitable des concurrents et à la saine concurrence des marchés publics.

²⁴ *Lignes internes de conduite concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction* énoncées à l'annexe 1 de la *Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction 52.01.0*, mise à jour le 10 mai 2016.

²⁵ *Op. cit.* note 23, art. 24.

4.2.2 Faits

Autorisation du Conseil du trésor

Le 21 avril 2015²⁶, le Conseil du trésor a autorisé la SAAQ²⁷ à conclure un contrat selon un processus d'appel d'offres comportant des modalités particulières. Dans le contexte de la demande, la SAAQ indiquait qu'elle souhaitait ainsi moderniser ses systèmes d'information en adoptant un PGI, jugé plus efficace que les développements maison ou qu'une approche *Best of breed* (BOB). Elle spécifiait que ce choix lui permettrait de réduire les risques liés au projet et d'accélérer la réalisation des bénéfices.

Au surplus, la SAAQ prétendait que cette approche favoriserait un remboursement plus rapide de son déficit de 218 millions \$ ainsi que la génération de 81 millions \$ pour l'État, et que cette orientation s'appuyait sur une étude stratégique rigoureuse et documentée.

La demande de la SAAQ soutenait également que les PGI étaient des solutions informatiques éprouvées, utilisées par de nombreuses organisations performantes, tant publiques que privées. Pour la SAAQ, le choix d'un PGI représentait une stratégie centrale dans la modernisation de ses systèmes d'information et couvrait une grande partie de ses besoins d'affaires. Toutefois, certains besoins demeureraient non couverts, ce qui entraînerait éventuellement des investissements additionnels. La SAAQ prévoyait tenir compte du degré de couverture de ses besoins dans l'évaluation des offres de chaque fournisseur afin de privilégier les solutions les plus complètes et les mieux adaptées.

Étant donné les frais récurrents associés à ces systèmes, la SAAQ avait aussi proposé une évaluation des offres sur une période de dix ans, plutôt que les cinq ans habituels, afin de mieux refléter les coûts réels d'acquisition, d'implantation et d'exploitation. Enfin, pour valoriser encore davantage la qualité dans l'analyse des propositions, le facteur K²⁸ utilisé dans le calcul du coût total de propriété (CTP) serait porté à 50 %, soulignant l'importance stratégique du PGI dans l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

Rédaction des documents d'appel d'offres

A. Les étapes

Pour encadrer cette démarche, la SAAQ a élaboré un processus d'appel d'offres en huit étapes (A à H) comportant des modalités particulières résumées ci-après :

Choix de l'éditeur PGI

- **Étape A :** Préqualification des éditeurs de PGI basée uniquement sur la qualité, sans enveloppe de prix.

Choix de l'intégrateur

- **Étape B :** Préqualification des firmes de services professionnels certifiées sur les éditeurs de PGI qualifiés à l'étape A, basée uniquement sur la qualité, sans enveloppe de prix.

²⁶ Demande préalablement autorisée par la présidente et cheffe de la direction le 13 avril 2015 et par le ministre des Transports le 15 avril 2015.

²⁷ *Op. cit.*, note 20.

²⁸ Les soumissions qui étaient jugées acceptables par la SAAQ voyaient leur prix ajusté en fonction de la note qualité obtenue et de la valeur du facteur K, un paramètre qui permet de pondérer le facteur qualité. Il détermine le niveau d'ajustement du prix, ce qui correspond en pourcentage à ce que la SAAQ était prête à payer de façon supplémentaire pour passer d'une soumission de 70 points à une soumission de 100 points. Le facteur K varie habituellement de 15 % à 30 % pour la plupart des contrats.

Choix d'une alliance éditeur-intégrateur

- **Étape C** : Appel d'offres combiné à trois volets (PGI, Services professionnels, Équipements), avec dépôt de devis et enveloppes de prix. C'est à cette étape que les alliances étaient formées, c'est-à-dire que l'on associait un éditeur à une firme de services professionnels (intégrateur). La SAAQ prévoyait à cette étape qu'une firme de services professionnels pouvait être certifiée pour plus d'un éditeur et faire partie de plus d'une alliance.
- **Étape D** : Évaluation de la qualité des offres – Tour 1, selon l'adéquation fonctionnelle. Cette étape permettait de mesurer le degré de couverture des besoins de la SAAQ. Aucune enveloppe de prix n'était ouverte à cette étape.
- **Étape E** : Évaluation de la qualité des offres – Tour 2, avec entrevues structurées et bancs d'essai avec le PGI en mode « vanille²⁹ » à partir des soumissions retenues à l'étape D. Il était mentionné dans l'appel d'offres : « [c]ette évaluation est faite par différents comités d'évaluation selon les domaines d'expertise et en respect des règles et principes des marchés publics ». Aucune enveloppe de prix n'était ouverte à cette étape.
- **Étape F** : Dialogue compétitif avec vérificateur externe. La SAAQ tenait des ateliers avec les alliances finalistes pour bonifier les offres, en présence d'un vérificateur externe. Ces échanges permettaient de clarifier la stratégie de déploiement et les efforts requis, d'identifier les risques et de proposer des mesures d'atténuation, et de préciser les besoins fonctionnels et les bénéfices attendus. À l'issue de ces ateliers, les alliances pouvaient ajuster leurs enveloppes de prix et déposer une nouvelle offre scellée.
- **Étape G** : Évaluation de la qualité des offres amendées.
- **Étape H** : Adjudication. La SAAQ prévoyait attribuer le contrat à l'alliance offrant la meilleure couverture des besoins, au coût total de propriété (CTP) le plus avantageux sur 10 ans, en tenant compte des prix soumis incluant les efforts requis des ressources internes. L'évaluation reposait sur des critères de qualité fonctionnelle, technique et professionnelle, pondérés par un facteur K porté à 50 % afin de valoriser les solutions les plus stratégiques, même si leur coût initial était plus élevé.

B. Clause de partage de risques

Le volet « Partage de risques » du projet était structuré en forfaits correspondant à des livrables précis, selon le mode de développement Agile. La SAAQ prévoyait payer l'alliance à chaque livrable, et ce, conditionnellement à l'atteinte des critères de performance qui seraient définis dans le devis d'appel d'offres. Si ces critères n'étaient pas respectés, des pénalités seraient appliquées et l'alliance devrait alors apporter les correctifs requis. Les critères seraient mesurables, vérifiables et tiendraient compte des efforts des ressources internes.

²⁹ Mode vanille : état d'un logiciel, d'un système ou d'une application dans sa version d'origine, sans aucune modification ou personnalisation, ni ajout de modules ou d'extensions. Ce mode est souvent utilisé comme référence pour les tests, les audits ou les comparaisons, garantissant une base stable et conforme aux spécifications initiales du fournisseur.

C. Clauses de limitation

Les documents d'appel d'offres prévoyaient des clauses visant à limiter la participation des fournisseurs ou des prestataires à certaines étapes de l'appel d'offres, selon leur implication dans d'autres processus que celui concerné. Toutefois, aucun des processus identifiés dans ces clauses n'était lié aux travaux effectués par SAP dans le cadre des travaux de positionnement PGI décrits précédemment.

Phase d'octroi du contrat

Entre mai et octobre 2015, la SAAQ a publié trois appels d'offres.

Comités aviseurs et de sélection

Étape A³⁰

Selon les résultats d'ouverture de l'avis³¹ publiés au SEAO, trois soumissionnaires se sont qualifiés : Microsoft, Oracle et SAP.

À la suite de l'évaluation de la qualité par le Comité de sélection, deux éditeurs potentiels de suites intégrées ont été déclarés aptes à répondre aux besoins d'affaires de la SAAQ, soit SAP et Oracle.

Le 30 juillet 2015, après les délibérations du Comité de sélection, et durant la publication de l'étape B visant le choix de l'intégrateur, l'équipe impliquée dans l'écriture des documents d'appel d'offres pour l'étape C (choix d'une alliance) a formulé une demande au responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC). Cette demande visait à obtenir l'accès aux soumissions déposées par les éditeurs préqualifiés à l'étape A (Oracle et SAP), alors que seuls les membres du Comité de sélection y avaient accès. Le RORC a néanmoins approuvé la demande et recommandé de donner accès aux soumissions reçues à l'étape A à un nombre restreint de personnes impliquées dans l'écriture des documents d'appel d'offres de l'étape C, sous réserve qu'elles signent un formulaire d'engagement solennel.

Étape B³²

Le rapport du Comité de sélection attestait que les intégrateurs retenus pour l'étape de préqualification étaient les suivants.

Pour l'éditeur préqualifié Oracle :

- L'intégrateur préqualifié CGI inc.
- L'intégrateur préqualifié Deloitte
- L'intégrateur préqualifié LGS (IBM)

Pour l'éditeur préqualifié SAP :

- L'intégrateur préqualifié Accenture
- L'intégrateur préqualifié Deloitte
- L'intégrateur préqualifié LGS (IBM)

³⁰ Appel d'offres public pour la préqualification de suite de progiciels de gestion intégrés P22899-1 *Étape A : Éditeurs de suite*, publié au SEAO le 4 mai 2015 sous le numéro de référence 891193.

³¹ *Avis de publication des résultats d'ouverture de l'appel d'offres Étape A*, publié le 1^{er} juin 2015.

³² Appel d'offres public pour la préqualification de suite de progiciels de gestion intégrés P22899-2 *Étape B : Intégrateurs de suites*, publié au SEAO le 23 juin 2015 sous le numéro de référence 905305.

Comités aviseurs

Lors de l'évaluation de la qualité des soumissions aux étapes subséquentes C, D et E, la SAAQ a eu recours à 21 comités aviseurs, composés de trois à cinq membres, chargés d'appuyer les travaux du Comité de sélection.

Les comités aviseurs avaient pour tâche d'évaluer les soumissions reçues avant le dialogue compétitif (Étape F) afin de détecter « des failles ». Ses membres devaient évaluer individuellement les soumissions reçues avant la tenue d'un comité. Durant les séances, chacun disposait du même droit de parole, l'opinion de chaque personne étant importante.

Les comités aviseurs évaluaient ainsi la qualité des soumissions sur la base des besoins et critères exprimés par la SAAQ et de ceux décrits dans les documents d'appel d'offres. Les délibérations des comités étaient confidentielles et les documents liés à l'évaluation réalisée devaient être remis au secrétaire du Comité de sélection afin de soutenir le comité pour le volet technique et de lui formuler des recommandations.

En ce qui concerne le déroulement des travaux des comités aviseurs, la preuve révèle que des préoccupations ont été soulevées quant à leur indépendance, au poids accordé à leurs travaux, à l'éthique de travail et à l'impartialité de certains membres. De même, un réaménagement de la composition des comités a été requis, puisque la neutralité de certains membres était mise en doute.

Étape C³³

Selon les résultats d'ouverture de l'avis³⁴ publiés au SEAO, trois alliances se sont qualifiées : CGI/Oracle, Deloitte/SAP et LGS/SAP.

Il ressort de la preuve obtenue qu'après le dépôt des soumissions, une intervenante de la SAAQ, qui n'était pas membre du Comité de sélection, a formulé une demande afin d'obtenir l'accès à l'ensemble des soumissions en vue de la préparation du dialogue compétitif, documents auxquels l'accès était pourtant restreint. Le RORC a encore une fois autorisé l'accès aux documents en demandant aux personnes concernées de signer une clause de confidentialité.

La SAAQ avait également prévu un Comité d'intégration composé de sept membres, dont des personnes en situation d'autorité à la SAAQ, ayant pour rôle d'assurer l'intégration des résultats des comités aviseurs, de produire un rapport des points forts et faibles des soumissions et de consigner tout questionnement (par exemple, des incohérences) qu'avaient noté les comités aviseurs lors de leur analyse, et ce, afin d'en informer le Comité de sélection.

Il ressort de la documentation obtenue que le Comité d'intégration pouvait remettre en question les résultats des travaux de tous les comités aviseurs avant qu'ils soient présentés au Comité de sélection.

Étape F

Cette étape concerne le dialogue compétitif. Elle servait notamment à clarifier des incertitudes et à énoncer des faiblesses identifiées par les comités aviseurs.

³³ Appel d'offres sur invitation pour la préqualification de suites de progiciels de gestion intégrés P22899-3 *Étape C : Sélection de la solution d'affaires et des services professionnels*, publié au SEAO le 15 octobre 2015 sous le numéro de référence 928582.

³⁴ *Avis de publication des résultats d'ouverture de l'appel d'offres Étape C*, publié le 6 avril 2016.

Plusieurs éléments ont été discutés en ateliers de travail, ce qui permettait à la SAAQ et aux alliances de mieux saisir les enjeux, les risques et les impacts relatifs à la réalisation du programme de transformation. La stratégie de mise en œuvre, l'analyse de risques, la formule de partage de risques, la contingence ainsi que les aspects commerciaux et contractuels ont également été discutés. Les sujets pouvaient varier, selon l'alliance qui participait à l'exercice.

Étapes G et H

À l'étape G, la SAAQ évaluait à nouveau les soumissions amendées et attribuait une note globale à chacun des finalistes.

L'étape H portait sur l'adjudication. C'est à ce moment que l'ouverture des enveloppes de prix et la vérification des écarts avec l'offre déposée initialement s'effectuaient. La SAAQ procédait de plus au calcul du coût total de propriété³⁵ (CTP)³⁶ de même qu'à l'application du facteur K à partir des informations inscrites au bordereau de prix.

Relativement au CTP, le rapport produit mentionnait que :

- L'écart entre les coûts des services professionnels des alliances était principalement attribuable au nombre d'heures total soumis, lequel était 22 % plus bas pour l'alliance LGS/SAP.
- Le taux horaire moyen de cette alliance était plus élevé que celui de Deloitte/SAP.
- Les délais de livraison de l'alliance LGS/SAP étaient plus courts que ceux de Deloitte/SAP.
- Concernant les risques, le taux de contingence proposé par l'alliance LGS/SAP était bien inférieur aux taux de l'industrie et cela pouvait représenter un risque advenant qu'il soit insuffisant.
- Certains éléments devaient faire partie des négociations finales du contrat, principalement le taux horaire pour la période après-réalisation qui semblait élevé sans justification et le taux de contingence proposé par l'une des alliances.

Enfin, le 24 février 2017, le Comité de sélection a recommandé au RORC l'octroi du contrat à l'alliance LGS/SAP, mais a toutefois souligné l'écart important quant aux efforts de mise en place entre la soumission initiale et la soumission amendée de l'alliance LGS/SAP, en indiquant que celle-ci « surprend par son ampleur ». Le Comité de sélection questionnait les bases d'évaluation de cette alliance, particulièrement pour l'intégration technologique, et ce, malgré les explications fournies dans la soumission, ajoutant que « [c]ertains points seraient à clarifier ou à revoir avant le début des travaux ».

L'AMP considère essentiel de reprendre des éléments portés à l'attention du RORC par le Comité de sélection à cet égard :

- La réduction des efforts en intégration technologique de quelque 730 000 heures entre la proposition initiale et la proposition amendée de l'alliance LGS/SAP.

³⁵ Définition disponible dans la note au Comité des technologies de l'information et au Comité de vérification et de la performance, datée du 3 mars 2017 : le « CTP est le coût total de propriété qui comprend le coût de la solution progicielle, de l'infrastructure matérielle et logicielle, les coûts des services professionnels autant pour les ressources externes qu'internes auxquels on réduit la valeur des bénéfices liés au calendrier de mise en œuvre proposé. »

³⁶ Les membres du Comité CTP différaient de ceux du Comité de sélection.

- La proposition d'implanter sans simulation la livraison du secteur Permis et immatriculation, ce qui constituait un risque important pour la SAAQ, car il s'agissait de services directs à la population.
- Malgré le dialogue compétitif, seulement 12 des 17 ressources proposées avaient obtenu la note de passage.
- L'alliance LGS/SAP prévoyait une contingence de 7 %, alors qu'elle était de 15 à 20 % dans l'industrie en général. Le comité soulignait qu'il y avait lieu de s'assurer que ce pourcentage était raisonnable, car une baisse du CTP avantagerait l'alliance dans l'adjudication du processus d'appel d'offres, mais constituait un risque pour la SAAQ si le niveau s'avérait insuffisant, compte tenu de la formule de partage de risques.
- Le taux horaire de 256 \$ pour la réserve de travaux complémentaires après réalisation était très élevé par rapport au taux horaire initial (89 \$) et à celui des travaux de réalisation (134 \$). Pour les mêmes travaux après réalisation, un compétiteur proposait un taux horaire de 151 \$.

Le 3 mars 2017, le vérificateur externe, qui agissait en tant qu'auditeur indépendant de processus, a déposé un rapport global³⁷ portant sur l'ensemble des étapes C à H, qui se sont déroulées du 4 avril 2016 au 3 mars 2017. Celui-ci concluait que « la SAAQ a respecté, dans tous leurs aspects significatifs, les principes d'équité et de transparence à l'égard des alliances de fournisseurs soumissionnaires, dans le cadre des étapes C à H du processus (...) ».

Pourtant, l'AMP constate que :

- Plus de 75 personnes ont participé aux comités aviseurs (ressources internes et externes).
- Chaque personne a pris part à un nombre variable de comités, allant d'un à quatre.
- Au moins 20 d'entre elles ont participé au mandat de positionnement PGI.
- Au moins 24 ont participé aux discussions entre la SAAQ et SAP à l'automne 2014.
- Sept ont participé aux visites d'entreprises utilisant un PGI de SAP en octobre 2014.
- Six ont participé aux trois éléments qui précèdent.
- Deux ont participé à l'ensemble des activités en plus de siéger au Comité de sélection.

4.2.3 Analyse

Le C.T. 214920, par lequel le Conseil du trésor a approuvé la demande de la SAAQ de conclure un contrat selon un processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières, visait deux éléments :

- Le premier concernait le facteur K et l'obligation qu'une troisième alliance soit sélectionnée si les deux premiers finalistes retenus proposaient le même intégrateur.
- Le deuxième ciblait l'obligation de la SAAQ de transmettre au Sous-secrétariat aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) une reddition des résultats obtenus pour les étapes C, F et H de l'appel d'offres.

³⁷ Rapport de l'auditeur indépendant à l'attention du Comité de vérification et de la performance/Comité des technologies de l'information de la SAAQ, déposé par le vérificateur externe.

Or, certains mécanismes mis en place par la SAAQ dans le cadre des travaux d'adjudication du contrat-cadre n'avaient pas fait l'objet d'une approbation préalable du Conseil du trésor, alors que l'AMP estime que cela était requis :

- Les comités aviseurs, créés par la SAAQ pour appuyer le Comité de sélection dans l'analyse de la qualité des soumissions, ont assurément influencé les travaux du Comité de sélection. En effet, au lieu de fonder son analyse uniquement sur la base des informations neutres contenues aux soumissions, le Comité de sélection l'a aussi basée sur les rapports soumis par les comités aviseurs, qui contenaient leur appréciation des soumissions. Or, le cadre normatif encadre de façon rigoureuse le Comité de sélection afin de préserver son impartialité et sa neutralité, considérant la nature de ses travaux.
- Un deuxième secrétaire a été ajouté au Comité de sélection.

À quelques reprises au cours de la vérification, les entrevues menées par l'AMP ont révélé que la SAAQ se gouvernait de telle sorte que certaines décisions ont été prises en présumant qu'elles s'inscrivaient « dans l'esprit du C.T. ». Pourtant, la décision du Conseil du trésor était claire et portait spécifiquement sur deux éléments. Rien ne laissait place à une quelconque interprétation.

En ce qui concerne l'accès aux soumissions par l'équipe responsable de la rédaction de l'appel d'offres pour l'étape C, la Direction des affaires juridiques de la SAAQ avait formulé une mise en garde quant à l'impact d'un tel accès sur l'équité du processus d'adjudication. Or, le RORC n'a pas retenu cette mise en garde. Bien que les intervenants de la SAAQ impliqués n'y voyaient pas d'inconvénients et que pour eux, cela n'affectait pas la transparence ou l'équité du processus, l'AMP n'est pas du même avis.

En effet, l'accès aux informations privilégiées de concurrents, remises de façon confidentielle lors d'une étape de qualification, pour ensuite en faire l'analyse au soutien de l'écriture des documents d'appel d'offres d'une étape subséquente, est susceptible d'influencer l'équipe qui en est chargée, voire d'affecter sa vision neutre et objective des besoins, pouvant ainsi créer une situation inéquitable. De même, bien que le rôle des comités aviseurs était d'informer et d'appuyer le Comité de sélection, il ressort de la preuve que leurs travaux soulèvent des doutes sur l'intégrité du processus. Dans ses observations, la SAAQ affirme que l'indépendance du Comité de sélection a été rappelée à ses membres et que les mécanismes de contrôle en place ont été efficaces. Toutefois, compte tenu du rôle-conseil particulier que jouaient les comités aviseurs auprès du Comité de sélection, l'AMP doute de la neutralité et de l'objectivité des informations qu'ils ont transmises, étant susceptibles d'ébranler la confiance des soumissionnaires envers l'impartialité du processus.

De plus, en ce qui concerne la préparation en amont des séances de travail des comités aviseurs, la vérification de l'AMP a révélé que certaines personnes n'avaient pas effectué la préparation requise avant les travaux et s'en remettaient à l'opinion exprimée par les autres membres pour procéder à l'évaluation individuelle des segments des soumissions. Or, la SAAQ a indiqué que les comités aviseurs avaient été créés dans le même esprit qu'un comité de sélection et à ce titre, comme c'est le cas pour l'obligation imposée aux comités de sélection, les membres auraient dû procéder à une analyse individuelle de façon autonome. Ainsi, le caractère inexistant ou incomplet de l'évaluation personnelle de certains membres, conjugué aux observations du vérificateur externe du processus transmises dans une note au RORC quant à l'influence d'autres membres, était de nature à faire naître des doutes quant à l'impartialité des résultats transmis au Comité de sélection.

Comité de sélection

Le cadre normatif requiert que le Comité de sélection soit formé avant la publication de l'appel d'offres. Or, non seulement il ne l'a pas été, mais sa composition a changé alors que les travaux étaient déjà commencés.

Au départ, le Comité de sélection était composé de trois membres internes et de deux membres externes. Quelques jours après le début des travaux, deux autres membres externes se sont joints au comité, portant ainsi le nombre total des membres à sept. S'ajoutaient à ce nombre deux secrétaires de comité de sélection, une gestionnaire de la SAAQ ainsi que des vérificateurs internes et externes. Certains de ces intervenants avaient également travaillé au mandat de positionnement PGI au cours de l'automne 2014, en collaboration avec SAP.

En ce qui concerne l'ajout de deux personnes à la composition initiale du Comité de sélection, la preuve révèle que cette annonce a créé des remous parmi les membres puisque les travaux ont dû reprendre depuis le début.

De plus, la vérification de l'AMP a démontré que la composition des comités de sélection, qui doit pourtant demeurer neutre, a été approuvée par la secrétaire du comité sur recommandation du vice-président aux technologies de l'information de la SAAQ.

Quant à la présence de deux secrétaires alors que la réglementation n'en prévoit qu'un, la SAAQ a confirmé ne pas avoir demandé de dérogation du Conseil du trésor à ce sujet.

Un formulaire intitulé *Recommandation provenant du vice-président du demandeur relativement à la composition du comité de sélection*, daté du 20 septembre 2015, réitère l'importance accordée aux obligations relatives à la composition du Comité de sélection afin d'éviter que certains membres exercent ou tentent d'exercer une influence indue sur les autres membres, soit en raison de l'expertise qu'ils possèdent ou du poste qu'ils occupent. On y rappelait qu'il était possible de déroger à cette règle uniquement lorsque l'expertise recherchée était très pointue et laissait donc peu de latitude quant au choix des membres du Comité de sélection.

En l'espèce, un formulaire avait été rempli afin qu'un gestionnaire participe au Comité de sélection en raison de son expertise, dérogeant ainsi à la *Politique d'acquisition de biens, services et travaux de construction*. Cette demande a été approuvée le 20 septembre 2015 par le vice-président aux technologies de l'information de la SAAQ.

L'AMP note également que les formulaires d'engagement solennels des membres ont été signés entre le 21 janvier et le 24 mai 2016, soit près d'un an après la publication du premier appel d'offres, le 4 mai 2015.

Enregistrement des séances du Comité de sélection

Au cours de sa vérification, l'AMP a découvert que les séances de travail du Comité de sélection ont été enregistrées. À cet effet, 81 fichiers audio ont été mis à la disposition de l'AMP pour consultation et deux guides lui ont été transmis. Ils sont actuellement hébergés dans un répertoire informatique dédié à une direction générale de la SAAQ, et cette dernière n'a pas été en mesure d'indiquer à l'AMP l'identité des personnes qui ont eu accès aux fichiers, les raisons pour lesquelles une telle pratique a été approuvée ni qui l'avait autorisée.

La preuve révèle que les fichiers devaient être détruits après le processus. L'AMP constate toutefois qu'ils sont tous encore accessibles, des années plus tard, dans le répertoire de la Direction générale de la conformité contractuelle.

L'analyse de ces enregistrements a permis à l'AMP de constater que :

- Certains membres du Comité de sélection se sont questionnés sur leur rôle et sur les attentes de la direction à leur égard, allant même jusqu'à envisager de communiquer avec le RORC.
- Une gestionnaire qui assistait aux séances du Comité de sélection est intervenue fréquemment et la nature de ses interventions dépassait les paramètres d'un rôle informatif et explicatif.
- Des employés autres que ceux désignés à titre de membres du Comité de sélection étaient occasionnellement présents, et ce, alors que l'anonymat des membres était requis.

Questionnée quant à la confidentialité et à l'accès à ce répertoire, la SAAQ a indiqué :

- Ne pas retracer l'autorisation sur laquelle se basait l'enregistrement ni qui l'avait accordée.
- Ne pas connaître l'identité des personnes qui ont eu accès au répertoire.
- Ne pas être en mesure d'identifier qui avait consulté les documents confidentiels ni de quels documents il s'agissait.

L'AMP constate que les mesures permettant d'assurer la confidentialité des documents relatifs au processus d'adjudication tel qu'exigé par les lignes internes de conduite de la SAAQ n'ont pas été mises en place adéquatement.

De même, lorsque l'AMP a procédé à l'écoute de certains fichiers des séances du Comité de sélection, elle a constaté que :

- Des personnes externes au Comité de sélection participaient aux échanges.
- Une gestionnaire de la SAAQ était également présente et participait aux échanges.
- Certains membres se nommaient lors de l'interaction avec les membres externes.

Ainsi, l'AMP est d'avis que la SAAQ n'a pas respecté l'obligation d'anonymat des membres du Comité de sélection.

Clauses de limitation

Enfin, les documents d'appel d'offres publiés par la SAAQ comprenaient des clauses de limitation, mais celles-ci faisaient référence à des services de conseils stratégiques ou de gestion de projets liés à des contrats qui ne concernaient pas l'éditeur SAP. Ainsi, aucune mesure n'a été mise en place par la SAAQ afin d'assurer l'intégrité du processus, que ce soit par une clause de limitation ou par une autre action spécifique.

Dans le cadre de ses observations, la SAAQ a fait valoir qu'il n'était pas requis de prévoir une telle clause, puisque SAP n'avait pas participé à la préparation des documents d'appel d'offres et que l'entreprise ne s'était pas placée en situation de conflit d'intérêts en fournissant des informations que la SAAQ souhaitait connaître quant à la capacité d'un PGI à répondre à ses besoins d'affaires. Toutefois, à la lumière de la preuve recueillie pendant la vérification, l'AMP a déjà conclu que la SAAQ avait conféré un avantage certain à SAP et que sa participation ne s'était pas limitée à procurer de l'information pour l'exercice concernant le progiciel de gestion financière.

En résumé, l'AMP est d'avis que :

- La méthode préconisée par la SAAQ pour procéder à l'étude des soumissions aurait dû faire l'objet d'une demande de dérogations au Conseil du trésor ayant notamment pour but d'autoriser la SAAQ à conclure un contrat selon un processus d'appel d'offres public comportant des modalités particulières.
- L'accès aux soumissions des deux alliances par l'équipe responsable de la rédaction des documents d'appel d'offres était de nature à créer une incertitude quant à l'équité entre les soumissionnaires et au traitement intègre et équitable des concurrents.
- Le déroulement des comités aviseurs suscite des doutes quant à l'impartialité des résultats transmis au Comité de sélection.
- Le Comité de sélection n'a pas été formé préalablement à la publication de l'appel d'offres et sa composition a changé en cours de mandat, ce qui contrevient au cadre normatif.
- Les rencontres du Comité de sélection ont été enregistrées et la SAAQ n'est pas en mesure de retracer l'autorisation à cet effet. La SAAQ n'est pas non plus en mesure de transmettre l'information concernant l'accès au répertoire et l'identité des personnes qui ont consulté les enregistrements, ce qui contrevient à sa propre politique interne.
- La confidentialité des documents relatifs au processus d'adjudication n'a pas été assurée.
- L'anonymat des membres du Comité de sélection n'a pas été préservé.
- L'absence d'une clause de limitation visant à reconnaître les démarches effectuées par l'éditeur SAP lors du positionnement PGI a créé une situation inéquitable pour les soumissionnaires.

4.3 Les modifications apportées au contrat-cadre découlant de la transaction sont-elles accessoires ?

Au terme de son examen, l'AMP considère que certains éléments compris dans la transaction survenue le 30 septembre 2020 entre la SAAQ et l'alliance LGS/SAP (Alliance) ont eu pour effet de modifier le contrat-cadre de façon substantielle, notamment au regard de sa portée et des coûts, enfreignant ainsi le cadre normatif. La SAAQ aurait plutôt dû combler ses besoins par un processus de mise en concurrence.

4.3.1 Droit

Le cadre normatif précise qu'un contrat peut être modifié lorsque la modification est accessoire et ne change pas la nature du contrat.

Toutefois, lorsqu'un contrat implique une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, toute modification entraînant une dépense supplémentaire doit être autorisée par le dirigeant de l'organisme public. Ce dernier peut déléguer, par écrit et dans les limites qu'il précise, le pouvoir d'autoriser une telle modification. Dans le cadre d'une même délégation, le total des dépenses ainsi autorisées ne peut excéder 10 % du montant initial du contrat³⁸.

³⁸ RLRQ, c. C-65.1, art. 17, dans sa version en vigueur en septembre 2020.

Cet article de loi contient plusieurs notions clés, notamment la modification accessoire, la nature du contrat, les dépenses supplémentaires et les autorisations requises. De manière implicite, il rappelle les principes fondamentaux qui régissent les marchés publics, à savoir l'équité, la transparence et la promotion d'une saine concurrence dans les processus contractuels des organismes publics.

De plus, lorsqu'un organisme se voit contraint de modifier son contrat, il doit se référer à ses lignes directrices internes, lesquelles doivent notamment prévoir des « dispositions de contrôle relatives au montant du contrat et à toute dépense supplémentaire qui s'y rattache »³⁹.

Pour tout organisme, l'analyse permettant d'établir si une modification est accessoire ou non doit être réalisée en deux temps :

- 1) Vérifier que la modification ne change pas la nature du contrat.
- 2) S'assurer qu'elle constitue un accessoire au contrat initial.

Pour ce qui est de la nature du contrat, la modification doit être évaluée à la lumière des éléments centraux qui fondent le contrat. Par exemple, une modification qui changerait le mode de rémunération (contrat à montant forfaitaire modifié pour un contrat à taux horaire) pourrait être considérée comme dénaturant le contrat.

Quant à la notion d'« accessoire », elle n'est pas définie spécifiquement dans le cadre normatif. Une analyse au cas par cas, fondée sur une appréciation des éléments constitutifs de la modification, est donc nécessaire. Cette analyse doit tenir compte des circonstances particulières et de la manière dont la modification s'articule avec le contrat initial. Il faut également évaluer l'impact, qu'il soit financier ou non. Une modification ne peut être qualifiée d'accessoire si elle touche un élément essentiel du contrat.

Divers facteurs peuvent donc être pris en compte dans cette analyse, bien qu'aucun ne soit déterminant à lui seul. Afin de conclure que la modification apportée est accessoire, l'objet de la modification doit s'inscrire dans la continuité de la réalisation de l'objet initial du contrat. La modification ne doit pas servir à ajouter un élément qui n'avait pas été initialement prévu au contrat et qui n'est pas nécessaire pour atteindre l'objet initialement visé par celui-ci. (Par exemple, dans le cadre d'un contrat de réalisation de travaux routiers, une modification visant à ajouter l'aménagement d'un parc pourrait difficilement être qualifiée d'accessoire.)

Si la modification entraîne une augmentation des coûts, il est pertinent d'examiner le pourcentage que représente cette variation par rapport au montant initial du contrat. Il n'existe toutefois aucun seuil prédéterminé permettant de conclure à la conformité d'une telle modification. Elle doit être appréciée à la lumière de l'ensemble des faits et du mandat initial prévu au contrat.

Enfin, une modification contractuelle ne doit jamais servir à contourner le processus d'appel à la concurrence ou encore à contourner toute obligation prévue au cadre normatif. Ce processus doit être respecté lorsqu'il est requis, afin de favoriser la participation des soumissionnaires potentiels et de permettre à l'organisme d'obtenir le meilleur prix pour le mandat à octroyer. Le respect de ce principe contribue non seulement à une saine gestion des fonds publics, mais aussi aux autres grands principes du cadre normatif, tels que l'équité entre les soumissionnaires, la transparence des processus contractuels et l'accès équitable au marché public pour les concurrents qualifiés.

³⁹ Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics, C.T. 220866 du 7 mai 2019.

Enfin, toute modification contractuelle doit demeurer exceptionnelle et être dûment justifiée.

Par ailleurs, la *Politique interne d'acquisition responsable de biens, services et travaux de construction* de la SAAQ, en vigueur au moment de la transaction, indiquait que lors d'une modification visant un ajout budgétaire à un contrat en cours, la SAAQ appliquait les règles définies à l'article 17 de la LCOP et que le gestionnaire responsable du contrat devait compléter les justifications requises avec l'aide des ressources de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles.

4.3.2 Faits

Conclusion du contrat-cadre

Entente de principe

Le 31 mars 2017, la SAAQ et l'Alliance ont conclu une entente permettant d'entreprendre des démarches préliminaires et d'effectuer certaines interventions en vue du démarrage. Selon la SAAQ, cette entente confirmait l'adjudication du contrat et prévoyait notamment la livraison d'équipements et l'acquisition de logiciels par la SAAQ, de même que la fourniture de certains services professionnels préliminaires.

L'entente de principe a ainsi été signée pour un montant maximum de 1 895 055 \$ excluant les taxes.

Quatre avenants ont été signés⁴⁰ par la suite afin de permettre à la SAAQ de commencer les travaux le plus rapidement possible.

C'est aussi à cette période que les lots 0 et 1, qui feront partie de la Livraison 0 du contrat-cadre, ont été exécutés : accueil des ressources, formation des équipes, planification des lots, adaptation de la méthodologie et configuration des outils, et confirmation du modèle de gouvernance.

Signature du contrat-cadre

La volonté de la SAAQ quant à ce projet de transformation était « d'assurer une gestion exemplaire de grand projet conforme aux meilleures pratiques selon une approche de partenariat⁴¹ ».

Le 18 mai 2017, une présentation a été effectuée dans le but d'obtenir l'approbation du Conseil d'administration pour la conclusion du contrat avec l'Alliance. Cette présentation faisait notamment état du désir de la SAAQ de lier les parties par une signature simultanée du contrat, de déterminer l'exécution des travaux selon une entente de lots qui devrait être respectée par les deux parties, de permettre la mitigation des risques par certaines clauses contractuelles mises en place et de démontrer l'application du concept de partage de risques, soit que :

- 31 % du contrat devait être à coût fixe sans risque (licences, infrastructures matérielles et logicielles, services de soutien technique et maintenance, etc.).
- 50 % du contrat devait être en partage de risques financiers.
- 40 % du contrat comportait des travaux pour lesquels l'octroi était conditionnel à la performance de l'Alliance.

⁴⁰ Les avenants ont principalement servi à repousser la date de fin de l'entente de même que l'achat de certains équipements et logiciels.

⁴¹ Présentation au Comité conjoint CTI-CVP le 11 mai 2017 et au Conseil d'administration le 18 mai 2017, intitulée *L'entente contractuelle pour la réalisation de CASA à la suite du processus de sélection du PGI*.

Une note a aussi circulé faisant état des résultats des travaux d'audit réalisés afin d'apprécier la soumission amendée de l'Alliance, incluant son cadre financier. Ces travaux permettaient de constater que « certaines hypothèses supportant les bénéfices, tout comme l'échéancier prévu pour la mise en œuvre de la solution, représentent des cibles ambitieuses » et rappelaient « que les dépassements de coûts et de délais sont très fréquents dans ce type de projet ».

Le 14 juin 2017, le contrat-cadre entre la SAAQ et l'Alliance⁴², d'une durée de 10 ans, a été officiellement signé au montant de 458,4 millions de dollars.

La ventilation de la somme maximale (458 408 761 \$) était la suivante :

- 87 805 932 \$ pour les licences, les droits d'utilisation infonuagiques, les services de soutien technique et la maintenance de progiciels incorporés à la solution.
- 275 410 739 \$ pour les services professionnels de mise en œuvre, d'exploitation et d'évolution de la solution, et les services d'assurance-qualité.
- 48 692 090 \$ pour les infrastructures matérielles et logicielles.
- 46 500 000 \$ pour les modules et travaux complémentaires, le cas échéant.

Le contrat-cadre tel que signé prévoyait deux blocs distincts s'échelonnant respectivement sur cinq ans. Le premier bloc était consacré à la mise en œuvre du programme de transformation organisationnelle, soit le développement et la personnalisation du PGI aux besoins d'affaires de la SAAQ. Le deuxième bloc visait l'entretien et l'évolution du nouveau système, soit la phase d'exploitation de la solution.

La somme maximale du contrat-cadre devait donc permettre de réaliser les Livraisons 0 à 2, avec une option pour la Livraison 3, l'achat et les redevances annuelles des produits SAP, l'achat initial des équipements et services afférents (et leur renouvellement en 2023) de même que les services professionnels pour accompagner les ressources de la SAAQ lors des phases d'exploitation de la solution à la suite de chacun des déploiements jusqu'en mars 2027.

Particularités du contrat-cadre

Plan qualité programme (PQP)

Dès le début de l'exécution du contrat, il était prévu que la SAAQ et l'Alliance révisent conjointement le PQP. Celui-ci devait traiter de divers sujets, notamment :

- L'organisation du travail, qui devait être structurée en « livraisons », chacune ayant une portée clairement définie et un calendrier de réalisation.
- Chaque livraison, qui devait être découpée en « lots de travail ».
- Chaque lot de travail, qui devait identifier les principales activités à livrer pour compléter une livraison.
- Chaque livraison, qui devait établir les critères de performance et les critères d'acceptation des travaux effectués dans un lot de travail.

⁴² Contrat-cadre entre la SAAQ et l'Alliance (LGS à titre d'intégrateur et SAP à titre d'éditeur), qui comprend le contrat de licence et droits d'utilisation de progiciels et ses annexes, le contrat de services professionnels et de vente d'équipements et ses annexes, l'entente de principe et les avenants. Bien qu'il ait été signé officiellement le 14 juin 2017, le contrat-cadre mentionne que les parties considèrent qu'il est entré en vigueur le 31 mars 2017.

Enfin, le PQP se voulait un document de travail que l'Alliance et la SAAQ devaient faire évoluer conjointement tout au long du projet.

Découpage du contrat

Quatre livraisons devaient être effectuées durant le premier bloc visant le développement et la personnalisation du PGI. L'exécution du contrat-cadre était ainsi découpée en lots :

- Livraison 0 (Conception globale) composée des lots 0 à 3, identifiée par « phase Découverte ».
- Livraison 1 (Finances et fondations) composée des lots 4 à 7, identifiée par « phase Explorer ».
- Livraison 2 (Accès au réseau routier, soit Permis, Immatriculation et Contrôle routier) composée des lots 8 à 13, identifiée par « phase Réaliser ».
- Livraison IR (Indemniser et Réadapter), composée des lots IR14 à IR18.

Quatre autres livraisons devaient être effectuées durant le second bloc visant le soutien, la maintenance et l'exploitation de la solution.

Une banque de jours pour présence d'expertise suivant la réalisation du programme jusqu'au terme de 10 ans était également prévue dans les services professionnels.

Paramètres d'un lot de travail (entente de lot)

Les documents d'appel d'offres prévoyaient qu'une « entente de lot » devait être produite par l'Alliance avant de commencer les travaux, puis soumise à la SAAQ pour approbation. Chaque entente devait notamment identifier la nature du lot de travail, les objectifs poursuivis, les biens livrables et les activités à réaliser. Le mode de rémunération du lot devait aussi être établi, en indiquant si le budget du lot était soumis au « partage de risques » et quelle était la valeur de la portion du budget qui y était consacrée. Il était prévu qu'aucune autorisation de travail ne soit émise sans qu'une telle entente de lot soit signée par l'Alliance et la SAAQ.

Formule de « partage de risques »

La formule de partage de risques, telle que prévue dans la dérogation obtenue du Conseil du trésor, s'appliquait pour chacun des lots du contrat à l'exception du premier, et le budget dédié au lot de travail ainsi que l'enveloppe budgétaire soumise au partage de risques étaient spécifiés à chaque entente de lot. Si des économies étaient réalisées lors de l'exécution d'un lot, elles seraient mises « en banque ». À l'inverse, si les coûts pour un lot excédaient le budget prévu à l'entente de lot, les sommes qui avaient été mises « en banque » serviraient à financer les dépassements de coûts.

Conséquemment, si les économies « en banque » étaient également épuisées, les dépassements de coûts devaient être financés par une contingence contractuelle. Cette contingence serait déterminée à chaque livraison et son utilisation devait entraîner une réduction graduelle des tarifs des ressources de l'Alliance lors de l'exécution des travaux.

Enfin, s'ils devaient excéder la contingence contractuelle de la livraison, les travaux seraient réalisés à coûts nuls.

La preuve révèle que la SAAQ ne prévoyait aucune augmentation de l'enveloppe budgétaire du projet CASA/SAAQclic et que chacune des parties (tant l'Alliance que la SAAQ) devait terminer les travaux à ses frais s'ils n'étaient pas finalisés alors que l'enveloppe budgétaire était épuisée, et qu'ainsi s'appliquerait un réel partenariat « gagnant-gagnant » pour la gestion du PQP, le partage des économies générées et la limitation des dépassements de coûts.

Demandes d'ajustement de projet, amendements et avenants

Une demande d'ajustement de projet (DAP) était une entente permettant d'ajouter des travaux qui n'étaient pas couverts par la portée initiale de l'appel d'offres, de modifier un produit ou d'apporter des précisions. Les DAP étaient utilisées à diverses fins : ajout ou retrait d'activités, opérationnalisation des transferts budgétaires entre les lots et les livraisons, ajout de modules et de licences, etc.

Les amendements étaient pour leur part associés directement à une DAP lorsque celle-ci avait une incidence financière ou lorsqu'elle avait pour but de préciser qu'une somme était puisée dans la réserve pour modules et travaux complémentaires afin de compenser la modification. En règle générale, les amendements avaient pour but de modifier le contrat.

Pour la SAAQ, un avenant était requis lorsque la réserve était touchée, si la portée, les efforts ou les coûts du chantier devaient être modifiés, lorsqu'une annexe au contrat avec des informations financières était modifiée, ou lors de l'achat de licences non prévues ou excédant le nombre prévu au contrat.

Exécution du contrat-cadre

Livraisons 0 et 1

La Livraison 0 a servi à définir le design de la solution, par exemple la création du modèle des banques de données et celle des processus d'affaires.

La vérification de l'AMP a permis de constater que la formule de partage de risques n'a pas été appliquée, alors que l'Annexe G du contrat prévoit qu'elle devait l'être. Questionnée à cet effet, la SAAQ a mentionné ne pas être en mesure d'expliquer pourquoi le partage de risques n'a pas été appliqué.

Pour ce qui est de la Livraison 1, les travaux visaient entre autres le volet financier, la comptabilité et les ressources humaines de la SAAQ. La portée des travaux étant restreinte, le PGI répondait bien à ces éléments dans leur ensemble et nécessitait peu de personnalisation. Les témoignages sont unanimes quant au déroulement positif de cette livraison. Néanmoins, le tableau des dépenses indique que la Livraison 1 a coûté 5,8 millions \$ de plus que prévu.

Livraison 2

C'est lors des travaux en lien avec la Livraison 2, en 2018, que des enjeux importants se sont présentés pour la SAAQ et l'Alliance, concernant principalement le délai de livraison, l'intégration de nouveaux éléments dans la solution PGI et l'application de la formule de partage de risques.

Ainsi, durant l'exercice de planification des travaux de la Livraison 2, l'Alliance a constaté qu'un nombre important d'efforts supplémentaires serait requis par rapport à la planification initiale des travaux estimés. Plusieurs révisions du calendrier de la Livraison 2 ont aussi été nécessaires.

L'Alliance et la SAAQ ont même signé une entente de principe reconnaissant notamment un écart de 56 % entre le nombre d'heures réellement requis pour finaliser les travaux et le nombre d'heures inscrit dans la soumission amendée de l'Alliance (rappelons que la soumission amendée avait réduit de façon importante les efforts en intégration technologique de quelque 730 000 heures). Cette entente de principe stipulait aussi que l'intégrateur (LGS) pourrait avoir à réaliser des travaux à taux réduit ou nul si la contingence venait à être épuisée.

Le 19 septembre 2019, le Conseil d'administration de la SAAQ a été informé que l'enveloppe globale du contrat avec l'Alliance était respectée et qu'aucune demande budgétaire additionnelle n'était nécessaire. Les membres du Conseil d'administration se sont dits satisfaits de l'information reçue et ont alors confirmé leur appui aux suites à donner au projet CASA/SAAQclic.

Pourtant, comme mentionné précédemment, des ajustements dans la portée des travaux se sont avérés nécessaires.

Le 4 octobre 2019, un comité conjoint a été mis en place afin que l'Alliance et la SAAQ effectuent des travaux dans le but de réconcilier les écarts entre le budget estimé et les coûts projetés, et ce, en parallèle des travaux effectués pour la révision du calendrier de la Livraison 2. Ce comité avait aussi pour but, notamment, d'établir une compréhension commune de l'application de la formule de partage de risques et d'en identifier les impacts.

En juin 2020, n'ayant pas réussi à régler la situation à l'amiable, trois scénarios ont été présentés au Conseil d'administration de la SAAQ pour dénouer l'impasse, dont le recours à un tiers afin de régler les différends. La documentation énonçait les enjeux auxquels la SAAQ faisait face, soit une mauvaise estimation de la complexité de la Livraison 2 par l'Alliance et une performance insuffisante au cours des 18 premiers mois d'exécution, principalement due à un manque d'expertise de l'Alliance.

En juillet 2020, l'Alliance et la SAAQ ont donc décidé de faire appel à un tiers, tel que le prévoyait le contrat, afin de les assister dans le règlement des différends, avec un échéancier projeté au 30 septembre 2020. Le Conseil d'administration a aussi adopté une résolution par laquelle il acceptait le plan révisé de la Livraison 2 et l'augmentation de l'investissement à 344 millions \$ pour la réalisation de celle-ci.

La preuve révèle que le mot d'ordre du Conseil d'administration à ce moment était de respecter l'entente contractuelle, de trouver un chemin de passage et de le consulter si une marge de manœuvre supplémentaire était requise.

Médiation

Les séances de médiation ont commencé au début du mois de septembre 2020 et un comité de négociation a alors été mis en place, chacune des parties ayant déposé un mémoire exposant son argumentaire.

Résultat de la médiation : la transaction

Le 30 septembre 2020, la transaction⁴³ a été signée.

Elle a eu l'effet suivant : la SAAQ a procédé à « l'ajout » de 165 millions \$ au contrat avec l'Alliance, dont 135 millions \$ pour la réalisation de la Livraison 2 et 30 millions \$ pour l'ajout de « certaines évolutions des besoins d'affaires non connus lors de la rédaction de l'appel d'offres ». Il importe de préciser que cette somme a été financée par la SAAQ à même les montants disponibles au contrat, sans injecter de nouvelles sommes. Ainsi, le coût total du contrat demeurerait le même, soit 458,4 millions \$.

⁴³ Transaction entre la SAAQ et l'Alliance au sens de l'article 2631 du *Code civil du Québec*, signée le 30 septembre 2020 et déposée à la CESIS sous la cote 41_P-242.

La SAAQ a indiqué avoir fait plusieurs concessions durant la médiation, mais avoir refusé de retirer la formule de partage de risques afin de ne pas dénaturer le contrat. Elle estimait que puisque les sommes totales du contrat n'avaient pas changé, il ne s'agissait pas d'une dépense supplémentaire. Le contrat allait simplement être consommé plus rapidement que prévu, pour se terminer en 2023 plutôt qu'en 2027.

À la lecture de la transaction, l'AMP constate qu'elle a pourtant eu pour effet de modifier de façon significative les conditions et les modalités de la Livraison 2. La transaction a aussi occasionné une réorganisation des travaux, notamment dans la façon de gérer les livrables (par l'ajout de cycles), qui a eu des impacts considérables sur le calendrier de réalisation et a finalement engendré des coûts supplémentaires substantiels.

De plus, la formule de partage de risques continuait d'être appliquée, en étant toutefois modifiée par le retrait du concept de contingence.

La SAAQ a indiqué à l'AMP qu'elle ne considérait pas que les modifications engendrées par la transaction dénaturaient le contrat, puisqu'elles n'avaient pas eu pour effet d'en modifier la nature pour le rendre forfaitaire. Le budget de la Livraison 2 comprenait des services professionnels payés selon un nombre d'heures estimé pour effectuer tous les travaux, ce nombre étant ensuite multiplié par les taux horaires applicables. La SAAQ a aussi indiqué que conformément à la formule de partage de risques, tout dépassement de coûts pouvait mener à l'application d'un taux horaire réduit et même imposer la réalisation des travaux de services professionnels à taux nul.

L'AMP a questionné la SAAQ pour savoir si les éléments modifiés par la transaction, qui visaient la ventilation des efforts, les coûts de réalisation et le découpage des travaux sous la forme de cycles, étaient prévus dans le contrat initial de 2017. En réponse à cette question, la SAAQ a expliqué que la ventilation des bordereaux de prix selon les livraisons et lots était initialement prévue au contrat-cadre.

Quant à la teneur de la replanification de la Livraison 2, à savoir si les travaux identifiés dans le tableau des écarts annexés à la transaction avaient été réalisés, dans quels lots ou cycles et à quel coût, la SAAQ a indiqué à l'AMP que ces DAP ne visaient pas nécessairement un ajout de portée. Il s'agissait de DAP élaborées en fonction des points de discordance entre la SAAQ et l'Alliance lors des périodes de négociation en amont de la médiation. De surcroît, la SAAQ a mentionné que pour répondre adéquatement au questionnement de l'AMP, elle devrait divulguer des éléments ayant fait l'objet de discussions lors des séances de médiation qui ont mené à la transaction, puisque toutes les DAP ainsi visées portaient sur des sujets d'écarts alors en discussion entre les deux parties, et a invoqué l'application du privilège relatif au règlement des litiges.

La transaction prévoyait également que l'intégrateur s'engageait à fournir les produits *SAP Learning Hub* et *SAP Live Access* pour deux ans et que la SAAQ s'engageait à renouveler les produits pour la troisième année, au coût de 250 000 \$. Questionnée à ce sujet, la SAAQ a confirmé que le besoin de formation n'avait pas été prévu dans les documents d'appel d'offres.

Une présentation obtenue par l'AMP et datée du 8 octobre 2020⁴⁴ expliquait le contenu de la transaction et le coût total du contrat qui demeurerait le même, soit 458,4 millions \$. Le document indiquait que la SAAQ avait obtenu quittance sur tous les écarts financiers allégués par l'Alliance, que le budget de la Livraison 2 était maintenant fixé, que l'application de la formule de partage de

⁴⁴ Présentation *État des discussions avec l'Alliance*, présentée au Comité des technologies de l'information et au Comité actif-passif et vérification le 8 octobre 2020 et déposée à la CESIS sous la cote 73_P-997.

risques était garantie et que le PQP serait complété⁴⁵. On y affirmait également que la transaction respectait la nature du contrat, ne changeait pas le rang des fournisseurs ayant soumissionné en 2017 et réitérait la probabilité que la valeur du contrat doive être augmentée en 2022 afin de terminer la Livraison 2, et ce, en respect des règles contractuelles. Enfin, il était exposé qu'en plus des règles contractuelles, la SAAQ avait considéré l'intérêt public dans le cadre de la médiation, ainsi que son obligation d'agir de bonne foi, de coopérer et de respecter le principe d'enrichissement sans cause⁴⁶.

La preuve révèle que la SAAQ a alors consommé tout l'espace contractuel restant du contrat-cadre pour conserver l'expertise des consultants et compléter la Livraison 2 à la suite de la transaction. Elle n'avait ensuite d'autre choix que de faire un avenant pour poursuivre les travaux, tel que cela sera présenté à la section suivante.

Le 30 décembre 2021, une entente de lot préliminaire pour une Livraison 2.5 a été signée afin d'ajouter des fonctionnalités à la Livraison 2 par le biais de travaux complémentaires⁴⁷. Il était indiqué que la formule de partage de risques ne s'appliquait pas à cette entente et qu'elle serait appliquée pour l'ensemble des travaux exécutés au terme des quatre premiers mois.

4.3.3 Analyse

La transaction du 30 septembre 2020 visait à résoudre un différend entre la SAAQ et l'Alliance quant à la Livraison 2. Toutefois, elle a introduit plusieurs éléments qui n'étaient pas prévus au contrat-cadre initial. Ces éléments ont eu pour effet de modifier substantiellement la portée, la valeur et la nature du contrat initial :

- Augmentation de la valeur du contrat de 165 millions \$ pour la Livraison 2 : ces sommes ont été financées à même l'ouverture contractuelle restante du contrat.
- Ajouts importants de travaux et de services qui n'étaient pas prévus au contrat initial.
- Nouveaux découpages en cycles (l'appel d'offres initial prévoyait un découpage du projet en livraisons et en lots) et nouvelles ententes de lots.
- Modifications du PQP, de la formule de partage de risques par livraison et par lots, et retrait du concept de contingence.

Certains ajouts constituaient des éléments pour lesquels d'autres intégrateurs auraient pu vouloir soumissionner si la SAAQ avait ouvert le marché.

En ce qui concerne le PQP, il s'agissait d'un document essentiel que l'Alliance devait déposer avec sa soumission à l'étape C de l'appel d'offres, puis qui devait être discuté et revu lors de l'étape F (dialogue compétitif). De même, il constituait le cœur de la planification de la transformation numérique et devait prévoir, notamment, les livraisons, les lots de travail, les activités de réalisation et la portée de chacune des livraisons, leurs critères de performance et d'acceptation, etc. Bien que la SAAQ avait prévu qu'il évolue et s'ajuste à la réalité opérationnelle, il était clairement mentionné aux documents d'appel d'offres que le PQP pouvait « être enrichi et ajusté durant le programme sans pour autant en changer la portée, les efforts et les coûts globaux ». C'était non seulement l'un des livrables du lot 1 (Livraison 1) attendu par la SAAQ, mais aussi un élément important sur la base duquel les soumissionnaires ont été comparés.

⁴⁵ Les entrevues menées par l'AMP ont révélé que le PQP n'avait pas fait l'objet d'un traitement final et approuvé avant la transaction. Une version non officielle était utilisée par les parties pour se gouverner.

⁴⁶ Principe juridique qui stipule que nul ne doit s'enrichir au détriment d'autrui sans raison légitime.

⁴⁷ À titre d'exemple, les fonctionnalités et développements supplémentaires concernent la gestion des plaintes, la facturation jumelée, la tarification moto et les nouvelles mesures législatives.

Or, la transaction a notamment changé les livraisons en introduisant les cycles et modifié le mode de rémunération en retirant le concept de contingence de la formule de partage de risques, ce qui n'était pas prévu au contrat-cadre. La Livraison 2 initiale était découpée en lots et non en cycles, et chaque lot de travail devait notamment établir le mode de rémunération (budget soumis au partage de risques ou non, valeur de l'enveloppe de partage de risques, etc.), incluant la contingence. Rappelons que la contingence avait pour but de protéger la SAAQ dans la gestion des écarts et des imprévus lors de l'exécution du contrat, dans l'esprit que « la portée, les efforts et les coûts globaux » demeurent inchangés. De même, elle permettait que l'Alliance assume les coûts en cas de mauvaise estimation des travaux et évitait que la SAAQ doive financer les écarts. La contingence faisait partie intégrante du modèle financier et du partage de risques soumis à la concurrence pour l'adjudication du contrat, c'est sur cette structure que les concurrents se sont basés pour établir leur offre de prix.

Quant à l'argument de la SAAQ voulant que les écarts soient assumés à coût nul par l'Alliance dès que la limite du budget serait atteinte, la vérification a démontré que la portée non réalisée était tout simplement transférée au cycle suivant. Cela s'éloigne du modèle de développement prévu à l'appel d'offres selon lequel la portée de chaque entente de lot devait être livrée en respectant l'entente et où les écarts étaient gérés grâce à la contingence. En somme, la façon de gérer le projet a été complètement repensée.

Précisons que l'examen de l'AMP n'a pas permis de connaître précisément la teneur de la replanification de la Livraison 2 ni de savoir quels travaux devaient être réalisés, puisque le privilège relatif au règlement du litige a été invoqué.

Quant à l'augmentation de la valeur des travaux, la transaction et les modifications qu'elle a engendrées ont eu un effet sur les coûts du projet CASA/SAAQclic, excédant grandement le montant de la dépense initiale. Bien que la SAAQ ait avancé que les modifications découlant de la transaction n'avaient opéré qu'une réallocation de certains budgets, il demeure que cette solution était temporaire et que des sommes supplémentaires substantielles devaient éventuellement être ajoutées au projet. Ainsi, la transaction a eu des impacts majeurs sur le budget initialement prévu et une augmentation de cette ampleur ainsi que la teneur des modifications la soutenant ne correspondent pas à une modification accessoire.

Enfin, force est de constater que les risques identifiés par le Comité de sélection dans la lettre transmise au RORC le 24 février 2017 se sont matérialisés au cours de l'exécution du contrat, dès la fin de l'année 2018. À titre de rappel, le Comité de sélection avait notamment souligné au RORC que l'Alliance prévoyait une contingence de 7 %, alors qu'elle se situait entre 15 % et 20 % dans l'industrie en général.

Rappelons aussi que la réduction des efforts en intégration technologique de quelque 730 000 heures entre la soumission initiale et la soumission amendée surprenait par son ampleur et suscitait un questionnement quant aux bases d'évaluation de l'Alliance. Cette situation n'était donc pas imprévisible ni inévitable. La médiation s'est conclue par une transaction qui dépassait largement la résolution d'un différend : elle modifiait certains éléments essentiels du contrat. Pris isolément, certains éléments de la transaction pourraient être qualifiés d'accessoires au contrat. Toutefois, le cumul des modifications a transformé le contrat initial en un projet différent de celui qui a fait l'objet de l'adjudication.

En cas de mésentente en cours de contrat, peu importe le mécanisme utilisé, que ce soit par une médiation hors cour, des démarches judiciaires, un avenant ou tout autre mécanisme de résolution des différends prévu ou non dans les documents d'appel d'offres, les organismes publics doivent respecter les grands principes de la LCOP et ne peuvent modifier la portée de leur contrat de façon à créer une situation non conforme au cadre normatif. L'AMP rappelle que la LCOP est une loi d'ordre public dont les dispositions ne peuvent être écartées.

En résumé, l'AMP constate que durant l'exécution du contrat-cadre, jusqu'à la transaction, la SAAQ n'a pas appliqué la formule de partage de risques sur certains lots, alors que les documents d'appel d'offres prévoyaient le contraire.

Enfin, la transaction de septembre 2020 a modifié de façon non accessoire le contrat-cadre, notamment par :

- L'ajout de nouveaux services SAP et de nouvelles activités dans le projet CASA/SAAQclic.
- L'introduction de services d'exploitation et d'évolution non prévus dans le contrat initial.
- La reconfiguration de la structure du projet et des livraisons.
- La modification de la formule de partage de risques par le retrait de la contingence.

Enfin, au-delà des modifications ci-haut exposées, la vérification de l'AMP soulève également de sérieux doutes quant à l'application de la formule de partage de risques, un élément qui était au cœur des discussions entourant la transaction. L'AMP a noté plusieurs ambiguïtés concernant l'application de cette formule, qui paraît parfois obligatoire, et ce, pour chacun des lots, et parfois discrétionnaire. Dans ses observations, la SAAQ a soutenu que la complexité d'un processus ne fait pas en sorte qu'il est ambigu et elle a avancé que dans certaines situations, il était permis de ne pas assujettir le budget d'un lot à la formule de partage de risques.

La transaction a finalement clarifié les modalités en indiquant que la formule de partage de risques s'appliquait à toutes les ententes de lots ou de cycles de la Livraison 2 à compter du 1^{er} juin 2020. De même, le concept de contingence a été retiré. Ainsi, dès la consommation complète du budget d'un lot, l'Alliance devait en principe travailler à coût nul.

L'AMP en comprend que malgré la transaction qui établissait clairement que la formule de partage de risques devait être appliquée à toutes les ententes de lot, la SAAQ s'accordait encore la discrétion de l'appliquer ou non.

L'AMP a constaté qu'à plus d'une reprise, la formule de partage de risques n'a pas été appliquée pendant l'exécution du contrat. Rappelons que selon les informations soumises au Conseil d'administration en mai 2017, 50 % de l'entente contractuelle entre la SAAQ et l'Alliance était assujetti à la formule de partage de risques, ce qui correspondait à l'ensemble des coûts liés aux Livraisons 1 à 3 (lots 0 à 18) et à la réserve pour travaux complémentaires. Ainsi l'application discrétionnaire de cette formule par la SAAQ contribuait à dénaturer ou à affaiblir la valeur probante des informations transmises au Conseil d'administration à l'appui de son approbation.

4.4 La SAAQ a-t-elle fractionné ses besoins concernant les avenants 1 et 2 ? De surcroît, a-t-elle procédé à des modifications non accessoires du contrat-cadre lors de la conclusion des avenants 1, 2 et 3 ?

L'AMP considère que la SAAQ a divisé ses besoins, alors qu'ils étaient prévisibles dans leur ensemble, en concluant les avenants 1 et 2 au contrat-cadre pour contourner son obligation de publier au SEAO les dépenses supplémentaires dont la valeur excède 10 % de la valeur du contrat.

Au surplus, l'AMP conclut que les modifications apportées au contrat-cadre par la conclusion des avenants 1, 2 et 3 ne peuvent être qualifiées d'accessoires.

4.4.1 Droit

L'article 12 de la LCOP établit qu'un organisme public ne peut scinder ou répartir ses besoins ni apporter une modification à un contrat dans le but d'éluder l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres public ou de se soustraire à toute autre obligation de la LCOP.

Le fractionnement se manifeste lorsqu'un organisme public diminue ou segmente un besoin ou lorsqu'il apporte une modification dans le but de se soustraire aux obligations du cadre normatif, dont celles relatives à la reddition de comptes. Ainsi, on peut qualifier de fractionnement le fait de diviser ses besoins de telle sorte que le montant d'une modification à un contrat soit inférieur à celui en vertu duquel une publication au SEAO est requise.

Une telle pratique est incompatible avec une gestion contractuelle rigoureuse et compromet les grands principes au cœur du cadre normatif, tels que la transparence et la saine gestion des fonds publics.

Conformément à l'article 51.1 du *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*⁴⁸, les organismes publics doivent publier au SEAO toute dépense supplémentaire de plus de 10 % dans les 60 jours suivant la modification.

La politique d'acquisition⁴⁹ de la SAAQ prévoit également des dispositions interdisant le fractionnement :

- Dans la section sur les principes directeurs, il est indiqué qu'« afin de limiter au strict nécessaire l'utilisation des contrats sans appel d'offres, la Société interdit de fractionner ou de subdiviser les besoins dans le but d'éviter le recours à l'appel d'offres public ou de se soustraire à toute obligation découlant de la présente politique ».
- À l'article 1.9, il est mentionné qu'« aucun fractionnement ne doit avoir pour effet de soustraire un contrat à l'appel d'offres public. La division d'un contrat est permise lorsqu'elle est justifiée par des motifs de saine administration et pour favoriser les petites et moyennes entreprises. Ce principe s'applique à toutes les acquisitions effectuées par la Société. Il est donc important d'évaluer son besoin dans son ensemble en considérant l'étendue requise. »
- À l'article 4, Modification et supplément à un contrat, il est indiqué qu'« un contrat peut être modifié avant sa date de fin lorsque la modification en constitue un accessoire et n'en change pas la nature. En d'autres cas, un nouveau contrat doit être conclu. »

⁴⁸ RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 51.1, version en vigueur du 24 novembre 2022 au 23 mai 2024 pour l'avenant 1 et 2, et version en vigueur du 30 mai 2024 au 4 juillet 2024 pour l'avenant 3.

⁴⁹ Politique d'acquisition écoresponsable de biens, services et travaux de construction, mise à jour le 12 avril 2022.

De plus, la politique d'acquisition de la SAAQ prévoit qu'un contrat « peut être modifié avant sa date de fin lorsque la modification en constitue un accessoire et n'en change pas la nature. » Il y est mentionné que le gestionnaire responsable du contrat est responsable de documenter les motifs justifiant cette modification avec l'aide des ressources de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) en présentant, notamment :

- « le bien-fondé à cette modification (supplément et/ou prolongation) et les alternatives avec les avantages/inconvénients;
- en quoi la modification ne change pas la nature du contrat et demeure accessoire;
- en quoi la nature de cette demande est imprévisible et inévitable;
- les raisons de ne pas retourner en appel d'offres ou de conclure un nouveau contrat.⁵⁰ »

Quant aux modifications⁵¹ permises par le cadre normatif, elles doivent être accessoires au contrat et ne pas avoir pour effet de le dénaturer.

L'article 2.2 de la politique d'acquisition de la SAAQ prévoit par ailleurs que l'« Opérateur de contrat – Demandeur » documente les motifs justifiant un avenant au contrat et qu'il revient à la DGCC de produire un tel avenant.

Selon l'article 21.0.2 de la LCOP, le responsable de l'application des règles contractuelles (RARC)⁵² a notamment pour fonctions « de veiller à la mise en place de toute mesure visant à respecter les règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives » et « de conseiller le dirigeant de l'organisme et de lui formuler des recommandations ou des avis sur leur application ».

L'article 3 de la *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*⁵³ du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), et l'article 13 de la politique d'acquisition de la SAAQ⁵⁴ précisent également les rôles et responsabilités du RARC.

4.4.2 Faits

Le contrat-cadre avec l'Alliance a fait l'objet de diverses modifications au fil du temps, dont trois avenants totalisant des dépenses supplémentaires de plus de 153 millions \$⁵⁵.

Jalons clés ayant conduit à l'avenant 1

Dès le mois de janvier 2022, un document produit par la SAAQ mentionnait que la réserve pour modules et travaux complémentaires au contrat était déjà épuisée. Trois options non chiffrées étaient exposées, soit :

- 1) Un avenant au contrat, pour finaliser les livraisons.
- 2) Un second contrat, pour finaliser les livraisons.

⁵⁰ Politique d'acquisition écoresponsable de biens, services et travaux de construction (politique 52.01.0 de la SAAQ, version du 12 avril 2022), *Politique d'acquisition responsable de biens, services et travaux de construction* (politique 52.01.0, versions du 12 décembre 2023 et du 13 février 2024). Il s'agit d'un article en vigueur lors de la signature des trois avenants au contrat-cadre.

⁵¹ RLRQ, c. C-65.1, art. 17.

⁵² Auparavant RORC dans la législation.

⁵³ *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*, C.T. 220867 du 7 mai 2019.

⁵⁴ *Politique d'acquisition responsable de biens, services et travaux de construction*, clause 13.

⁵⁵ Le premier avenant pour dépense supplémentaire était de 45,7 millions \$, le deuxième de 68,9 millions \$ et le troisième de 39,1 millions \$.

- 3) Devancer la fin du contrat, c'est-à-dire consommer sa totalité, effectuer un second appel d'offres pour obtenir des services professionnels et conclure un contrat de gré à gré pour le support, la maintenance et les abonnements.

Le document exposait également les impacts contractuels et les risques pour chacune de ces options. Notons que pour l'option 1 (avenant au contrat), deux impacts contractuels étaient identifiés, soit le « respect du principe de transparence » et la nécessité d'une « Publication de l'augmentation (si plus de 10 %) », en plus d'un risque médiatique en lien avec la justification de l'augmentation des coûts et du choix de la stratégie.

Au printemps 2022, l'avenant était estimé à 45,5 millions \$ pour l'exploitation et l'amélioration des Livraisons 1 et 2. La documentation recueillie mentionne :

- Qu'une publication au SEO ne serait pas nécessaire, puisque l'avenant totaliserait moins de 10 % de la valeur du contrat.
- Qu'une réflexion devait être effectuée pour établir les stratégies contractuelles à mettre en place, notamment la signature d'autres contrats de gré à gré pour les licences SAP, un avenant au contrat pour les travaux d'exploitation et d'amélioration des Livraisons 1 et 2, ainsi que la publication d'un ou de plusieurs appels d'offres publics pour les nouveaux besoins en services professionnels.
- Que le contrat-cadre avait subi de nombreuses augmentations de portée alors que sa valeur était demeurée la même, l'ensemble de ces travaux supplémentaires ayant été financés à même la réserve pour travaux complémentaires ou par la banque d'heures pour présence d'expertise.
- Que le CTI-CAPV⁵⁶ avait été avisé dès le 8 octobre 2020 de la probabilité de devoir augmenter la valeur du contrat en 2022 pour terminer la Livraison 2 et du fait que le suivi contractuel du 31 décembre 2021 confirmait cette probabilité.
- Qu'il ne resterait plus de disponibilités contractuelles dès 2023 pour couvrir certains besoins et que divers scénarios contractuels étaient en cours d'analyse.
- Que le recours à une stratégie contractuelle n'augmentait pas le budget du projet CASA/SAAQclic, mais avait pour conséquence de procurer un véhicule contractuel supplémentaire à la SAAQ pour l'obtention de ressources additionnelles.

Une autre stratégie était également évaluée, soit celle de produire un seul avenant pour couvrir l'ensemble des besoins, ce qui aurait pour avantage de respecter les obligations prévues au contrat-cadre, de respecter l'équité concurrentielle, de permettre l'exécution des travaux dans les meilleures conditions, et de maintenir l'expertise des ressources et les taux initialement prévus. Le seul risque identifié était alors de nature médiatique et lié à l'obligation de publication de l'avenant. Comme mesure de mitigation, il était proposé de préparer des lignes de presse expliquant le contexte ayant mené à l'augmentation des coûts du contrat.

Le montant d'un tel avenant était évalué à 222 millions \$, ce qui portait le coût du contrat à 680,4 millions \$ afin de couvrir les services reliés aux ajouts de portée et de poursuivre la Livraison 3.

⁵⁶ Comité des technologies de l'information et de la cybersécurité et Comité actif-passif et vérification.

Le Conseil d'administration n'a pas choisi cette voie et a demandé que le dossier soit retravaillé, notamment afin que plusieurs scénarios soient proposés puisque la conclusion d'un seul avenant soulevait des inconforts.

Au cours de l'été 2022, un document faisait à nouveau état du manque d'argent pour le déploiement et la maintenance du projet après 2022, et pour le paiement des licences entre 2023 et 2027. Il était alors question d'utiliser divers mécanismes pour que les Livraisons 2 et 3 soient effectuées, notamment de forcer l'exécution du contrat en nature, de modifier le contrat, de conclure un nouveau contrat de gré à gré ou encore de procéder à un nouvel appel d'offres public. Bref, la SAAQ devait agir, soit pour conclure un avenant ou pour trouver un autre prestataire de services pour exploiter la solution.

Le 14 septembre 2022, le Conseil d'administration a de nouveau été saisi du problème et deux options lui ont été présentées :

- 1) « Couverture de l'ensemble des besoins (Livraison 3 et activités d'exploitation et d'évolution) jusqu'en 2027 en faisant un avenant global au contrat actuel de 222 millions \$.
- 2) Couverture de l'ensemble des besoins via différents véhicules contractuels en temps opportun [...] ». La présentation déclinait six véhicules contractuels au soutien de cette option.

Il ressort de la preuve que la SAAQ savait, pour ce qui est de l'analyse des avantages et des risques, que la publication au SEAO de la dépense supplémentaire était le seul inconvénient identifié pour un avenant de 222 millions \$, tandis que pour l'option de retenir d'autres véhicules contractuels, la publication de l'avenant au SEAO après la fin du contrat était identifiée comme un avantage (en s'appuyant sur l'hypothèse qu'il n'y aurait pas de dépenses supplémentaires qui dépasseraient 10 % de la valeur du contrat initial). Il en ressort également que les sommes ajoutées visaient à combler les sommes déjà déboursées qui faisaient initialement partie de la « disponibilité contractuelle ».

Finalement, en septembre 2022, un choix se dessinait pour un premier avenant dont le montant était établi à 45,7 millions \$.

Plusieurs des intervenants rencontrés par l'AMP ont affirmé ne pas se souvenir de la réduction du montant de l'avenant sous la barre des 10 % de la valeur du contrat, de l'identité de la personne qui en aurait fait la demande ni que cela aurait été fait intentionnellement afin d'éviter les obligations de publication auxquelles était soumise la SAAQ. Il ressort toutefois de la preuve que la demande aurait été formulée par des intervenants hauts placés à la SAAQ et que la diminution du montant de l'avenant afin qu'il représente 9,97 % de la valeur du contrat n'était pas un hasard.

L'AMP a souhaité obtenir des précisions sur la démarche ayant conduit à la détermination du montant de l'avenant 1 (45,7 millions \$). Au soutien de cette estimation, la SAAQ a transmis les informations suivantes :

- 30,5 millions \$ pour les services professionnels pour l'exploitation de la solution pour 2023
- 15 millions \$ pour la facturation jumelée (Livraison 2.5) et autres livrables
- 0,2 million \$ pour la contingence

Signature de l'avenant 1

Le 9 novembre 2022, l'avenant 1 a finalement été signé⁵⁷ et les sommes additionnelles ont été appliquées à la réserve pour travaux complémentaires. Alors que la fiche d'autorisation du dirigeant pour l'avenant 1 était muette, une entente signée entre la SAAQ et LGS mentionnait que l'avenant 1 visait à augmenter la valeur du montant maximal du contrat-cadre et de la réserve pour travaux complémentaires. Lors de la vérification, un intervenant de la SAAQ a mentionné que les sommes reçues pouvaient servir autant pour les services professionnels que pour des ajouts de portée, l'achat de modules complémentaires ou des acquisitions supplémentaires (par exemple, des licences).

À la lumière des documents produits, il apparaît clairement à l'AMP que l'avenant 1 a principalement servi à accroître les disponibilités financières du contrat-cadre.

Dès le 31 décembre 2022, la SAAQ estimait que la valeur du contrat initial allait être pleinement consommée. Rappelons que la transaction avait déjà eu pour effet « d'ajouter » la somme de 165 millions \$, soit 135 millions \$ pour la Livraison 2 et 30 millions \$ pour des besoins d'affaires non connus lors de la rédaction de l'appel d'offres, bien que le financement du 165 millions \$ ait été effectué à partir des soldes disponibles au contrat.

Le 20 février 2023, la nouvelle solution CASA/SAAQclic était mise en service, ce qui constituait une étape importante dans l'avancement des travaux.

Dans une lettre du 17 mai 2023, l'intégrateur LGS annonçait une réduction de ses effectifs à partir du 19 mai 2023. Il considérait que la période post-implantation, d'une durée de trois mois était presque terminée. Cette phase, prévue au contrat, était celle où les incidents étaient corrigés à la suite de l'implantation. Elle était suivie de la phase de stabilisation. Or, LGS a fait part à la SAAQ de sa préoccupation quant au budget disponible pour cette phase et a alors affirmé que plus de 28,5 millions \$ de services professionnels étaient impayés par la SAAQ.

Le 18 mai 2023, la SAAQ a fait parvenir à LGS une réponse dans laquelle elle a indiqué ne pas avoir la même interprétation de la période post-implantation et que la solution n'avait pas été livrée conformément aux critères prévus au contrat-cadre. De plus, elle considérait que la phase de mise en œuvre n'était pas terminée et que les ressources devaient rester en place pour corriger les anomalies, notamment en vue de l'acceptation définitive des lots de travail. Enfin, la SAAQ constatait que les incidents qualifiés de « normaux » par LGS dépassaient largement les problématiques fréquemment rencontrées dans ce type de projet et qu'elle devait se livrer à un exercice d'évaluation de l'ampleur du préjudice subi.

Des discussions ont eu cours entre la SAAQ et l'Alliance concernant ce différend et c'est dans ce contexte que le projet de l'avenant 2 a été produit⁵⁸.

Dans une note ministérielle du 17 juillet 2023, la SAAQ faisait état de la fin prochaine de la phase de stabilisation, suivant le déploiement d'une partie importante du projet. Elle indiquait que le moment était venu de retourner en appel d'offres « pour permettre l'exploitation et l'évolution de la nouvelle solution SAP », en spécifiant qu'une telle stratégie permettrait de « répondre aux besoins actuels d'exploitation, de développement et d'évolution des services et des solutions

⁵⁷ La fiche d'autorisation soumise dans le système Ariba mentionne : « [...] Après cinq (5) ans de travaux et à l'aube d'une deuxième livraison, une augmentation du contrat est nécessaire en raison des écarts du projet par rapport au calendrier de réalisation, aux efforts requis et aux coûts convenus qui requièrent une replanification du calendrier du budget prévu. »

⁵⁸ La firme d'auditeurs externes avait soulevé des préoccupations lors de son audit du projet concernant le retrait prématuré des ressources de l'Alliance et la capacité de la SAAQ de prendre en charge la solution en suggérant qu'un deuxième avenant permettrait de répondre à ces enjeux.

numériques, indépendamment des domaines d'affaires et des plateformes technologiques sur lesquelles elles résident ».

Le 28 juillet 2023, le formulaire d'approbation du besoin contractuel a été préparé aux fins d'amorcer la conclusion de l'avenant 2. La justification qui y apparaît concerne « le besoin de disponibilités contractuelles supplémentaires afin de s'adjoindre les services professionnels de l'Alliance pour l'exploitation de CASA ainsi que pour répondre à des besoins complémentaires ». On y soulignait qu'il était primordial de poursuivre les travaux avec le partenaire actuel compte tenu de sa maîtrise du projet. La fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme public pour l'avenant 2 a repris essentiellement les mêmes motifs.

Le 17 août 2023, le lot Consolidation, couvrant la période du 1^{er} juillet au 30 septembre 2023, a été signé. Ce lot visait à répondre aux priorités d'affaires établies par la SAAQ, dont réduire le nombre de problèmes et d'incidents selon l'ordre de priorisation établi et accompagner les équipes Support et Évolution. La valeur était estimée à plus de 6,7 millions \$ et la formule de partage de risques n'a pas été appliquée. Questionnée quant à cette entente de lot, la SAAQ a mentionné qu'elle avait permis de terminer les livrables qui ne l'avaient pas été au lot 20. Quant au choix de ne pas appliquer la formule de partage de risques, la SAAQ a indiqué que ce lot n'était pas prévu aux documents d'appel d'offres et qu'il visait entre autres à ajouter une période de stabilisation de trois mois à la solution.

Signature de l'avenant 2

Le 11 août 2023, l'avenant 2⁵⁹ a été signé pour la somme de 68,9 millions \$.

Le montant de l'avenant 1 a finalement été publié au SEAO lors de la publication de l'avenant 2. Le 11 septembre 2023, la SAAQ a publié une dépense supplémentaire de 114,6 millions \$, soit le montant de l'avenant 1 (45,7 millions \$) additionné à celui de l'avenant 2 (68,9 millions \$).

D'une part, selon les informations recueillies, l'avenant 2 a servi à :

- Prolonger les ressources de l'Alliance en place jusqu'en décembre 2024, cette période permettant à la SAAQ d'embaucher des personnes qui connaissaient l'environnement SAP.
- Permettre la finalisation de la Livraison 2, sans affecter les livraisons 2.5 et 3.

D'autre part, ces informations indiquent que l'avenant 2 aurait plutôt été requis parce que l'ampleur des anomalies, à la suite du déploiement de la solution, était plus grande qu'escomptée et que les besoins étaient donc plus grands.

Ainsi, en 2023, les problématiques étaient si importantes qu'un deuxième avenant s'est avéré nécessaire pour assurer le service client et régler les enjeux liés à la solution elle-même. Il était alors prévu que la SAAQ entame, en 2024, la rédaction d'un appel d'offres afin de solliciter le marché pour les ressources liées à l'exploitation de la solution.

En somme, l'AMP constate des disparités dans les justifications fournies quant aux raisons qui ont mené à la conclusion de l'avenant 2. La vérification a révélé que les sommes prévues à l'avenant 2 devaient initialement couvrir les coûts des services professionnels, contrairement à ce qu'a fait valoir la SAAQ dans ses observations. Toutefois, des licences avaient aussi été acquises. Ainsi,

⁵⁹ Avenant 2 au contrat-cadre et au contrat de services professionnels et de vente d'équipements résultant de l'appel d'offres P22899-3 *Appel d'offres de suite de progiciels de gestion intégrés*.

le montant de l'avenant 2 a rapidement été consommé par l'ajout d'éléments qu'il ne devait pas couvrir initialement.

Contrats connexes et troisième avenant

À l'hiver 2024, la SAAQ savait que la disponibilité contractuelle pour les services professionnels allait être entièrement consommée avant la fin de l'été, et ce, malgré les deux avenants. Plusieurs stratégies contractuelles ont alors été proposées. Bien que ces stratégies impliquaient des appels à la concurrence, la possibilité qu'un seul fournisseur remporte tous les contrats et que le fournisseur actuel soit avantagé vu sa connaissance accrue des besoins de la SAAQ a été soulevée.

La SAAQ a alors envisagé alors qu'un troisième avenant soit conclu et que trois appels d'offres soient lancés afin de conclure trois contrats, notamment pour des besoins d'expertise pour l'exploitation et l'évolution de SAAQclic.

La documentation recueillie démontre que trois facteurs ont amené une révision des besoins contractuels en 2024, soit :

- Une révision des coûts de licences sur la durée du contrat, en 2027.
- Une internalisation des expertises moins rapide que prévu.
- Un décalage dans la publication des appels d'offres en services professionnels requis pour la poursuite des activités de la VPEN⁶⁰.

Le nouvel avenant envisagé visait également à répondre aux besoins de la SAAQ en matière de licences jusqu'en 2027 et à déployer le nombre de ressources requis pour éviter tout bris de service.

Le 3 juin 2024, une demande d'approbation pour une dépense supplémentaire a été créée afin d'amorcer les démarches au soutien de l'avenant 3, d'une valeur de 39,1 millions \$. Ce troisième ajout portait le total global à 153,7 millions \$, soit une augmentation de plus de 33 % de la valeur initiale du contrat. La demande mentionnait que la SAAQ avait besoin de disponibilités contractuelles supplémentaires pour l'exploitation de SAAQclic et pour répondre à des besoins complémentaires. Elle indiquait que la SAAQ était en rédaction d'appels d'offres publics et qu'en attendant leur publication, elle devait poursuivre ses travaux avec le partenaire actuel. Enfin, la SAAQ devait également obtenir les montants requis pour payer les frais de licences.

Bref, bien que des ressources internes aient été ajoutées, des ressources externes supplémentaires étaient toujours nécessaires. Ainsi, la SAAQ a voulu solliciter le marché dans le but de conclure trois nouveaux contrats en continuité du contrat-cadre. L'avenant 3 était nécessaire pour pallier les délais de publication des appels d'offres jusqu'à la signature de ces contrats et pour répondre aux besoins concernant les licences jusqu'en 2027.

Un des intervenants de la SAAQ rencontrés par l'AMP a confirmé que les travaux visés par les appels d'offres auraient pu faire l'objet d'un quatrième avenant au contrat-cadre avec l'Alliance.

⁶⁰ Vice-présidence à l'expérience numérique, en remplacement de la Vice-présidence aux technologies de l'information.

Signature de l'avenant 3

Le 28 juin 2024, l'avenant 3⁶¹ a été signé pour la somme de 39,1 millions \$. Selon la preuve recueillie, les sommes supplémentaires ont été utilisées ainsi :

- 8,4 millions \$ pour les licences SAP
- 1,4 million \$ pour les infrastructures
- 27,1 millions \$ pour les services professionnels
- 2,2 millions \$ pour la contingence

Vérification de la conformité des modifications au contrat-cadre

En ce qui concerne la gestion du projet et le rôle que jouaient les directions habituellement impliquées dans la conformité contractuelle, plusieurs des intervenants rencontrés ont expliqué que le projet CASA/SAAQclic avait été géré différemment. Les instances habituellement chargées d'assurer que les décisions prises étaient conformes au cadre normatif n'étaient pas impliquées, mais plutôt mises devant le fait accompli. La gestion de projet a ainsi été qualifiée d'« hermétique ».

Selon le *Répertoire des pouvoirs délégués - Gestion contractuelle (contrats)*⁶² de la SAAQ, il était de la responsabilité du directeur de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles (DGCC) d'approuver la conformité de l'avenant avant sa signature. Lors la vérification, la DGCC a confirmé à l'AMP que « les avenants 1 et 2 ont été reçus à la DGCC alors qu'ils avaient déjà été signés ».

Quant aux nombreuses contradictions entre les différents documents produits sur l'utilisation des sommes liées aux dépenses supplémentaires, la SAAQ a été en mesure de déterminer à quoi les sommes ont servi pour ce qui est du montant total du contrat, mais pas en ce qui concerne les avenants précisément, puisque l'argent a été affecté à la « réserve ».

Rappelons qu'aucune DAP et aucun amendement n'a fait l'objet d'un avenant ou d'une autorisation du PDG. Dans ses observations, la SAAQ justifie cet état de fait en invoquant que, dans plusieurs cas, ces DAP et amendements n'avaient pas d'impact sur le budget du projet. La SAAQ précise, au surplus, que lorsqu'ils opéraient des ajouts de portée, ils étaient financés par la réserve pour travaux complémentaires déjà prévue au contrat. La SAAQ estime que les autorités ont été tenues informées de l'évolution du budget tout au long du projet, bien qu'elle concède que la réallocation des sommes et le processus des amendements ou des DAP auraient pu être mieux encadrés compte tenu de leur incidence sur le budget du projet.

4.4.3 Analyse

La SAAQ a conclu le contrat-cadre avec l'Alliance en 2017, pour une somme de 458,4 millions \$. Trois avenants ont été autorisés après sa signature, pour un total de 153,7 millions \$ en dépenses supplémentaires :

- Avenant 1 en novembre 2022 (45,7 millions \$)
- Avenant 2 en août 2023 (68,9 millions \$)
- Avenant 3 en juin 2024 (39,1 millions \$)

⁶¹ Avenant 3 au contrat-cadre et au contrat de services professionnels et de vente d'équipements résultant de l'appel d'offres P22899-3 *Appel d'offres de suite de progiciels de gestion intégrés*, signé le 28 juin 2024.

⁶² *Répertoire des pouvoirs délégués – Gestion contractuelle (contrats)* (52) 10.51.0, mise à jour 12 avril 2022.

Le coût du contrat est donc passé de 458,4 millions \$ à 612,1 millions \$, soit une augmentation de sa valeur initiale de plus de 33 %.

La SAAQ affirme dans ses observations que l'objectif n'a jamais été de contourner la loi et qu'elle n'a jamais voulu éviter la publication au SEAO. Toutefois, les éléments recueillis lors de la vérification démontrent que la SAAQ a volontairement diminué le montant de l'avenant 1 dans l'objectif de rester sous le seuil de 10 % de la valeur initiale du contrat et d'ainsi éviter une publication de la dépense supplémentaire au SEAO, alors que la valeur des besoins qu'elle allait devoir combler était pourtant établie au départ à environ 222 millions \$. Ce faisant, la SAAQ a enfreint le cadre normatif en fractionnant ses besoins afin d'éviter son obligation de reddition de compte et son obligation de transparence dans les processus contractuels prévues à l'article 2 de la LCOP.

Dans le cadre de sa vérification, l'AMP a également questionné la responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) afin de savoir qui avait pour tâche de vérifier le caractère accessoire d'une modification au contrat. Selon la RARC, c'était à la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles de le faire. La RARC a mentionné avoir eu des discussions avec la secrétaire associée aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor pour explorer les options qui s'offraient à la SAAQ avant la signature de l'avenant 1. Cette dernière lui aurait mentionné qu'il ne fallait pas que les modifications de l'avenant dénaturent le contrat. La RARC ne se souvenait pas avoir effectué d'autres validations à ce sujet par la suite.

La RARC a affirmé qu'au moment où la SAAQ a opté pour un premier avenant de 45,7 millions \$, elle s'était demandé si cela pouvait constituer du fractionnement des besoins. Bien que la transaction de 2020 ait eu pour effet d'ajouter des heures au contrat, la SAAQ était consciente qu'un montant additionnel serait requis pour payer les licences. En fait, la SAAQ savait à ce moment qu'un montant substantiel serait requis, mais ne voulait pas conclure un avenant de 222 millions \$ tant que la Livraison 2 n'était pas terminée. Il ressort de la preuve recueillie qu'au moment de la conclusion du premier avenant, il était notoire qu'un second serait nécessaire. Dans ses observations, la SAAQ a fait valoir que sa priorité était que les travaux de la Livraison 2 soient effectués avant de se repositionner quant à la suite de la relation avec l'Alliance et à la possibilité de retourner en appel d'offres, notamment pour les travaux relatifs à la Livraison 3. Pourtant, un peu plus loin dans ses observations, la SAAQ a affirmé que l'ajout d'un nouveau fournisseur aurait rendu impraticable l'exécution du contrat et suscité de nombreux enjeux quant au contrôle et à la garantie de qualité des travaux, en plus d'entraîner des risques de poursuites et de perte des travaux réalisés ainsi qu'une augmentation des délais découlant de la résiliation du contrat avec l'Alliance.

Bref, dès le 8 octobre 2020, soit moins de deux semaines après avoir signé la transaction, les informations transmises au Comité CTI-CAPV indiquaient que la valeur du contrat devrait possiblement être augmentée en 2022, vu la transaction de septembre 2020 qui avait eu pour effet de consommer l'ouverture contractuelle du contrat-cadre.

Le montant envisagé de 222 millions \$ visait à terminer le projet, incluant la Livraison 3, et constituait une recommandation concertée de plusieurs directions, dont la Vice-présidence aux technologies de l'information.

Ainsi, la vérification de l'AMP permet également de conclure que la SAAQ savait dès 2020 que les besoins seraient bien supérieurs à la somme de l'avenant 1 (45,7 millions \$) et que l'estimation des besoins qu'elle avait réalisée dépassait largement, tant pour sa portée que pour le montant de la dépense, les besoins qui seraient comblés par l'avenant 1, de même qu'elle savait qu'une publication au SEAO ne serait alors pas requise puisque le montant se situait sous la barre des 10 %.

En septembre 2022, deux options ont été présentées au Conseil d'administration : l'option 1 pour un avenant de 222 millions \$ et l'option 2 pour un avenant de 45,7 millions \$ assorti d'autres véhicules contractuels. C'est l'option 2 qui a été choisie.

Par ailleurs, selon la preuve recueillie, les justificatifs au soutien de l'estimation du montant de l'avenant 1 ne concordent pas. Mentionnons que l'AMP a reçu, lors de la vérification, une explication différente de chaque intervenant qu'elle a rencontré pour justifier le besoin de dépense supplémentaire et expliquer à quoi ont servi les sommes liées à l'avenant 1. Alors que l'avenant 2 venait tout juste d'être signé, l'AMP a constaté lors de la vérification que les éléments invoqués pour justifier l'avenant 1 ont évolué de manière significative dans la documentation soumise et qu'ils s'écartaient largement des informations initialement communiquées à la haute direction. Cette divergence soulève des questions quant à la transparence et à la fiabilité des motifs invoqués pour justifier l'augmentation des coûts. Force est de constater que cette observation s'applique à tous les avenants publiés par la SAAQ.

Quant au contenu des avenants⁶³, l'AMP considère qu'ils constituent une modification non accessoire et qu'ils dénaturent le contrat. Ils sont, par leur nature, le reflet des modifications du contrat-cadre engendrées par la transaction de 2020 ainsi que par l'opérationnalisation des ajouts de portée et des amendements supplémentaires que la SAAQ a souhaité obtenir pour le projet CASA/SAAQclic en cours d'exécution.

Au cours de sa vérification, l'AMP a noté que :

- 133 demandes d'ajout au projet (DAP) sur 177 ont été approuvées depuis la signature du contrat, dont plusieurs ont eu un impact financier.
- 16 amendements ont été apportés au contrat de services.
- 47 amendements ont été apportés au contrat de licences.
- Parmi les autres ajouts de portée (ceux qui ne sont pas couverts par la transaction ni par les avenants), on retrouve :
 - La création du lot 10 B (DAP 122 et 128).
 - Les travaux supplémentaires pour la Livraison 2 (DAP 95).

De même, les avenants 1, 2 et 3 ainsi que d'autres modifications apportées au contrat-cadre ne paraissent pas imprévisibles, mineurs ou accessoires. Cette conclusion s'impose malgré les éléments amenés par la SAAQ dans ses observations, lorsqu'elle mentionne avoir utilisé les sommes prévues au contrat de manière beaucoup plus rapide qu'anticipée en raison de plusieurs motifs et ajouts de portée. De la même façon, l'AMP ne retient pas l'argument avancé par la SAAQ dans le cadre de ses observations voulant que les avenants 2 et 3 étaient imprévisibles parce qu'ils ont été conclus dans le contexte d'un déploiement qualifié de difficile par la SAAQ en février 2023.

⁶³ Le contrat-cadre signé entre la SAAQ et l'Alliance le 14 juin 2017 prévoyait, à la clause 14, que toute modification au contenu de ce contrat devait faire l'objet d'une entente écrite entre les parties et qu'une telle entente ne pouvait changer la nature du contrat. Il était également fait mention, à la clause 29 du contrat de licences et droits d'utilisation de progiciels ainsi qu'à la clause 28 du contrat de services professionnels et de vente d'équipements, que les modifications aux contenus de ces contrats ne devaient pas en changer la nature.

D'ailleurs, les fiches d'autorisation du dirigeant de l'organisme pour les avenants 1, 2 et 3 ne précisent pas la nature des modifications visées au contrat-cadre, outre l'augmentation financière de celui-ci, ni s'il s'agit de nouveaux besoins ou d'une modification des besoins initialement prévus au contrat, du détail des coûts associés à la modification ou de l'utilisation prévue.

Ce constat fait écho aux contradictions qu'a notées l'AMP entre les différents documents produits par la SAAQ sur l'utilisation des sommes liées aux dépenses supplémentaires. La SAAQ a mentionné à l'AMP que les montants des avenants permettaient de « renflouer » le contrat pour des éléments qui avaient déjà été exécutés ou pour des dépenses futures. Ainsi, aucun suivi de l'utilisation réelle des sommes de chaque avenant dans le contrat-cadre n'a été effectué, puisque la totalité des sommes a été affectée à la « Réserve pour travaux complémentaires » et que le contrat permettait, selon la SAAQ, une réallocation de ces sommes. Ainsi, bien que les formulaires aient été remplis, aucune analyse quant au caractère accessoire des modifications n'a été réalisée, puisque, selon la SAAQ, l'utilisation des sommes pour des travaux additionnels de services professionnels pour l'exploitation et l'évolution de la solution CASA/SAAQclic, ou pour l'ajout de licences SAP, ne dénaturait pas le contrat.

Ainsi, la façon dont la SAAQ a géré son contrat-cadre n'a pas permis à l'AMP de faire une adéquation entre les sommes prévues initialement au contrat et celles qui ont été réellement affectées à chaque livraison de même qu'au volet Entretien et évolution, dont certaines activités sont désormais couvertes par les contrats connexes. Un tel exercice aurait assurément été révélateur.

La perception de la SAAQ de son contrat-cadre comme étant un véhicule contractuel global ne respecte pas l'esprit de la LCOP. Même si le mode de développement Agile a poussé l'organisme à percevoir son contrat différemment et à naviguer autrement dans la livraison de ses besoins et dans la consommation financière de son contrat, il demeure qu'il ne s'agit pas d'un contrat ouvert. La SAAQ ne pouvait donc pas l'utiliser comme elle l'entendait. De même, la transaction, identifiée par la SAAQ comme un contrat distinct découlant d'un règlement hors cour n'impliquant pas de dépenses supplémentaires au contrat, aurait dû faire l'objet d'un avenant et non être payée à même les sommes dédiées à l'entretien et à l'évolution de la solution, ce qui a occasionné des avenants pour dépenses supplémentaires deux ans plus tard. Cette façon de se gouverner dénature l'esprit d'une reddition de compte juste et appropriée des fonds publics dépensés.

4.5 La SAAQ a-t-elle manqué à ses obligations de reddition de compte en lien avec la modification d'un contrat ?

L'AMP estime que la SAAQ a manqué à ses obligations de reddition de compte à plusieurs égards dans le cadre de son projet CASA/SAAQclic. En effet, les informations qui y étaient liées étaient fréquemment incomplètes en plus d'avoir été transmises en retard. La preuve démontre qu'elles ont parfois été volontairement publiées en retard afin d'éviter le contrecoup de leur publicisation.

4.5.1 Droit

Tel que mentionné précédemment, pour un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres, un organisme public doit obtenir une autorisation de son dirigeant lorsque la modification occasionne une dépense supplémentaire⁶⁴.

⁶⁴ RLRQ, c. C-65.1, art. 17.

La *Directive concernant la reddition de compte en gestion contractuelle des organismes publics*⁶⁵ prévoit diverses modalités afférentes à une telle autorisation, notamment qu’une autorisation écrite du dirigeant doit être obtenue avant la modification du contrat et les motifs au soutien de cette autorisation. Chaque organisme public doit faire rapport au Secrétariat du Conseil du trésor concernant chaque autorisation qu'accorde son dirigeant, et ce, dans un délai maximal de 30 jours suivant la date de cette autorisation.

L'article 51.1 du *Règlement sur les contrats de services des organismes publics (RCS)*⁶⁶ prévoit quant à lui qu'un organisme public doit, dans les 60 jours qui suivent la modification d'un contrat correspondant à plus de 10 % de sa valeur initiale, publier les informations au SEAO.

4.5.2 Analyse

Trois autorisations du dirigeant ont été produites pour les avenants du contrat-cadre. Les motifs invoqués donnaient peu d'indications sur l'objet des avenants ni sur ce à quoi devaient servir les montants supplémentaires, et ne mentionnaient pas le caractère accessoire ou non des modifications. La fiche d'autorisation pour l'avenant 1 portait par ailleurs la mention « Non applicable » à la section *Motifs justifiant l'autorisation (SCT)*. Selon les observations de la SAAQ, il en était ainsi parce que la section n'avait pas à être complétée du fait que l'avenant 1 était inférieur à 10 %. Les fiches d'autorisation ne présentaient pas non plus les différentes options envisagées et ne donnaient pas de motifs justifiant le fait de ne pas avoir révisé les exigences et de ne pas être retourné en appel d'offres. Ces documents ont été approuvés par plusieurs niveaux hiérarchiques et, finalement, par le PDG. Ils n'étaient accompagnés d'aucune documentation additionnelle.

Dans ses observations, la SAAQ a mentionné que ce ne sont pas les fiches d'autorisation qui servent normalement à détailler les justifications et la nature des modifications apportées à un contrat, mais bien l'avenant lui-même et la documentation à son soutien. Elle a toutefois reconnu que les avenants 1, 2 et 3 auraient pu être plus détaillés, tout en soutenant que les détails se retrouvaient dans d'autres documents résumant les travaux et analyses qui ont mené aux avenants.

La SAAQ a publié au SEAO deux dépenses supplémentaires pour le projet CASA/SAAQclic. Ces publications ont été faites en respectant le délai de 60 jours et le total des dépenses supplémentaires correspond bien à celui des trois avenants. Les descriptions au SEAO donnent toutefois peu d'indications sur l'objet des avenants et sur ce à quoi devaient servir ces montants supplémentaires. La date de la dépense supplémentaire publiée au SEAO pour les avenants 1 et 2 correspond à la date de signature du PDG en place à l'époque de l'avenant 2, soit le 11 août 2023, alors que l'autorisation du dirigeant a été obtenue le 28 juillet 2023. Dans ses observations, la SAAQ a précisé que la pratique de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles est de toujours indiquer la date de conclusion de l'avenant ou du contrat, puisque c'est à ce moment que l'engagement se concrétise.

Quant à l'augmentation des coûts, la transaction et les modifications qu'elle a engendrées ont eu un effet important sur les coûts du projet CASA/SAAQclic. Bien que la SAAQ ait avancé que les modifications découlant de la transaction n'avaient opéré qu'une réallocation de certains budgets, l'AMP n'est pas à même de corroborer cette information.

⁶⁵ *Directive concernant la reddition de compte en gestion contractuelle des organismes publics*, C.T. 221194 du 2 juillet 2019 ou C.T. 230402 du 26 mars 2024 selon les avenants concernés.

⁶⁶ RLRQ, c. C-65.1, r. 4. Bien que le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* pourrait s'appliquer au contrat-cadre, les dispositions transitoires et finales indiquent que le RCS s'applique.

Au terme de sa vérification, l'AMP constate que l'ensemble de ces éléments fait en sorte qu'il n'est pas possible de savoir s'il y a ou non adéquation au budget initialement prévu, ce qui en soi est un enjeu. En effet, tout organisme public doit être en mesure d'expliquer, notamment à l'AMP, comment il dépense les fonds publics. S'il ne respecte pas le principe de transparence et n'assure pas un suivi rigoureux de ses dépenses, c'est l'intérêt public qui en souffre.

4.6 La SAAQ a-t-elle respecté le principe de transparence et celui de saine gestion des fonds publics en concluant les contrats connexes ?

À la lumière de l'examen réalisé, l'AMP conclut que la SAAQ a enfreint les principes de transparence et de saine gestion des fonds publics en concluant les contrats connexes, puisqu'une partie des services rendus en vertu de ces contrats devait initialement être livrée par l'entremise du contrat-cadre, et ce, bien que la SAAQ ait affirmé que ce n'était pas le cas.

4.6.1 Droit

La transparence des processus contractuels est l'un des principes fondateurs guidant la passation des contrats publics. Cette obligation revêt une grande importance. Elle permet de maintenir la confiance de la population et des différents acteurs des marchés publics envers les processus contractuels des organismes publics. Le principe de transparence s'applique notamment à la procédure suivie par les organismes et au comportement des intervenants impliqués dans les processus contractuels. Les principes qui gouvernent la passation des contrats publics étant tous intimement liés, le principe de transparence soutient et promeut également une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants des organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.⁶⁷

4.6.2 Faits

Tel que mentionné précédemment, l'exécution du contrat-cadre se poursuivait, mais le budget alloué à la réalisation complète du volet « Opération, exploitation et évolution de la solution » était déjà consommé. La SAAQ avait développé une stratégie pour assurer la poursuite de l'exploitation et l'évolution du projet CASA/SAAQclic. Cette stratégie impliquait, d'une part, la modification du contrat-cadre par un troisième avenant et, d'autre part, la conclusion de contrats de services connexes.

Le 15 décembre 2023, la SAAQ a conclu un contrat avec un consultant pour des « Services professionnels en soutien à la gestion en matière de ressources matérielles ». Selon l'annexe Description des besoins, ce contrat visait à « préparer un nouvel appel d'offres de services professionnels requis pour la solution CASA/SAAQclic et ses systèmes complémentaires, notamment en lien avec leur soutien et leur évolution ». Le consultant devait offrir des services d'accompagnement afin de coordonner la préparation des appels d'offres, lesquels ont ensuite été publiés au SEAO sous les numéros 1802922 et 20003263.

En janvier 2024, lors d'une rencontre de démarrage du projet, il a été mentionné que la collecte des besoins avait débuté en juin 2023 et qu'elle avait permis d'identifier plus d'une centaine de profils requis. De janvier à février 2024, la SAAQ a mené plusieurs démarches d'évaluation des besoins, dont l'estimation des coûts des contrats projetés.

⁶⁷ RLRQ, c. C-65.1, art. 2(1) et 2(6).

Les informations publiées au SEAO indiquent que les appels d'offres visaient l'obtention de services professionnels pour aider la SAAQ à poursuivre sa transformation numérique, à supporter la solution et à la faire évoluer pour répondre aux nouveaux besoins d'affaires de toutes les vice-présidences. Les documents d'appels d'offres ne précisait pas quels projets bénéficieraient des ressources découlant de ces contrats ni à quels travaux elles seraient affectées.

Les deux appels d'offres comportaient la même description au SEAO, spécifiant que le mandat s'inscrivait dans la continuité de la transformation numérique déjà amorcée par la SAAQ et que les travaux permettraient de répondre aux besoins actuels de support et d'évolution des services.

Le 24 novembre 2024, au terme des deux appels d'offres, trois contrats ont été conclus. Pour l'appel d'offres 1802922⁶⁸, deux contrats ont été signés, soit un par lot, avec l'entreprise LGS. Pour l'appel d'offres 20003263⁶⁹, un contrat a été signé avec trois prestataires de services différents, dont LGS.

Selon une intervenante de la SAAQ, une distinction doit être faite entre le projet CASA/SAAQclic et la banque d'heures qui servait à l'exploitation de la solution et non au développement du projet. Ainsi, les appels d'offres lancés en 2024 ont servi à obtenir des services professionnels additionnels et, ultimement, de réaliser des économies, puisque les taux horaires soumis étaient plus bas que ceux du contrat-cadre.

Considérant ce qui précède, l'AMP s'est intéressée à l'objet des appels d'offres 1802922 et 20003263, puisqu'ils semblaient, à première vue, liés au contrat-cadre. Au terme de son analyse, elle peut affirmer que les contrats conclus au terme de ces appels d'offres ont servi et servent toujours, en totalité ou en partie, à obtenir des services initialement prévus au contrat-cadre pour les années 6 à 10 du projet.

D'abord, une note ministérielle du 17 juillet 2023, mentionnée précédemment, expose que « le nouveau contrat permettra de répondre aux besoins actuels d'exploitation, de développement et d'évolution des services et des solutions numériques ».

Ensuite, une note du 7 mars 2024 adressée au PDG de la SAAQ l'informe de la préparation de deux appels d'offres pour combler les besoins en services professionnels de 2024 à 2027, afin d'obtenir la flexibilité requise quant à la qualité et la quantité de ressources nécessaires pour assurer la poursuite des opérations et l'évolution des services.

Dans les réponses obtenues par l'AMP, la SAAQ a indiqué qu'en présence d'un contrat-cadre dont le budget était entièrement déboursé au 30 juin 2024, deux stratégies ont été mises de l'avant, soit la publication de deux appels d'offres et l'émission d'un troisième avenant. La SAAQ a précisé que « l'entière des besoins couverts par ces appels d'offres ne tient pas compte uniquement des besoins nommés dans le contrat-cadre pour les années 6 à 10 ». L'AMP retient donc qu'au moins une partie des besoins que la SAAQ cherchait à combler devaient être couverts par le contrat-cadre.

Dans le cadre de la vérification, l'AMP s'est interrogée sur la stratégie que la SAAQ a adoptée lorsque le budget du contrat-cadre a été entièrement dépensé. Quant à savoir si certains éléments des appels d'offres étaient initialement prévus dans le contrat-cadre, notamment pour le volet de l'évolution et de l'exploitation de la solution, une personne qui était membre de la haute direction à ce moment a confirmé que ces éléments étaient effectivement prévus et qu'ils s'inscrivaient dans une continuité de l'avenant 3. Bien que cela aurait pu faire l'objet

⁶⁸ Appel d'offres *Services professionnels SAP et connexes, lots 1 et 2*, publié au SEAO le 21 juin 2024 sous le numéro de référence 1802922.

⁶⁹ Appel d'offres *Contrat à exécution sur demande pour des services professionnels SAP et connexes*, publié au SEAO le 21 juin 2024 sous le numéro de référence 20003263.

d'un avenant 4, la SAAQ avait souhaité solliciter la concurrence pour obtenir les ressources nécessaires. Elle a souligné qu'au plan budgétaire, les dépenses d'exploitation demeuraient les mêmes, peu importe que les sommes soient dépensées par l'ajout d'un quatrième avenant ou par la conclusion de nouveaux contrats. Ce constat a été corroboré par plus d'un intervenant. Enfin, il a été mentionné que le choix de la SAAQ n'avait pas été fait dans le but de cacher de l'information, puisqu'il s'agissait du même budget.

L'AMP considère que, puisque les besoins visés par les appels d'offres auraient pu être comblés par l'émission d'un quatrième avenant au contrat-cadre, ils étaient donc nécessairement liés à ceux qui devaient être comblés par le contrat-cadre.

4.6.3 Analyse

Lors des entrevues effectuées avant la publication de l'ordonnance 2025-01, rendue par l'AMP le 10 avril 2025, la SAAQ avait mentionné que les contrats connexes n'avaient pas servi à obtenir des ressources que l'Alliance devait fournir en vertu du contrat-cadre pour le projet CASA/SAAQclic. Pourtant, la lecture de l'avis publié au SEAO permet de constater que ces contrats incluaient la réalisation d'activités liées à l'entretien du système, lesquelles étaient pourtant prévues au contrat-cadre avant la replanification de 2020.

La vérification étant terminée, l'AMP confirme que les contrats connexes ont été utilisés pour fournir des services qui étaient prévus au contrat-cadre. Bien que les contrats connexes soient accessibles à toutes les directions de la SAAQ, une portion des activités qu'ils couvrent est reliée au projet CASA/SAAQclic.

En effet, la preuve recueillie révèle que les besoins comblés par les contrats connexes sont liés au projet CASA/SAAQclic, puisque plusieurs intervenants haut placés à la SAAQ ont affirmé qu'ils auraient pu faire l'objet d'un avenant 4. Ces personnes ont également confirmé que par le lancement des appels d'offres, la SAAQ cherchait à combler des besoins qui étaient en partie prévus au contrat-cadre pour l'exploitation de la solution. Considérant que les informations initialement transmises à cet égard étaient à l'effet contraire, l'AMP conclut que la SAAQ n'a pas fait preuve de transparence, contrevenant ainsi au cadre normatif.

En résumé, par le biais des contrats connexes, la SAAQ s'est constitué une importante banque de ressources aux profils distincts pouvant fournir des services professionnels en technologies de l'information, ressources qu'elle pouvait attribuer à divers mandats au cours des trois années suivantes.

En ce qui concerne la saine gestion des fonds publics, le fait que certains services obtenus par la conclusion des contrats connexes étaient déjà inclus au contrat-cadre soulève de sérieux doutes quant à savoir s'ils ont été payés en double par la SAAQ.

Par ailleurs, malgré la volonté de la SAAQ d'ouvrir le marché à la concurrence, celle-ci s'est avérée très mince, voire inexistante. Quant à l'argument selon lequel les taux horaires obtenus étaient inférieurs à ceux du contrat-cadre, les lacunes dans l'évaluation des besoins à combler par la conclusion de chacun des avenants et la reddition de compte déficiente de la SAAQ ne lui ont pas permis d'aborder ces préoccupations.

5. CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

L'AMP a pour mission de veiller à ce que les organismes publics et municipaux respectent les règles contractuelles en vigueur, de manière à assurer une saine gestion des fonds publics, et que les contrats soient octroyés et exécutés dans le respect des grands principes du cadre normatif. Elle possède également des pouvoirs de vérification et d'enquête qui lui permettent, selon le cas, de rendre des ordonnances, de formuler des recommandations et de suspendre ou de résilier un contrat.

Lorsque l'AMP procède à la vérification d'un processus, la pleine collaboration de l'organisme visé est requise et nécessaire. Le bien-fondé des ordonnances et des recommandations que l'AMP rend au terme de son examen est en partie tributaire de la coopération des intervenants rencontrés et de la qualité des informations reçues. Les organismes visés par une vérification de l'AMP peuvent saisir cette opportunité pour apprendre et améliorer leurs pratiques contractuelles, notamment grâce aux enseignements transmis par le biais des décisions.

En l'espèce, l'examen qu'a réalisé l'AMP pour le projet CASA/SAAQclic était exceptionnel et hors du commun, notamment en raison du contexte dans lequel ce mandat lui a été octroyé, de son ampleur, de sa complexité, de la durée du processus contractuel et du volume d'informations à traiter et à analyser. Dans ce contexte, la collaboration de la SAAQ était d'autant plus cruciale et essentielle à la bonne marche des travaux. Or, elle n'a pas correspondu aux attentes.

D'une part, la SAAQ a fréquemment dépassé les délais attribués pour transmettre ses réponses aux questions de l'AMP. De surcroît, les explications obtenues ne répondaient pas adéquatement aux questions formulées, les questions n'étaient pas assignées aux personnes les plus habilitées à répondre ou la qualité de la documentation acheminée au soutien de ces réponses n'était pas optimale. Pour que la situation s'améliore, l'AMP a dû intervenir auprès de la SAAQ afin de lui signifier ses attentes.

D'autre part, en ce qui concerne la documentation requise, la SAAQ a parfois transmis des documents non pertinents (par exemple, sa politique sur le tabac), obligeant l'AMP à effectuer un tri des informations, ce qui générait des demandes de précisions ayant pour conséquence de complexifier l'examen et d'entraîner des délais supplémentaires.

Soulignons d'emblée que le respect des privilèges est sans équivoque pour l'AMP. L'État peut invoquer le secret professionnel de l'avocat. Toutefois, certaines questions visaient les obligations décrites au cadre normatif interne dont la SAAQ s'est elle-même dotée et n'étaient pas du ressort des privilèges invoqués. L'AMP constate, avec la levée du secret professionnel le 30 août 2025, que la SAAQ a invoqué le secret professionnel de l'avocat notamment pour des documents à l'égard desquels il ne s'appliquait manifestement pas. Ces échanges ont eux aussi contribué aux délais supplémentaires.

Pour ce qui est du RARC, l'article 21.0.2 de la LCOP précise ses responsabilités, notamment celle de veiller à la mise en œuvre de mesures assurant le respect des règles contractuelles prévues par la loi, ses règlements, ses politiques et ses directives. Cette fonction inclut également la surveillance de l'intégrité des processus internes de l'organisme.

La politique encadrant les RARC vise à soutenir ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions, à clarifier leur rôle et à favoriser une application cohérente du cadre normatif. Elle constitue un levier pour renforcer la gouvernance contractuelle et assurer une gestion conforme aux attentes du législateur. Le RARC est aussi chargé de s'assurer de la compétence du personnel impliqué dans les activités contractuelles, ce qui suppose une attention particulière à la qualité des pratiques et à la rigueur professionnelle au sein de l'organisation.

L'AMP a souligné à plusieurs reprises l'importance stratégique du rôle de RARC dans les organismes publics. Ce rôle dépasse la simple conformité : il s'inscrit dans une logique de saine gestion contractuelle, de prévention des risques et de promotion de l'intégrité. Le RARC agit comme un point de convergence entre les exigences normatives et les pratiques internes, contribuant ainsi à la cohérence et à la performance des processus contractuels.

Assumer cette fonction, c'est participer activement à l'atteinte des objectifs du législateur, notamment en matière d'efficacité, d'efficience et de transparence. L'AMP rappelle que cette responsabilité exige une implication constante et rigoureuse. Elle ne peut être exercée de manière ponctuelle ou superficielle. Une connaissance approfondie du cadre normatif est essentielle pour que le RARC puisse remplir son mandat avec justesse et cohérence.

Bien que plusieurs personnes aient occupé cette fonction durant la réalisation du projet CASA/SAAQclic, l'examen a permis de constater qu'elles n'ont pas su jouer pleinement leur rôle. Dans certains cas, l'AMP dénote soit un manque de connaissances à l'égard du cadre normatif qu'elles étaient chargées d'appliquer, soit qu'elles réduisaient la portée de leur action par une confiance excessive envers les mécanismes externes ou par une gestion de risques qui reposait sur leur pouvoir d'intervenir au bon moment.

L'AMP rappelle toute l'importance du rôle de RARC. À la fois technique et stratégique, ce rôle requiert une posture proactive, une compréhension fine des enjeux contractuels et un engagement soutenu envers les principes qui fondent la gestion des contrats publics. Tout organisme public, incluant la SAAQ, a intérêt à considérer ces exigences lorsqu'il nomme une personne à ce titre.

6. CONCLUSION

VU le mandat confié à l'AMP par la présidente du Conseil du trésor le 24 février 2025.

VU l'examen du processus d'attribution et d'exécution du contrat-cadre et des contrats connexes de la SAAQ dans le cadre du projet CASA/SAAQclic.

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

VU les principes de transparence et du traitement intègre et équitable des concurrents qui doivent guider tout organisme public dans sa prise de décision en gestion contractuelle.

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

VU l'état d'avancement du projet.

VU les divers véhicules contractuels mis en place par la SAAQ au soutien du projet CASA/SAAQclic.

VU la transaction signée le 30 septembre 2020.

VU les trois avenants publiés.

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

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 29 alinéa 1(5.1) et à l'article 31(2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP :

ORDONNE à la PDG par intérim de la SAAQ de faire réaliser un audit en temps réel, par les vérificateurs internes de la SAAQ, du contrat-cadre et des contrats connexes découlant des appels d'offres publics identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263, et d'informer l'AMP des résultats de cet exercice tous les six mois jusqu'à la fin des contrats.

ORDONNE à la PDG par intérim de la SAAQ d'aviser l'AMP des orientations que la SAAQ désire prendre concernant les livraisons qui n'ont pas été effectuées et qui étaient prévues au contrat-cadre découlant des appels d'offres publics identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305 et 928582. La SAAQ devra de plus réaliser des suivis auprès de l'AMP et mettre en place des mesures afin que la Direction de la gestion et de la conformité contractuelles soit pleinement impliquée dans le processus.

ORDONNE à la PDG par intérim de la SAAQ de réaliser un autodiagnostic de la gestion contractuelle de la SAAQ afin d'évaluer la conformité de ses pratiques, d'identifier les améliorations nécessaires et de s'assurer que les processus en place et la documentation interne répondent adéquatement aux exigences du cadre normatif, au regard du contrat-cadre et des contrats connexes, découlant des appels d'offres publics identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305, 928582, 1802922 et 20003263. Cet autodiagnostic vise entre autres à renforcer la rigueur, la transparence et l'efficacité de l'ensemble du processus contractuel, et devra être remis à l'AMP.

ORDONNE à la PDG par intérim de la SAAQ de procéder à la destruction des enregistrements des séances du Comité de sélection qui ont été effectués pour l'adjudication du contrat-cadre découlant des appels d'offres publics identifiés au SEAO sous les numéros de référence 891193, 905305 et 928582, et d'aviser l'AMP lorsque ce sera fait.

RECOMMANDE à la PDG par intérim de la SAAQ de bonifier et d'uniformiser la documentation interne de la SAAQ afin que les directions générales utilisatrices soient outillées adéquatement pour consigner l'ensemble des informations au soutien des décisions prises au cours des différentes étapes du processus contractuel, de l'évaluation des besoins à la reddition de comptes, ce qui contribuera à la pérennité et à la disponibilité de l'information.

RECOMMANDE à la PDG par intérim de la SAAQ de sensibiliser le personnel à l'obtention des autorisations nécessaires lorsque la SAAQ désire appliquer des règles autres que celles prévues par le cadre normatif, et ce, afin de s'assurer de l'intégrité du processus d'adjudication.

RECOMMANDE à la PDG par intérim de la SAAQ de véhiculer clairement au sein de la SAAQ l'importance du rôle et des responsabilités du RARC, afin de s'assurer d'une compréhension commune de cette fonction, et ce, dans le but de renforcer le positionnement du RARC comme acteur incontournable des activités de gestion contractuelle.

RECOMMANDE à la PDG par intérim de la SAAQ de s'assurer que le RARC dispose des ressources nécessaires pour exercer pleinement son mandat, notamment au regard de la formation du personnel œuvrant en gestion contractuelle, afin de sensibiliser ces personnes à l'importance du respect des grands principes des marchés publics.

REQUIERT de la SAAQ de lui soumettre par écrit, dans un délai de 60 jours, un plan d'action identifiant :

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

Fait le 12 janvier 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ