

Note d'analyse

CASA (2015-2026) : Analyse de la gouvernance d'un programme de transformation numérique dans le secteur public québécois

Evelyne Bilenge, étudiante à la M.Sc. en gestion - secteurs privé et public, HEC Montréal

Christel Joly, maître d'enseignement, Département de technologies de l'information, HEC Montréal

Camille Grange, professeure agrégée, Département de technologies de l'information, HEC Montréal

22 septembre 2026

Portée du document

Ce document a été développé à partir d'un projet supervisé de M.Sc. réalisé entre novembre 2025 et juin 2026 par Evelyne Bilenge, sous la co-supervision de Christel Joly et Camille Grange. Ce projet s'est concentré sur l'analyse de la gouvernance du programme CASA (Carrefour des services d'affaires) de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), une vaste initiative de transformation numérique menée dans le secteur public québécois entre 2015 et 2026.

L'analyse porte sur la période allant de la replanification de 2020 au dépôt du rapport de la Commission Gallant en 2026, les années antérieures étant restituées comme contexte.

À partir de données et de documents accessibles publiquement, nous analysons la gouvernance du programme selon trois dimensions complémentaires : les structures de gouvernance, les mécanismes de contrôle et la culture organisationnelle. Nous examinons la manière dont ces dimensions ont évolué et interagi au fil du programme afin de mieux comprendre les facteurs ayant contribué aux difficultés rencontrées.

Les analyses et interprétations présentées dans ce document sont celles des auteures. Elles constituent une lecture des événements fondée sur les informations publiques disponibles au moment de la rédaction et ne prétendent pas établir de manière exhaustive les causes des difficultés rencontrées ni attribuer des responsabilités individuelles ou institutionnelles. D'autres interprétations des mêmes faits sont possibles, et l'analyse pourrait évoluer à la lumière de nouvelles informations.

Les commentaires et suggestions sont les bienvenus et peuvent être adressés aux auteures.

Remerciements

Les auteures remercient le Département de technologies de l'information de HEC Montréal pour son soutien financier au développement du projet pédagogique associé à cette recherche.

Elles remercient également toutes les personnes ayant contribué, directement ou indirectement, à la réalisation et à l'enrichissement de cette étude de cas.

Table des matières

1. Sommaire exécutif.....	5
Ce que l'analyse suggère pour l'avenir.....	6
2. Note méthodologique.....	7
3. Le programme CASA : repères factuels.....	8
3.1 La mise en place du programme	8
3.2 La replanification de 2020	9
3.3 La mise en service de février 2023.....	9
4. Cadre d'analyse	10
4.1 Pourquoi une lecture par la gouvernance	10
4.2 Les trois dimensions retenues pour l'analyse.....	10
4.3 Les huit principes de gouvernance appliqués à CASA.....	11
5. Première dimension : la structure organisationnelle	12
5.1 Le conseil d'administration	12
5.2 Le bureau de projet.....	13
5.3 Le comité conjoint de suivi.....	13
5.4 Le commanditaire : un rôle non formalisé	13
5.5 La direction du programme	14
5.6 La direction exécutive	14
5.7 Synthèse de la dimension structurelle	15
6. Deuxième dimension : les mécanismes de contrôle	15
6.1 Le contrôle préalable.....	16
6.2 Le contrôle en cours d'action	16
6.3 Le contrôle a posteriori	17
6.4 Synthèse de la dimension contrôle.....	17
7. Troisième dimension : la culture organisationnelle	17
7.1 Confiance excessive et dépendance envers la direction du programme	17
7.2 Biais d'optimisme et sous-estimation des risques	18
7.3 Une circulation de l'information organisée autour de l'image du programme	19
7.4 Neutralisation des voix critiques	20
7.5 Synthèse de la dimension culturelle.....	20

8. Diagnostic d'ensemble et interaction des dimensions.....	21
8.1 Diagnostic par dimension	21
8.2 Comment les trois dimensions ont interagi	22
8.3 Le constat d'ensemble	24
9. Le facteur public : pourquoi le contexte a amplifié les défaillances.....	24
9.1 Une densité institutionnelle sans équivalent dans le privé.....	24
9.2 La logique de l'évitement du blâme.....	25
9.3 Structure : la stratégie d'agence.....	26
9.4 Contrôle : la stratégie procédurale.....	26
9.5 Culture : la stratégie présentationnelle	27
10. Pistes de réflexion futures.....	27
11. Limites de l'analyse et conclusion.....	30
12. Références	31
Annexe 1: Les huit principes de gouvernance appliqués à CASA	34

1. Sommaire exécutif

Le programme CASA a été approuvé en 2015, pour une réalisation prévue sur une dizaine d'années. Son budget, établi en 2017, s'élevait à 638 millions de dollars. Conçu au départ comme une remise à niveau de systèmes vieillissants, il s'est mué en une refonte complète de l'écosystème informatique de la SAAQ, structurée en trois livraisons successives. La deuxième d'entre elles, qui portait la plateforme publique SAAQclic, a connu un dérapage majeur : estimée à 96,9 millions de dollars en 2017, elle a été réévaluée à 416 millions en 2020, et sa mise en service de février 2023 a provoqué une interruption durable de services essentiels aux citoyens.

Ce rapport analyse CASA sous l'angle de sa gouvernance. À partir de données et de documents accessibles publiquement, nous examinons la période allant de la replanification de 2020 au dépôt du rapport de la Commission Gallant en 2026, tout en mobilisant les années antérieures lorsque nécessaires à la compréhension de la trajectoire du programme. L'analyse s'appuie sur les travaux en gouvernance de projet et s'articule autour de trois dimensions complémentaires : la structure organisationnelle, les mécanismes de contrôle et la culture organisationnelle.

Notre analyse suggère que les difficultés de CASA résultent de l'interaction entre ces trois dimensions. Un écart s'est creusé entre le dispositif formel de gouvernance et son fonctionnement réel : les rôles définis n'ont pas été exercés comme prévu, l'information transmise ne reflétait pas l'état du programme, et les mécanismes de contrôle se sont appuyés sur une information et une répartition des responsabilités rendant la détection des écarts plus difficile. Ces effets se sont alimentés mutuellement. Des mécanismes de gouvernance nombreux et globalement adaptés à l'envergure du programme n'ont ainsi pas suffi à prévenir les difficultés rencontrées.

Les cinq constats principaux

1. Les dispositifs de contrôle étaient nombreux et diversifiés, mais leur présence n'a pas garanti leur efficacité. Les trois types de contrôle managérial étaient représentés : approbation préalable du conseil d'administration, indicateurs et redditions trimestrielles en cours d'action, revues externes et vérification législative a posteriori. Le problème ne se situe pas dans l'inventaire des mécanismes, mais dans leur fonctionnement réel. C'est le constat qui porte le plus à conséquence pour la conception des dispositifs futurs : ajouter des contrôles ne suffit pas si les acteurs qui les exercent ne disposent pas de l'autonomie, des voies de signalement et de l'autorité nécessaires, ni d'une séparation claire entre les fonctions d'exécution et de surveillance.

2. L'imputabilité était structurellement diffuse. Aucun commanditaire interne n'a reçu de mandat officiel. Le rôle a été occupé implicitement par plusieurs acteurs, la direction du programme cumulant la représentation stratégique et la responsabilité opérationnelle — un cumul que les principes de gouvernance de projet prescrivent précisément d'éviter. À l'externe, l'autorité

était répartie entre plusieurs ministères et organismes centraux sans qu'aucun ne dispose du pouvoir d'arrêter ou de redresser le programme.

3. Une croyance collective dans la réussite du programme a résisté à des années de signaux contraires. La légitimité acquise par la direction du programme (compétence technique reconnue, qualités de communication, et large appui lors de son recrutement) a progressivement inhibé la capacité des instances de supervision à exercer un regard critique. La confiance accordée à la direction semble ainsi avoir pris le pas sur l'exercice des fonctions de conseil, de questionnement et de supervision du conseil d'administration, limitant sa capacité à apprécier de manière indépendante les informations et les décisions qui lui étaient présentées. Plusieurs membres du conseil d'administration ont indiqué avoir accordé foi aux informations transmises par la direction du programme y compris lorsque la vérification interne pointait en sens contraire. Cette dynamique s'est cristallisée lors de la mise en service de février 2023, maintenue alors que 6 % des tests finaux n'étaient pas complétés et que 129 anomalies demeuraient à résoudre après le déploiement.

4. Les fonctions de vigilance ont détecté des problèmes sans toujours parvenir à infléchir la trajectoire du programme. La vérification interne a formulé dès 2017 des alertes concernant notamment les dépassements, l'absence de plan de repli et la fiabilité de l'information. Son champ de surveillance a ensuite été réduit, certaines de ses questions sont demeurées sans réponse et certains constats n'ont pas été transmis au conseil d'administration. Le comité aviseur, chargé d'examiner les demandes de modification du programme avant leur approbation, n'a par ailleurs pas été mobilisé pour certaines décisions budgétaires importantes. CASA illustre ainsi l'écart qui peut exister entre la capacité d'un dispositif de gouvernance à détecter un problème et sa capacité à provoquer une décision en conséquence.

5. Le contexte propre au secteur public a amplifié certaines de ces dynamiques. Les défaillances observées dans CASA ne sont pas propres aux organisations publiques, mais elles se sont inscrites dans un environnement caractérisé par une forte exposition politique et médiatique, une multiplicité d'instances de reddition de comptes et des incitatifs à éviter le blâme. Dans un contexte où l'échec peut être sanctionné plus fortement que le succès n'est récompensé, la littérature montre que les acteurs peuvent être incités à protéger leur responsabilité et leur réputation. Notre analyse montre comment ces dynamiques ont pu interagir avec les faiblesses structurelles, la circulation de l'information et le fonctionnement des mécanismes de contrôle.

Ce que l'analyse suggère pour l'avenir

Les pistes de réflexion future, détaillées à la section 10, découlent d'un constat central : les difficultés de CASA ne peuvent être attribuées à une seule dimension de la gouvernance, mais à l'interaction entre la structure, les mécanismes de contrôle et la culture organisationnelle. Agir sur une seule de ces dimensions risque donc d'avoir une portée limitée. Renforcer les contrôles sans clarifier l'imputabilité, assurer la fiabilité et la remontée de l'information ni permettre d'agir sur

les signaux critiques pourrait reproduire les dynamiques observées dans CASA. Pour les futurs grands projets numériques publics, l'enjeu n'est donc pas seulement de disposer des bons mécanismes de gouvernance, mais de créer les conditions pour qu'ils puissent jouer leur rôle.

2. Note méthodologique

L'analyse repose sur des données publiques recueillies sur une période d'environ quatre mois, à compter de novembre 2025. Le point de départ a été le rapport de la Vérificatrice générale du Québec sur la performance de la SAAQ dans le programme CASA, publié en février 2025, qui a servi à établir une trame chronologique du programme.

Cette trame a ensuite été enrichie à partir de quatre familles de sources : les documents officiels et communiqués des organisations concernées (SAAQ, Autorité des marchés publics, ministère de la Cybersécurité et du Numérique, ministère des Transports et de la Mobilité durable, Secrétariat du Conseil du trésor) ; les pièces déposées devant la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ (CESIS), couramment appelée « Commission Gallant », incluant des documents internes et des présentations organisationnelles ; les témoignages livrés devant la Commission par des gestionnaires, des ministres et des sous-ministres ; et la couverture médiatique de l'affaire.

Le cadre d'analyse mobilise la littérature académique sur la gouvernance de projet, la gestion des mégaprojets et l'administration publique. Il combine trois corpus : les principes de gouvernance de projet, la typologie des modes de contrôle appliquée aux projets en technologies de l'information, et la théorie de l'évitement du blâme en contexte public. Les références complètes figurent en section 12.

Une précision sur le périmètre conceptuel. On distingue généralement la gouvernance organisationnelle des technologies de l'information, qui définit les orientations stratégiques et le portefeuille de projets d'une organisation, de la gouvernance de projet, qui encadre la conduite d'une initiative particulière notamment en matière de coûts, de délais et de risques. La présente analyse porte sur cette seconde dimension, à travers le cas de CASA. Celui-ci étant structuré en trois livraisons dotées chacune de son budget et de son calendrier, l'analyse distingue lorsque nécessaire le niveau des livraisons et celui du programme qui les regroupe, tous deux relevant de la conduite de l'initiative et non du portefeuille de projets de l'organisation.

Une précision également sur le périmètre temporel. L'analyse se concentre sur la période allant de la replanification de 2020 à la publication du rapport de la Commission Gallant en février 2026. Les phases antérieures (cadrage des besoins, autorisation de 2015, définition des livraisons et sélection des fournisseurs) sont restituées comme contexte, dans la mesure où elles éclairent la gouvernance de la période analysée.

Enfin, une limite doit être signalée. L'analyse s'appuie sur ce qui a été rendu public, et notamment sur des témoignages, dont certains se contredisent. Là où les sources divergent, l'analyse porte sur le dispositif de gouvernance et sur ce que la divergence elle-même révèle de la circulation de l'information, plutôt que sur l'établissement d'une version définitive des faits.

3. Le programme CASA : repères factuels

Les faits rappelés ici sont ceux établis par les travaux de vérification et d'enquête.

3.1 La mise en place du programme

Amorcé comme une remise à niveau de systèmes vieillissants, CASA est devenu une refonte complète de l'écosystème informatique de la SAAQ, structurée en trois livraisons successives qui sont en pratique trois projets distincts dotés chacun de son calendrier et de son budget : la numérisation des fonctions internes (livraison 1), les services aux particuliers et aux entreprises via la plateforme SAAQclic (livraison 2), et la gestion de l'indemnisation des victimes de la route (livraison 3).

Deux décisions prises en 2014 allègent l'encadrement du programme avant son démarrage. En février, le Conseil du trésor dispense la SAAQ d'informer le dirigeant principal de l'information lorsque les coûts d'un projet dépassent 10 % du montant autorisé ou 500 000 \$, le moindre des deux, une obligation qui permettait à ce dernier de recommander la suspension du projet. Le signalement bascule vers le dirigeant sectoriel de l'information de la SAAQ, poste alors occupé par le vice-président aux technologies de l'information, qui deviendra ensuite chargé du programme CASA. En mars, un décret ministériel soustrait la SAAQ aux règles d'autorisation de projets en ressources informationnelles prévues par la loi. Les deux décisions reposent sur la même justification : les mécanismes de gouvernance internes de la SAAQ sont jugés conformes aux objectifs de la loi.

En 2015, le Conseil du trésor autorise la SAAQ à conclure un contrat au terme d'un appel d'offres public. La réalisation est confiée à deux fournisseurs réunis sous le nom d'Alliance : l'éditeur du progiciel de gestion intégré et un intégrateur chargé d'adapter le système et d'en assurer l'exploitation jusqu'en 2027. Le budget du programme est établi en 2017 à 638 millions de dollars sur dix ans, dont 374,1 M\$ pour le développement et 263,9 M\$ pour l'exploitation¹.

¹ La Commission Gallant a établi que la SAAQ évaluait initialement le programme à environ 200 M\$, et que les chiffres présentés au Conseil du trésor en 2015 étaient inférieurs à ceux évalués à l'interne.

3.2 La replanification de 2020

En 2020, la livraison 1 a été déployée dans les limites du budget prévu, mais la livraison 2 dérape. Estimée à 96,9 millions de dollars en 2017, elle en a consommé 140 millions sans être achevée, et son coût est désormais évalué à 416 millions. Le Tableau 1 retrace l'évolution des coûts.

Tableau 1 : Évolution des coûts du programme (en millions de dollars)

Composante	Budget prévu (2017)	Réestimation (2020)	Écart
Livraison 1	122,0	117,0	-5,0
Livraison 2	96,9	416,0	+319,1 (×4,3)
Livraison 3	39,6	65,0	+25,4
Conception et réserve pour imprévus	115,6	84,0	-31,6
Exploitation (jusqu'en 2027)	263,9	263,9	Non réévaluée
Total	638,0	945,9	+307,9

Source : données publiques issues du rapport de la Vérificatrice générale du Québec (février 2025) et des pièces déposées devant la Commission d'enquête.

Pour absorber ce dépassement, la direction du programme actionne un mécanisme de partage des risques prévu au contrat, qui autorise à redéployer entre les livraisons les sommes réservées aux fournisseurs. La part de l'enveloppe contractuelle destinée à la livraison 2 passe de 75,6 à 280,4 millions de dollars, sans que l'enveloppe globale de l'Alliance n'augmente. La manœuvre vide toutefois cette enveloppe : il ne reste presque plus rien pour la livraison 3 ni pour l'exploitation prévue jusqu'en 2027.

Deux caractéristiques de cette replanification sont déterminantes pour l'analyse. D'une part, le budget global n'est pas officiellement augmenté : il demeure fixé à 638 millions de dollars alors que le coût réel est désormais estimé à 945,9 millions. D'autre part, la trajectoire réelle du programme est substantiellement modifiée sans que cela déclenche de révision de ses paramètres formels de gouvernance ni de nouvelle autorisation.

3.3 La mise en service de février 2023

SAAQclic est mis en service alors que 6 % des tests finaux ne sont pas complétés et que 129 anomalies répertoriées demeurent non résolues. Les redditions de comptes au conseil d'administration n'indiquaient pas que les tests ne seraient pas tous terminés avant le lancement.

La mise en service provoque une interruption durable de services essentiels aux citoyens. Elle est suivie de départs à la direction de l'organisation, du rapport de la Vérificatrice générale de février 2025 et de la mise sur pied d'une commission d'enquête.

4. Cadre d'analyse

4.1 Pourquoi une lecture par la gouvernance

Les projets de transformation numérique comptent parmi les initiatives les plus complexes que les organisations entreprennent. Ils exigent une réinvention simultanée des processus, des structures et de la culture organisationnelle (Marcellis-Warin et al., 2012). S'apparentant à des mégaprojets, ils ne peuvent être gérés comme des projets conventionnels sans exposer l'organisation à des dépassements de coûts et à des contre-performances (Li et al., 2018).

Cette complexité est amplifiée dans le secteur public, où s'ajoutent une redevabilité accrue envers les citoyens, des pressions politiques et une gouvernance fragmentée entre de nombreux acteurs institutionnels aux responsabilités souvent mal définies (Caron et Bernardi, 2021). Il ne s'agit pas seulement d'un changement technologique, mais d'une transformation majeure qui suppose l'arrimage entre les processus d'affaires, les personnes et les technologies (Graham et al., 2003). C'est cet arrimage, et non la technologie elle-même, que la gouvernance a pour fonction d'assurer.

4.2 Les trois dimensions retenues pour l'analyse

Graham et al. (2003) conçoivent la gouvernance comme l'articulation de trois composantes: les structures qui déterminent qui exerce le pouvoir et prend les décisions, les processus, qui encadrent notamment la reddition de comptes et le contrôle, et les traditions organisationnelles, qui façonnent les comportements. En nous inspirant de cette conception, nous analysons la gouvernance de CASA selon trois dimensions interdépendantes suivantes.

La structure définit la répartition des rôles, des responsabilités et de l'autorité. Leur clarté est une condition essentielle à toute gouvernance efficace. À l'inverse, un parrainage diffus et l'absence d'un point clairement identifiable d'imputabilité constituent des facteurs récurrents de difficulté dans les mégaprojets (Müller, 2011 ; Pollack et al., 2018). Cet enjeu est particulièrement important dans le secteur public, où les grands projets mobilisent souvent des réseaux d'acteurs institutionnels aux responsabilités fragmentées (Li et al., 2018).

Les mécanismes de contrôle regroupement les dispositifs permettant de surveiller l'avancement du programme, de détecter les écarts, d'en rendre compte et de déclencher, lorsque nécessaire, des actions correctives. Leur conception doit être adaptée à l'ampleur, la complexité et au niveau de risque du projet (Li et al., 2018 ; Ouchi, 1979). Leur seule présence ne garantit toutefois pas leur efficacité : des instances formellement établies peuvent disposer d'une autonomie ou d'une

capacité d'intervention insuffisantes, et les mécanismes de suivi peuvent ne pas permettre d'apprécier adéquatement la réalisation des bénéfices attendus (Müller et Lecoivre, 2014; Reaiche et Papavasiliou, 2022).

La culture organisationnelle renvoie aux normes, aux croyances et aux comportements qui façonnent la manière dont la gouvernance fonctionne en pratique, au-delà des structures et des procédures formelles. Le biais d'optimisme, la réticence à divulguer les mauvaises nouvelles, et l'escalade de l'engagement, qui peut rendre plus difficile la remise en question d'un projet à mesure que les investissements et les engagements s'accumulent, illustrent les dynamiques susceptibles d'affecter cette dimension (Newman et Sabherwal, 1996; Snow et Keil, 2002).

Ces trois dimensions regroupent plusieurs facteurs d'échec récurrents documentés dans la littérature : **la structure** renvoie notamment à la clarté des responsabilités et de l'imputabilité; **les mécanismes de contrôle**, à la capacité de détecter les écarts, d'en rendre compte et d'y donner suite; et **la culture**, à la manière dont l'information, les signaux critiques et la remise en question sont accueillis dans l'organisation. Elles ne doivent pas être considérées isolément : leur interaction peut renforcer ou, au contraire, fragiliser la gouvernance effective d'un programme.

L'analyse qui suit montre que plusieurs de ces dynamiques sont présentes dans CASA. Les difficultés observées ne sont donc pas entièrement propres à cette organisation, mais font écho à des phénomènes déjà documentés dans la littérature sur les grands projets et les mégaprojets numériques publics (Flyvbjerg, 2003).

4.3 Les huit principes de gouvernance appliqués à CASA

Reaiche et Papavasiliou (2022) proposent huit principes fondamentaux de gouvernance de projet, adaptés de ceux de l'OCDE. Ils servent de grille d'évaluation dans les sections 5 à 7 et sont associés à l'une des trois dimensions d'analyse.

- P1. **Définition claire des rôles et responsabilités (*structure*)** : préciser qui fait quoi, avec quelle imputabilité et selon quels critères de performance.
- P2. **Point unique d'imputabilité (*structure*)** : désigner une personne ou une instance, dotée de l'autorité nécessaire, qui répond du succès du projet.
- P3. **Transparence (*contrôle et culture*)** : rendre visibles l'avancement, les coûts, les délais et les risques par la transmission d'une information exacte.
- P4. **Gestion et contrôle des risques (*contrôle*)** : identifier, analyser et traiter les risques de façon proactive tout au long du cycle de vie.
- P5. **Processus de décision et de gestion du changement (*contrôle*)** : définir qui décide, selon quelles autorités, et comment les changements sont approuvés et documentés.
- P6. **Éthique (*culture*)** : agir dans le respect de la légalité, de l'équité et de l'inclusion des parties prenantes.

- **P7. Performance et efficacité (*contrôle*)** : mesurer la performance par rapport à des cibles identifiées et en rendre compte de façon fiable.
- **P8. Opérationnalisation de la gouvernance (*contrôle*)** : intégrer la gouvernance à l'ensemble du cycle de vie du projet.

Le principe de transparence relève de deux dimensions, sa mise en œuvre tenant à la fois du dispositif formel et de la culture qui le sous-tend. Le contenu théorique de chaque principe et l'ensemble des manifestations observées dans CASA sont présentés à l'annexe 1.

5. Première dimension : la structure organisationnelle

Le programme CASA illustre un problème structurel important : l'absence de délimitation claire des rôles et des responsabilités entre les acteurs internes. Loin de se limiter à la gestion opérationnelle, les lacunes observées traversent tous les niveaux de gouvernance interne et ont produit une diffusion de l'imputabilité qui a fragilisé l'ensemble du programme. Une gouvernance efficace repose précisément sur la clarté formelle des rôles à tous les niveaux de l'organisation (Reaiche et Papavasiliou, 2022).

La gouvernance du programme fait intervenir plusieurs acteurs. Le conseil d'administration exerce la supervision stratégique ; deux de ses comités, celui des technologies de l'information et le comité actif-passif, risques et audit (CAPRA), forment ensemble le comité conjoint de suivi. Le comité avisier, distinct de ces instances, examine les demandes de modification avant leur approbation par le conseil. S'y ajoutent la direction exécutive, la direction du programme et le bureau de projet, ainsi que le rôle de commanditaire, qui n'a jamais été formalisé.

L'examen est conduit acteur par acteur, en confrontant chaque fois le rôle attendu selon la littérature et le rôle effectivement exercé.

5.1 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est responsable de l'alignement stratégique des projets, du suivi de leur mise en œuvre, de la gestion des risques et de la performance globale. Il doit s'assurer que les mécanismes de gouvernance en place sont efficaces et fonctionnels (Nieto-Rodriguez, 2022), et dépasser une vision strictement technique de la gouvernance de projet pour en intégrer les dimensions politiques, institutionnelles et sociales (Ika et al., 2017). Son rôle inclut donc une compréhension systémique du programme, et non un simple contrôle technique.

Dans CASA, le conseil a adopté une posture largement réceptive, fortement dépendante de l'information transmise par la direction du programme, sans exercer de regard critique sur les signaux d'alerte qui lui parvenaient pourtant. L'argument selon lequel un conseil d'administration n'a pas à intervenir dans les opérations, invoqué devant la Commission d'enquête, est exact en

principe mais déplace le problème plus qu'il ne l'éclaire : le suivi stratégique du programme, dans un cadre clair et transparent, relevait bien de sa responsabilité.

5.2 Le bureau de projet

Le bureau de projet est une instance permanente dédiée à la gestion de projet, dont le rôle varie selon l'organisation. La littérature en distingue plusieurs types : le bureau de support, qui assure soutien méthodologique, formation et coordination sans autorité sur les projets ; le bureau contrôlant, qui prend en charge reddition de comptes, revues, audits et assurance qualité ; et le bureau directif, qui conduit lui-même les projets (Müller, 2011 ; Ortner et Stur, 2024). Le type retenu doit être adapté à l'envergure et au niveau de risque du programme : plus un chantier est vaste et complexe, plus un rôle limité au soutien devient insuffisant (Ortner et Stur, 2024).

Dans CASA, le bureau de projet exerçait essentiellement des fonctions de soutien et se trouvait rattaché hiérarchiquement au directeur du programme. Pour un chantier de cette ampleur, un bureau doté de fonctions de contrôle et d'assurance qualité aurait été nécessaire. Or ces fonctions ne relevaient pas de lui, et sa subordination le privait de toute capacité à exercer un regard critique sur la conduite du programme. Loin de constituer un contre-pouvoir, il s'inscrivait dans une structure qui concentrait l'autorité autour de la direction du programme plutôt que de la répartir.

5.3 Le comité conjoint de suivi

Une instance de pilotage doit exercer à la fois un rôle de gouvernance — fixer les limites budgétaires, définir les critères de réussite, assurer le suivi des livraisons — et un rôle de soutien : préparer l'organisation, lever les obstacles (Müller, 2011).

Le comité conjoint de suivi, réunissant le comité des technologies de l'information et le comité actif-passif, risques et audit (CAPRA), était formellement constitué et disposait d'un mandat clair. Son fonctionnement s'est toutefois révélé limité. Fortement dépendant de l'information transmise par la direction du programme et n'ayant pas pleinement intégré les alertes répétées de la vérification interne, il n'a pas exercé une supervision critique et autonome. Certaines de ses responsabilités ont par ailleurs été progressivement diluées : après son refus d'accorder un financement supplémentaire, les redditions relatives à CASA ont été présentées directement au conseil d'administration, sans passer par lui.

5.4 Le commanditaire : un rôle non formalisé

Le commanditaire est un gestionnaire de haut niveau imputable de la réalisation du projet et des bénéfices attendus. Distinct du directeur de projet, il gouverne le projet par l'intermédiaire de ce dernier, tranche les décisions clés et les enjeux dépassant le périmètre opérationnel, et assure le

lien entre le projet et l'organisation (Breese et al., 2020 ; Müller, 2011). Ce rôle suppose une désignation formelle et un mandat explicite (Reaiche et Papavasiliou, 2022).

Bien que la SAAQ soit reconnue comme organisme promoteur du programme, aucun acteur interne n'a reçu de mandat officiel de commanditaire, et le rôle n'apparaît dans aucune des structures de gouvernance documentées. Il a été occupé implicitement par plusieurs acteurs : la direction exécutive en portait certains attributs, la direction du programme en exerçait d'autres en sus de la direction opérationnelle, cumulant représentation stratégique, défense du dossier et mobilisation des ressources avec la responsabilité de l'exécution. Les principes fondamentaux de la gouvernance de projet prescrivent au contraire une séparation institutionnelle claire entre ces fonctions (Breese et al., 2020).

Ce cumul a produit trois effets : l'absence de contre-pouvoir, l'affaiblissement de la reddition de comptes et la fragilisation de la gouvernance stratégique. La Commission Gallant relève d'ailleurs qu'une même personne occupait les postes de vice-président aux technologies de l'information, de dirigeant sectoriel de l'information et de direction du programme, ce qui lui permettait de s'autoriser à elle-même des décisions relatives à la réallocation de sommes au contrat et aux dépassements de budget, et de se rendre des comptes à elle-même. Elle qualifie cette configuration d'incompatible avec un environnement de contrôle sain.

5.5 La direction du programme

La direction du programme est responsable de la conduite opérationnelle. Dans les projets en technologies de l'information, ce rôle est particulièrement exigeant en raison de l'asymétrie d'expertise entre les professionnels des technologies et les autres acteurs organisationnels. Il existe une distance de langage et de perspective qui peut amener les autres acteurs à s'en remettre entièrement à l'expertise technique du directeur (Mähring, 2002), lui conférant une position centrale et difficilement contestable.

Cette dynamique s'est pleinement manifestée dans CASA. La direction du programme, dont la compétence technique et les qualités de communication étaient largement reconnues à l'interne, a progressivement concentré un pouvoir décisionnel important tout en assumant une partie du rôle de commanditaire. La configuration structurelle — cumul des fonctions, bureau de projet subordonné, absence de contrepartie institutionnelle — a favorisé cette concentration et limité la capacité des autres instances à la remettre en question.

5.6 La direction exécutive

La direction exécutive est dirigée par la présidence-direction générale, qui assume la direction et la gestion de la société et propose au conseil d'administration les orientations stratégiques ainsi

que les plans d'exploitation (Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, art. 31²). Il lui revient également de veiller à ce que le conseil dispose des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions (art. 32). Dans les projets technologiques complexes, elle doit agir dans un contexte d'incertitude et d'asymétrie de connaissances, non pas en maîtrisant les aspects techniques, mais en exerçant un jugement éclairé sur l'information qui lui est transmise (Mähring, 2002).

Dans CASA, la haute direction a adopté une posture de passivité fonctionnelle, fortement dépendante de la direction du programme pour interpréter l'état d'avancement, les risques et les enjeux. Cette dépendance a limité sa capacité de remise en question, y compris en présence de signaux d'alerte émanant de la vérification interne et externe.

5.7 Synthèse de la dimension structurelle

Une des défaillances majeures de CASA tient à la manière dont les rôles ont été attribués et compris à tous les niveaux de gouvernance. Du côté de l'attribution, aucun commanditaire n'a été formellement désigné et le bureau de projet n'a pas été doté du mandat que l'ampleur du programme exigeait. Du côté de la compréhension, le conseil d'administration, le comité conjoint de suivi et la haute direction se sont reposés sur l'information de la direction du programme et n'ont pas donné suite aux alertes de la vérification interne, faute d'une vision claire de leur propre rôle de surveillance.

Le constat de fond est le suivant : lorsque l'imputabilité devient diffuse, le programme n'appartient plus à personne et perd sa direction stratégique (Flyvbjerg, 2003 ; Müller, 2011). La structure de CASA n'était pas absente — elle était formellement complète — mais elle ne désignait personne comme répondant du succès de l'ensemble.

6. Deuxième dimension : les mécanismes de contrôle

Le constat de cette section est le plus contre-intuitif de l'analyse : le dispositif de contrôle de CASA était complet et proportionné à l'envergure du programme. Le problème ne réside pas dans son inventaire, mais dans son fonctionnement effectif.

Selon la typologie classique reprise par Mähring (2002), on distingue trois types de contrôle managérial : le contrôle préalable, qui vise à éviter les erreurs avant qu'elles surviennent ; le contrôle en cours d'action, qui permet de détecter et de corriger les écarts en temps réel ; et le contrôle a posteriori, qui évalue les résultats. Le programme CASA disposait des trois.

² Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, RLRQ, c. G-1.02, art. 31,
<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/G-1.02>

6.1 Le contrôle préalable

La mise en œuvre du programme avait fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration de la SAAQ, mécanisme destiné à s'assurer que les conditions de réalisation étaient réunies avant le démarrage. Le contrat conclu en 2017 avec l'Alliance fixait un budget et un calendrier pour chacune des trois livraisons, et des processus de planification et de contractualisation encadraient les relations avec les fournisseurs.

6.2 Le contrôle en cours d'action

Plusieurs indicateurs de performance étaient suivis et présentés aux instances de gouvernance : appréciation globale du programme, bénéfices, gestion du contrat, indices de performance des coûts et des délais, portée, ressources humaines et risques. Royer (2003) souligne l'importance d'un dispositif de détection précoce doté de critères clairs et rigoureux à chaque étape ; CASA disposait précisément de ce type de mécanisme. De même, Lovallo et Sibony (2010) insistent sur la nécessité de processus explicites de suivi des incertitudes, ce à quoi correspondaient les indicateurs et les redditions trimestrielles.

Les rapports internes étaient présentés par la direction du programme lors de séances formelles de reddition de comptes au conseil d'administration et au comité conjoint de suivi, complétées par des rapports trimestriels. Un comité aviseur était par ailleurs mandaté pour examiner toutes les demandes de modification du programme avant leur approbation par le conseil : un mécanisme structurant, qui prévoyait une étape de validation indépendante avant toute décision majeure.

La direction de l'audit interne, via le comité actif-passif, risques et audit, assurait quant à elle une surveillance indépendante et continue. Royer (2003) souligne l'importance d'un contre-pouvoir et d'une vérification indépendante de la direction du programme pour neutraliser certains biais de perception : c'est exactement la fonction que cette instance était censée remplir.

Deux mandats externes complétaient ce dispositif. Le contrat avec l'Alliance prévoyait des revues de qualité en continu, confiées à EY, qui en a produit sept et a signalé des risques sérieux sur les délais et la qualité. En 2022, une revue ponctuelle a été mandatée auprès de PwC, dont les conclusions ont été quant à elles rassurantes : absence de zones d'ombre majeures dans l'analyse des risques et information jugée suffisante pour permettre au CA d'exercer son rôle.

Enfin, des redditions de comptes étaient acheminées aux ministères et organismes centraux concernés, et le ministre des Transports a tenu au moins une rencontre de suivi avec les dirigeants de l'organisation, à l'issue de laquelle il a exigé des redditions mensuelles. Cette exigence n'a toutefois pas été formellement reprise par le conseil d'administration, qui n'a mis en place aucun mécanisme pour y répondre. Un tableau de bord public des projets en ressources informationnelles était par ailleurs prévu afin d'informer la population de la portée et de l'avancement du programme.

Une réserve doit enfin être formulée. La dispense accordée en 2014, évoquée en section 3, avait retiré l'obligation d'informer le dirigeant principal de l'information en cas de dépassement de coûts, et avec elle la possibilité pour un acteur externe de recommander la suspension du projet. Le dispositif de suivi en cours d'action s'en trouvait privé de ce levier pendant toute la durée du programme.

6.3 Le contrôle a posteriori

Le contrôle a posteriori s'est exercé principalement après la mise en service. La Vérificatrice générale du Québec, qui dispose d'un mandat légal d'évaluation indépendante de la performance de la SAAQ, a déposé son rapport en février 2025. La Commission d'enquête a remis le sien en février 2026.

6.4 Synthèse de la dimension contrôle

Sur le plan formel, le dispositif de contrôle de CASA était complet et adapté à un programme de cette envergure. Trois types de contrôle, une vérification interne indépendante, deux mandats de surveillance externe, une vérification législative, une reddition parlementaire et un tableau de bord public : peu de programmes publics disposent d'un appareil aussi dense.

Ce constat a une conséquence directe. Si le dispositif était complet et que l'échec s'est néanmoins produit, alors la réponse ne peut consister à ajouter des mécanismes. Un appareil de contrôle sophistiqué sur le papier peut demeurer inerte dans les faits. Les raisons de cette inertie ne se trouvent pas dans la dimension du contrôle elle-même : elles se situent dans la structure, examinée à la section précédente, qui n'attribuait à personne une autorité claire pour exercer ces contrôles, et dans la culture, objet de la section suivante, qui a dégradé l'information dont ils se nourrissaient.

7. Troisième dimension : la culture organisationnelle

La culture organisationnelle constitue une dimension transversale de la gouvernance : elle conditionne la manière dont les acteurs interprètent l'information, exercent leur jugement et assument leurs responsabilités (Mähring, 2002 ; Müller, 2011 ; Ouchi, 1979). Dans CASA, elle a exercé une influence déterminante sur les pratiques de reddition de comptes et sur les processus de décision. Quatre caractéristiques s'en dégagent.

7.1 Confiance excessive et dépendance envers la direction du programme

La complexité inhérente aux projets de transformation numérique — environnements incertains, contrats incomplets, ajustements fréquents, zones grises — crée une asymétrie d'information entre ceux qui gèrent le projet et ceux qui le supervisent (Mähring, 2002 ; Müller, 2011). Les dirigeants

doivent gérer de manière sensée ce qu'ils ne comprennent pas entièrement, ce qui accroît mécaniquement la dépendance envers les experts internes. La théorie de l'agence montre que cette asymétrie devient problématique lorsque les intérêts de l'agent divergent de ceux du principal : mieux informé, l'agent peut orienter les décisions sans que le principal dispose des moyens de le détecter (Müller, 2011).

Dans CASA, la légitimité organisationnelle acquise par la direction du programme — compétence technique reconnue, recrutement à l'unanimité, qualités de communication — a progressivement inhibé la capacité des instances de supervision à exercer un regard critique. Plusieurs membres du conseil d'administration ont indiqué avoir accordé foi aux informations transmises par la direction du programme, y compris lorsque les constats de la vérification interne pointaient dans une direction contraire. La confiance envers l'expertise avait, en pratique, remplacé l'exercice du jugement institutionnel.

7.2 Biais d'optimisme et sous-estimation des risques

Au-delà de la confiance envers des individus, CASA a été traversé par un optimisme institutionnel : une croyance collective dans la réussite inévitable du programme. Royer (2003) désigne ce phénomène par la notion de croyance collective, une conviction partagée si forte dans la capacité des gestionnaires et dans la robustesse du projet qu'elle résiste aux signaux contraires et absorbe la capacité d'évaluation réaliste. Lovallo et Sibony (2010) montrent que les décisions sont systématiquement biaisées par une surestimation de la capacité à contrôler les événements futurs. Flyvbjerg (2003) relie ce biais à une tendance à sous-estimer coûts, délais et risques, particulièrement marquée lorsque les acteurs sont fortement engagés envers le projet. Merrow, cité dans Pollack et al. (2018), y ajoute une dimension stratégique : la tendance à annoncer des coûts initiaux faibles tout en sachant qu'ils augmenteront, un comportement qu'il observe surtout dans les projets publics, où l'existence d'un payeur de dernier recours en atténue les conséquences.

Ces dynamiques se renforcent mutuellement et créent une culture où remettre en question les prévisions optimistes est perçu comme un acte de confrontation plutôt que comme une contribution à l'efficacité collective (Royer, 2003).

Dans CASA, cet optimisme s'est cristallisé lors du lancement de février 2023. La décision de mise en service a été maintenue alors que 6 % des tests finaux n'étaient pas complétés et que la qualité des tests réalisés était jugée insuffisante pour réduire significativement les risques de défaillance. Le conseil d'administration n'a pas été informé que l'ensemble des tests ne serait pas complété avant le lancement ; il a au contraire été indiqué verbalement au comité de direction que les tests finaux seraient terminés avant la mise en service. La culture du programme favorisait la confiance dans la capacité de l'équipe à surmonter les obstacles plutôt que l'évaluation rigoureuse des risques réels.

7.3 Une circulation de l'information organisée autour de l'image du programme

La gouvernance des grands projets publics échoue souvent lorsqu'il n'existe pas de culture de projet partagée, c'est-à-dire un ensemble de pratiques collectives centrées sur la performance, la gestion des risques et l'apprentissage (Michaud, 2017). Une telle culture exige que l'information circule de manière fiable et complète. La réticence à dévoiler la situation réelle constitue un facteur déterminant d'échec, et une gouvernance efficace repose sur la capacité des acteurs à dialoguer honnêtement malgré des intérêts divergents (Ali et Green, 2012). Le Project Management Institute (2017) et l'Association for Project Management (2012) insistent dans le même sens : une gouvernance efficace suppose une culture qui favorise la remontée des risques et la transparence face aux problèmes.

Dans CASA, plusieurs pratiques convergent en sens inverse. Après la replanification de 2020, les coûts d'exploitation ont cessé de figurer dans les redditions internes, soustrayant près de 40 % du budget initial au portrait présenté aux instances décisionnelles. La Vérificatrice générale a relevé que les indicateurs de performance des délais et des coûts brossaient un portrait plus favorable que la réalité, et que pendant un an et demi les redditions au conseil indiquaient une progression conforme aux prévisions. Le responsable de la vérification interne a témoigné qu'il lui avait été demandé de retirer de ses notes au conseil des informations sensibles portant notamment sur la surutilisation des ressources spécialisées, les dépassements d'heures et les risques associés à la livraison 2.

À cette dégradation de l'information sur les coûts s'ajoute une perte de visibilité sur les bénéfices attendus. Une partie de ceux prévus au départ, dont la fonctionnalité de facturation jumelée, a été retirée du périmètre livré et reportée à une livraison ultérieure sans échéancier ni coûts établis. Les instances ne disposaient donc plus, depuis déjà un certain temps, d'une vision juste de l'avancement du programme, ce qui compromettait toute évaluation des bénéfices attendus.

La gestion contractuelle relève de la même logique. En 2022, un avenant a été fixé à 9,97 % de la valeur initiale du contrat, soit 45,7 millions de dollars, juste sous le seuil de 10 % qui aurait imposé une publication au système électronique d'appel d'offres avant la mise en service de la livraison 2, et exposé publiquement l'ampleur des ajustements. Le seuil a été franchi au deuxième avenant (68,9 M\$), rendant publics neuf mois plus tard les ajustements que le premier avait permis de ne pas divulguer. CASA a par ailleurs cessé d'apparaître comme un programme intégré dans le tableau de bord public des projets informatiques gouvernementaux. La SAAQ y a plutôt présenté ses différentes composantes sous la forme de nombreux sous-projets, ce qui ne permettait plus d'apprécier facilement l'avancement du programme dans son ensemble. De plus, aucune information n'y a été consignée entre novembre 2020 et mai 2022.

Ces comportements dessinent une culture où la gestion de l'image du programme primait sur la transmission d'une information complète et fiable aux instances chargées de le superviser. Il

importe de noter que chacun de ces gestes, pris isolément, pouvait se justifier localement. C'est leur convergence systématique dans une même direction qui constitue le fait significatif.

7.4 Neutralisation des voix critiques

La conséquence de ces trois premières caractéristiques est une organisation incapable de s'autoréguler face à la dérive. Royer (2003) identifie cette lacune à travers la notion d'exit champion : un acteur qui, malgré la croyance collective, ose remettre en question la viabilité du projet et recommander son arrêt ou sa restructuration lorsque les signaux d'alarme s'accumulent.

La vérification interne incarnait la figure la plus proche de ce rôle dans CASA. Elle disposait du mandat, de l'indépendance organisationnelle et de l'information nécessaires, et avait alerté le conseil dès 2017 sur les risques de dépassement, l'absence de plan de repli et les problèmes de qualité. La culture organisationnelle a progressivement neutralisé cette capacité d'intervention : le champ de surveillance a été réduit unilatéralement — la vérification s'étant vu signifier que le suivi de la livraison 1 ne relevait plus de son mandat —, les questions sont restées sans réponse, les constats ont été retirés des notes au conseil, et la posture critique a été perçue comme insuffisamment étayée plutôt que comme une contribution à la gestion des risques.

Ce point est central pour toute réflexion prospective. La défaillance n'a pas consisté en l'absence d'une fonction de vigilance : cette fonction existait, était dotée et s'est exprimée à répétition pendant six ans. Elle a consisté en l'incapacité du système de gouvernance à convertir ces signaux en décisions.

7.5 Synthèse de la dimension culturelle

La culture organisationnelle de CASA se caractérisait par une dépendance envers la direction du programme, un optimisme institutionnel résistant aux signaux d'alarme, une circulation de l'information organisée autour de la préservation de l'image du programme, et une incapacité collective à exercer un regard critique.

Ces quatre traits se renforcent mutuellement. La confiance accordée à l'expertise a nourri l'optimisme institutionnel, qui rendait à son tour coûteuse toute contradiction ; l'information transmise s'en est trouvée ajustée, et les instances qui auraient pu s'en alarmer disposaient d'un portrait déjà favorable. La défaillance décisive ne tient donc pas à l'absence d'une fonction de vigilance : elle existait, était dotée et s'est exprimée à répétition pendant six ans. Elle tient à ce que l'organisation n'a pas été en mesure d'entendre ce qu'elle produisait elle-même comme signaux.

8. Diagnostic d'ensemble et interaction des dimensions

8.1 Diagnostic par dimension

Évaluée en elle-même, chaque dimension présente un état distinct. Le tableau suivant en restitue l'appréciation.

Tableau 4 : Diagnostic par dimension de gouvernance

Dimension	Diagnostic	Justification
Structure organisationnelle	Préoccupant	Rôles formellement définis mais mal opérationnalisés, superposés ou incompris. Cumul des fonctions de commanditaire et de direction du programme ; posture réceptive du conseil d'administration ; rôle de commanditaire non formalisé (Reaiche et Papavasiliou, 2022). Instances présentes mais autonomie compromise : comité conjoint dépendant de la direction du programme, comité aviseur écarté, vérification interne dont le mandat a été progressivement restreint (Müller, 2011). Bureau de projet sans indépendance ni mandat de contrôle (Ortner et Stur, 2024).
Mécanismes de contrôle	Satisfaisant sur le plan formel	Les trois types de contrôle managérial étaient représentés — préalable, en cours d'action, a posteriori — et couvraient l'ensemble du cycle du programme (Mähring, 2002). Des mécanismes de surveillance interne autonome étaient formellement conçus et institutionnellement distincts, complétés par deux mandats de surveillance externe. Les redditions étaient acheminées tant aux instances internes qu'externes. Le dispositif était proportionné à la complexité du programme.
Culture organisationnelle	Critique	La croyance collective (Royer, 2003) a résisté à des années de signaux contraires, jusqu'au lancement. La gestion de l'information opérait simultanément à plusieurs niveaux : omissions budgétaires, présentation cumulative des indicateurs, retrait d'informations sensibles des notes au conseil, calibrage d'un avenant sous le seuil de publication. Aucun exit champion n'a pu s'imposer : la fonction existait et disposait de l'information, mais sa capacité d'intervention a été progressivement neutralisée.

Ce diagnostic contrasté est le résultat le plus important de l'analyse. Une lecture rapide de CASA conclurait à un déficit de contrôle. L'examen détaillé établit l'inverse : les contrôles existaient et étaient bien conçus. Leur inefficacité provient d'ailleurs.

8.2 Comment les trois dimensions ont interagi

La culture organisationnelle apparaît comme une faiblesse fondamentale de la gouvernance du programme. Elle a influencé la manière dont les structures et les mécanismes de contrôle ont fonctionné en pratique, contribuant à créer un écart entre le dispositif formel et la gouvernance effective. Trois enchaînements permettent d'illustrer cette dynamique.

La culture a fragilisé la structure

Les rôles de CASA étaient pour la plupart définis et occupés, formant un écosystème pertinent. Ils n'ont toutefois pas toujours été respectés ni compris. La littérature explique ce dysfonctionnement par la prédominance de structures informelles sur les structures formelles (Müller et Lecoivre, 2014). CASA suivait une logique formelle cohérente, mais celle-ci manquait de robustesse face à une logique informelle trop importante. Dans les faits, la gouvernance a été marquée par des responsabilités ambiguës, une concentration du pouvoir décisionnel, l'absence de contre-pouvoirs internes et une faible remise en question. Cette faiblesse tenait en grande partie à la confiance accordée à l'expertise de la direction du programme : cette expertise valait garantie, ce qui diluait davantage l'imputabilité.

Les comités, les rôles et les règles influençaient les décisions des dirigeants, mais ces décisions redéfinissaient en retour le cadre de gouvernance. Mähring (2002) nomme ce phénomène la dérive de gouvernance : le projet se gouverne autrement que ce qui était prévu, parce que les structures réelles se reforment autour des urgences, de la compétence perçue et des rapports de pouvoir. Le même auteur souligne que les dirigeants ne contrôlent que temporairement ce qui se passe, et que leur influence dépend autant des relations sociales que de leur position hiérarchique. Certains acteurs disposaient d'influence par leur pouvoir formel, d'autres par leur capacité à négocier leurs intérêts, et le plus souvent les deux se mêlaient. La relation entre la direction du programme et le bureau de projet en offre l'illustration la plus nette.

Un témoignage livré devant la Commission d'enquête par un spécialiste de l'administration publique résume cette réalité en soulignant que « la structure n'est jamais aussi forte que la culture » : on a beau multiplier les structures et les procédures, si les personnes en place choisissent de regarder ailleurs, le problème demeure.

La structure a limité l'efficacité des mécanismes de contrôle

La structure, elle-même fragilisée par la culture, a à son tour affaibli des mécanismes de contrôle pourtant bien conçus. Le manque de clarté dans la définition des rôles a créé un problème fondamental : qui était réellement responsable de l'exercice de ces contrôles ? La non-formalisation du rôle de commanditaire signifiait qu'aucun acteur n'était ultimement responsable du succès global. Le cumul des rôles à la tête du programme créait une confusion entre celui qui exécute et celui qui supervise : la personne chargée du programme était aussi celle à qui tout dépassement de

coûts devait être signalé, ce qui rendait ce signalement sans objet. La réduction unilatérale des mandats de la vérification interne et du comité aviseur a privé les mécanismes de leur substance. À l'externe, l'absence d'imputabilité des ministères sur la livraison a affaibli leurs interventions.

Autrement dit, les objets de contrôle et les méthodes étaient connus, mais l'imputabilité demeurait floue. Sirisomboonsuk et al. (2018) rappellent que la gouvernance de projet repose à la fois sur des facilitateurs de processus (rôles clairs, mécanismes de suivi définis) et sur des capacités discursives, soit l'aptitude des acteurs à dialoguer et à se comprendre. Les deux faisaient défaut.

La culture a affecté la qualité de l'information nécessaire aux contrôles

L'asymétrie d'information constitue ici le facteur déterminant. Certains acteurs disposaient d'une information plus complète que les instances de supervision et ne la communiquaient pas toujours de manière transparente, ce qui a affaibli la fiabilité des mécanismes de contrôle et la capacité des dirigeants à décider en connaissance de cause (Müller, 2011). Les mécanismes existaient, mais étaient alimentés par une information dégradée. Lors des redditions présentées au conseil en 2021 et 2022, les indicateurs d'avancement apparaissaient au vert parce qu'ils ne reflétaient pas adéquatement l'état réel du programme, et ce décalage n'a pas été questionné. En 2023, la décision de lancer la plateforme a été prise sous la pression du calendrier plutôt que sur la base des données de validation.

La littérature sur le contrôle des projets informatiques éclaire précisément cette configuration. Kirsch (1997) distingue quatre modes de contrôle : le contrôle par les résultats, le contrôle par les comportements, le contrôle par clan et l'autocontrôle. Elle recommande l'adoption d'un portefeuille de contrôle, c'est-à-dire une combinaison simultanée de plusieurs leviers, plutôt que le recours isolé à l'un d'eux.

Dans CASA, les modes privilégiés étaient le contrôle par les résultats et, de façon plus limitée, le contrôle par les comportements. Ce dernier était d'ailleurs difficile à exercer: Mähring (2002) souligne que les dirigeants éprouvent généralement de grandes difficultés à l'exercer dans les projets technologiques, parce qu'il requiert une connaissance fine des activités quotidiennes de développement. Cela les pousse en pratique à se replier sur des mécanismes bureaucratiques — comités, redditions, gabarits, jalons — en laissant les aspects techniques aux experts.

Or les deux modes absents, le contrôle par clan et l'autocontrôle, sont précisément les modes culturels : le premier suppose que les équipes s'articulent autour de valeurs partagées de transparence et de responsabilité, le second suppose la capacité des acteurs à s'autoréguler. Leur absence explique pourquoi la structure a pu dériver sans être corrigée et pourquoi les mécanismes formels ont pu être contournés. Un dispositif de contrôle exclusivement bureaucratique demeure vulnérable à la qualité de l'information qui l'alimente, et c'est exactement le point de rupture observé.

8.3 Le constat d'ensemble

L'échec du programme CASA ne s'explique pas par la défaillance d'une seule dimension, mais par leur interaction. Une culture organisationnelle défaillante a fragilisé une structure déjà imparfaite, laquelle a rendu inopérants des mécanismes de contrôle formellement présents et adaptés. C'est cette dynamique systémique qui constitue la leçon principale du programme.

Sa portée pratique est directe : une intervention portant sur une seule dimension serait sans effet. Renforcer les contrôles sans clarifier l'imputabilité ne ferait qu'ajouter des dispositifs à un système qui n'en manquait pas. Clarifier l'imputabilité sans agir sur la fiabilité de l'information laisserait les nouveaux responsables décider sur des données dégradées.

9. Le facteur public : pourquoi le contexte a amplifié les défaillances

Les défaillances décrites jusqu'ici pourraient se produire dans n'importe quelle organisation. Le contexte public dans lequel CASA s'est déroulé en a toutefois accentué certaines et amplifié les effets. Cette section examine les caractéristiques propres à ce contexte et la manière dont elles ont façonné la gouvernance de CASA.

9.1 Une densité institutionnelle sans équivalent dans le privé

Société d'État relevant du ministre des Transports, la SAAQ s'inscrit dans un réseau d'imputabilité dense. Plusieurs ministères et organismes centraux y interviennent, auxquels s'ajoutent un contrôle parlementaire et une redevabilité envers les citoyens. Le tableau suivant restitue cette architecture.

Tableau 5 : Structure de gouvernance et de reddition de comptes du programme CASA

Niveau	Instance	Objet de la reddition	Nature du lien
Gouvernance interne	Direction du programme	Avancement, coûts, délais et risques, vers la direction générale, le comité conjoint et le conseil	Gestion opérationnelle du programme avec l'Alliance
	Direction générale	État du programme, risques organisationnels et conformité, vers le conseil	Supervision opérationnelle

Niveau	Instance	Objet de la reddition	Nature du lien
	Conseil d'administration et comité conjoint de suivi	Performance globale, résultats financiers, risques, vers les ministères et organismes centraux	Organe stratégique et décisionnel interne
Gouvernance externe	Ministère des Transports et de la Mobilité durable	Rapports annuels, états financiers, planification stratégique	Supervision politique et administrative des orientations
	Secrétariat du Conseil du trésor	Suivi des effectifs, prévisions financières, conformité contractuelle	Contrôle administratif et budgétaire
	Ministère de la Cybersécurité et du Numérique	Rapports de progression, coûts, risques, suivi du plan de transformation numérique	Autorité-conseil, rôle consultatif sans autorité d'exécution
	Commission de l'administration publique	Rapports de la Vérificatrice générale et auditions des dirigeants	Contrôle parlementaire indépendant

Cette densité crée un paradoxe apparent : le programme faisait l'objet d'une surveillance institutionnelle bien supérieure à ce qu'un projet privé d'ampleur comparable connaîtrait, et cette surveillance n'a pas empêché l'échec. La section qui suit propose une explication.

9.2 La logique de l'évitement du blâme

Hood (2011) propose un modèle éclairant pour ce paradoxe. Dans un environnement où l'échec est puni plus sévèrement que le succès n'est récompensé, ce que l'auteur désigne comme un biais de négativité, les gestionnaires publics sont moins incités à réussir qu'à éviter d'être tenus responsables d'un échec. Cette logique les pousse à dissimuler les problèmes et à diluer les responsabilités plutôt qu'à les traiter, et se décline en trois stratégies : **l'agence** (« **agency** »), qui consiste à répartir la responsabilité pour qu'aucun acteur ne soit ultimement imputable ; la stratégie **procédurale** (« **policy** »), qui consiste à se replier sur la conformité procédurale; et la stratégie **présentationnelle** (« **presentational** »), qui consiste à gérer l'image du projet plutôt que sa réalité.

L'intérêt de ce modèle est qu'il rend compte des trois dimensions analysées, chacune portant la trace d'une de ces stratégies³.

³ La présente analyse porte sur les conditions structurelles qui ont rendu ces comportements possibles, et non sur leur caractère intentionnel, que la Commission a par ailleurs examiné.

9.3 Structure : la stratégie d'agence

Dans le secteur privé, la gouvernance repose sur des structures décisionnelles concentrées et des responsabilités alignées. La direction et le conseil d'administration peuvent arrêter ou réorienter un projet sans dépendre de l'aval de multiples parties prenantes externes (Campbell et al., 2010). Dans le secteur public, l'autorité est fragmentée entre des acteurs aux mandats distincts, si bien qu'aucun d'eux ne peut à lui seul décider d'arrêter un programme (Knoepfel et al., 2019). S'y ajoutent la tension entre la transversalité des projets et une logique bureaucratique en silos (Mazouz, 2017), ainsi que les cycles politiques, qui perturbent périodiquement les priorités et fragilisent la continuité, un effet accentué dans les mégaprojets de longue durée.

Dans CASA, cette spécificité a pesé directement. Faute d'un acteur unique doté de l'autorité d'arrêter ou de redresser le programme, et avec des rotations successives aux postes clés, l'imputabilité est restée diffuse. Le rôle de commanditaire est demeuré non formalisé et diffus, la responsabilité s'est étalée entre de multiples instances et ministères, et les dirigeants se sont succédé. Dans un environnement où porter la responsabilité d'un mégaprojet risqué expose au blâme, la vacance de ce rôle n'est pas un simple oubli administratif : elle est fonctionnelle.

9.4 Contrôle : la stratégie procédurale

Dans le secteur privé, le contrôle est principalement orienté vers la performance financière (Suchman, 1995). Dans le secteur public, la redevabilité envers les citoyens et les élus impose un contrôle transparent et une lourde conformité réglementaire : l'imputabilité démocratique y est forte, mais au prix d'une prise de décision plus lente (Knoepfel et al., 2019).

La logique publique a joué contre CASA de deux manières. D'abord, la stratégie procédurale d'évitement du blâme pousse à privilégier la conformité procédurale et les choix défensifs : on multiplie comités, redditions et indicateurs en démontrant que les règles ont été suivies, mais ces dispositifs servent alors davantage à justifier les décisions qu'à corriger le projet (Mazouz, 2017). Cela éclaire directement le paradoxe de la section 6 : un dispositif de contrôle complet peut coexister avec une absence de correction, parce que sa fonction effective a glissé de la détection vers la justification.

Ensuite, le contrôle public repose massivement sur le contrôle par les résultats, dont la qualité dépend entièrement de l'information qui le nourrit — information qui remonte filtrée à chaque échelon hiérarchique. Là où le secteur privé dispose de signaux relativement directs, tels que le marché ou les résultats financiers, le secteur public dépend de résultats rapportés, bien plus faciles à présenter favorablement.

9.5 Culture : la stratégie présentationnelle

Dans le secteur privé, la légitimité d'un projet est à la fois pragmatique, fondée sur la viabilité économique, et cognitive, ancrée dans la perception qu'ont les parties prenantes de sa justifiabilité (Suchman, 1995). Un projet qui ne produit pas les résultats attendus perd simultanément sa justification et son soutien. Dans le secteur public, la légitimité est de nature démocratique : le succès ou l'échec d'un projet rejaillit directement sur la réputation des autorités l'ayant approuvé (Hood, 2011 ; Knoepfel et al., 2019). Et comme l'échec y est sanctionné plus sévèrement que le succès n'est récompensé, la pression pousse à protéger l'image au moins autant que la réalité.

Dans CASA, cette logique est omniprésente : indicateurs au vert présentés au conseil alors que les suivis internes affichaient des retards, informations sensibles retirées des notes, avenant calibré sous le seuil de publication obligatoire, dilution des informations d'ensemble du programme dans le tableau de bord public. Chacun de ces gestes vise à préserver l'image du programme plutôt qu'à en transmettre l'état véritable.

Une nuance s'impose. Campbell et al. (2010) rappellent qu'il s'agit moins d'une opposition tranchée entre secteurs que d'un spectre graduel, selon le degré d'influence gouvernementale et la présence ou l'absence d'une logique de profit. La comparaison sert ici de révélateur des contraintes propres au contexte public, non de plaidoyer pour la transposition des standards privés. Mazouz (2017) souligne d'ailleurs qu'une telle transposition serait inopérante : réussir un projet public suppose de reconnaître les spécificités de ce contexte plutôt que de les ignorer.

10. Pistes de réflexion futures

L'analyse de CASA fait émerger plusieurs enjeux qui dépassent le cas particulier de ce programme et interrogent plus largement la gouvernance des grands projets numériques publics. Comme l'analyse l'a montré, les mécanismes de contrôle étaient nombreux et globalement proportionnés à l'envergure du programme, mais leur capacité à produire les effets attendus semble avoir été limitée par les conditions structurelles et culturelles dans lesquelles ils opéraient. Ce constat invite à déplacer la réflexion : plutôt que de chercher uniquement à ajouter de nouveaux mécanismes de contrôle, il importe de mieux comprendre les conditions qui permettent à ceux qui existent de produire une information fiable, de faire remonter les signaux critiques et de provoquer une action lorsque la trajectoire d'un programme devient préoccupante.

Les pistes qui suivent ne constituent ni des recommandations définitives ni un programme de recherche exhaustif. Elles mettent en évidence des questions que l'analyse de CASA laisse ouvertes et qui mériteraient d'être approfondies, tant par la recherche que par les acteurs responsables de la conception, de l'encadrement et du pilotage des grands projets numériques publics.

Quand davantage de surveillance finit-elle par affaiblir la gouvernance?

Le cas CASA soulève un paradoxe : multiplier les instances de surveillance peut renforcer le contrôle, mais aussi en diluer l'imputabilité. Les dispositifs mis en place tout au long du programme (comité conjoint de suivi, comité aviseur, revues externes, redditions vers plusieurs ministères et organismes gouvernementaux) visaient tous à renforcer le contrôle. Mais leur accumulation a diffusé la responsabilité au lieu de la concentrer : aucune de ces instances n'exerçait l'imputabilité de la trajectoire d'ensemble. Cette multiplication peut également produire des effets moins visibles : allonger les chaînes de transmission de l'information, accroître les efforts consacrés à la reddition de comptes et favoriser une logique de conformité dans laquelle produire l'information attendue prend progressivement le pas sur la capacité à détecter, discuter et traiter les problèmes.

Le cas invite ainsi à examiner **à quelles conditions la multiplication des instances améliore effectivement la capacité de surveillance et à partir de quel seuil elle produit, au contraire, de la fragmentation, de la dilution de l'imputabilité ou une surcharge de reddition de comptes**. Cette question se pose notamment lorsque les chaînes de transmission deviennent suffisamment longues pour altérer l'information, lorsque l'effort se déplace de la détection des problèmes vers la démonstration de conformité, ou lorsque chaque instance suppose qu'une autre exerce la vigilance nécessaire.

Comment rendre le rôle de commanditaire viable dans un programme composé de multiples projets?

La littérature suggère qu'un commanditaire unique peut demeurer pertinent pour un programme de grande ampleur à deux conditions : que son imputabilité porte principalement sur les orientations et les arbitrages entre les composantes plutôt que sur leur exécution, et que la fonction dispose d'une capacité d'action suffisante plutôt que d'être simplement ajoutée aux responsabilités courantes d'un dirigeant (Breese et al., 2020). Une tension demeure toutefois : le rôle exige une autorité élevée, alors que les dirigeants qui disposent de cette autorité sont aussi ceux dont la disponibilité est généralement la plus limitée. CASA illustre cette tension : la présidence-direction générale, à qui l'on associe spontanément le rôle, disposait de l'autorité mais devait composer avec de nombreuses autres responsabilités, tandis que la direction du programme exerçait de facto plusieurs attributs du commanditaire tout en étant responsable de la conduite opérationnelle.

Le cas invite donc à approfondir **les conditions permettant de combiner autorité, disponibilité et distance suffisante par rapport à l'exécution au sein d'une même fonction de gouvernance**. Cela soulève notamment la question du niveau hiérarchique auquel cette fonction devrait être située, des responsabilités et pouvoirs qui devraient lui être réservés, ainsi que du moment où sa désignation devrait intervenir dans le cycle de vie d'un grand programme numérique.

Comment créer les conditions permettant de faire remonter les mauvaises nouvelles dans une culture où l'échec est fortement sanctionné?

L'analyse mobilise le modèle de Hood, selon lequel l'échec est sanctionné plus sévèrement dans le secteur public que le succès n'y est récompensé, favorisant des comportements orientés vers l'évitement du blâme. La réponse à cette dynamique n'est toutefois pas évidente. Les dispositifs de récompense de la performance peuvent produire des effets limités ou déplacer l'attention vers les seuls critères récompensés, tandis qu'un renforcement des règles de transparence et d'imputabilité peut paradoxalement accentuer certains comportements défensifs.

La question dépasse donc la simple création de mécanismes supplémentaires. Elle consiste à mieux comprendre **quelles conditions organisationnelles permettraient aux acteurs de signaler une difficulté, de remettre en question une trajectoire et, surtout, d'assumer collectivement une décision de redressement ou d'arrêt sans que celle-ci soit immédiatement interprétée comme l'aveu d'un échec individuel**. Le cas CASA invite ainsi à réfléchir à des formes d'imputabilité capables de préserver la responsabilité tout en limitant les incitations à minimiser les difficultés, à différer les décisions, ou à déplacer le blâme.

Comment rendre les mécanismes de contestation efficaces face au biais d'optimisme et à la déférence envers l'expertise?

Dans CASA, une croyance collective dans la réussite du programme a résisté à des années de signaux contraires, tandis que la légitimité technique accordée à la direction du programme pouvait rendre plus difficile la contestation de ses évaluations. Ces phénomènes posent un problème particulier de gouvernance : ils peuvent affecter la capacité même de l'organisation à percevoir qu'elle en est victime. Or, CASA disposait de mécanismes qui auraient dû favoriser cette remise en question. La vérification interne a formulé des alertes à plusieurs reprises et un protocole de tests devait conditionner la mise en service.

La question intéressante n'est donc plus seulement de savoir quels mécanismes permettent de détecter le biais d'optimisme ou de faire entendre une voix critique, mais à **quelles conditions ces mécanismes peuvent effectivement infléchir une trajectoire lorsqu'ils produisent une conclusion qui contredit les croyances ou les orientations dominantes**. L'indépendance des acteurs concernés, leur accès aux instances décisionnelles, leurs possibilités d'escalade et le caractère réellement contraignant de certains critères d'arrêt constituent autant de dimensions qui mériteraient d'être approfondies.

Quelle autorité confier aux organismes chargés d'encadrer les grands projets numériques de l'État?

Le MCN recevait de la SAAQ des informations sur la progression, les coûts et les risques du programme, mais son rôle d'autorité-conseil ne s'accompagnait ni d'un pouvoir décisionnel sur la livraison ni d'une imputabilité à son égard. Sa création en cours de programme a ainsi ajouté un acteur à une chaîne de reddition déjà complexe sans nécessairement modifier la répartition du pouvoir décisionnel.

Cette situation soulève une question plus générale sur le modèle d'encadrement des grands projets numériques publics : **quelle capacité d'intervention devrait accompagner une fonction centrale de surveillance pour que celle-ci apporte une valeur qui dépasse la collecte, l'analyse et la transmission d'information ?** Plusieurs configurations peuvent être envisagées : renforcer l'autorité de l'organisme central, lui attribuer certains droits d'escalade ou de suspension, ou maintenir son rôle consultatif tout en identifiant clairement ailleurs l'instance imputable de donner suite à ses avis (notamment dans les phases de réalisation du projet et non juste au début). La question n'appelle pas nécessairement davantage de centralisation, mais invite à mieux comprendre comment répartir l'autorité, l'expertise et l'imputabilité entre les organismes qui réalisent les programmes et ceux qui les encadrent, de manière à préserver l'autonomie de gestion tout en permettant une intervention lorsque la trajectoire d'un grand programme devient préoccupante.

11. Limites de l'analyse et conclusion

Le cas de CASA ne révèle pas une organisation dépourvue de gouvernance, mais plutôt une organisation dotée d'un appareil de gouvernance relativement élaboré dont les composantes n'ont pas toujours produit les effets attendus. Les instances existaient, les indicateurs étaient suivis, les alertes ont été formulées, les vérifications ont eu lieu. Les difficultés observées ne semblent donc pas s'expliquer principalement par l'absence de dispositifs formels, mais par les conditions dans lesquelles ceux-ci ont fonctionné et interagi. C'est ce qui rend le cas particulièrement instructif : il montre qu'un dispositif de gouvernance qui paraît robuste sur le plan formel peut coexister avec une trajectoire qui se dégrade sans que les mécanismes en place ne parviennent à provoquer à temps les remises en question ou les actions correctives nécessaires.

Cette analyse comporte néanmoins plusieurs limites. Elle s'est concentrée sur la gouvernance du programme et n'a abordé que partiellement les pratiques de gestion de projet, alors que les deux sont étroitement liées. Le découpage du programme en plusieurs livraisons influence, par exemple, la façon dont la progression et l'imputabilité peuvent être définies et évaluées. De même, le choix des indicateurs de suivi et la modification de leurs bases de calcul déterminent ce que la reddition de comptes peut effectivement révéler sur l'état du programme. Le suivi de la réalisation des bénéfices se situe lui aussi à l'intersection des deux domaines : il participe à l'imputabilité du commanditaire tout en dépendant de mécanismes de gestion que la seule analyse de la gouvernance

ne permet pas entièrement d'appréhender. Une analyse complémentaire des pratiques de gestion de projet permettrait donc de préciser et de nuancer certains des constats formulés ici.

Deux autres dimensions mériteraient par ailleurs d'être approfondies. D'une part, les tierces parties, en particulier les fournisseurs externes, ont occupé une place importante dans CASA, alors que notre analyse s'est principalement intéressée à la gouvernance interne et institutionnelle du programme. Les relations entre donneur d'ouvrage et fournisseurs, la répartition des responsabilités entre partenaires ainsi que les effets du modèle contractuel sur la gouvernance constituent ainsi un premier prolongement possible. D'autre part, notre analyse s'est concentrée principalement sur la période allant de la replanification de 2020 au dépôt du rapport de la Commission Gallant en 2026. Or, plusieurs décisions prises durant les phases initiales du programme (par exemple, définition des besoins, choix de la solution, sélection des fournisseurs) ont pu conditionner sa trajectoire ultérieure. Leur examen permettrait de mieux comprendre dans quelle mesure certaines difficultés observées plus tard trouvent leur origine dans les choix effectués en amont.

Ces limites n'invalident pas les constats formulés, mais en délimitent la portée et soulignent l'intérêt d'une lecture plus intégrée des grands projets numériques publics. CASA montre notamment que l'efficacité de la gouvernance ne dépend pas seulement de la présence de structures et de mécanismes de contrôle, mais aussi de la manière dont les responsabilités sont exercées, dont l'information circule et dont les signaux critiques conduisent (ou non) à l'action. L'enjeu pour les futurs grands projets numériques publics est donc moins de multiplier les dispositifs de gouvernance que de créer les conditions permettant à ceux qui existent de détecter les difficultés, de les faire remonter et, surtout, d'agir sur la trajectoire du programme lorsqu'il est encore temps de le faire.

12. Références

- Ali, S., et Green, P. (2012). Effective information technology (IT) governance mechanisms: An IT outsourcing perspective. *Information Systems Frontiers*, 14(2), 179-193.
- Association for Project Management. (2012). *APM body of knowledge* (6e éd.). Association for Project Management.
- Breese, R., Couch, O., et Turner, D. (2020). The project sponsor role and benefits realisation: More than 'just doing the day job'. *International Journal of Project Management*, 38(1), 17-26.
- Campbell, J., McDonald, C., et Sethibe, T. (2010). Public and private sector IT governance: Identifying contextual differences. *Australasian Journal of Information Systems*, 16(2).
- Caron, D. J., et Bernardi, S. (2021). *Écosystème de la transformation de l'administration publique vers le numérique*. Presses de l'Université du Québec.

- Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press.
- Graham, J., Amos, B., et Plumptre, T. (2003). *Principles for good governance in the 21st century* (Policy Brief no 15). Institute on Governance.
- Hood, C. (2011). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Ika, L., Söderlund, J., Munro, L., et Landoni, P. (2017). When project management meets international development, what can we learn? *International Journal of Project Management*, 36(2).
- Kirsch, L. J. (1997). Portfolios of control modes and IS project management. *Information Systems Research*, 8(3), 215-239.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., et Savard, J.-F. (2019). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (3e éd.). Presses de l'Université du Québec.
- Li, Y., Lu, Y., Taylor, J. E., et Han, Y. (2018). Bibliographic and comparative analyses to explore emerging classic texts in megaproject management. *International Journal of Project Management*, 36(2), 342-361.
- Lovalló, D., et Sibony, O. (2010). The case for behavioral strategy. *McKinsey Quarterly*, (2), 30.
- Mähring, M. (2002). IT project governance. *Journal of Information Technology*, 17(1), 39-55.
- Marcellis-Warin, N. de, Dostie, B., et Dufour, G. (2012). *Le Québec économique 9 : Perspectives et défis de la transformation numérique*. CIRANO ; Presses de l'Université Laval.
- Mazouz, B. (2017). *Gestion de projets en contexte public*. Presses de l'Université du Québec.
- Michaud, N. (2017). *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (2e éd.). Presses de l'Université Laval.
- Müller, R. (2011). Project governance. Dans P. W. G. Morris, J. K. Pinto et J. Söderlund (dir.), *The Oxford handbook of project management* (p. 297-320). Oxford University Press.
- Müller, R., et Lecoivre, L. (2014). Operationalizing governance categories of projects. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1346-1357.
- Newman, M., et Sabherwal, R. (1996). Determinants of commitment to information systems development: A longitudinal investigation. *MIS Quarterly*, 20(1), 23-54.
- Nieto-Rodriguez, A. (2022). *La bible de la gestion de projet*. Harvard Business Review France.
- Ortner, G., et Stur, B. (2024). *The project management office: Setup and benefits*. Springer.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833-848.

- Pollack, J., Biesenthal, C., Sankaran, S., et Clegg, S. (2018). Classics in megaproject management: A structured analysis of three major works. *International Journal of Project Management*, 36(2), 372-384.
- Project Management Institute. (2017). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)* (6e éd.). Project Management Institute.
- Reaiche, C., et Papavasiliou, S. (2022). *A manual for project governance and asset management*. James Cook University.
- Royer, I. (2003). Why bad projects are so hard to kill. *Harvard Business Review*, 81(2), 48-56.
- Sirisomboonsuk, P., Gu, V. C., Cao, R. Q., et Burns, J. R. (2018). Relationships between project governance and information technology governance and their impact on project performance. *International Journal of Project Management*, 36(2), 287-300.
- Snow, A. P., et Keil, M. (2002). The challenge of accurate software project status reporting: A two-stage model incorporating status errors and reporting bias. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 49(4), 491-504.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Annexe 1: Les huit principes de gouvernance appliqués à CASA

Les tableaux suivants présentent les principes de bonne gouvernance de Reaiche et Papavasiliou (2022) et leurs manifestations dans CASA, regroupés selon les trois dimensions d'analyse. La transparence apparaît dans deux dimensions, puisqu'elle relève à la fois des dispositifs formels et de la culture organisationnelle.

A. Structure organisationnelle

Principe	Contenu théorique	Manifestations dans CASA
P1. Clarté des rôles	Structure clairement définie et formalisée, impliquant une définition explicite des imputabilités, des responsabilités et des critères de performance de chaque acteur. Cette formalisation doit établir qui détient quels pouvoirs décisionnels et couvrir l'ensemble des parties prenantes : directeur de projet, équipe, bureau de projet, conseil d'administration, commanditaire et acteurs externes. Le principe inclut la coordination entre parties prenantes, notamment la gestion du flux d'information.	Rôle réceptif du conseil d'administration : sa présidence rapporte ne pas avoir été informée de situations importantes, ce qui révèle une formalisation insuffisante du rôle de surveillance stratégique. Modification non formalisée des mandats : le comité aviseur a été écarté sans processus formel et le comité conjoint de suivi a vu son influence diminuer sans redéfinition claire des rôles. Gouvernance gouvernementale fragmentée : trois acteurs intervenaient sans mécanisme de coordination centralisé, situation accentuée par la création d'un ministère supplémentaire en 2022. Dépendance à l'externalisation : forte dépendance envers l'Alliance et confusion des responsabilités entre partenaires externes et équipe interne. Interprétation divergente d'une exigence ministérielle : absence de formalisation quant à qui devait assumer la reddition de comptes mensuelle demandée par le ministre.
P2. Imputabilité	Point unique d'imputabilité, généralement incarné par le commanditaire, chargé de piloter les solutions et d'assumer la responsabilité du succès global. Une désignation formelle ne suffit pas : l'acteur désigné doit disposer d'une autorité organisationnelle effective. Des critères convenus et un accord formel sur les arrangements de gouvernance doivent préciser qui décide, selon quelles modalités et avec quel pouvoir de représentation.	Rôle de commanditaire non formalisé : aucun mandat officiel n'a été attribué et le rôle n'apparaît dans aucune structure de gouvernance documentée. Il a été occupé implicitement par plusieurs acteurs, la direction du programme cumulant les fonctions de direction et de commanditaire (représentation ministérielle, défense du programme, obtention des ressources), ce qui contredit l'exigence de séparation entre supervision stratégique et gestion opérationnelle (Müller, 2011). Aucune instance ne répondait formellement du succès global du programme.

B. Mécanismes de contrôle

Principe	Contenu théorique	Manifestations dans CASA
P3. Transparence	Mécanisme de contrôle assurant la visibilité sur le projet. Se matérialise par des dispositifs formels — rapports de reddition de comptes, tableaux de bord — permettant la circulation de l'information entre les acteurs impliqués.	Dispositifs présents : rapports réguliers au conseil d'administration, redditions à la Commission de l'administration publique, tableaux de bord transmis aux instances gouvernementales, indicateurs de performance avec code couleur et indices de délais et de coûts. Ces mécanismes existaient formellement ; leur efficacité réelle relève de la dimension culturelle.
P4. Gestion des risques	Mécanismes efficaces d'identification, d'analyse et de traitement des risques tout au long du cycle de vie, à la fois proactifs et réactifs. Les risques incluent tout enjeu susceptible d'affecter l'échéancier, le budget, la performance ou la portée. Quatre options de traitement : éviter, réduire, transférer, accepter (Project Management Institute, 2017).	Vérification interne dotée d'un mandat de surveillance et d'identification des risques : dès 2017, elle avait relevé des dépassements de coûts, des retards, des bénéfices incertains, l'absence de plan de repli et des problèmes de qualité. Protocole de tests intégrés finaux prévu avant chaque mise en service, mécanisme formel destiné à identifier et corriger les anomalies avant déploiement. Ces dispositifs existaient ; leurs constats n'ont pas été convertis en décisions.
P5. Prise de décision	Clarifier qui prend les décisions, comment elles sont documentées et comment elles sont communiquées. Se distingue des principes 1 et 2 en ce qu'il porte spécifiquement sur les mécanismes décisionnels. Tout changement doit être géré conformément à ces procédures, avec un processus clair, cohérent et traçable.	Comité aviseur chargé d'examiner toutes les demandes de modification avant approbation, réunissant vérification interne, affaires juridiques et experts : mécanisme de validation multidisciplinaire. Dans plusieurs cas, les décisions d'ajustement étaient déjà prises au moment où le comité était appelé à les examiner, et il a été écarté pour des décisions budgétaires majeures.
P7. Performance	Un cadre d'évaluation clair doit servir de référence pour mesurer la performance du projet et des équipes. Les critères et la fréquence des évaluations doivent être établis dès le début, et les rapports doivent mesurer efficacité et efficience tout au long du déroulement. Cette posture d'amélioration continue suppose un climat de confiance.	Indicateurs de performance avec code couleur et indices spécifiques de délais et de coûts. Surveillance indépendante de la progression par la vérification interne. Toutefois, les indicateurs étaient présentés de façon cumulative, les cibles pouvaient être révisées à la baisse, et l'appréciation globale du programme pouvait être ajustée avant présentation.

Principe	Contenu théorique	Manifestations dans CASA
P8. Opérationnalisation	Principe intégrateur prescrivant la mise en œuvre cohérente des principes précédents : dossier d'affaires formel, désignation de décideurs responsables de composantes spécifiques, points d'autorisation structurés et cycle d'amélioration continue.	Comité conjoint de suivi combinant expertise technique et expertise financière, principale instance d'opérationnalisation de la gouvernance. Surveillance externe confiée à deux firmes distinctes pour produire des rapports indépendants. Ces instances disposaient toutefois d'un pouvoir d'intervention limité.

C. Culture organisationnelle

Principe	Contenu théorique	Manifestations dans CASA
P3. Transparence (volet culturel)	Bien que Reaiche et Papavasiliou (2022) présentent la transparence comme un mécanisme formel, elle dépend fortement d'une culture qui valorise l'honnêteté. Lovallo et Sibony (2010) soulignent que la culture peut activement supprimer la transparence, et Royer (2003) montre comment une croyance collective peut la miner même lorsque des problèmes sont identifiés. Au-delà des dispositifs, la transparence exige que l'information transmise soit fiable, complète et non ajustée.	Confiance excessive envers la direction du programme : le conseil accordait plus de poids aux messages rassurants qu'aux avertissements répétés de la vérification interne. Minimisation des signaux d'alerte : tableaux de bord internes affichant orange tandis que le discours verbal affirmait la maîtrise de la situation, redditions externes affichant vert. Optimisme institutionnel ayant conduit au lancement malgré 6 % de tests non complétés et 129 anomalies non résolues. Faible remise en question au niveau gouvernemental : confiance maintenue malgré retards et dépassements, suivi renforcé exigé seulement en 2022.
P6. Éthique	Les acteurs sont tenus d'agir de manière éthique et responsable, en conformité avec leurs compétences, leurs obligations et les cadres légaux. Le principe s'étend à la conformité éthique et légale de l'ensemble des procédures et met en évidence l'importance de l'équité entre acteurs, chacun devant se sentir entendu. Son cœur réside dans la promotion de valeurs qui façonnent la culture au-delà de la simple conformité.	Marginalisation de la vérification interne : champ de surveillance réduit, informations sensibles retirées des rapports au conseil, questions restées sans réponse. Contournement des processus : comité aviseur écarté pour des décisions budgétaires majeures, avenant de 45,7 millions de dollars calibré sous le seuil de 10 % pour éviter la publication obligatoire. Climat décourageant la remise en question : soulever des problèmes était perçu comme un acte de défi plutôt qu'une contribution légitime. Conflit d'intérêts potentiel : les revues de qualité étaient financées par un membre de l'Alliance, sans signalement formel.