

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit des états financiers de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec	3
Bilan des dix dernières années	6
Contenu du présent tome	11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bilan des dix dernières années

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

Gardien de la confiance de la population

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

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

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

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

Audit de performance

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

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

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

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

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

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

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

Audit financier

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

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

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

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

Analyse et certification du rapport préélectoral

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

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

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

Travaux à portée économique

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

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

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

Développement durable

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

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

Plus de visibilité et une confiance renforcée en nos travaux

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

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

Présence en région

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

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

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

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

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

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

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

Collaboration active avec les parlementaires

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

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

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

Contenu du présent tome

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