

# OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Vérificateur général du Québec  
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

# 1

*Chapitre*



LE VÉRIFICATEUR  
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## PLAN DU CHAPITRE

<u>Gestion par résultats et vérification</u>	<u>1.2</u>
<u>Rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement</u>	<u>1.13</u>
<u>Sommaire du contenu du présent rapport</u>	<u>1.20</u>



- 1.1** Le premier chapitre de chacun de mes rapports est traditionnellement réservé à mes commentaires sur les sujets abordés dans l'ouvrage. De plus, je saisis cette occasion pour établir un contact plus personnel avec le lecteur et pour partager mes observations et mes préoccupations quant à l'évolution de l'administration gouvernementale.

## GESTION PAR RÉSULTATS ET VÉRIFICATION

- 1.2** Au cours des dernières années, on a vu émerger une nouvelle façon d'administrer les affaires de l'État. Cette méthode a été baptisée «gestion par résultats». La performance, la transparence, la responsabilisation et, bien sûr, l'accent mis sur les résultats en sont les courants de fond.
- 1.3** Dans le tome II de mon rapport pour l'année 1997-1998 (chapitre 2), j'ai traité de la mise en application du concept de gestion par résultats dans les unités autonomes de service (UAS). J'ai conclu que, en dépit de quelques améliorations qu'il faudrait apporter au modèle des UAS, le concept de gestion par résultats était une voie à suivre.
- 1.4** Lors du dépôt du budget de dépenses pour 1999-2000 en mars dernier, le gouvernement a annoncé son intention de favoriser la transformation de l'administration publique afin qu'elle devienne plus performante. Dans cette perspective, il compte établir de nouvelles règles de gestion ayant les buts suivants :
- mettre l'accent sur l'atteinte de résultats plutôt que sur la conformité à une procédure ;
  - laisser davantage le choix des moyens aux ministères pour l'exécution de leurs mandats ;
  - renforcer la reddition de comptes à tous les paliers de l'administration gouvernementale ;
  - rendre publics les objectifs fixés et les résultats atteints.
- 1.5** Cette gestion axée sur les résultats comporte certaines étapes que le gouvernement se propose d'enchâsser dans une nouvelle législation, soit la planification, le contrôle a posteriori et la reddition de comptes. Je me réjouis de cette orientation dont les principes sont sous-jacents à la plupart de mes commentaires et de mes recommandations au gouvernement. J'observerai avec grand intérêt le déroulement des consultations publiques qui suivront le dépôt de l'énoncé de politique gouvernementale et des pièces législatives proposées pour lui donner effet. J'encourage donc le gouvernement à avancer résolument dans cette voie d'amélioration de la gestion des fonds publics.
- 1.6** Cette approche de gestion par résultats aura-t-elle quelque incidence sur le type de vérification que nous faisons ?

- 1.7** D'entrée de jeu, il est utile de rappeler que la *Loi sur le Vérificateur général* établit trois types de vérification: la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.
- 1.8** La nouvelle approche de gestion axée sur les résultats n'aura pas de répercussions sur la vérification des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. À cet égard, notre rôle reste le même, quel que soit le mode de gestion en vigueur: donner à l'Assemblée nationale l'assurance raisonnable que les états financiers de ces entités sont exempts d'inexactitudes importantes.
- 1.9** En matière de vérification de la conformité, mon devoir ne change pas non plus: informer les parlementaires des lacunes importantes que je constate dans les opérations des entités que je vérifie relativement au respect des lois, règlements, énoncés de politique et directives. La liberté administrative accrue que préconise la nouvelle approche de gestion doit s'exercer dans le cadre législatif, réglementaire et administratif que le Parlement et les autorités gouvernementales jugeront utile de maintenir. En effet, l'atteinte des résultats recherchés ne justifie pas que l'on prenne n'importe quel moyen. Par conséquent, les contrôles appliqués aux activités des ministères et organismes seront assouplis dans la mesure où les autorités compétentes modifieront le cadre de gestion et non à cause d'un relâchement dans nos travaux de vérification.
- 1.10** Qu'en sera-t-il de la vérification de l'optimisation des ressources? Au cours des vingt dernières années, les vérificateurs législatifs des pays démocratiques ont mis l'accent sur ce type de vérification. Cet intérêt provient du constat que le contenu de la reddition de comptes des ministères et organismes ne comble pas les besoins des députés quant à l'information qui doit leur permettre d'exercer leur contrôle du gouvernement. Le Vérificateur général s'est donc vu confier le mandat, au milieu des années 1980, d'apprécier directement la qualité de la gestion et de faire état de ses constatations à l'Assemblée nationale. Ainsi, lorsqu'il sera atteint, l'objectif du gouvernement d'améliorer la reddition de comptes des ministères et organismes, notamment en mettant davantage en lumière les résultats obtenus, devrait avoir une incidence sur l'évolution de nos travaux de vérification.
- 1.11** Néanmoins, la vérification de l'optimisation des ressources reste un outil indispensable au contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics. En effet, ce type de vérification permet de comprendre les causes du fonctionnement déficient de certaines activités gouvernementales.
- 1.12** Je poursuivrai donc la mission qui m'est confiée de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, tout en tenant compte des progrès qui découleront de la nouvelle approche de gestion que le gouvernement désire mettre en place.

**RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS  
CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT**

- 1.13** Les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1998 ont été déposés très tardivement à l'Assemblée nationale, soit 14 mois après la fin de cet exercice. Le document appelé «Comptes publics» contient notamment les états financiers du gouvernement ainsi que le rapport du Vérificateur général à ce sujet.
- 1.14** Même si ce retard est explicable en partie, il est inacceptable que les états financiers du gouvernement soient déposés plus d'un an après la fin d'une année financière. En effet, les parlementaires sont alors privés d'une information essentielle à leur fonction de surveillance de l'action gouvernementale.
- 1.15** À l'occasion du dépôt de cet important document, j'ai présenté aux parlementaires un rapport contenant mes commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Ces commentaires sont reproduits à l'annexe du présent rapport. La production d'un tel rapport distinct sur les Comptes publics est inhabituelle et il importe d'expliquer les raisons qui en ont motivé la publication.
- 1.16** Jusqu'en 1985, le rapport annuel du Vérificateur général à l'Assemblée nationale contenait ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec et, en annexe, ces états eux-mêmes. À compter de 1985-1986, le ministère des Finances allait présenter, dans le volume I des Comptes publics, les observations du Vérificateur général en plus de son rapport sur les états financiers du gouvernement.
- 1.17** Dix ans plus tard, en 1996, je signalais au Sous-Ministre des Finances que les parlementaires auraient tout intérêt à prendre connaissance des Comptes publics dès l'ouverture de la session d'automne de l'Assemblée nationale plutôt qu'au moment de sa clôture. De la sorte, mon rapport annuel publié ultérieurement présenterait mes commentaires au sujet des états financiers du gouvernement en même temps que ceux qui traitent de tout l'appareil gouvernemental. Les parlementaires disposeraient ainsi d'un outil plus complet.
- 1.18** C'est dans cet esprit que j'ai préparé un rapport à l'intention des parlementaires pour leur faire part de mes commentaires sur les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998. Normalement, ces commentaires auraient été inclus dans la présentation de mes travaux d'attestation financière, apparaissant dans le tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 (chapitre 11). Étant donné le dépôt récent des Comptes publics, il aurait été pour le moins étonnant de lire quelques mois à l'avance mes commentaires sur un document encore à paraître. J'ai donc décidé de faire coïncider la parution des résultats de ma vérification avec celle du dépôt des Comptes publics. C'est pourquoi j'ai résolu de préparer un rapport distinct, qui est en quelque sorte la suite du chapitre 11 du tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998. Les parlementaires ont ainsi pu prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de mon opinion sur ceux-ci.

- 1.19** Tant et aussi longtemps que les Comptes publics ne seront pas publiés avant le tome II de mon propre rapport annuel – habituellement déposé au début du mois de décembre –, j’ai l’intention de m’en tenir à cette formule qui consiste à produire un tel rapport distinct.

## SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT RAPPORT

- 1.20** Les sujets dont je traite dans les paragraphes suivants correspondent aux chapitres de ce rapport et ils me semblent particulièrement dignes d’intérêt.
- 1.21** Le **Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail** a été mis sur pied en 1997 à la suite du Sommet sur l’économie et l’emploi, lequel avait notamment pour but de relancer au plus tôt le marché de l’emploi. Ce fonds de 250 millions de dollars, d’une durée de vie de quatre ans, est alimenté à parts égales par les particuliers et les entreprises. Son objectif est de favoriser l’intégration au travail des personnes démunies et, partant, de les tirer de la pauvreté.
- 1.22** J’ai constaté toutefois que le Fonds n’a pas précisé ses cibles quantitatives. De plus, il ne s’est pas toujours assuré que les projets acceptés et le profil des participants subventionnés n’allaient pas à l’encontre de ses orientations. Il n’a pas davantage veillé à ce que soit effectué un suivi adéquat des projets.
- 1.23** À mon avis, malgré les efforts consentis jusqu’à présent, le Fonds pourra difficilement apprécier les résultats obtenus, notamment parce que les objectifs n’ont pas été définis. De ce fait, sa reddition de comptes ne peut être complète.
- 1.24** Enfin, même si le Fonds a été constitué pour une durée limitée, il est souhaitable que l’expérience acquise puisse servir à toute nouvelle initiative de ce type. Je souhaite d’ailleurs fortement que l’on poursuive les efforts d’évaluation quant aux retombées des interventions du Fonds.
- 1.25** Un autre chapitre présente des éléments du rapport d’une vérification effectuée par un cabinet privé à la **Caisse de dépôt et placement du Québec** (la Caisse) relativement à ses pratiques de reddition de comptes. Le rapport de ce vérificateur privé a été remis à la Caisse il y a près de deux ans.
- 1.26** La publication du chapitre 3 du présent rapport constitue le dernier épisode d’une démarche entreprise par la Caisse en 1996. Elle refusait alors de conclure l’entente prévue par la *Loi sur le Vérificateur général* afin que je puisse réaliser moi-même la vérification de l’optimisation des ressources de cette entreprise du gouvernement. Plutôt que de consentir à cette entente, la Caisse a en effet décidé de confier la réalisation de nos projets de vérification à son vérificateur interne qui, en 1997, a mandaté des cabinets du secteur privé pour les réaliser. Le tome II de mon rapport à l’Assemblée nationale pour l’année 1997-1998 (chapitre 9) présentait les conclusions d’une première vérification faite de cette manière au sujet des systèmes d’information de la Caisse.



- 1.27** Ce chapitre expose mes réserves quant à la portée réduite de l'objectif de la vérification exécutée à la demande de la Caisse, de même que les constatations et les recommandations formulées par le vérificateur externe. J'y décris les progrès accomplis par la Caisse en matière de reddition de comptes dans son rapport d'activité de 1997, comme en font état les travaux de suivi de ces recommandations, effectués par son vérificateur interne. J'y indique aussi les améliorations qui, à mon avis, doivent encore être apportées.
- 1.28** Au terme de cette démarche, le litige au sujet de l'exercice de ma compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources de la Caisse demeure entier, puisqu'aucune entente n'a été conclue entre la Caisse et le Vérificateur général quant aux modalités relatives à ces vérifications. Pourtant, la Commission parlementaire des finances publiques avait bien accueilli mes revendications à ce sujet à l'automne de 1997. Je sollicite toujours la collaboration du conseil d'administration de la Caisse afin de conclure une telle entente, conformément à la loi.
- 1.29** Enfin, comme je l'avais indiqué dans mon dernier rapport à l'Assemblée nationale, j'ai procédé, en date du 1<sup>er</sup> janvier 1999, au suivi de **l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques au gouvernement du Québec**. Ce dossier est de première importance pour l'organisme que je dirige.
- 1.30** Mon étude initiale, en date du 31 décembre 1997, m'amenait à constater que le Secrétariat du Conseil du trésor ne possédait pas toute l'information nécessaire pour remplir pleinement son rôle de coordonnateur et pour établir le portrait exact de la situation relative aux travaux d'adaptation. Il ne se faisait alors aucune coordination auprès des organismes des réseaux et des entreprises du gouvernement.
- 1.31** Depuis ce temps, le niveau de risque global a diminué en ce qui a trait à l'adaptation à l'an 2000 au sein du gouvernement. Tant le Secrétariat du Conseil du trésor, à titre de coordonnateur, que les ministères, organismes, entreprises et réseaux ont multiplié les efforts pour que les activités essentielles gouvernementales soient maintenues lors du passage au nouveau millénaire.
- 1.32** À mon avis, cependant, le Secrétariat du Conseil du trésor ne mesure pas l'adaptation des systèmes avec des indicateurs suffisamment précis et il ne renseigne pas adéquatement les citoyens et les entités quant à la capacité des activités essentielles de franchir le millénaire sans problème. Mon analyse révèle également que les ministères responsables du réseau municipal et de celui de la santé et des services sociaux connaissent relativement peu les risques liés à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes stratégiques et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur qu'utilisent les établissements, exception faite de l'équipement biomédical. En outre, même si la situation du réseau de l'éducation est plus rassurante, il doit notamment se préoccuper de l'équipement spécialisé. Bref, il est clair pour moi que des efforts importants doivent encore être fournis.

- 1.33** Par ailleurs, j'ai examiné les projets d'adaptation à l'an 2000 de 12 ministères et organismes et de 3 entreprises du gouvernement qui, lors de mon étude initiale, comportaient un risque élevé ou moyen. Ce dernier bilan démontre que 12 de ces entités présentent maintenant un niveau de risque acceptable, alors que 3 autres affichent un niveau de risque préoccupant, selon les facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque définis dans le cadre de notre modèle d'évaluation.
- 1.34** Bien entendu, la priorité doit être accordée au suivi de l'adaptation des activités essentielles du gouvernement. J'invite le Secrétariat du Conseil du trésor et les diverses entités à prévoir des plans palliatifs pour parer à tout problème majeur. Je continuerai d'être attentif à ce dossier tout au long de l'année.
- 1.35** Un dernier chapitre rend compte des suites données à mes recommandations découlant de 11 vérifications antérieures. Encore cette année, les responsables ont redressé, en tout ou en partie, la grande majorité des situations dénoncées. Dans les autres cas, je réitère mes recommandations et les dirigeants pourront ensuite être invités à expliquer leur retard devant la Commission de l'administration publique.
- 1.36** Ma mission m'amène généralement à mettre en relief les lacunes de la gestion gouvernementale ainsi qu'à recommander d'apporter des améliorations. Cependant, je reconnais d'emblée la volonté des gestionnaires publics d'accomplir le mieux possible les tâches qui leur sont confiées. Le personnel compétent et dévoué qui œuvre au service de l'État est un acquis précieux de notre société. La collaboration obtenue dans la réalisation de mes travaux témoigne éloquemment de cette volonté de contribuer à relever les défis constamment renouvelés que présente la poursuite de l'excellence.