

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome II

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général,
M. Renaud Lachance

Table des matières

| | Paragraphe |
|---|------------|
| Introduction | 1.1 |
| Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances | 1.7 |
| Priorités du commissaire au développement durable | 1.13 |
| Contenu du présent tome | 1.35 |
| Conclusion | 1.40 |

Abréviations et sigles

| | | | |
|--------------|---|--------------|---|
| CARRA | Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances | MDDEP | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs |
| LDD | <i>Loi sur le développement durable</i> | PGI | Plan global d'investissement |
| | | PIB | Produit intérieur brut |

Introduction

- 1.1** L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.
- 1.2** Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Chacun de ceux-ci débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.
- 1.3** Le présent tome est principalement consacré aux travaux effectués au cours de l'année 2008 par le commissaire au développement durable. Il inclut également les résultats relatifs à une mission de vérification et à deux suivis réalisés par des équipes rattachées à d'autres secteurs.
- 1.4** La *Loi sur le développement durable* (LDD) est entrée en vigueur en avril 2006. À la même époque, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de prévoir la nomination d'un commissaire au développement durable faisant partie de l'effectif du Vérificateur général du Québec.
- 1.5** Au moment de mettre sous presse ce tome, le poste de commissaire au développement durable était vacant. Le processus visant la nomination du prochain titulaire est enclenché. Cette personne aura à assumer une tâche importante : contribuer à ce que l'administration publique intègre de manière concrète dans sa gestion les principes véhiculés par la LDD. Pour y parvenir, il lui faudra considérer les trois volets de son mandat :
 - le suivi relatif à l'application de la LDD ;
 - les travaux de vérification en matière de développement durable ;
 - l'analyse des principes adoptés par le gouvernement ainsi que des procédures ou autres moyens utilisés pour combler les attentes du législateur.
- 1.6** Les pages suivantes présentent différents éléments qui devront orienter ses priorités. Auparavant, il est utile de faire le point sur des travaux réalisés auprès de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Ils découlent notamment de la demande d'un parlementaire pour que soient examinées certaines de ses pratiques d'affaires.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

- 1.7** Les travaux menés auprès de la CARRA ont porté particulièrement sur le projet relatif à la refonte de ses systèmes informatiques, connu sous le nom de Plan global d'investissement (PGI), et ils ont couvert la période de 2003 à 2008.
- 1.8** Lors de l'approbation du projet en 2005, le plan d'affaires prévoyait que celui-ci coûterait 87,1 millions de dollars et que la livraison finale de la solution aurait lieu en juin 2009. En juin 2007, le nouveau conseil d'administration a demandé que soit réalisée une analyse quant au déroulement du PGI. Par la suite, divers documents ont été produits pour permettre au conseil d'administration d'apprécier la situation et d'évaluer les risques liés au projet.
- 1.9** Le 17 décembre 2008, un bilan contenant les résultats de ces travaux d'analyse et les évaluations concernant les coûts des différents scénarios pour l'achèvement du PGI a été présenté au conseil d'administration. Or, dans le scénario qui a été retenu, le coût annoncé est de 107,5 millions de dollars, soit une augmentation de 23 p. cent par rapport au montant initialement autorisé par une décision du Conseil du trésor; cette estimation se rapproche du scénario pessimiste inclus dans le plan d'affaires de 2005. De plus, la livraison finale est reportée à mai 2010. Le conseil d'administration a formulé des exigences afin d'être en mesure d'effectuer un suivi plus serré à l'égard du déroulement du projet. Il a également mandaté une firme externe pour obtenir un avis indépendant sur la possibilité de mener à terme le projet selon l'échéancier et le budget révisés, les sommes en cause devant être versées progressivement.
- 1.10** Les travaux du Vérificateur général ont également fait ressortir une situation pour laquelle l'objectif de faire jouer la concurrence entre les prestataires de services n'avait pas été atteint. Il convient d'abord de préciser que la CARRA a obtenu, en 2005 et en 2007, l'autorisation du Conseil du trésor de recourir à la préqualification en vue d'acquiescer des services professionnels en technologie de l'information (PGI et autres projets); les mandats visés sont ceux dont le coût estimé s'élève à moins de 100 000 dollars. Cette procédure a pour objet de constituer, par un appel d'offres de services sans prix, une liste de prestataires préqualifiés. La CARRA prépare ensuite une demande d'intervention qu'elle communique à ces derniers afin d'obtenir des soumissions. Le contrat est alors attribué au prestataire ayant présenté l'offre la plus basse, sauf si les curriculum vitæ des personnes-ressources proposées ne répondent pas aux exigences énoncées dans la demande d'intervention.
- 1.11** Le 10 novembre 2008, 51 contrats (totalisant 3,3 millions de dollars) avaient été conclus en vertu de cette autorisation :
- 17 contrats ont été accordés alors qu'une seule soumission avait été reçue;
 - pour 10 autres contrats, seulement deux offres avaient été déposées;
 - pour les 34 contrats attribués alors que plusieurs offres avaient été soumises, celle correspondant au prix le plus bas n'a pas été retenue à 12 occasions. La CARRA explique cette situation par le fait que les ressources proposées ne répondaient pas aux exigences de la demande d'intervention et qu'il était de la responsabilité des fournisseurs de déposer des soumissions conformes aux besoins.
- 1.12** Devant ce constat, le Vérificateur général a recommandé à la CARRA de faire en sorte que les mécanismes de gestion contractuelle favorisent notamment une saine concurrence et de déterminer, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il y a eu un seul soumissionnaire.

Priorités du commissaire au développement durable

- 1.13** C'est en décembre 2007 qu'a été déposée, conformément aux exigences de la loi, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Le projet de stratégie avait d'ailleurs fait l'objet de commentaires de la part du commissaire lors d'une commission parlementaire tenue sur le sujet; il avait aussi abordé la question dans son premier rapport.
- 1.14** L'adoption de la LDD et celle de la stratégie posent des défis aussi stimulants qu'exigeants : maintenir les acquis de la société, éliminer les modes de développement non viable employés jusqu'à maintenant et chercher à accroître notre bien-être alors que nous sommes déjà parmi les plus privilégiés de la planète.
- 1.15** On peut comprendre que les trois premières années de l'application de la LDD se soient déroulées sous le signe de l'apprentissage. Le dépôt des plans d'action de développement durable par les entités assujetties, au plus tard à la fin de mars 2009, suppose le passage à une nouvelle étape reflétant un certain degré de maturité : en effet, il convient d'accélérer le rythme afin que la loi et ses principes soient pris en compte de façon plus soutenue.
- 1.16** Le commissaire a la responsabilité d'appuyer l'ensemble des acteurs pour qu'ils atteignent cet objectif. Bien entendu, ses diverses interventions doivent favoriser avant tout le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, mission première du Vérificateur général. Compte tenu du caractère novateur de la loi, le rôle de conseil du commissaire auprès des autorités gouvernementales et des entités de même qu'à l'interne est aussi des plus importants.

Soutien aux parlementaires

- 1.17** Les priorités du commissaire seront établies en fonction de l'utilité des travaux pour les parlementaires. Les possibilités sont nombreuses et le soutien qu'il leur offrira pourra prendre différentes formes.
- 1.18** Tout d'abord, rappelons l'existence de quelque 150 plans d'action au 31 mars 2009. Dans le cadre de ses travaux, le commissaire informera les parlementaires quant à la conformité des plans par rapport aux exigences légales. Il portera également une attention particulière aux caractéristiques permettant d'en apprécier la qualité. Ainsi, il évaluera dans quelle mesure les documents examinés répondent notamment aux critères suivants :
- Ils reposent sur une analyse rigoureuse des objectifs figurant dans la stratégie gouvernementale, démarche ayant permis de déterminer ceux qui sont pertinents, compte tenu de la mission et des mandats des entités.
 - Ils visent les activités principales et ne se limitent pas à certaines mesures d'écologisation ayant trait au volet administratif.
 - Ils établissent un lien étroit avec les principes de la LDD et s'y arriment de façon évidente.
 - Ils satisfont aux règles relatives à la gestion par résultats, c'est-à-dire qu'ils comportent des objectifs clairs, des indicateurs significatifs, des cibles réalistes et des échéances précises; de plus, les responsabilités confiées à chacun y sont décrites.

- 1.19** Ensuite, par ses vérifications de l'optimisation des ressources, le commissaire indiquera aux membres de l'Assemblée nationale le degré d'influence des principes énoncés dans la LDD sur les pratiques de gestion des entités et témoignera du fait que le « nécessaire » virage est effectivement en train de s'opérer, si tel est le cas. À titre d'exemples, voici quelques-uns des gestes attendus de la part des entités :
- Un recensement des modifications à apporter concernant les lois, les règlements, les politiques et les programmes est effectué. À cette fin, les incidences environnementales, sociales et économiques, à court et à long termes, sont considérées.
 - Les mesures préventives sont mises sur le même pied que celles de nature curative.
 - Des initiatives sont menées en vue d'obtenir des résultats probants et durables en matière de consommation. Ces initiatives peuvent se rapporter à différents domaines, comme l'acquisition de biens, l'énergie et les transports.
- 1.20** Le commissaire aura également un rôle essentiel à remplir auprès des élus pour ce qui est de la formation, notamment par la publication du fruit de ses travaux ainsi que par ses interventions en commission parlementaire. Il devra faire preuve de disponibilité afin de les guider en temps opportun dans le choix des moyens de contrôle à privilégier, eu égard aux nouveaux objectifs de développement.

Collaboration avec les acteurs clés de l'Administration

- 1.21** Bien que la prise en considération des principes de développement durable à l'échelle gouvernementale soit une responsabilité collective, certains acteurs ont des fonctions déterminantes à assumer. L'exécution adéquate de ces dernières favorisera globalement le succès de la démarche. Mentionnons les ministères et organismes à vocation horizontale, le Comité interministériel de développement durable et, cela va de soi, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Ces parties prenantes peuvent en effet, par leurs propos et par leurs gestes, aiguiller les autres acteurs publics sur la bonne voie et sensibiliser la population aux changements requis.
- 1.22** Pour obtenir les résultats escomptés, il faut cependant que les responsables gouvernementaux modifient leurs façons de faire en se méfiant des réflexes de gestion bien ancrés. Comme le prévoit son mandat, le commissaire devra rester à l'affût des occasions les plus propices pour faire valoir son point de vue aux décideurs et commenter les actions qu'ils entreprennent en matière de développement durable. Il convient d'illustrer par des exemples concrets la nature des interventions que le commissaire est susceptible de réaliser auprès de ceux-ci.
- 1.23** D'abord, signalons que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* s'articule autour de 9 orientations et de 29 objectifs, et qu'elle s'applique à toutes les sphères d'activité de l'État. Cela est tout à fait en lien avec les mesures annoncées dans la LDD, qui ont pour objet d'instaurer un « nouveau cadre de gestion ». Pareille expression dénote que cette loi a une portée majeure, comparable à celle de la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000.

- 1.24** À la lecture de la stratégie, on constate que la recherche d'une approche plus viable englobe les multiples volets du développement. Pour s'en convaincre, il suffit de penser à quelques-uns des objectifs énoncés : « soutenir la recherche et les nouvelles pratiques et technologies [...] » ; « favoriser le recours aux incitatifs économiques, fiscaux et non fiscaux [...] » ; « accroître le niveau de vie » ; « prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Ceux-ci démontrent de manière éloquente que le développement durable transcende la dimension environnementale. Par conséquent, le commissaire poursuivra ses efforts visant à rectifier la perception selon laquelle les enjeux se résument à cette dimension, perception qui influe encore trop souvent sur la prise de décision.
- 1.25** Ensuite, parmi les moyens dont dispose l'État en vue de créer les conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie, le processus budgétaire occupe une place centrale. Il n'y a pas de message plus significatif quant aux orientations prioritaires d'un gouvernement en matière de développement que la teneur de son budget. Ce dernier permet de traduire dans la réalité les engagements, les intentions et les décisions associés aux activités de toute nature. Dans un tel contexte, il sera important que le commissaire donne son avis sur la façon d'arrimer le processus budgétaire aux objectifs de la stratégie et aux mesures à prendre pour les atteindre.
- 1.26** Par ailleurs, l'un des défis majeurs du gouvernement est de jauger globalement l'état du développement. Pour ce faire, il doit déterminer les principaux enjeux sociétaux et, par la suite, se référer à des outils de mesure fiables et capables de montrer l'évolution des paramètres en cause.
- 1.27** Traditionnellement, l'évaluation de notre situation économique a été largement basée sur les tendances connues ou prévues à l'égard du produit intérieur brut (PIB). Ainsi, notre conception d'une économie forte repose sur la croissance du PIB. Or, une telle approche peut être difficile à concilier avec certains principes figurant dans la LDD. Celui qui porte sur la production et la consommation responsables de même que celui lié au respect de la capacité de support des écosystèmes décrivent bien la complexité du problème.
- 1.28** Il ne faut pas oublier que le PIB reflète avant tout, de manière chiffrée, la valeur de tous les biens et services produits à l'intérieur d'un territoire ; il n'a pas été conçu pour rendre compte du caractère durable du développement. Le gouvernement doit donc rapidement mettre au point des indicateurs fournissant des réponses qui vont au-delà de celles tirées du PIB.
- 1.29** Le commissaire continuera à suivre d'un œil attentif l'élaboration des indicateurs associés au développement durable afin de donner un avis éclairé aux parlementaires et aux gestionnaires concernés quant à leur pertinence pour apprécier plus justement le progrès de la société.

Accompagnement des entités

- 1.30** Le chapitre 4 du présent tome montre que les entités assujetties à la LDD sont conscientes de leurs responsabilités et qu'elles investissent des efforts marqués en vue de prendre le virage demandé par celle-ci. Pour mener à bien cette entreprise d'envergure, elles ont cependant besoin de comprendre précisément les objectifs à atteindre. Dès lors, elles pourront, si nécessaire, réorienter leurs actions en conséquence, et ce, de manière concertée.

- 1.31** À ce propos, il est clair que les autorités gouvernementales ont intérêt à envoyer au plus tôt un signal fort aux entités visées ainsi qu'à la population quant à la place accordée à ce projet de société. Cela pourra notamment se traduire par la préparation et la distribution de guides, l'implantation de mesures permettant d'accroître la collaboration interministérielle et la diffusion de bonnes pratiques.
- 1.32** En ce qui concerne le commissaire, une attitude proactive sera maintenue afin de seconder du mieux possible les entités. Des travaux seront menés pour leur communiquer des commentaires propres à la mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration, et ce, dans un souci de complémentarité avec le mandat du MDDEP à cet égard. Ces travaux pourront porter sur la teneur des plans d'action, la révision des modes de gestion dans le but d'une meilleure prise en compte des principes adoptés et le recours à des outils particuliers.

Appui au personnel du Vérificateur général

- 1.33** À l'instar des ministères et organismes, la mise en œuvre du développement durable au sein du Vérificateur général ne saurait être l'affaire d'un groupe restreint d'individus. Ainsi, comme il a été spécifié dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, l'objectif général est que chacun des membres de l'organisation comprenne la portée de la LDD, s'approprie les principes y afférents et puisse les utiliser adéquatement de manière à orienter autant les activités de vérification que celles d'une autre nature.
- 1.34** Le commissaire continuera à investir le temps et les efforts nécessaires afin de sensibiliser le personnel aux enjeux associés au développement durable, de donner de la formation appropriée et de concevoir divers outils de vérification facilitant l'intégration des principes de la LDD dans tous les travaux. Il s'appliquera à tisser des liens étroits avec chacune des unités administratives en ayant à l'esprit leur vocation.

Contenu du présent tome

- 1.35** Les chapitres 2 et 3 traitent respectivement des interventions gouvernementales dans le secteur minier ainsi que de la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal. Ils font état des changements à opérer dans la recherche d'un développement plus durable à l'égard de ces aspects. Quelques pistes d'amélioration y sont proposées : une planification à long terme qui tient compte du caractère indissociable des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ; une collaboration interministérielle active ; une cohésion accrue des gestes accomplis par les différents acteurs ; une application plus rigoureuse des mécanismes de contrôle, de suivi et de reddition de comptes.
- 1.36** Quant au chapitre 4, qui se penche sur l'application de la LDD en 2008, il révèle que la mise en place des mécanismes et moyens assurant le déploiement de la stratégie gouvernementale se poursuit, malgré certains retards. Lorsqu'ils seront disponibles, ces éléments auront leur utilité à condition d'être implantés en terrain fertile et focalisés sur les activités qui sont au cœur de la mission des entités.

- 1.37** Pour ce qui est du chapitre 5, il porte sur les interventions en matière d'habitation de la Société d'habitation du Québec. Compte tenu du volet social de sa mission, elle a un rôle essentiel à remplir dans la recherche d'un meilleur développement relativement aux activités gouvernementales qui la concernent. La santé et la qualité de vie de même que l'équité et la solidarité sociales sont des principes qui doivent demeurer au centre de ses préoccupations. En outre, la démarche entreprise quant à la modernisation de ses processus a un lien étroit avec le principe de subsidiarité prôné par la LDD.
- 1.38** Enfin, le chapitre 6 regroupe deux suivis. Le premier concerne le Régime général d'assurance médicaments alors que le second s'intéresse à la qualité de l'information sur la performance publiée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
- 1.39** Les commentaires et les recommandations formulés dans ce tome ont pour objet premier de contribuer à bonifier la gestion des entités vérifiées. Toutefois, il est à espérer que les autres entités, étant assujetties à la LDD, s'en inspireront pour baliser leur propre cheminement.

Conclusion

- 1.40** Il est évident qu'en matière de développement durable, nous nous affairons sur un vaste chantier et que les travaux à réaliser ont parfois un caractère inédit. Bien que la tâche soit ardue, le projet collectif que l'État s'est donné est des plus motivants; il invite au dépassement. Pour atteindre le but visé, il faudra faire preuve de souplesse et accepter des changements significatifs à divers égards. C'est un grand défi pour l'appareil gouvernemental tout autant que pour la personne exerçant la fonction de commissaire au développement durable.

