



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2013

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Recommandations liées aux vérifications de l'optimisation des ressources	5
2.1 Introduction	5
2.2 Formulation et suivi des recommandations : approche en vigueur	6
2.3 Processus d'autres vérificateurs législatifs canadiens	9
2.4 Conclusion	10
 Sigles	 11

1 Introduction

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.

2 Dans le rapport 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. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

3 Le présent tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général par intérim l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Il y fait part de ses préoccupations à l'égard des recommandations liées aux vérifications de l'optimisation des ressources.

2 Recommandations liées aux vérifications de l'optimisation des ressources

2.1 Introduction

4 La contribution de l'organisation que je dirige à l'égard du contrôle parlementaire se concrétise par les différents rapports que je publie, dont ceux découlant des missions de vérification de l'optimisation des ressources (VOR).

5 Dans ce contexte, je vise à fournir aux parlementaires un portrait reflétant le plus exactement possible la situation observée. Je considère comme tout aussi important que mes interventions mènent à des améliorations concrètes en matière de gestion publique, au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec. C'est pourquoi, au terme de mes travaux de vérification, je formule des recommandations dont la mise en œuvre incombe aux dirigeants des entités gouvernementales concernées, en fonction des pouvoirs qui leur sont conférés.

6 C'est dans la même perspective que j'effectue ultérieurement des suivis portant sur ces recommandations. Ils permettent d'évaluer dans quelle mesure les entités ont déployé les moyens nécessaires pour y donner suite. En plus d'inciter l'administration publique à agir, ces suivis servent à établir le taux d'application de mes recommandations et à informer l'Assemblée nationale des progrès accomplis, le cas échéant.

7 Depuis 2008-2009, je fais état dans mon rapport annuel de gestion (RAG) du taux d'application obtenu pour chacune des VOR ayant fait l'objet d'un suivi trois ans après la publication du rapport. Le bilan relatif à l'évolution du taux d'application (tableau 1) montre que ce dernier a plafonné; on pourrait même conclure qu'il a tendance à régresser. D'ailleurs, la cible énoncée dans notre plan stratégique n'a pu être atteinte au cours des trois dernières années.

Tableau 1 Application des recommandations (trois ans après la publication du rapport)

	2012-2013 ¹	2011-2012	2010-2011	2009-2010	2008-2009
Cible du plan stratégique	70 %	75 %	70 %	65 %	65 %
Recommandations donnant lieu à des progrès satisfaisants	59 %	54 %	66 %	71 %	66 %
Nombre de recommandations	151	89	184	192	35
Nombre de rapports de VOR	13	6	12	9	4

1. Il s'agit de données préliminaires.

8 En analysant les données, je remarque que la situation diffère d'un secteur d'activité à l'autre et que certains ont plus de difficulté à appliquer les recommandations qui leur sont destinées.

9 Plusieurs facteurs peuvent expliquer les limites observées quant à la mise en œuvre de mes recommandations. L'ampleur des problèmes en cause, le temps nécessaire pour modifier les façons de faire, les priorités du secteur en font certainement partie. D'ailleurs, je constate qu'après cinq ans, le taux d'application est à la hausse. Soucieux de raffiner sans cesse nos pratiques, j'ai l'intention de me pencher, au cours des prochains mois, sur les approches favorisant avec encore plus d'efficacité l'amélioration de la gestion publique. C'est pourquoi j'entreprends une réflexion sur le processus qui chapeaute la formulation et le suivi des recommandations pour voir si l'on peut faire mieux, l'objectif étant de susciter des progrès tangibles.

10 Je crois utile de rappeler les principales étapes de ce processus, lequel contient déjà des mesures incitatives afin que les entités posent, avec diligence, des gestes appropriés.

2.2 Formulation et suivi des recommandations : approche en vigueur

11 Actuellement, chaque directeur est responsable d'inclure dans son rapport de VOR les recommandations qu'il juge appropriées dans les circonstances. Celles-ci sont orientées de façon à guider l'action corrective tout en laissant aux dirigeants des entités vérifiées le choix de l'approche à privilégier pour les appliquer. Nous visons à ce que les recommandations soient claires, réalistes et axées sur les résultats. C'est pourquoi nous les validons auprès des dirigeants appelés à les mettre en œuvre et tenons compte de leurs commentaires afin de les bonifier, au besoin.

12 Je demande également à ces dirigeants d'indiquer explicitement s'ils adhèrent ou non aux recommandations avant la publication du rapport. Cette démarche additionnelle permet d'en confirmer la pertinence et représente un engagement concret des entités à redresser la situation. Depuis l'instauration de cette mesure en 2006-2007, j'ai presque toujours obtenu l'adhésion des responsables gouvernementaux (97 % de l'ensemble des recommandations).

13 Une fois le rapport déposé à l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique (CAP) exige des responsables des entités vérifiées qu'ils produisent, dans les six mois du dépôt, un plan d'action à l'égard de mes recommandations. Ce plan doit notamment contenir des actions structurantes et un échéancier réaliste. De plus, un responsable quant à la mise en œuvre de celles-ci doit être désigné.

14 Avant même l'expiration de ce délai de six mois, les membres de la CAP peuvent convoquer en audition publique les dirigeants des entités ayant fait l'objet d'une VOR afin de discuter du contenu du rapport et de la mise en œuvre de mes recommandations. En pareil cas, le plan d'action est demandé au moins deux semaines avant la tenue de l'audition. Celle-ci donne par ailleurs aux membres de la CAP l'occasion de formuler leurs propres recommandations sur le sujet.

15 Afin de bien servir les intérêts des parlementaires, je me suis fixé comme objectif d'analyser tous les plans d'action dressés par les entités vérifiées. Ainsi, depuis l'ajout de cette mesure en 2006-2007, je les revois systématiquement et je communique le résultat de cet exercice aux intéressés, soit les dirigeants des entités et les membres de la CAP.

16 Depuis 2007-2008, toutes les recommandations incluses dans les rapports de VOR publiés trois ans auparavant donnent lieu à des suivis, alors qu'antérieurement mes travaux ne portaient que sur un nombre limité de recommandations. Ces suivis, dits « allégés », ne sont pas faits dans le cadre de vérifications et ne visent donc pas à fournir un niveau d'assurance aussi élevé. Les progrès relatifs à l'application des recommandations sont d'abord appréciés par les entités vérifiées, qui nous transmettent l'information appuyant leur autoévaluation. Par la suite, nous regardons la plausibilité de l'information reçue ; s'il y a lieu, des renseignements additionnels sont demandés, lesquels peuvent nous amener à réviser les conclusions des entités.

17 Parmi les missions de vérification sujettes à un suivi allégé, nous en retenons certaines aux fins d'un suivi détaillé. Ce dernier peut porter sur l'ensemble ou sur une partie des recommandations incluses dans la VOR initiale. Le but recherché est d'apprécier de façon plus précise dans quelle mesure les recommandations ont été mises en œuvre et, le cas échéant, d'évaluer si elles ont effectivement mené à la correction des lacunes relevées à l'époque. Nous cherchons à obtenir un niveau d'assurance similaire à celui offert par la vérification initiale.

18 Plusieurs critères orientent le choix des missions et des recommandations faisant l'objet d'un suivi détaillé, comme :

- la contribution relative des recommandations à l'amélioration de la gestion publique ;
- l'intérêt des parlementaires ;
- l'importance des montants en cause ;
- le résultat du suivi allégé.

19 Le suivi détaillé vient compléter la vérification initiale. Constituant un chapitre distinct de mon rapport à l'Assemblée nationale, il informe les parlementaires des gestes posés par les dirigeants pour pallier les lacunes dont j'avais fait état. Lorsque des problèmes ne sont pas résolus, les causes et les conséquences y sont brièvement rappelées et j'invite les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

20 Depuis 2009-2010, les recommandations pour lesquelles les progrès sont jugés insatisfaisants trois ans après la publication du rapport initial font de nouveau l'objet d'un suivi, deux ans plus tard. Cette façon de faire offre aux entités un délai additionnel pour démontrer qu'elles sont parvenues à combler les déficiences de gestion qui perduraient. Comme il a été mentionné précédemment, nous remarquons une hausse du taux d'application des recommandations lors du deuxième suivi. Ce gain me confirme la pertinence des recommandations que je formule, tout en alimentant ma réflexion quant au moment opportun d'effectuer mes travaux de suivi.

21 Mon organisation procède aussi depuis 2009-2010 au suivi des recommandations de la CAP, incluses dans ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Les progrès enregistrés, le cas échéant, de même que mon analyse à l'égard des recommandations visées, sont ensuite transmis à la CAP pour qu'elle puisse dresser son propre bilan, qu'elle communique à l'Assemblée nationale.

22 Nous présentons ci-après un sommaire des différents types d'intervention que je réalise en matière de suivi et leurs modalités, en indiquant l'information que je publie dans mon RAG concernant ces travaux. Mon organisation peut également répondre à toute demande particulière adressée par les parlementaires, notamment s'ils jugent que certains suivis doivent se faire plus rapidement.

Type d'intervention	Échéance de réalisation	Portée	Résultats publiés dans le RAG du VGQ ¹
Suivi allégé des recommandations du VGQ	3 ans après la publication du rapport de VOR	Toutes les recommandations	Taux d'application global et par rapport de VOR
Suivi détaillé des recommandations du VGQ		Recommandations les plus structurantes	
Suivi allégé ou détaillé des recommandations de la CAP		Recommandations les plus structurantes	Pourcentage des recommandations faisant l'objet d'un suivi
Suivi allégé ou détaillé des recommandations du VGQ	5 ans après la publication du rapport de VOR	Recommandations donnant lieu à des progrès insatisfaisants lors du 1 ^{er} suivi	Variation du taux d'application global entre le 1 ^{er} et le 2 ^e suivi

1. Les résultats des suivis détaillés des recommandations du VGQ et de la CAP font aussi l'objet d'un chapitre distinct dans le rapport annuel du VGQ à l'Assemblée nationale.

VGQ Vérificateur général du Québec

23 Plusieurs éléments du processus actuel incitent les entités à passer à l'action. Malgré cela, les résultats mitigés des dernières années quant à la mise en œuvre des recommandations m'amènent à m'interroger sur la façon dont mon organisation pourrait susciter un meilleur taux d'application et fournir aux parlementaires l'information la plus pertinente à ce sujet.

24 Le nombre et la nature des recommandations, les modalités en matière de suivi et de diffusion des résultats ainsi que les délais accordés aux entités pour accomplir les gestes attendus font partie des volets que je veux revoir. À cet effet, j'ai examiné les processus adoptés par d'autres vérificateurs législatifs canadiens.

2.3 Processus d'autres vérificateurs législatifs canadiens

25 À l'échelle du Canada, les pratiques des vérificateurs législatifs en matière de suivi sont très variées. Par exemple, la plupart d'entre eux utilisent comme information de base les évaluations produites par les entités vérifiées, mais l'ampleur de l'analyse portant sur la fiabilité de cette information diffère, ce qui influe sur le niveau d'assurance obtenu. Dans certains cas, la justesse de ces évaluations est remise en question et des travaux additionnels sont nécessaires pour les rendre plus fiables.

26 Dans l'ensemble, les vérificateurs législatifs cherchent à étendre la portée des suivis au plus grand nombre de recommandations possible, sinon à toutes. Le défi est de taille : un effort important doit être déployé, considérant qu'il faut traiter beaucoup de recommandations tout en recherchant le niveau d'assurance adéquat afin de maximiser la valeur ajoutée des travaux.

27 Le temps alloué aux entités avant la réalisation des suivis varie également (un an à cinq ans). Cette fréquence peut toutefois changer selon les missions, notamment si l'on juge que des mesures correctives doivent être prises rapidement.

28 Quant au moment de mettre fin aux suivis, j'ai noté différents scénarios : tantôt, ils se poursuivent jusqu'à ce que les recommandations soient appliquées, tantôt, ils couvrent une période restreinte.

29 La façon de déterminer le taux d'application des recommandations est aussi fort différente d'un vérificateur législatif à l'autre, ce qui rend les mesures difficilement comparables. Entre autres, il arrive que les recommandations appliquées en partie soient additionnées avec celles qui le sont entièrement aux fins du calcul. De plus, comme je viens de le signaler, la fréquence des suivis n'est pas la même, ce qui peut avoir une grande incidence sur les résultats obtenus.

30 Peu importe la nature des travaux, leur fréquence ou encore le niveau d'assurance obtenu, tous les vérificateurs législatifs diffusent de l'information ayant trait à l'application de leurs recommandations. Certains le font dans une publication distincte, tandis que d'autres y consacrent un chapitre de leur rapport à l'assemblée législative. Quelques-uns présentent telles quelles les autoévaluations des entités vérifiées, en les commentant ou non. Des vérificateurs livrent plutôt les observations découlant de leur propre analyse

concernant l'application des recommandations par secteurs d'activité. Notons également l'initiative d'une entité vérifiée, qui a fait le point sur son site Internet quant à l'avancement de ses travaux visant à mettre en œuvre les recommandations qui lui avaient été adressées.

31 L'examen des pratiques utilisées par mes homologues canadiens a confirmé que l'approche idéale n'a pas encore été trouvée et qu'il y a plusieurs façons de faire les choses. Cet exercice s'est avéré très pertinent, faisant ressortir que l'efficacité du processus encadrant la réalisation des suivis est un sujet qui suscite de l'intérêt. Les disparités que j'ai relevées fournissent des pistes de réflexion qui méritent d'être explorées en vue d'accroître l'impact positif de nos interventions.

2.4 Conclusion

32 Mes travaux de vérification font mention de lacunes importantes à combler dans la gestion publique et, bien évidemment, je souhaite que mes recommandations soient appliquées. Même s'il reste du chemin à parcourir, je constate que les entités, en règle générale, investissent des efforts pour apporter des solutions viables aux problèmes soulevés et je tiens à souligner leur contribution soutenue en ce sens.

33 Je suis conscient qu'il n'est pas toujours facile de corriger le tir et que, devant les nombreux défis à relever, l'Administration doit établir ses priorités. Améliorer la gestion publique est un objectif qui interpelle toutes les parties, que ce soit les entités, les parlementaires ou les institutions de contrôle, comme le Vérificateur général.

34 Il me paraît essentiel de poursuivre ma démarche, de concert avec les dirigeants et les membres de la CAP, afin d'instaurer des pratiques optimales au sein du gouvernement du Québec, au profit de la population. L'une des avenues qui s'offrent à moi est de formuler les recommandations les plus utiles et structurantes possibles et de prévoir des mécanismes incitant les décideurs à l'action. Avec l'aide de mon équipe, je vais donc revoir mon approche en matière de suivi des recommandations.

Sigles

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	VGQ	Vérificateur général du Québec
RAG	Rapport annuel de gestion	VOR	Vérification de l'optimisation des ressources

