



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2016

Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Vérification interne : élément clé d'une saine gouvernance	5
3 Plan stratégique 2016-2019	8
3.1 Contexte	8
3.2 Enjeux et orientations	8
Agir pour un maximum d'impact	
Allier efficacité et qualité	
Se distinguer par notre expertise	

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale 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, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement et à ses organismes et comprend également les 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. Le document est livré sous forme de tomes. Ce tome-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme entre autres les constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.

3 Le premier chapitre donne à la vérificatrice générale l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans le présent chapitre, je formule mes principales observations au regard du portrait de la vérification interne au gouvernement du Québec et je traite du prochain plan stratégique, qui couvre la période 2016-2019.

2 Vérification interne : élément clé d'une saine gouvernance

4 Depuis le début des années 2000, le gouvernement a posé plusieurs gestes dans le but de moderniser sa gouvernance. L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, qui impose aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes des exigences accrues en matière de transparence et d'imputabilité, en est un exemple. Il en va de même de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, venue quant à elle renforcer l'autorité du conseil d'administration et permettre la mise en place de meilleurs outils de contrôle au sein de ces sociétés. Ces lois ont en commun d'accroître l'imputabilité des dirigeants, des gestionnaires et des administrateurs. À titre de vérificatrice générale, je crois à l'effet de levier que peut avoir une telle mesure.

5 Je suis aussi fermement convaincue de la valeur ajoutée des liens qu'entretient mon organisation avec ceux qui, jour après jour, donnent vie à cette gouvernance. Pour cette raison, je me suis particulièrement intéressée à ce qui constitue, selon moi, l'une des composantes essentielles d'une saine gouvernance : la vérification interne. Cette fonction fournit à la haute direction et aux comités de vérification une assurance que les activités financières, administratives et opérationnelles ainsi que les pratiques de gestion de leur organisation sont efficaces et efficientes. Elle repose sur certains éléments clés, dont l'indépendance du comité de vérification lui-même, l'encadrement des activités de vérification, la qualité de la planification ainsi que le plan d'action et le suivi des recommandations formulées.

6 C'est avec ces éléments en tête que le portrait de la vérification interne au gouvernement du Québec a été réalisé. Il a été développé à partir des réponses à un questionnaire transmis à 35 entités. Les résultats sont présentés en détail au chapitre 8 de ce rapport. Les paragraphes qui suivent présentent mes principales observations au terme de l'exercice.

Ressources consacrées à la vérification interne

7 Tout d'abord, à une exception près, tous les responsables de la vérification interne des entités visées par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* jugent qu'ils ont les ressources suffisantes pour bien accomplir leur mandat. À l'opposé, près de la moitié des responsables dans les ministères et les autres organismes estiment que les ressources mises à leur disposition sont insuffisantes. Conséquence ou non de cet état de fait, plusieurs ministères et organismes ne couvrent pas certains champs d'intervention, comme la vérification de l'optimisation des ressources et celle des technologies de l'information.

8 Comme les dépenses du secteur de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux représentent une part importante de celles du gouvernement, je me suis intéressée à la place qu'occupe la vérification interne dans les établissements de ces réseaux. En 2014-2015, les dépenses de ces secteurs étaient respectivement de 19,8 et de 36,8 milliards de dollars.

9 Il ressort que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ne disposent pas d'une fonction de vérification interne alors que, pour celui de l'éducation, l'ampleur de cette activité est inconnue.

10 De plus, les unités de vérification interne du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et du ministère de la Santé et des Services sociaux consacraient respectivement 356 000 et 346 000 dollars à leurs activités et chacune comptait quatre équivalents temps complet. Ces unités n'effectuent qu'exceptionnellement des travaux dans les établissements de leur réseau. Si des mandats de vérification y sont menés par d'autres, elles n'en sont pas informées.

11 Les efforts et les sommes investies pour la vérification interne dans le secteur de la santé et des services sociaux et dans celui de l'éducation m'apparaissent peu significatifs en comparaison de leurs dépenses.

Comité de vérification

12 Au-delà des ressources consacrées aux activités de vérification, pour être performant, un comité de vérification doit être en mesure de porter un regard externe sur la gestion des activités d'une organisation. La présence de membres indépendants dans ces comités est une bonne façon d'assurer cette objectivité. À ce sujet, la situation qui prévaut dans les ministères m'apparaît préoccupante. La plupart des comités de vérification interne des ministères comptent en effet 50 % et moins de membres indépendants, ce qui rend difficile le plein exercice de leur rôle. Or, de mon point de vue, l'ampleur des budgets gérés par ces entités justifie à elle seule la présence de comités de vérification performants. Bonne nouvelle toutefois, les comités de vérification des entités visées par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et ceux des autres organismes sont tous constitués d'une majorité de membres indépendants et se rencontrent fréquemment.

Encadrement des activités

13 La qualité de l'encadrement des activités de vérification interne peut également faire la différence entre un exercice à portée limitée et une démarche véritablement synonyme d'amélioration. Les bonnes pratiques veulent notamment que la fonction de vérification interne relève d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé, soit du premier dirigeant ou du comité de vérification. Un cadre de gestion formel doit aussi établir les contours de l'exercice. Concernant ces deux volets, les résultats sont plutôt positifs.

14 De fait, toutes les entités vérifiées ont établi un cadre de gestion formel. Pour ce qui est de l'indépendance, toutes les fonctions des entités visées par la loi et celles des autres organismes relèvent d'un niveau hiérarchique suffisamment

élevé. La situation est différente pour les ministères, dont le tiers ne respecte pas les orientations du Conseil du trésor qui demandent que le responsable de la vérification interne relève du premier dirigeant. Compte tenu de l'importance des activités générées par les ministères, la pertinence d'établir une distance entre la fonction de vérification interne et les directions responsables de ces activités ne fait aucun doute.

Qualité de la planification

15 Par ailleurs, afin d'en accroître l'efficacité, les travaux de vérification interne doivent s'organiser autour d'une planification tenant compte des risques propres à l'organisation. Malheureusement, les exercices de planification ne sont pas toujours complets. Parmi les éléments absents, notons la portée du mandat, l'échéancier et les ressources requises. Toutefois, fait encourageant de mon point de vue, la plupart des unités de vérification interne des entités visées par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ont une bonne connaissance des risques, des contrôles et des principaux systèmes relatifs à leur organisation. Ce n'est hélas pas le cas pour plusieurs des ministères et des autres organismes où le niveau de connaissance est moindre. Dans ce contexte, il est selon moi difficile d'avoir l'assurance que les mandats sélectionnés sont les plus appropriés.

Plan d'action et suivi des recommandations

16 Finalement, la valeur ajoutée des activités de vérification interne prend tout son sens à travers le plan d'action et le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées. Sur cet aspect, la situation est plutôt satisfaisante. En effet, presque toutes les entités qui ont répondu au questionnaire indiquent qu'elles obtiennent toujours ou la plupart du temps un plan d'action. Ces plans incluent les actions correctrices et précisent les responsables ainsi que l'échéancier. La grande majorité des entités affirment également qu'elles font un suivi systématique de la mise en œuvre des recommandations, et ce, généralement à l'intérieur d'un délai de trois ans.

17 Le fait que cette partie du processus soit déjà bien ancrée dans les organisations renforce à mon avis l'importance de travailler à l'amélioration des autres éléments clés du processus de vérification interne afin d'en tirer le meilleur parti possible pour les organisations et ultimement, les contribuables québécois.

18 Certains éléments issus du processus de vérification interne de quatre autres administrations gouvernementales, soit le Canada, l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario sont inspirants de ce point de vue. D'autant plus que, dans son rapport de juin 2011, le Vérificateur général du Canada se disait généralement satisfait de la gestion de cette activité par son gouvernement. J'encourage donc les entités concernées, et plus particulièrement les ministères, à s'inspirer des meilleures pratiques afin de renforcer leur fonction de vérification interne.

3 Plan stratégique 2016-2019

3.1 Contexte

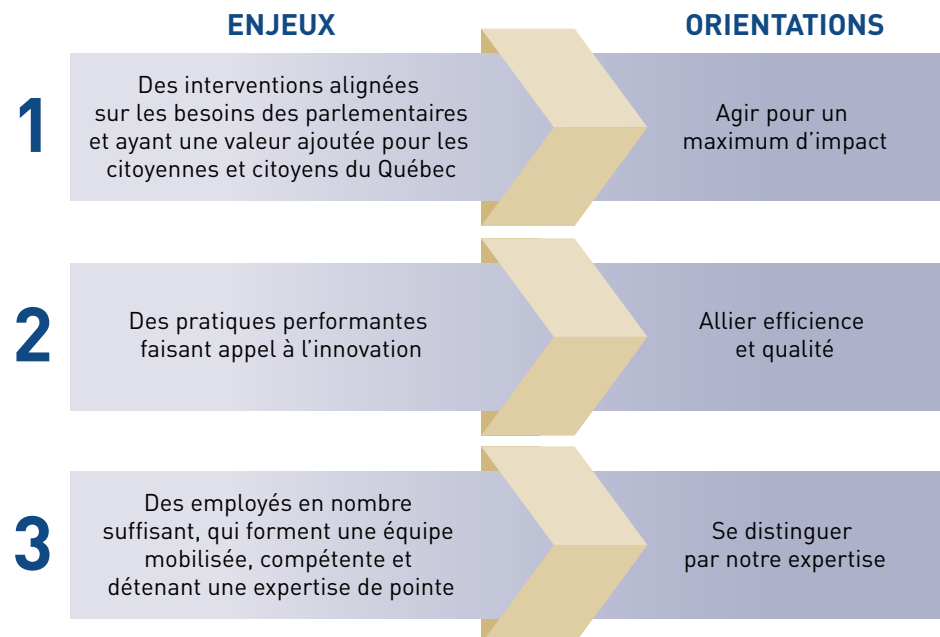
19 Mon premier plan stratégique couvre la période 2016-2019. Il est le fruit d'un processus de réflexion rigoureux, lequel m'a notamment permis de parfaire ma connaissance de l'organisation et de son environnement et de préciser ma vision : le Vérificateur général du Québec, une institution au service de l'Assemblée nationale ; une référence et une équipe reconnue pour la qualité et l'utilité de ses travaux.

20 Cette vision actualisée met de l'avant non seulement l'utilité de nos travaux pour les différentes parties prenantes, dont les parlementaires et les entités, mais aussi leur qualité. Par ailleurs, être une référence implique que nous continuerons d'être à l'affût des possibles améliorations à apporter à nos pratiques et à nos façons de faire. D'autre part, l'expertise et la mobilisation des membres de notre équipe s'avèrent primordiales pour notre organisation. Tous ces éléments contribuent à la crédibilité de celle-ci. Je désire qu'ils continuent de guider nos actions pour les prochaines années.

3.2 Enjeux et orientations

21 L'ensemble de nos réflexions nous a permis de dégager trois enjeux. Pour chacun d'eux, nous avons défini une orientation qui reflète nos priorités pour les trois prochaines années (figure 1).

Figure 1 Enjeux et orientations



Agir pour un maximum d'impact

22 Nous souhaitons que nos travaux soient utiles aux membres de l'Assemblée nationale afin que ceux-ci puissent assumer leur mandat relatif au contrôle parlementaire. Nous voulons également que nos travaux aient une valeur ajoutée pour les parlementaires. C'est en ayant en tête cette préoccupation que nous avons établi nos priorités d'action pour les prochaines années.

23 Ainsi, en audit financier, nous viserons à être plus présents dans les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Dans le secteur de l'**audit de performance**, nous réaliserons des missions liées aux services directs à la population, à des enjeux relatifs à la gestion administrative qui sont communs à plusieurs ministères et organismes et aux technologies de l'information.

*Nous utiliserons désormais l'expression **audit de performance** plutôt que **vérification de l'optimisation des ressources**.*

24 Le commissaire au développement durable a une mission noble et importante. Ainsi, en plus de poursuivre des travaux dans ce domaine, nous voulons intégrer la prise en compte des principes de développement durable dans nos audits de performance. Nous visons donc une approche plus englobante et intégrée.

25 Les recommandations que nous formulons constituent un élément stratégique de nos travaux puisqu'elles permettent aux entités auditées d'amorcer des changements visant à améliorer la gestion gouvernementale. Or, ces dernières années, le taux d'application des recommandations a connu un certain plafonnement. Nous nous sommes donc donné pour objectif de hausser ce taux, que ce soit en audit financier ou en audit de performance. Pour ce faire, nous comptons travailler davantage en collaboration avec les acteurs de la gouvernance, tels les comités d'audit, dans les ministères et les organismes.

26 Si nous souhaitons que nos travaux aient un maximum d'impact, ils se doivent d'être présentés de façon claire et diffusés par des moyens de communication qui répondent aux besoins de nos différents interlocuteurs, dont les parlementaires. C'est pourquoi nous allons déployer des efforts en ce sens au cours des prochaines années.

Allier efficacité et qualité

27 La qualité de nos travaux est l'une des bases de la crédibilité de notre organisation et elle doit demeurer une préoccupation de premier plan. Si nous désirons que notre organisation soit une référence, nous devons allier la qualité de nos travaux et l'efficacité de nos méthodes et de nos outils. Nous serons donc à l'affût des possibilités d'amélioration qui s'offrent à l'organisation, notamment par l'utilisation de l'échelonnement.

28 D'autre part, le développement durable reste une priorité, tant dans nos travaux que dans nos pratiques de gestion. Ainsi, en plus de poursuivre nos efforts en vue de réduire notre consommation de papier, nous entamerons un virage

important vers un environnement de travail sans papier. Ce choix organisationnel exigera de l'ensemble des membres de notre personnel des changements dans leurs façons de travailler.

29 Une organisation efficace se doit de disposer d'une information de gestion de qualité, qui répond à ses besoins et qui est produite en temps opportun. Par ailleurs, la nature de nos activités exige une certaine flexibilité dans la gestion de nos ressources. À cet égard, nous avons amorcé des travaux en vue de mettre en place un système intégré de planification et de suivi des ressources et nous y consacrerons des efforts dans les prochaines années.

Se distinguer par notre expertise

30 Les membres de notre équipe ont à cœur notre mission et cela se traduit dans la qualité de leur travail et la rigueur dont ils font preuve. Aussi souhaitons-nous leur offrir un environnement stimulant en vue de favoriser leur engagement envers l'organisation et leur mobilisation. Nos priorités des prochaines années s'articuleront autour de l'adéquation des ressources aux besoins organisationnels, du développement de l'expertise et de la mobilisation des personnes. Ces priorités ont pour objectif, en plus de maintenir en poste nos ressources, d'attirer des personnes compétentes qui désirent contribuer à notre mission.

31 Pour ce faire, nous miserons sur la mobilité interne entre les secteurs de l'audit financier et de l'audit de performance. Nous croyons que la diversification des expériences de travail contribuera à développer l'expertise individuelle de nos employés. Par ailleurs, dans les secteurs de l'audit, nous adapterons l'offre de formation en vue de répondre aux besoins des membres de notre personnel, et ce, en fonction de leur cheminement professionnel.

32 Notre organisation est privilégiée, car elle est dotée de ressources compétentes, dévouées et mobilisées. À l'égard de la mobilisation, c'est ce qu'ont révélé les résultats du dernier sondage effectué auprès des employés. Or, nous sommes conscients que le travail d'un auditeur est spécialisé et exigeant. Ainsi, nous voulons maintenir le niveau de mobilisation et démontrer le sérieux de notre engagement par l'obtention d'une accréditation reconnue.

33 Les trois orientations que nous avons définies tracent donc la voie que nous entendons suivre pour les trois prochaines années. Grâce aux balises que nous nous sommes fixées, nous sommes persuadés de maintenir le cap et d'arriver à bon port.