



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

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

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Suivi de l'application des recommandations	5
3 Sommaire du contenu du présent tome	10
3.1 Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers	10
3.2 Réhabilitation des terrains contaminés	10
3.3 Travaux sylvicoles	11
3.4 Non-production de déclarations à Revenu Québec (suivi)	12
3.5 Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance	13

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que l'audit de performance, notamment en matière de développement durable. Son champ de compétence s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement 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. Le présent tome présente les résultats de récents travaux d'audits de performance. Il comprend notamment deux rapports du commissaire au développement durable.

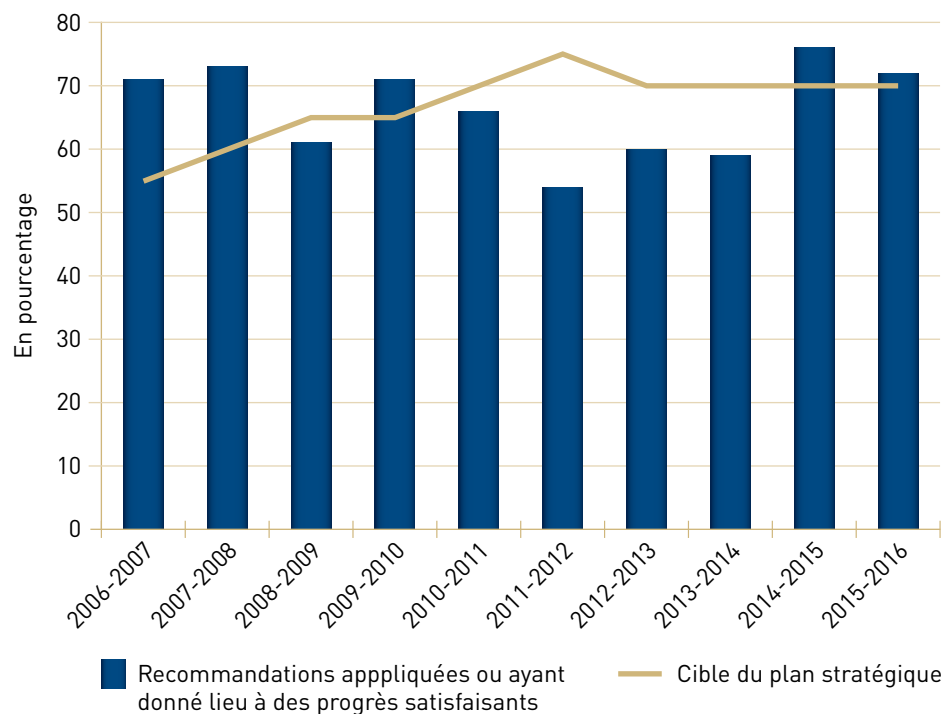
3 Le premier chapitre de ce tome donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs à des audits ou à des sujets d'intérêt dans l'administration publique. Dans le présent chapitre, M^{me} Leclerc fait le point sur les améliorations apportées au processus de suivi de l'application des recommandations en audit de performance. Un sommaire du contenu du tome termine le chapitre.

2 Suivi de l'application des recommandations

4 Lors de ses travaux d'audit de performance, le Vérificateur général adresse aux entités auditées des constats relativement aux lacunes qu'il décèle dans leurs façons de faire. Ces constats sont accompagnés de recommandations dont l'application serait susceptible d'améliorer la gestion publique et de favoriser l'exercice d'une gouvernance éclairée. Ces interventions du Vérificateur général sont bien sûr utiles dans la mesure où ses recommandations donnent lieu à des progrès significatifs. C'est pourquoi le suivi du taux d'application des recommandations demeure pour le Vérificateur général un indicateur phare de la mesure de sa performance.

5 Au fil des ans, le taux d'application des recommandations découlant de nos travaux d'audit de performance a fluctué, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 Évolution de l'application des recommandations en audit de performance¹



1. Des changements aux méthodes de calcul ont été apportés en 2007-2008 et en 2011-2012.

6 Il a toujours été difficile de maintenir sur une base continue un taux d'application des recommandations qui dépasse 70 %. Soucieux de hausser ce taux, nous avons travaillé, au cours des dernières années, à améliorer nos façons de faire ainsi que nos outils de travail en lien avec le suivi et l'élaboration de nos recommandations.

7 Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de deux chantiers menés récemment à ce sujet, soit :

- la révision du processus de suivi de l'application des recommandations ;
- la rédaction d'un guide concernant l'élaboration des recommandations.

8 Voici d'abord un rappel des principaux changements apportés par mes prédécesseurs au fil des ans dans le but d'améliorer le taux d'application de nos recommandations.

Modifications effectuées depuis 2006

9 C'est à partir de 2006-2007 que nous avons commencé à demander aux dirigeants des entités auditées de nous confirmer officiellement leur adhésion ou non aux recommandations qui leur étaient adressées. Cette démarche a constitué un pas important pour accroître leur engagement. En effet, en confirmant leur adhésion à nos recommandations, ils reconnaissent que des gestes concrets doivent être posés pour corriger les lacunes observées. Ce changement dans les façons de faire a également permis d'enrichir les échanges du Vérificateur général avec les représentants des entités, échanges qui nous permettent d'apporter des précisions à nos recommandations, de discuter de leur faisabilité et d'en confirmer la pertinence.

10 Au cours de ce même exercice, le Vérificateur général s'est engagé à effectuer une analyse systématique de tous les plans d'action produits par les entités auditées. Ainsi, la Commission de l'administration publique (CAP) exige maintenant que les dirigeants des entités auditées produisent un plan d'action relatif à la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées. Jusqu'en 2015, ce plan d'action devait être transmis à la CAP dans les six mois suivant le dépôt du rapport d'audit à l'Assemblée nationale, ou plus tôt si les dirigeants de l'entité étaient convoqués entre-temps par la CAP.

11 Avant 2007-2008, la reddition de comptes du Vérificateur général sur l'application des recommandations était faite à partir d'une faible proportion des recommandations formulées. En effet, seules les recommandations ayant fait l'objet d'un suivi détaillé publié dans un rapport déposé à l'Assemblée nationale étaient prises en considération. Nous avons donc réfléchi sur les moyens d'obtenir un résultat plus représentatif du taux d'application de l'ensemble de nos recommandations.

12 Depuis lors, nous avons mis en place un processus systématique de suivi allégé de l'application des recommandations. Ainsi, tous les rapports d'audit de performance font l'objet d'un suivi allégé après trois ans. Bien que ces suivis soient menés de manière à obtenir un niveau limité d'assurance, ils permettent tout de même de tracer un portrait valable de l'application de l'ensemble des recommandations formulées.

13 L'entité fait d'abord une autoévaluation de l'application de chacune des recommandations. Par la suite, la plausibilité de l'information fournie par l'entité est appréciée par le Vérificateur général et, s'il y a lieu, des renseignements additionnels sont demandés à l'entité. Les travaux du Vérificateur général peuvent mener à une révision des conclusions de l'entité. Les résultats de ces suivis sont publiés dans le rapport annuel de gestion du Vérificateur général. C'est notamment à partir de ces suivis allégés que le Vérificateur général sélectionne les rapports qui feront l'objet d'un suivi détaillé qui mènera à la production d'un chapitre dans l'un des tomes déposés à l'Assemblée nationale.

14 En 2009-2010, nous avons apporté deux autres améliorations significatives au suivi de l'application des recommandations. D'abord, nous avons décidé de procéder à un suivi allégé additionnel cinq ans après le dépôt du rapport initial, lorsque les progrès avaient été jugés insatisfaisants après trois ans. Ensuite, nous avons inclus le suivi de l'application des recommandations de la CAP en lien avec nos travaux d'audit qui sont présentées dans ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

Nouveau processus de suivi de l'application des recommandations

15 En 2013, nous avons fait le point sur notre approche à l'égard de la formulation de nos recommandations et du suivi de leur application (tome du printemps 2013, chapitre 1). Cela nous a permis d'observer le plafonnement du taux d'application des recommandations.

16 Désirant raffiner sans cesse nos pratiques et fournir aux parlementaires l'information la plus pertinente quant à la mise en œuvre des recommandations, nous avons entamé la révision de notre approche.

17 Nous avons examiné les pratiques des vérificateurs législatifs à l'échelle canadienne, pour constater que les pratiques en matière de suivi étaient très variées et que l'approche idéale n'avait pas encore été trouvée. Les disparités relevées nous ont tout de même fourni des pistes de réflexion afin d'accroître l'impact positif de nos interventions.

18 La CAP partageait notre préoccupation à l'égard du taux d'application des recommandations. Elle a d'ailleurs formulé la recommandation suivante dans son 32^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en juin 2015 : « Que le Vérificateur général réfléchisse aux bonnes pratiques à adopter pour améliorer le niveau d'application de ses recommandations par les entités vérifiées ou qu'il révise ses cibles en cette matière afin d'en favoriser l'atteinte ».

19 Notre nouveau processus de suivi des recommandations est entré en vigueur à l'automne 2015. Le chapitre 6 du présent tome présente les résultats de sa mise en œuvre après une première année complète. Nous y expliquons aussi plus en détail le nouveau processus.

20 Pour que cette approche favorise une meilleure application des recommandations, nous comptons travailler davantage en collaboration avec les acteurs de la gouvernance, tels les comités d'audit, dans les ministères et les organismes.

21 Les principales nouveautés apportées au processus sont les suivantes :

- des exigences plus élevées quant au contenu du plan d'action et un délai plus court pour le produire ;
- la production par l'entité auditée d'un état d'avancement annuel en remplacement du suivi allégé après trois ans, afin de permettre un suivi plus rapide et continu ;
- une reddition de comptes améliorée afin de fournir une meilleure information aux parlementaires et d'accroître l'imputabilité des entités.

22 L'analyse des plans d'action et des états d'avancement annuels vise, entre autres, à nous assurer que les entités posent les gestes nécessaires pour corriger les lacunes relevées dans un délai raisonnable, soit, sauf exception, dans les trois ans après la publication du rapport d'audit. Cela nous permet aussi de déterminer le degré d'application des recommandations à des fins d'évaluation de notre performance et de reddition de comptes.

23 Notre nouveau processus de suivi des recommandations suscite déjà l'intérêt de nos pairs. Ainsi, lors d'activités regroupant les vérificateurs législatifs du Canada, des présentations et des échanges portant sur ce processus ont donné lieu à des commentaires fort positifs.

24 Nous sommes confiants que cette nouvelle façon de faire permettra d'accroître l'impact de nos interventions et, conséquemment, répondra à la demande de la CAP à cet effet. Les résultats obtenus depuis l'introduction du nouveau processus et présentés au chapitre 6 nous permettent de croire que nous sommes sur la bonne voie.

Formulation des recommandations

25 Toujours dans le but d'améliorer le taux d'application des recommandations, nous avons aussi mené une réflexion quant à la formulation de nos recommandations.

26 Cette réflexion nous a conduits à l'élaboration d'un guide à l'intention du personnel du Vérificateur général pour favoriser l'élaboration de recommandations le plus utiles possibles.

27 Ce guide dresse une liste de critères qui doivent orienter l'élaboration des recommandations. Parmi la dizaine de critères retenus, trois sont qualifiés d'incontournables, soit :

- la pertinence, c'est-à-dire qu'elles sont en lien direct avec les constats et les conclusions formulés dans le rapport ;
- la faisabilité, c'est-à-dire qu'elles sont réalisables à court ou à moyen terme ;
- la rentabilité, c'est-à-dire que les coûts qui y sont associés sont justifiés par rapport aux avantages souhaités.

28 Dans le cadre de notre réflexion, nous nous sommes demandé s'il était souhaitable de catégoriser les recommandations selon leur degré d'importance. Ce scénario n'a pas été retenu puisque, si nous jugeons nécessaire de formuler ces recommandations, c'est que les lacunes constatées sont toutes suffisamment importantes pour que l'entité intervienne de manière diligente.

29 Le guide rappelle enfin l'importance de discuter le plus tôt possible des recommandations avec les représentants de l'entité auditée afin de favoriser une meilleure prise en compte de leurs commentaires. De cette façon, nos recommandations risquent de susciter une plus grande adhésion de leur part.

3 Sommaire du contenu du présent tome

3.1 Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers

30 Le **chapitre 2** présente les résultats de l'audit concernant les activités de contrôle de l'Autorité des marchés financiers, plus précisément les inspections et les enquêtes réalisées, de même que la gestion du Fonds d'indemnisation des services financiers.

31 Pour les inspections, la stratégie d'intervention de l'Autorité diverge selon le secteur d'activité. Dans le secteur des valeurs mobilières, l'approche utilisée permet en général d'avoir une couverture raisonnable des entreprises. Par contre, pour le secteur des assurances, l'Autorité ne dispose pas des outils et de toute l'information nécessaires pour cibler adéquatement ses interventions en fonction des risques. De plus, son processus de suivi des irrégularités observées dans ce secteur lors des inspections mériterait d'être renforcé.

32 En matière d'enquêtes, l'Autorité a de la difficulté à respecter les délais qu'elle s'est fixés pour le traitement des dossiers. L'information de gestion à sa disposition ne lui permet pas de connaître facilement les causes occasionnant les longs délais.

33 Finalement, le Fonds d'indemnisation des services financiers ne joue pas pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude dans les disciplines prévues. Au fil des ans, la situation n'a pas été corrigée malgré tous les questionnements qui ont été soulevés relativement à l'effet limitatif des conditions d'admissibilité.

3.2 Réhabilitation des terrains contaminés

34 Les terrains contaminés peuvent notamment présenter un risque pour la santé et l'environnement et la contamination peut s'étendre aux terrains voisins, à des cours d'eau ou à l'air environnant. Dans le **chapitre 3**, nous présentons les résultats de notre audit visant à déterminer si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) veille, de manière efficace et efficiente, à ce que la réhabilitation des terrains contaminés soit réalisée dans le respect de la réglementation et dans une perspective de développement durable.

35 Le MDDELCC effectue une veille à l'égard de l'évolution des connaissances et des bonnes pratiques en matière de réhabilitation, mais il tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement.

36 D'autre part, les mesures mises en œuvre ne sont pas suffisantes pour assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement. C'est pourtant sur la base des résultats de cette caractérisation que le ministère pourra savoir si le responsable d'un terrain doit le réhabiliter. En outre, les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le MDDELCC ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule conformément à la réglementation, notamment que les délais établis sont respectés.

37 Par ailleurs, le MDDELCC n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts. Pourtant, le réseau d'experts est un élément important qui permet d'assurer la qualité du processus de réhabilitation des terrains contaminés.

38 Enfin, pour les situations ne répondant pas aux exigences de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que nous avons relevées dans les dossiers examinés, le ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire.

3.3 Travaux sylvicoles

39 Dans le **chapitre 4**, nous nous penchons sur la planification et la réalisation des travaux sylvicoles sous la responsabilité du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP), sur son évaluation de l'atteinte des objectifs visés par ces travaux ainsi que sur la reddition de comptes du ministère concernant les travaux sylvicoles.

40 Pour ce qui est de la planification, plusieurs objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* manquent de précision. La stratégie nationale de production de bois est, elle, toujours en cours d'élaboration. Le processus menant au choix des travaux ne permet pas de maximiser leurs retombées. Il n'y a pas d'engagement à réaliser tous les traitements sylvicoles définis comme conditions de succès. De plus, la rentabilité économique et les effets des changements climatiques sont peu pris en compte lors du choix des traitements, alors que l'allocation budgétaire ne favorise pas les meilleurs investissements.

41 Quant à la réalisation des travaux, le MFFP n'a pas justifié le volume élevé de contrats attribués de gré à gré sur la base d'ententes à long terme pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Cette justification est d'autant plus pertinente que ce processus limite le libre jeu de la concurrence et que les sommes ainsi allouées sont importantes. Peu d'information est disponible relativement aux contrats attribués par Rexforêt pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Le processus est plus transparent lorsque le ministère attribue les contrats par le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.

42 L'évaluation de l'atteinte des objectifs des travaux sylvicoles et la reddition de comptes du ministère présentent des lacunes. Le MFFP ne sait pas si les investissements sylvicoles des dernières décennies ont donné les résultats escomptés. Le peu de suivis d'efficacité réalisés ne lui permet pas de déterminer les interventions à mettre en œuvre pour que le rendement escompté demeure réaliste. Les résultats attendus ne sont pas toujours au rendez-vous.

3.4 Non-production de déclarations à Revenu Québec (suivi)

43 Le **chapitre 5** présente les résultats de nos travaux de suivi portant sur le traitement de la non-production de déclarations. Ces travaux visaient à apprécier les mesures que Revenu Québec a mises en œuvre afin de corriger les lacunes relevées lors de l'audit initial. Ils ont porté sur les huit recommandations que nous avons formulées en juin 2013 et sur les six recommandations que la Commission de l'administration publique (CAP) avait adressées à Revenu Québec en décembre 2014.

44 Près de quatre ans après le dépôt du rapport initial, seulement deux des huit recommandations que nous avons formulées ont été appliquées. Des travaux supplémentaires sont nécessaires, notamment en ce qui concerne les principes qui sous-tendent le repérage des non-déclarants et la sélection des dossiers qui feront l'objet d'un suivi ainsi que l'utilisation des avis de cotisation sur base d'indices pour les sociétés.

45 Quant aux six recommandations formulées par la CAP, cinq d'entre elles ont été appliquées. Nous avons jugé que la recommandation de la CAP portant sur l'harmonisation des pratiques entre les directions n'était pas appliquée puisqu'il reste encore beaucoup à faire pour que les lacunes soulevées soient entièrement corrigées.

3.5 Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance

46 Le **chapitre 6** constitue l'un des principaux changements apportés à la reddition de comptes du Vérificateur général quant au suivi de l'application des recommandations. Il présente d'abord le nouveau processus de suivi, qui est en vigueur depuis novembre 2015. Il brosse ensuite un portrait de la situation quant aux résultats relatifs à l'appréciation des plans d'action produits par les entités auditées et à l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général ainsi que par la Commission de l'administration publique.

47 Comme le plan d'action est l'outil privilégié pour s'assurer de la correction des lacunes et, par le fait même, de l'application des recommandations, une attention plus grande y est accordée. Les exigences relatives au plan d'action ont notamment été précisées. Pour l'année 2016-2017, le pourcentage des plans d'action qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 81 %, alors que la cible du plan stratégique était de 70 %. Les principaux volets pour lesquels des améliorations étaient parfois souhaitables portent sur la nature des actions, en particulier leur pertinence et leur suffisance, ainsi que sur les indicateurs.

48 Un autre changement important dans les façons de faire concerne la production d'un état d'avancement annuel par les entités au lieu de la réalisation par le Vérificateur général d'un suivi allégé après trois ans. En 2016-2017, un peu plus de 80 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 65 %. Ce résultat est encourageant ; toutefois, une proportion importante des recommandations sont toujours en cours d'application. Il faudra donc veiller à ce que les entités poursuivent leurs efforts dans les années subséquentes afin qu'elles puissent mener à terme les actions entreprises. Ce n'est qu'à la fin d'une période de trois ans que nous pourrons conclure quant à l'impact réel du nouveau processus de suivi sur le taux d'application des recommandations.

