



Rapport du Verificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

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

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc	5
2.1 Surveillance parlementaire sur les états financiers du gouvernement	5
3 Sommaire du contenu du présent tome	8
3.1 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt	8
3.2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	8
3.3 Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2017	9
3.4 Reprise informatique	10
3.5 Services chirurgicaux	10
3.6 Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier	11
3.7 Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt – Portrait	12

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'audit, qu'il s'agisse d'audits financiers ou d'audits de performance. Il comprend notamment un rapport 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 aux audits en cours ou à venir. Dans le présent chapitre, M^{me} Guylaine Leclerc fait part de sa préoccupation en ce qui a trait à la surveillance exercée par les parlementaires à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Une présentation sommaire du contenu des autres chapitres du tome vient clore le chapitre.

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

2.1 Surveillance parlementaire sur les états financiers du gouvernement

4 L'Assemblée nationale m'a confié la mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et les autres biens publics. Lors de la réalisation de ses travaux d'audit, l'équipe du Vérificateur général cherche à susciter des améliorations en matière de gestion, à accroître la transparence et à favoriser une reddition de comptes rigoureuse. C'est dans ce but que je désire faire part de ma préoccupation en ce qui a trait à la surveillance exercée par les parlementaires à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Mon prédécesseur avait aussi exprimé ses observations à cet effet dans des rapports qu'il a publiés.

5 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, adoptée le 14 décembre 2006, est venue établir des principes en matière de gouvernance pour renforcer la gestion des sociétés d'État et de certains organismes du gouvernement, notamment dans une optique d'efficacité et de transparence. Cette loi prévoit entre autres la formation d'un conseil d'administration qui s'assure qu'un comité de vérification formé exclusivement de membres indépendants exerce adéquatement ses fonctions, soit examiner les états financiers avec le Vérificateur général et le vérificateur externe et recommander au conseil d'administration l'approbation des états financiers.

6 De même, dans les organismes non budgétaires qui ne sont pas visés par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, et dont nous auditons les états financiers, la préparation des états financiers incombe toujours à la direction de l'organisme. De plus, il arrive fréquemment qu'ils aient un conseil d'administration qui approuve les états financiers et un comité de vérification qui fait l'analyse des états financiers et en recommande l'approbation.

7 Dans le cadre de nos travaux d'audit relatifs aux états financiers, les normes professionnelles en matière de certification exigent que nous communiquions avec les responsables de la gouvernance, qui sont généralement représentés par le comité de vérification de l'organisme, pour leur faire part en temps opportun des observations découlant de notre audit qui sont importantes et pertinentes par rapport à leur responsabilité de surveillance du processus d'information financière.

8 Habituellement, nous avons deux rencontres par année avec les responsables de la gouvernance. La première a lieu en début de mandat pour leur faire part de notre stratégie initiale en fonction des risques d'audit que nous avons déterminés et la deuxième, lors de la finalisation du mandat afin de leur présenter les résultats de nos travaux. Ces rencontres constituent des étapes essentielles au soutien des activités de surveillance et de contrôle que le comité de vérification doit exercer avant de recommander l'approbation des états financiers au conseil d'administration.

9 Il en va autrement pour les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, qui sont pourtant une des pierres angulaires de la reddition de comptes d'un gouvernement. Selon la *Loi sur l'administration financière*, les états financiers consolidés du gouvernement sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances, qui les dépose à l'Assemblée nationale. En l'absence d'un comité indépendant, ce sont les signataires des états financiers consolidés, soit le sous-ministre des Finances et le Contrôleur des finances, qui jouent le rôle de surveillance de l'information financière.

10 Évidemment, dans la forme actuelle, le gouvernement reconnaît sa responsabilité à l'égard des résultats, et c'est important que cela soit fait. Toutefois, la préparation, la surveillance et l'approbation des états financiers consolidés du gouvernement sont entièrement réalisées par des personnes qui ne sont pas indépendantes du gouvernement. Cette situation ne favorise pas un sain processus de gouvernance et ne s'inspire pas des bonnes pratiques en place dans les sociétés d'État et dans la majorité des entités que nous auditons.

11 Bien qu'il existe plusieurs commissions parlementaires au Québec, qui ont chacune leurs responsabilités respectives, aucune n'a d'obligations particulières à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement. Actuellement, ni la Commission de l'administration publique ni la Commission des finances publiques ne les examine spécifiquement. Une de ces deux commissions, ou une autre instance, pourrait avoir ce rôle.

12 La mise en place d'un comité de surveillance des Comptes publics similaire aux comités de vérification des sociétés d'État comporterait plusieurs avantages et, selon les rôles qui lui seraient confiés, pourrait permettre de :

- faire valoir le point de vue des membres du comité à l'égard des Comptes publics et accroître la transparence du processus de reddition de comptes ;
- créer un lieu de discussion favorisant l'adoption de mesures correctives pour donner suite aux constats découlant de nos travaux d'audit ;
- procéder à l'examen de nos rapports à l'Assemblée nationale et du suivi de nos recommandations liées aux états financiers consolidés en plus d'interpeller et d'entendre si nécessaire les ministères et organismes concernés ;
- formuler, le cas échéant, des recommandations au gouvernement à l'égard des Comptes publics.

13 Au Canada, la majorité des gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral ont mis en place un processus de surveillance de leurs états financiers consolidés. En effet, ils confient à un comité permanent la responsabilité de lire et d'étudier les Comptes publics et les rapports de leur vérificateur général qui sont déposés à leur assemblée législative. En plus de ces mandats, le comité peut généralement formuler des recommandations.

14 Dans le but de garantir une saine reddition de comptes et pour prendre exemple sur les meilleures pratiques, j'invite l'Assemblée nationale à faire en sorte que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec soient examinés par un comité de surveillance des Comptes publics ou par une commission parlementaire existante, si les parlementaires le jugent opportun. Cela permettrait de rencontrer le Vérificateur général pour discuter de tout élément se rapportant à sa mission d'audit annuelle des états financiers consolidés du gouvernement.

3 Sommaire du contenu du présent tome

3.1 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

15 Le **chapitre 2** porte essentiellement sur notre audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés 2016-2017, et ce, pour une cinquième année consécutive, nous avons exprimé une réserve à l'égard de la comptabilisation des paiements de transfert. À notre avis, cette pratique comptable du gouvernement n'est pas appropriée et ne donne pas un portrait juste de la situation financière du gouvernement.

16 Par ailleurs, grâce à la coordination de nombreux intervenants, notre rapport de l'auditeur indépendant concernant les états financiers consolidés du gouvernement a été signé le 29 septembre 2017, soit trois semaines plus tôt que l'année dernière. Malgré ce gain important, 53 jours se sont écoulés avant leur dépôt à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances. La publication dans un délai raisonnable permettrait d'accroître l'utilité et la transparence pour les utilisateurs.

17 Le chapitre contient également le suivi de nos recommandations des années antérieures, de nouvelles recommandations ainsi que nos observations sur certains sujets d'intérêt pour les parlementaires découlant de nos travaux d'audit.

3.2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

18 Les conclusions de chaque audit financier sont consignées dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers. Dans le **chapitre 3**, nous présentons les mentions figurant dans certains rapports produits durant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, soit 51 opinions modifiées (toutes des opinions avec réserve) et 5 commentaires de non-conformité.

19 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation comportent 12 réserves, alors que ceux portant sur les états financiers des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux en contiennent 38.

20 Notons aussi qu'un paragraphe de non-conformité est présent dans le rapport de l'auditeur indépendant de deux entités des réseaux de l'éducation, d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux et de deux autres entités non comprises dans ces réseaux.

21 Par ailleurs, en 2016-2017, des budgets déficitaires ont été approuvés par le conseil d'administration de 13 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, tandis que les états financiers de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration.

22 Le chapitre 3 contient également une nouvelle recommandation formulée à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, de même qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général ayant trait aux mentions formulées dans ses rapports de l'auditeur indépendant datés d'avant le 1^{er} janvier 2017 et publiées dans nos rapports à l'Assemblée nationale des années antérieures.

3.3 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2017

23 Nous avons jugé important de déterminer si les entités assujetties prennent des mesures qui favorisent l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Dans le **chapitre 4**, nous présentons les résultats de notre audit qui a été mené auprès de trois entités assujetties, soit la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), le ministère du Tourisme (MTO) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

24 La CPTAQ, le MTO et la SAAQ n'ont pas atteint le même niveau d'intégration de la recherche d'un développement durable dans leurs activités. Plusieurs exigences gouvernementales ne sont pas respectées, ce qui peut limiter la contribution des entités à la stratégie gouvernementale de développement durable et rend difficile la mesure de cette contribution.

25 La SAAQ ne se conforme pas à plusieurs exigences gouvernementales relatives au contenu du plan d'action de développement durable et à la reddition de comptes. Le MTO, de son côté, se conforme à la plupart des exigences relatives au contenu du plan d'action, mais il ne respecte pas plusieurs exigences concernant la reddition de comptes. Quant à la CPTAQ, elle les respecte toutes.

26 Par ailleurs, la CPTAQ et le MTO n'ont pas effectué d'exercice de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de certaines actions structurantes.

27 Parallèlement à cet audit, le commissaire a recueilli le point de vue d'acteurs chargés de la mise en œuvre du développement durable dans vingt autres entités. Cette étude visait à comprendre les motivations derrière le faible engagement de certaines entités à l'endroit de la démarche gouvernementale de développement durable. Ses résultats suscitent certains questionnements en rapport notamment avec la complexité apparente de la stratégie gouvernementale 2015-2020 et l'impression, pour plusieurs répondants, qu'un plan d'action de développement durable a une faible influence sur les activités de leur entité, et ce, malgré une adhésion élevée à l'égard du développement durable dans son ensemble.

3.4 Reprise informatique

28 Le **chapitre 5** présente les résultats de notre audit concernant la reprise informatique relative aux systèmes d'information critiques du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et l'encadrement gouvernemental du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

29 Le MTESS n'a pas réalisé d'analyse complète de l'impact et des risques liés à la non-disponibilité de ses systèmes d'information et à leurs interdépendances. Ainsi, pour l'ensemble de ces systèmes, le ministère n'est pas en mesure de conclure que les plans de reprise informatique permettraient le rétablissement de tous ses services essentiels en cas de sinistre. D'ailleurs, certains des systèmes appuyant les services essentiels ne font pas l'objet d'un plan de reprise informatique, à l'exception des systèmes liés à l'aide financière de dernier recours et à l'assurance parentale. D'autre part, la haute direction du MTESS n'effectue pas de suivi des plans de reprise informatique.

30 Par ailleurs, les documents d'encadrement du SCT ne sont pas assez précis quant à l'importance et au rôle des plans de reprise informatique à l'intérieur d'un processus global de gestion de la continuité des services. Bien que le SCT ait recensé de l'information auprès des ministères et organismes sur leurs plans de reprise informatique, celle-ci ne lui permet pas d'apprécier l'adéquation de ces plans avec leur plan de continuité des services.

3.5 Services chirurgicaux

31 Le **chapitre 6** contient les résultats de notre audit portant sur les services chirurgicaux offerts dans les trois centres hospitaliers audités. Ces services sont encadrés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). En 2015-2016, quelque 635 000 chirurgies ont été effectuées dans les blocs opératoires du Québec, pour des dépenses directes de 1,9 milliard de dollars.

32 D'abord, nous avons observé que la statistique sur le délai d'attente pour une chirurgie qui est suivie par le MSSS constitue une partie importante, mais incomplète, de l'ensemble du temps d'attente d'un patient. Les données utilisées pour le calcul de ce délai ne sont pas fiables. De plus, bien que des cibles nationales aient été fixées par le ministère, celles-ci ne considèrent pas adéquatement l'urgence de réaliser la chirurgie.

33 D'autre part, le MSSS n'a pas de vision globale de la répartition optimale des services chirurgicaux. En outre, il ne finance pas ces services en tenant suffisamment compte des besoins de la population et des soins à lui prodiguer.

34 Par ailleurs, les blocs opératoires sont vétustes dans deux des trois centres hospitaliers audités. De plus, des équipements de chirurgie et de stérilisation ayant atteint leur durée de vie utile sont encore utilisés dans ces centres hospitaliers. Quant aux systèmes d'information, leur état varie d'un centre hospitalier à l'autre et ceux-ci pourraient être optimisés.

35 Le commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire qui met en évidence les enjeux de développement durable à long terme qui entourent la gestion des services chirurgicaux. Il relève, entre autres, que le vieillissement de la population à venir dans les prochaines décennies, couplé au fait que les personnes de 65 ans et plus sont celles qui consomment le plus de services chirurgicaux, mettra une forte pression sur le système de santé. Il indique qu'un accent accru sur la prévention pourrait permettre de réduire cette pression croissante.

3.6 Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier

36 Le **chapitre 7** répond à une demande spécifique de la Commission de l'administration publique. Il présente les résultats de nos travaux de suivi d'un audit particulier portant sur les contrats en technologies de l'information. Ces travaux visaient à apprécier le degré de mise en œuvre par les entités des recommandations qui leur ont été adressées lors de l'audit initial en 2015.

37 Nous avons constaté que les neuf entités ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

38 Parmi les volets du processus qui nécessitent encore des améliorations, soulignons la documentation des principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres et la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Quant au mode de rémunération permettant un partage des risques avec les fournisseurs, les entités devront poursuivre leurs efforts pour que leur intention se concrétise et perdure.

39 En ce qui concerne le SCT, il a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information. De plus, des effectifs additionnels ont été autorisés par le Conseil du trésor depuis juin 2016, notamment dans le but de reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrions considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental, tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

3.7 Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt – Portrait

40 Découlant de la connaissance que nous avons acquise en tant que co-auditeur des états financiers consolidés d'Hydro-Québec, le **chapitre 8** présente un portrait du processus d'établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec. Il vise notamment à favoriser une meilleure compréhension de certains sujets d'intérêt relatifs aux tarifs d'électricité.

41 Hydro-Québec comptait 4,3 millions d'abonnements au Québec au 31 décembre 2017, qui ont généré des revenus annuels de vente d'électricité de plus de 11 milliards de dollars. Les tarifs d'Hydro-Québec, qui sont réglementés par la Régie de l'énergie, sont établis à la suite d'un processus complexe, qui est en évolution.

42 Nous abordons notamment les écarts de rendement favorables à Hydro-Québec, qui ont totalisé 1,5 milliards de dollars de 2005 à 2017. Ceux-ci sont essentiellement dus à des écarts entre les montants approuvés par la Régie de l'énergie aux fins de la fixation des tarifs, lesquels sont basés sur les prévisions soumises par Hydro-Québec, et les résultats réels. Nous nous sommes plus précisément intéressés aux catégories de prévision ayant occasionné ces écarts et aux mesures prises par la Régie de l'énergie à leur sujet.

43 De plus, nous expliquons comment la réglementation des tarifs a des effets économiques qui sont reflétés dans les états financiers consolidés d'Hydro-Québec, notamment par la comptabilisation d'actifs et de passifs réglementaires. Ceux-ci, qui totalisaient respectivement 4,8 milliards et 366 millions de dollars au 31 décembre 2017, sont des montants qu'Hydro-Québec juge probable de recouvrer ou de régler ultérieurement au moyen du processus d'établissement des tarifs.

44 Par ailleurs, nous montrons que des modifications législatives ou l'adoption de décrets gouvernementaux peuvent avoir une incidence sur les tarifs d'électricité.