



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

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

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Plan stratégique du Vérificateur général	4
2 Audition annuelle des états financiers consolidés du gouvernement	5
3 Préparation des entités pour l'audit de leurs états financiers	6
4 Rémunération des hauts dirigeants	8
5 Documents du cycle budgétaire du gouvernement	10
6 Autres sujets	12

1 Plan stratégique du Vérificateur général

1 Au cours du mois de juin prochain, à mi-parcours de mon mandat, je déposserai le prochain plan stratégique du Vérificateur général. Ce plan couvrira la période 2019-2023, soit une période charnière de 4 ans dans mon mandat de 10 ans. Nous avons voulu qu'il soit le reflet de notre vision stratégique et de l'évolution de l'institution remarquable que j'ai l'honneur de diriger. La réalisation de cette planification permettra ensuite d'adopter un plan stratégique couvrant une période de trois ans, qui fera la transition entre mon mandat et celui de mon successeur, et lui laissera une année pour élaborer ses propres orientations stratégiques.

2 Le nouveau plan stratégique est le fruit de la participation active et généreuse des employés du Vérificateur général. À cet égard, je les remercie toutes et tous grandement pour la richesse de leurs propositions et de leurs commentaires. Je remercie également la Commission de l'administration publique pour sa précieuse collaboration à cette démarche.

3 Le Vérificateur général est un acteur important et nécessaire, au service de l'Assemblée nationale et de la population. Fort de l'expertise de ses employés, il améliore par ses actions la gestion des finances publiques. Le nouveau plan s'inscrira donc dans la tradition d'excellence qui nous caractérise, tout en tenant compte de l'évolution de notre environnement. Ainsi, nos actions des prochaines années viseront à maximiser l'impact de nos travaux, à donner une place de choix à nos employés au sein de l'organisation et à ce que le Vérificateur général soit reconnu pour sa performance.

2 Audition annuelle des états financiers consolidés du gouvernement

4 Comme je l'ai exprimé notamment dans le tome de mai 2018, les états financiers consolidés constituent une des pierres angulaires de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement. Cependant, l'accent est souvent mis sur les documents budgétaires plutôt que sur les états financiers. Certes, une planification adéquate est primordiale et elle demande que les parlementaires s'y attardent. Toutefois, les états financiers donnent le portrait final en fin d'année. Ils révèlent les résultats réels par rapport au budget établi et ils contiennent aussi l'opinion du Vérificateur général sur ces états financiers.

5 Actuellement, il n'y a aucun comité de surveillance des comptes publics ni aucune commission parlementaire qui a la responsabilité d'examiner les états financiers du gouvernement et de discuter de notre rapport y afférent. À titre illustratif, serait-il adéquat de juger de la performance de son courtier en placements sur la seule base des rendements qu'il prévoit ? Il est plutôt nécessaire de vérifier par la suite les rendements obtenus.

6 Une audition annuelle des états financiers consolidés du gouvernement contribuerait à une meilleure évaluation de la performance de l'État. Je réitère donc mon invitation à l'Assemblée nationale pour que les états financiers consolidés du gouvernement soient examinés annuellement par un comité de surveillance des comptes publics ou par une commission parlementaire qui existe déjà, selon ce que les parlementaires jugeront le plus approprié.

3 Préparation des entités pour l'audit de leurs états financiers

7 Chaque année, le Vérificateur général procède à l'audit de plus de 200 états financiers d'une centaine d'entités distinctes. Chaque démarche d'audit nécessite une planification rigoureuse, tant de la part de l'entité auditee que du Vérificateur général, afin que les états financiers et nos rapports de l'auditeur indépendant soient rendus publics en temps opportun et dans le respect des obligations législatives liées à leur publication.

8 Le Vérificateur général est tributaire de la rigueur et de la diligence des entités en ce qui concerne la production de leurs documents financiers. En effet, pour procéder à ses travaux d'audit, il doit pouvoir s'appuyer sur des documents complets et fiables en temps opportun.

9 Nous nous trouvons parfois devant des situations particulières qui retardent nos travaux et augmentent le temps que nous devons y consacrer. Il est compréhensible que de telles situations se produisent à l'occasion, par exemple lorsque des systèmes informatiques importants sont modifiés ou que de nouvelles activités sont attribuées à une entité. D'autres facteurs sont également à l'origine de retards, notamment des changements importants au sein des équipes responsables de la production des états financiers ou des problèmes comptables de nature particulière.

10 Le Vérificateur général peut faire preuve de flexibilité pour s'adapter à diverses situations, étant donné que cela fait partie des risques inhérents aux travaux d'audit. Cependant, je suis préoccupée par l'augmentation du nombre et de l'importance de telles situations au cours de la dernière année. Parmi les facteurs pouvant expliquer l'augmentation des retards, j'en retiens deux qui, à mon avis, ont une influence importante.

11 D'une part, la pénurie de main-d'œuvre touche plusieurs entités. Ainsi, celles-ci font face à une perte de ressources clés en matière de gestion financière, ce qui diminue leur expertise dans le domaine et efface une partie de leur mémoire organisationnelle. D'autre part, de nouvelles entités sont créées sans qu'on accorde toujours une importance suffisante à la mise en place d'une expertise comptable et financière favorisant une bonne gestion, particulièrement dans leur phase de démarrage.

12 Les retards et le manque de préparation des entités entraînent un coût additionnel important pour le Vérificateur général. En effet, lorsque nous n'obtenons pas les documents au moment convenu ou lorsqu'il faut les retourner parce qu'ils sont incomplets ou que les données qu'ils contiennent ne sont pas fiables, cela nuit à l'efficience de notre organisation. Les conséquences sont encore plus lourdes lorsque ces situations se produisent en période de pointe.

13 L'exemple de trois missions en cours me permet de bien illustrer la situation. Ces missions concernent l'audit des états financiers de Transition énergétique Québec, du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, ainsi que du Fonds vert.

14 Malgré l'investissement de plus de 7 000 heures de travail auprès de ces entités, mes équipes n'ont pas encore été en mesure de mener à terme l'audit des états financiers de celles-ci pour l'exercice terminé le 31 mars 2018. Ce nombre d'heures n'est pas négligeable. Il est plus élevé que celui habituellement planifié pour mener à terme une mission d'audit de performance.

15 Dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre auquel le Vérificateur général est lui-même confronté et en considérant l'augmentation du nombre de missions qui me sont confiées, j'ai le devoir de prendre les moyens nécessaires pour diminuer les répercussions de ces situations sur nos travaux. Dans un souci de saine utilisation des fonds publics, j'ai donc pris la décision d'arrêter les travaux d'audit afin de donner le temps aux entités concernées de mieux s'organiser et d'être en mesure de préparer des états financiers appuyés sur une documentation complète et fiable qui nous permettra de réaliser un travail efficace et efficient.

16 Il est important de rappeler que les dirigeants des entités ont la responsabilité de s'assurer qu'ils ont l'expertise nécessaire et la capacité suffisante pour assumer leurs responsabilités en matière d'information financière et de reddition de comptes. Ce serait une erreur de ne pas accorder toute l'attention nécessaire à la préparation des états financiers, compte tenu de l'importance qu'ils ont pour l'exercice du contrôle parlementaire. À titre d'exemple, le Fonds vert avait des revenus de 932 millions de dollars et des charges de 773 millions au 31 mars 2018, selon les comptes non audités de son exercice 2017-2018.

17 J'ai demandé à mes équipes d'audit de faire preuve d'encore plus d'insistance dans leurs attentes en début de mission pour obtenir en temps opportun les documents et l'information nécessaires à leurs travaux. Nous continuerons de sensibiliser ainsi les dirigeants à l'importance de respecter leurs engagements et, au besoin, je n'hésiterai pas à mettre un frein à certains travaux et à en informer les parlementaires, dans un souci de saine gestion des fonds publics qui nous sont octroyés.

4 Rémunération des hauts dirigeants

18 Nous avons été confrontés à certaines situations préoccupantes concernant la rémunération des hauts dirigeants lors d'audits financiers. Ces situations m'ont amenée à prendre la décision de réaliser une mission d'audit de performance sur la façon dont certaines entités gouvernementales gèrent la rémunération de leurs hauts dirigeants et en rendent compte.

19 Notre regard s'est porté sur une dizaine d'entités, principalement des sociétés d'État et des commissions scolaires. Les résultats de nos travaux sont présentés au chapitre 3 du présent tome. Il n'est pas exclu que j'étende ces travaux à d'autres entités dans un proche avenir.

20 Au-delà des constats que nous présentons dans ce chapitre, nos observations ont suscité chez moi une réflexion plus globale concernant la rémunération des hauts dirigeants. Il est de commune renommée que les conditions salariales ont toujours été plus avantageuses dans les sociétés d'État que dans les autres entités des secteurs public et parapublic. Notre objectif n'était pas de remettre en cause cet état de fait, mais nous constatons qu'au cours des ans, l'écart de rémunération s'est agrandi.

21 En parallèle, nous observons un manque de diffusion d'information concernant certains volets de cette rémunération. Ainsi, des sommes additionnelles sont parfois accordées à des hauts dirigeants sans que ce soit clairement indiqué dans la reddition de comptes des entités. Par exemple, des indemnités de départ non divulguées sous prétexte d'une entente de confidentialité, des primes à la signature non clairement présentées et la rémunération de certains dirigeants non publiée illustrent un manque de transparence qui ne permet pas aux parlementaires de faire une juste appréciation de la situation. Les diverses situations observées m'amènent à soulever certaines questions fondamentales.

22 D'abord, les sociétés d'État considérées comme ayant une vocation commerciale expliquent les hausses importantes de la rémunération accordée à leurs hauts dirigeants par l'importance pour elles d'attirer et de retenir les meilleurs talents. Elles arguent qu'elles doivent offrir des conditions comparables à celles des entités du secteur privé étant donné qu'elles sont en concurrence pour l'obtention des mêmes ressources. Cet argument me laisse perplexe, car il peut s'appliquer à toutes les sphères d'activité gouvernementales. En effet, comment peut-on expliquer qu'il soit plus important d'attirer et de retenir les talents pour gérer des activités de nature commerciale que pour voir à d'autres enjeux de société que je considère à tout le moins comme aussi importants, tels que l'éducation des jeunes, la santé de la population et la gestion de la dette publique ?

23 Ensuite, ces sociétés d'État invoquent le contexte de concurrence dans lequel elles fonctionnent pour justifier la recherche d'un profil de candidat en mesure d'agir dans un tel environnement. C'est sur cette base qu'elles réalisent leur balisage avec des entreprises du secteur privé de différents domaines d'activité. Dans les faits, je me demande à quel point le contexte supposément concurrentiel dans lequel œuvrent les sociétés d'État peut vraiment se comparer avec celui des entreprises du secteur privé qui ont servi aux récents exercices de balisage menés par ces sociétés. L'annexe 4 du chapitre 3 permet au lecteur de se faire sa propre idée sur la question.

24 En résumé, pour bien apprécier la situation actuelle et poser les questions appropriées, les parlementaires doivent avoir le portrait le plus juste possible en matière de rémunération des hauts dirigeants. Les constats que je présente sur le sujet visent à pallier le manque de transparence observé à cet égard et à recommander des actions qui permettent, entre autres, de corriger cette lacune.

5 Documents du cycle budgétaire du gouvernement

25 Dans ce tome, je traite au chapitre 6 du suivi des recommandations effectué au cours du dernier exercice en audit de performance. Parmi les recommandations suivies, je veux attirer l'attention sur celles qui concernent deux documents importants du cycle budgétaire du gouvernement, soit le budget des fonds spéciaux et le rapport mensuel des opérations financières.

Budget des fonds spéciaux

26 Les prévisions 2019-2020 des fonds spéciaux représentent 15,2 milliards de dollars de dépenses incluant le service de la dette, 3,9 milliards d'investissements et 18 milliards de revenus. Depuis le 1^{er} avril 2012, les prévisions des fonds spéciaux sont incluses annuellement dans le budget des fonds spéciaux afin d'être soumises à l'approbation des parlementaires lors de l'étude des crédits.

27 Il faut se souvenir que l'utilisation de fonds spéciaux pour la gestion des fonds publics avait pris de l'ampleur et que, dans la foulée, des revenus additionnels de taxation et de tarification avaient été attribués à certains fonds. En sus, en 2012-2013, le ministère des Finances et de l'Économie nous avait mentionné : « la création de certains fonds spéciaux depuis 2009 permet de financer, avec des revenus dédiés, des missions prioritaires. Ces fonds donnent une meilleure indication au citoyen de la manière dont les revenus sont prélevés, puis dépensés. »

28 C'est dans ce contexte que nous avons effectué à l'hiver 2014 des travaux dont l'objectif principal était de s'assurer que les parlementaires disposaient de toute l'information nécessaire pour exercer leur contrôle sur ces fonds spéciaux. Cela nous permettait également de nous assurer que l'information dont disposaient les citoyens était suffisante, puisque peu de ces fonds spéciaux produisaient des états financiers audités.

29 Six ans plus tard, des progrès satisfaisants ont été notés ou des mesures ont été mises en place quant à plusieurs volets de notre recommandation. Toutefois, deux volets essentiels présentent des progrès insatisfaisants. En effet, au chapitre des revenus, bien que certaines informations narratives soient présentées dans le budget des fonds spéciaux, il n'est toujours pas possible de juger complètement de la nature et de l'ampleur de chacune des sources de financement de ces fonds. Quant aux dépenses, le budget des fonds spéciaux n'indique que leur montant total. Aucune ventilation par catégories de dépenses n'y est présentée pour que les fins auxquelles sont destinées les sommes prélevées soient identifiées. Cela limite très fortement l'utilité des prévisions soumises à l'approbation.

30 Ainsi, bien que l'information divulguée sur les fonds spéciaux soit conforme aux dispositions législatives, nous croyons que cette information devrait être bonifiée de manière importante.

Rapport mensuel des opérations financières

31 L'un des objectifs principaux du rapport mensuel des opérations financières est d'apprécier le degré d'atteinte de la cible relative au solde budgétaire pour l'année financière en cours. Il contient donc les résultats réels en cours d'année et les prévisions annuelles du gouvernement.

32 Nous avons constaté une réduction importante du délai de publication de ce rapport, mais nous incitons le gouvernement à continuer ses efforts en ce sens. De plus, plusieurs mesures ont été prises dans le but de publier un rapport mensuel qui pourrait répondre à plusieurs de nos recommandations au cours de 2019-2020.

33 Toutefois, le progrès de la mise en œuvre de deux de nos six recommandations demeure, pour l'instant, insatisfaisant. L'une de ces recommandations porte sur la fréquence de la révision des prévisions et sur la présentation de celles-ci sur une période comparable à celle des données réelles ; l'autre porte sur les explications des variations significatives entre les prévisions et les résultats réels. L'application de ces recommandations permettrait d'apprécier davantage l'atteinte ou non des prévisions en cours d'année.

34 Les améliorations qui sont en voie d'être apportées ainsi que les mesures qu'il reste à mettre en place sont d'autant plus importantes qu'elles permettront de donner en temps opportun une image plus transparente et plus juste des résultats financiers du gouvernement et de sa performance. Nous suivrons la production des rapports mensuels en 2019-2020 afin de voir si les ajustements requis seront apportés.

6 Autres sujets

35 Le programme AccèsLogis Québec, géré par la Société d'habitation du Québec (SHQ), fait l'objet du chapitre 2. J'y soulève plusieurs lacunes qui diminuent de manière significative l'efficacité du programme et qui exposent la SHQ à des risques financiers importants.

36 Le chapitre 4 traite du service à la clientèle d'Hydro-Québec. Dans cet audit de performance, je me suis intéressée à un enjeu particulier concernant le soutien offert aux ménages à faible revenu. J'explique les limites de la stratégie tarifaire et des mesures de recouvrement de la société d'État comme moyens de soutien financier pour ces ménages.

37 Le chapitre 5 contient des observations concernant la gestion contractuelle du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Je me suis intéressée particulièrement aux contrats accordés de gré à gré. Les pistes d'amélioration que je soulève s'adressent à tous les dirigeants des établissements de santé et de services sociaux. Je souhaite qu'ils puissent s'en inspirer afin d'améliorer leur gestion des risques et des contrôles portant sur leur processus d'octroi de contrats.

38 Enfin, aux chapitres 6 et 7, je dresse le portrait du suivi fait au cours du dernier exercice concernant des recommandations que nous avons formulées lors de nos audits de performance des années passées, et je présente certaines informations d'intérêt découlant des travaux d'audit financier que nous avons terminés en 2018.