

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

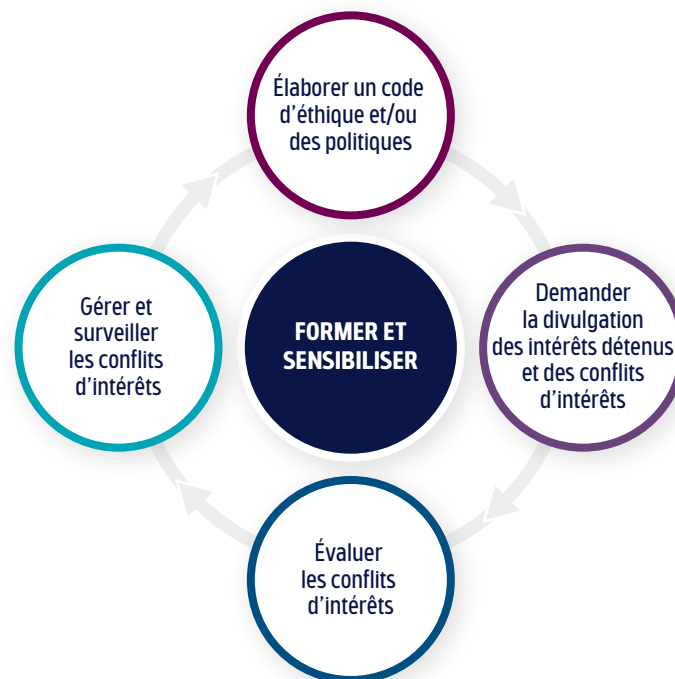
TABLE DES MATIÈRES

Prévention, détection et gestion des risques liés aux conflits d'intérêts.....	3
Fonds spéciaux	6
Création d'une direction d'audit des affaires économiques.....	7
Contenu du présent tome.....	9

PRÉVENTION, DÉTECTION ET GESTION DES RISQUES LIÉS AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

- 1 La prévention, la détection et la gestion des conflits d'intérêts sont primordiales dans les organisations gouvernementales, pour assurer une prise de décision qui profite à l'organisation et non à des intérêts personnels, et pour conserver la confiance du public en l'intégrité et en l'impartialité de l'administration publique, notamment lors du processus d'octroi de contrats.
- 2 La figure 1 présente le processus de prévention, de détection et de gestion des conflits d'intérêts.

FIGURE 1 Processus de prévention, de détection et de gestion des conflits d'intérêts



- 3 Des principes de gouvernance servant à renforcer la gestion des organisations gouvernementales, notamment en termes de transparence et d'imputabilité, sont établis par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cette loi contient des exigences relatives aux situations de possession d'intérêts et de conflit d'intérêts, et aux codes d'éthique dont doivent se doter ces organisations. Depuis juin 2022, de nouvelles organisations gouvernementales sont assujetties à cette loi.
- 4 Je me suis intéressée à la mise en œuvre de mesures servant à prévenir, à détecter et à gérer les risques relatifs aux conflits d'intérêts au sein des organisations récemment assujetties à cette loi. J'ai donc réalisé des travaux dans trois de ces organisations de petite taille afin de vérifier où elles en étaient dans l'instauration de leur processus entourant les conflits d'intérêts.

5 Les travaux réalisés par mon équipe me permettent de constater que, bien que ces trois organisations aient toutes entrepris des démarches, il leur reste des efforts à faire afin de mettre en œuvre les exigences de la réglementation ainsi que les saines pratiques reconnues en la matière.

Manque de contrôles pour connaître les intérêts détenus

6 Comme l'exige la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, les trois organisations ont élaboré un code d'éthique à l'intention des administrateurs et un autre à l'intention des employés, qui contiennent des exigences liées aux conflits d'intérêts.

7 Bien que ce ne soit pas exigé par la loi, les organisations demandent également aux administrateurs de signifier leur adhésion à ce code d'éthique annuellement, alors que pour les employés une seule organisation demande cette adhésion annuellement. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet d'informer et de sensibiliser régulièrement les administrateurs et les employés sur leurs devoirs et leurs obligations en vertu des codes d'éthique de leur organisation, notamment au regard de la divulgation de leurs intérêts et de la gestion des conflits d'intérêts qui peuvent en découler.

8 Il y a toutefois un manque de suivi de la part des trois organisations à cet égard, puisque, pour les exercices financiers terminés aux 31 mars 2021, 2022 et 2023, il manquait en moyenne 28 % des déclarations d'adhésion des administrateurs et environ 20 % de celles des employés.

9 Le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs* précise que le code d'éthique des administrateurs doit comprendre des règles relatives à la déclaration de leurs intérêts. Dans deux des organisations, le code d'éthique indique que les administrateurs doivent remplir une déclaration de leurs intérêts annuellement. Pour l'une d'entre elles, seulement quelques déclarations manquaient pour les exercices que nous avons examinés. Cependant, pour l'autre, il manquait 45 % des déclarations des administrateurs. Pour ce qui est de la troisième organisation, bien que le code d'éthique des administrateurs prévoie des règles, il ne prévoit pas une déclaration annuelle des intérêts.

10 Par ailleurs, seulement une des organisations demande annuellement à ses employés de déclarer les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles ils se trouvent. Il s'agit là d'une bonne pratique préventive parmi d'autres à mettre en place pour faciliter la détection des conflits d'intérêts.

Documentation insuffisante pour assurer une bonne gestion des conflits d'intérêts

11 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ainsi que les codes d'éthique des administrateurs des trois organisations mentionnent que, lorsqu'un membre de leur conseil d'administration se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit le déclarer par écrit.

12 Dans deux organisations, nous avons identifié six situations qui n'avaient pas été déclarées par écrit par les administrateurs concernés. Ces organisations avaient eu connaissance de ces situations d'une façon ou d'une autre, mais l'absence de déclaration officielle des conflits d'intérêts n'est pas conforme à ce qui est exigé par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. De plus, cela peut rendre difficiles ou même inadéquates l'évaluation et la gestion des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne le choix et la mise en place de mesures d'atténuation des risques liés aux conflits d'intérêts. Nos travaux n'ont toutefois pas relevé de cas où une personne ou une organisation aurait tiré avantage de ces situations.

13 Deux des trois organisations prévoient dans leur code d'éthique ou dans une politique interne qu'un registre des conflits d'intérêts doit être tenu et maintenu à jour, alors que la troisième n'a pas de directive à ce sujet. Toutefois, seulement l'une d'entre elles tient officiellement un tel registre, lequel n'est pas exhaustif.

14 L'instauration et le maintien à jour d'un tel registre ou d'une autre forme de compilation des conflits d'intérêts déclarés peut être utile afin d'effectuer la surveillance de ces situations, notamment pour s'assurer que les mesures d'atténuation mises en place sont respectées.

Conclusion

15 Les trois organisations ayant fait l'objet de nos travaux ont accueilli favorablement mes observations et ont déjà commencé la mise en place de mesures correctives. Je les encourage aussi à poursuivre leurs efforts de sensibilisation et de formation relativement à la possession d'intérêts et aux conflits d'intérêts auprès des responsables de la gouvernance, de la direction et de l'ensemble des employés. L'application de la loi, des codes d'éthique et de bonnes pratiques, ainsi que la mise en œuvre de contrôles à cet effet, offrent un encadrement pour prévenir, détecter et gérer avec efficacité les conflits d'intérêts au sein des organisations. Il est également important que l'ensemble des organisations assujetties à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* tiennent compte des présentes observations : je les encourage à évaluer elles-mêmes leur situation et, le cas échéant, à mettre en place des correctifs nécessaires pour se conformer aux exigences de la loi et aux bonnes pratiques applicables.

FONDS SPÉCIAUX

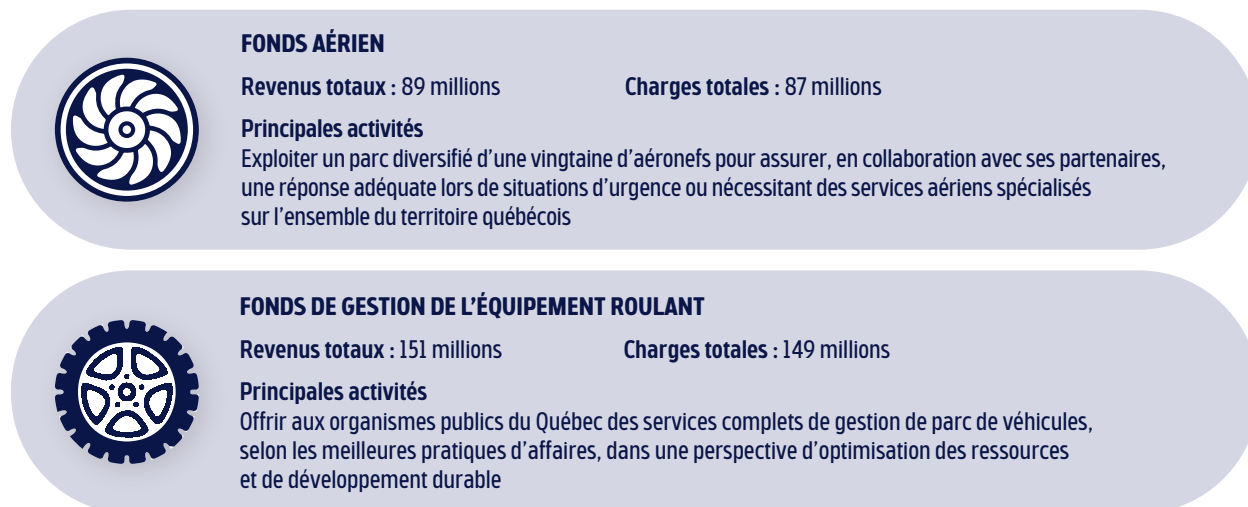
16 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec audités par le Vérificateur général comprenaient environ 350 entités au 31 mars 2023, dont 44 fonds spéciaux. Ces fonds ne sont pas tous audités par le Vérificateur général.

17 Cette année encore, nous avons continué d'approfondir nos connaissances de ces fonds en effectuant des travaux sur les états financiers du Fonds aérien et du Fonds de gestion de l'équipement roulant pour l'exercice financier 2022-2023. Ces deux fonds sont sous la responsabilité du ministère des Transports et de la Mobilité durable.

18 Pour les postes des états financiers les plus significatifs, nous avons appliqué des procédures spécifiques et avons validé si le traitement comptable était conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Notre objectif était de soulever, le cas échéant, tout élément d'intérêt lié aux états financiers sans toutefois formuler une opinion dans un rapport de l'auditeur indépendant. Soulignons qu'il ne s'agissait pas non plus d'un audit de performance.

19 La figure 1 présente un aperçu de ces deux fonds spéciaux au 31 mars 2023.

FIGURE 1 Aperçu du Fonds aérien et du Fonds de gestion de l'équipement roulant au 31 mars 2023



Illustrations : Flaticon.

20 Nos travaux n'ont pas révélé d'anomalies significatives ni de problématiques qui nécessiteraient l'attention des parlementaires. Nous pourrions continuer d'effectuer de tels travaux particuliers au cours des prochaines années auprès d'autres entités non auditées par le Vérificateur général.

CRÉATION D'UNE DIRECTION D'AUDIT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

21 En novembre 2023, j'ai pris la décision d'intensifier nos travaux à portée économique en créant la Direction d'audit des affaires économiques. Cette nouvelle direction d'audit aura entre autres pour responsabilité de produire des audits de performance, des études et des analyses portant sur la gestion des finances publiques en utilisant une approche économique et financière.

22 Le contexte économique et social actuel est propice à cette initiative. En effet, les gouvernements sont aujourd'hui confrontés à un ensemble complexe de problèmes socio-économiques interconnectés ainsi qu'à des contraintes budgétaires. Cela est sans compter tous les changements technologiques, géopolitiques, sociaux et environnementaux que nous ne pouvons ignorer.

23 Cette initiative contribuera également à notre objectif stratégique de présenter des travaux à valeur ajoutée permettant de répondre aux préoccupations des parlementaires et de la population.

Une expertise reconnue

24 La création de cette direction d'audit nous permettra de mettre à profit nos acquis des dernières années en matière d'économie, lesquels s'ajoutent à notre connaissance aiguisée des finances publiques.

25 En effet, elle se veut une suite logique des travaux que nous réalisons depuis 2015 sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses présentées dans le rapport préélectoral publié par le ministère des Finances avant chaque élection générale.

26 De plus, en raison même de son rôle d'auditeur, le Vérificateur général a développé des connaissances financières approfondies. Grâce à celles-ci, au fil des ans, nous avons produit pour l'Assemblée nationale divers documents de nature financière et économique, qui ont traité notamment de l'aide financière pour le développement économique (2019), de la qualité du rapport mensuel des opérations financières (2016), des enjeux liés à l'endettement du secteur public (2012) ou du plan de retour à l'équilibre budgétaire (2012).

Une solution innovante pour faire face à des défis nouveaux

27 Selon le Baromètre sur la perception des risques du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), les risques économiques et financiers se classent présentement parmi les principales préoccupations de la majorité des Québécois. Dans ce contexte où l'efficacité de l'action gouvernementale est de plus en plus nécessaire, il importe que les décideurs disposent de toute l'information pertinente pour prendre les meilleures décisions.

28 Des initiatives similaires ont été adoptées dans d'autres organismes d'audit législatif dans le but de favoriser la saine gestion des finances publiques, de contribuer à améliorer la transparence budgétaire ou de surveiller l'application des lois budgétaires. C'est le cas, par exemple, au Bureau du Vérificateur général du Canada et à la Cour des comptes de France. La création de cette direction d'audit s'inspire également de principes énoncés par l'OCDE concernant l'audit de performance de nature économique et l'analyse de l'application des politiques budgétaires et financières.

29 La Direction d'audit des affaires économiques sera formée de professionnels possédant une expertise pointue en fiscalité, en économie, en comptabilité, en audit ou en finances publiques. Pour sa première année d'activité, elle sera accompagnée par M. Marcelin Joanis, expert universitaire reconnu en économie et en finances publiques, qui agira comme consultant, à titre de chef économiste. Titulaire d'un doctorat en économie publique, son expertise diversifiée porte notamment sur la soutenabilité financière des gouvernements, les politiques publiques, le développement économique, les investissements en infrastructures et les contrats publics.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

30 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il présente les résultats de quatre audits de performance.

31 Le **chapitre 2** porte sur la gestion du parc immobilier des cégeps. Nous avons d'abord observé que l'état de ce parc se détériore grandement et que les investissements prévus ne permettront pas de renverser cette situation. De plus, le processus d'attribution des budgets en maintien d'actifs du ministère de l'Enseignement supérieur est inefficace, ce qui cause des problèmes pouvant aller jusqu'à la fermeture d'infrastructures. Certains cégeps font face à un déficit d'espace important alors que d'autres sont en surplus. Or, le choix de certains projets d'agrandissement ne considère pas adéquatement les besoins réels d'espace. Finalement, beaucoup d'informations sont exigées des cégeps alors que celles-ci sont très peu utilisées, et le ministère n'offre pas suffisamment d'accompagnement pour soutenir les cégeps.

32 Le **chapitre 3** porte sur les activités de la Société québécoise du cannabis (SQDC) en lien avec sa mission d'intégrer les consommateurs de cannabis dans le marché légal et de les y maintenir, dans une perspective de protection de la santé. D'abord, nous avons observé que son service-conseil n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation. De plus, pour sa sélection de produits, la SQDC ne s'assure pas toujours d'obtenir des soumissions du plus grand nombre possible de fournisseurs et utilise des critères de sélection discrétionnaires qui ne leur sont pas divulgués et qui, dans plusieurs cas, ne sont pas documentés. Finalement, elle ne s'assure pas d'offrir certains formats de ses produits à des prix compétitifs et n'a pas évalué les bénéfices potentiels de prolonger ses heures d'ouverture sur l'intégration et le maintien des consommateurs de cannabis dans le marché légal.

33 Le **chapitre 4** porte sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance, qui sont sous la responsabilité du ministère de la Famille. Tout d'abord, près de 30 % des installations de centres de la petite enfance et de garderies dont la qualité éducative a été évaluée par le ministère de la Famille ont échoué à l'évaluation, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes. D'autre part, le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit. Par ailleurs, le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants. Finalement, le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante.

34 Le **chapitre 5** porte sur le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. D'abord, nous avons observé que, dans deux des trois établissements audités, beaucoup de plaintes ne sont pas traitées dans le délai prévu par la loi. Un des établissements audités respecte mieux que les autres ce délai, mais en traitant l'information de façon inappropriée. De plus, des pratiques dans les établissements audités limitent certains droits et recours d'usagers inaptes ou de leurs représentants lorsqu'ils souhaitent porter plainte. En effet, ces représentants ne sont pas toujours considérés comme des plaignants. Nous avons également remarqué que les travaux destinés à améliorer la qualité des services qui sont réalisés à la suite de plaintes ou d'interventions sont insuffisants. Finalement, les actions du ministère de la Santé et des Services sociaux n'ont pas eu les effets escomptés, soit d'harmoniser entre tous les établissements les pratiques des commissaires aux plaintes de même que celles des médecins examinateurs.