

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

Hiver 2017

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



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

Hiver 2017

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mars 2017

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de l'hiver 2017. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017*. Il contient 9 chapitres, y compris les résultats de la première partie d'un audit particulier réalisé auprès du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Il inclut également un rapport du commissaire au développement durable.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA

Table des matières

Chapitre 1 Observations

Chapitre 2 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Chapitre 3 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Chapitre 4 Réseau de la santé et des services sociaux

Chapitre 5 Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle – Audit particulier (partie 1)

Chapitre 6 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2016

Chapitre 7 Recrutement d'employés de Syscor par des établissements du réseau de la santé et des services sociaux

Chapitre 8 Reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

Chapitre 9 Portrait de la gouvernance et de la gestion des technologies de l'information au gouvernement du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Hiver 2017

CHAPITRE

1

Observations

Mme Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M. Paul Lanoie, commissaire au développement durable

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Observations de la vérificatrice générale, Mme Guylaine Leclerc** 5

2.1 Rapport préélectoral 5

Déroulement des travaux

Processus d'établissement des prévisions budgétaires

3 **Conseil sur la comptabilité dans le secteur public** 18

4 **Observations du commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie** 19

4.1 Démarche gouvernementale de développement durable 19

5 **Sommaire du contenu du présent tome** 25

5.1 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt 25

5.2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant 25

5.3 Réseau de la santé et des services sociaux 26

5.4 Gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports – Audit particulier (partie 1) 27

5.5 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2016 28

5.6 Recrutement d'employés de SYSCOR 28

5.7 Reddition de comptes d'entités des réseaux 29

5.8 Portrait de la gouvernance et de la gestion des technologies de l'information 29

Annexe et sigles 31

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. Celui-ci présente les résultats de récents travaux d'audit, qu'il s'agisse d'audits de performance ou d'audits financiers. Ce tome comprend également la première partie d'un audit particulier, présentement en cours, au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

3 Le premier chapitre de ce tome donne à la vérificatrice générale et au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer leur point de vue sur les enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir. Dans le présent chapitre, Mme Leclerc expose l'avancement des travaux de l'organisation sur le rapport préélectoral. Le lecteur y trouvera également une description du processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires. Quant à M. Lanoie, il fait état de la démarche gouvernementale de développement durable. Un sommaire du contenu du présent tome termine le chapitre.

2 Observations de la vérificatrice générale, Mme Guylaine Leclerc

2.1 Rapport préélectoral

4 En avril 2015, l'Assemblée nationale a confié au Vérificateur général le mandat de formuler une opinion sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses qui seront présentées dans le **rapport préélectoral** que publiera le ministre des Finances en août 2018. Le Vérificateur général pourra également faire tous les commentaires qu'il juge appropriés.

Le rapport préélectoral présente, avant la tenue d'élections générales, l'état des finances publiques ainsi que les prévisions relatives aux composantes du cadre financier pour cinq années consécutives et les prévisions concernant les dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État pour trois années financières consécutives à compter, dans les deux cas, de l'année financière en cours à la date de la publication du rapport.

5 Conscients de l'importance de ce mandat et afin de mener nos travaux avec toute la rigueur qui nous caractérise, nous y avons affecté des ressources d'expérience et des experts. Nous avons développé une approche qui consiste à évaluer la solidité du processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires et à faire des recommandations pour l'améliorer, le cas échéant.

Déroulement des travaux

6 En conformité avec les Normes canadiennes d'audit, nous avons défini les objectifs et les critères d'évaluation sur lesquels nous fonderons notre opinion en 2018. Ceux-ci sont inspirés de nos mandats précédents ainsi que des publications de CPA Canada et de l'American Institute of CPAs en matière de prévisions budgétaires.

7 Ces objectifs et ces critères sont présentés en annexe. À l'égard des prévisions des années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, nous voulons nous assurer :

- que le processus budgétaire est efficace et rigoureux ;
- que les prévisions relatives au cadre financier et à la dette, et les hypothèses retenues sont plausibles ;
- que l'information présentée dans le rapport préélectoral est compréhensible, pertinente et comparable, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec.

8 Par ailleurs, l'appréciation du caractère plausible de certaines prévisions et de certaines hypothèses, notamment celles relatives aux revenus fiscaux, et du processus menant à leur établissement nécessite une expertise particulière aux fins de leur évaluation. Tout au long de nos travaux, nous faisons donc appel aux services de consultants détenant de l'expertise, notamment en économie et en fiscalité. Des experts peuvent aussi être mis à contribution pour certains processus relatifs aux dépenses du gouvernement, lorsque cela est requis.

Le périmètre comptable du gouvernement englobe les opérations financières de l'Assemblée nationale, des personnes qu'elle désigne, des ministères et de tous les organismes, des fonds et des entreprises qui sont sous le contrôle du gouvernement.

9 En 2015, nous avons élaboré un calendrier de travaux pour l'évaluation du processus menant à l'établissement de prévisions dans les documents budgétaires du gouvernement et d'hypothèses sous-jacentes. Ce calendrier prévoit des travaux qui s'échelonneront jusqu'au printemps 2018. En effet, étant donné le court délai pour exécuter les travaux liés au rapport préélectoral à l'été de 2018 et la vaste étendue du **périmètre comptable**, nous souhaitions acquérir préalablement un niveau de confiance à l'égard du processus qui conduit à l'établissement de ces prévisions et de ces hypothèses.

10 Pour conclure sur la qualité de ce processus, nous devons premièrement approfondir notre compréhension des principales étapes menant à l'établissement des prévisions budgétaires et des hypothèses. Afin de partager cette connaissance et de permettre aux lecteurs d'apprécier la complexité de ce processus, nous le décrivons sommairement dans la section suivante.

11 Deuxièmement, nous devons exécuter des travaux pour nous assurer que la mise en œuvre de ce processus favorise l'établissement de prévisions et d'hypothèses plausibles. D'ailleurs, en juin 2016, étant donné la grande importance que nous accordons à ces travaux, nous avons inclus dans notre plan stratégique 2016-2019 un objectif lié à leur avancement. Ainsi, nous voulons que 65 % des processus sélectionnés sous-jacents aux prévisions budgétaires aient fait l'objet de travaux au 31 mars 2017 et 95 %, au 31 mars 2018. Ces travaux sont en cours.

12 L'évaluation du processus nous permet également de bien cerner les secteurs qui nécessiteront davantage notre attention en 2018. De plus, cette évaluation montre si des améliorations devraient être apportées afin de favoriser la préparation de prévisions et d'hypothèses les plus précises possibles.

13 En parallèle, nous avons commencé le suivi des 17 recommandations formulées dans les rapports précédents, soit l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013, l'audit particulier sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015 et l'analyse de la mise à jour économique et financière de décembre 2014. Ces travaux ont pour objet de s'assurer que les correctifs seront mis en place lors de la production du rapport préélectoral de 2018.

Processus d'établissement des prévisions budgétaires

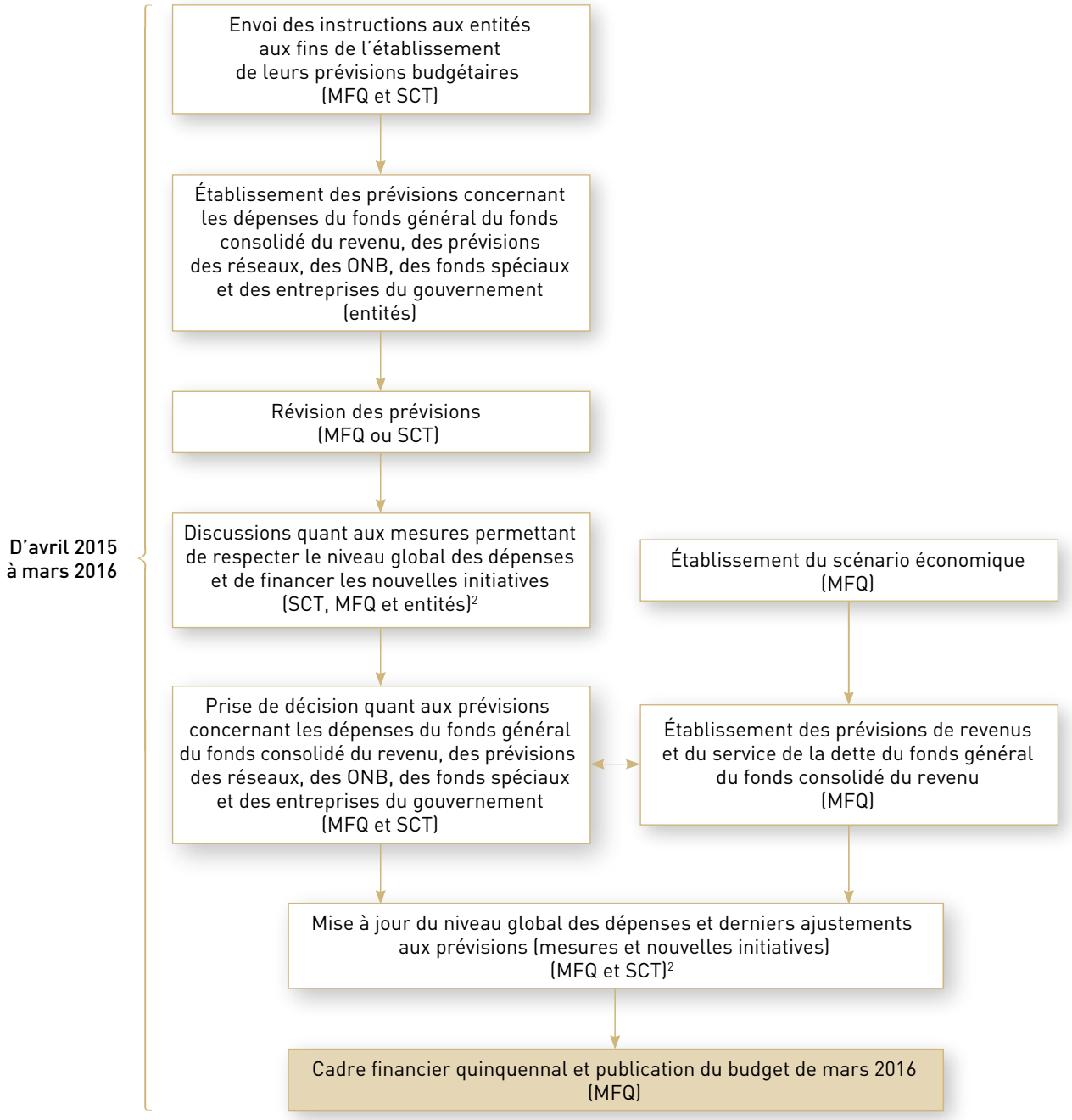
14 L'élaboration du budget du Québec incombe au ministère des Finances du Québec (MFQ) en vertu de la *Loi sur le ministère des Finances*. Pour sa part, le Conseil du trésor, avec le soutien du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), est chargé de veiller à l'élaboration du budget de dépenses en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. Le MFQ et le SCT ont donc un rôle de premier plan dans le processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires.

15 Ce processus est complexe, les prévisions étant fondées sur des hypothèses relatives à des événements futurs, telle l'évolution de la conjoncture économique. De plus, plusieurs étapes sont nécessaires à l'obtention d'un cadre financier quinquennal consolidé, notamment la mise en commun de prévisions budgétaires pour l'ensemble des entités faisant partie du périmètre comptable du gouvernement. Au 31 mars 2016, il y avait 348 entités :

- 58 ministères et organismes budgétaires, l'Assemblée nationale et 5 personnes désignées ;
- 167 entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- 59 organismes autres que budgétaires (ONB) ;
- 41 fonds spéciaux ;
- 9 entreprises du gouvernement ;
- 8 fonds d'amortissement.

16 La figure 1 présente les principales étapes visant à établir les différentes prévisions des revenus et des dépenses nécessaires à l'élaboration du budget en prenant à titre d'exemple celui du budget 2015-2016. Le processus budgétaire englobe également l'établissement d'autres prévisions telles que les prévisions du niveau de la dette, des investissements en immobilisations et des placements, des prêts et des avances.

Figure 1 **Processus d'établissement des prévisions de revenus et dépenses du budget 2015-2016**[1]



1. Ce processus n'est pas linéaire. De fait, il nécessite des interactions continues entre les entités.
2. Le choix des mesures et des nouvelles initiatives peuvent varier selon les priorités gouvernementales.

17 Notons que, pour les principales entités, les différentes étapes de la figure 1 sont expliquées plus en détail dans les sections qui suivent.

Prévisions des dépenses du gouvernement

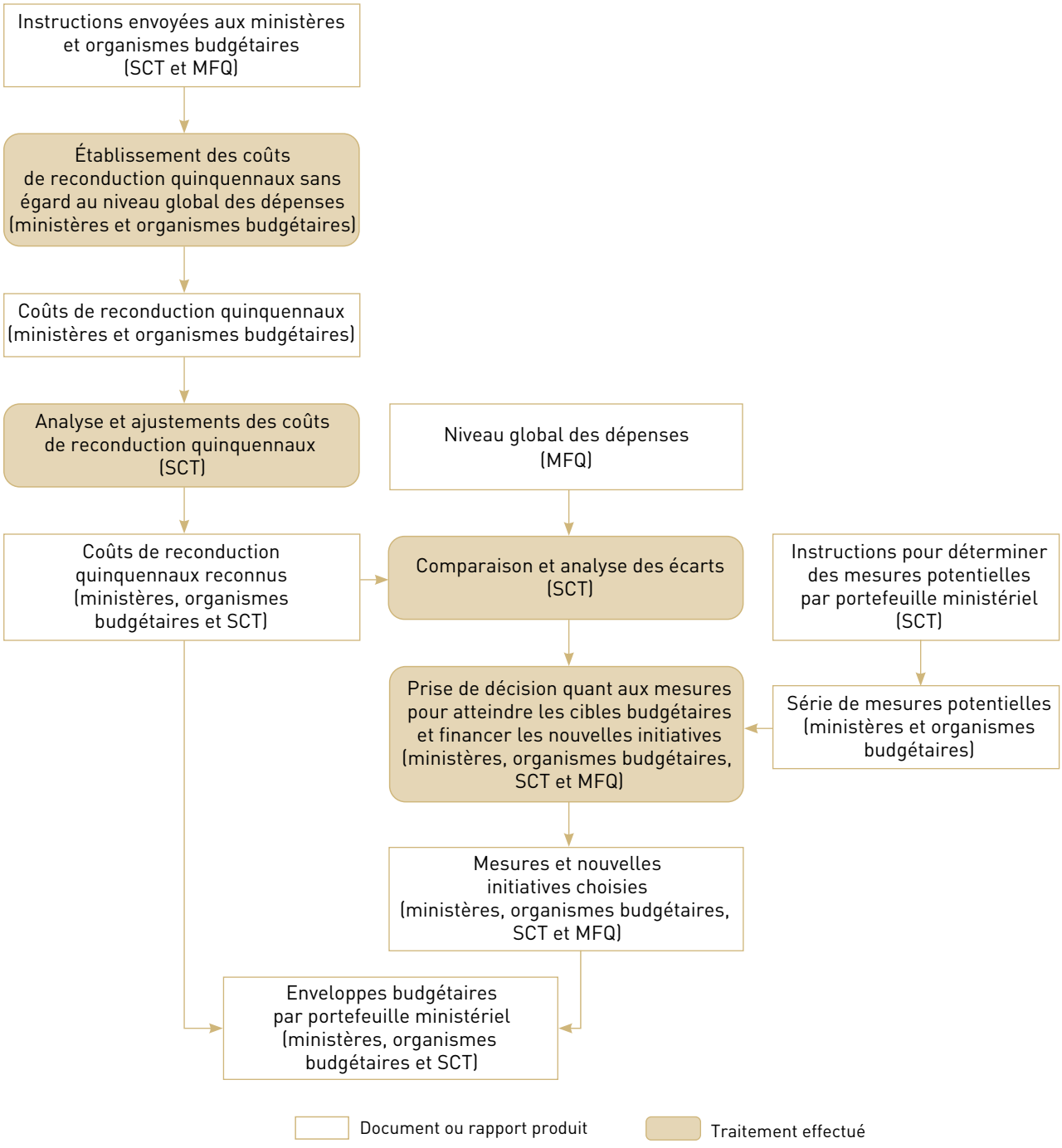
Prévisions des dépenses de programmes du fonds général du fonds consolidé du revenu

18 Les prévisions des dépenses de programmes du **fonds général du fonds consolidé du revenu** sont sous la responsabilité du SCT. Ces dépenses ont totalisé, avant les ajustements liés à la consolidation, 65,6 milliards de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2016. Elles représentent les dépenses des ministères et des organismes budgétaires, lesquelles comprennent principalement les sommes sous forme de transferts allouées aux entités des réseaux (32,9 milliards en 2015-2016), aux ONB (13,0 milliards) et aux fonds spéciaux (4,5 milliards).

Le fonds général du fonds consolidé du revenu est constitué de sommes versées au fonds consolidé du revenu, qui n'ont pas été portées au crédit d'un fonds spécial en vertu des dispositions législatives, ainsi que des dépenses de l'Assemblée nationale, des personnes qu'elle désigne, des ministères et des organismes budgétaires.

19 La figure 2 montre les étapes importantes du processus menant à l'établissement des prévisions des dépenses de programmes du fonds général du fonds consolidé du revenu.

Figure 2 Processus d'établissement des prévisions concernant les dépenses de programmes



Coûts de reconduction

20 Le processus menant à l'établissement des prévisions des dépenses de programmes débute habituellement au courant du mois de mai. Le SCT transmet alors aux ministères et aux organismes budgétaires des instructions relatives à la préparation des prévisions. Ces instructions incluent par exemple l'échéancier de production des prévisions, les éléments à considérer dans l'établissement des **coûts de reconduction** et certains **paramètres de référence** établis par le MFQ. Ces paramètres font partie du **scénario économique** du ministère, lequel est décrit dans la section Prévisions concernant les revenus du gouvernement.

Les coûts de reconduction comprennent notamment les coûts des programmes existants desquels les dépenses non récurrentes sont retranchées et les éléments de croissance et de décroissance prévus pour les prochaines années financières sont ajoutés.

Les paramètres de référence sont notamment les prévisions relatives à l'indice des prix à la consommation du Canada et du Québec, à la population en âge de travailler, au taux de chômage, aux taux d'emprunt et aux taux de déduction à la source.

Le scénario économique représente les prévisions réalisées par le MFQ relativement aux composantes du produit intérieur brut (PIB), aux assiettes taxables du gouvernement et aux principaux indicateurs économiques à l'appui des prévisions budgétaires.

21 À l'aide de ces instructions et des plus récentes orientations budgétaires du gouvernement, les ministères et les organismes budgétaires établissent leurs prévisions quinquennales, c'est-à-dire les coûts de reconduction de leurs programmes pour les cinq prochaines années. Ils les transmettent au SCT vers la fin du mois de juin.

22 Le SCT procède par la suite à leur analyse afin de :

- valider les hypothèses significatives retenues par les ministères et les organismes budgétaires ;
- s'assurer de l'élimination des éléments non récurrents ;
- s'assurer que les décisions gouvernementales ayant un impact sur les dépenses de programmes ont été prises en compte.

23 Cette analyse ainsi que l'ajout de certains facteurs de croissance amènent le SCT à apporter des ajustements aux prévisions des ministères et organismes budgétaires. Ces prévisions révisées sont les coûts de reconduction reconnus.

Établissement des enveloppes budgétaires

24 Le MFQ établit le niveau global des dépenses consolidées. Ce niveau est réévalué à diverses étapes du processus et tient compte entre autres des nouvelles initiatives.

25 Afin d'atteindre le niveau global des dépenses, le SCT demande aux ministères et aux organismes budgétaires de déterminer une série de mesures d'économie, dont certaines pourraient être mises en place si leurs coûts de reconduction sont globalement supérieurs au niveau. Cet exercice s'effectue parallèlement à la détermination des coûts de reconduction reconnus.

26 Lorsque le niveau global des dépenses est inférieur aux coûts de reconduction reconnus, des priorités doivent alors être établies et des choix impliquant des mesures de réduction de dépenses dans certaines entités pourraient être effectués. Le SCT, en collaboration avec les ministères et les organismes budgétaires, propose au gouvernement les mesures à prendre parmi celles proposées pour respecter les cibles budgétaires.

27 Une fois les mesures déterminées, le SCT remet aux ministères et organismes leur enveloppe pour la prochaine année financière et les instructions relatives à la préparation des **crédits** détaillés. Les enveloppes et les mesures peuvent être modifiées jusqu'à ce que les documents budgétaires soient rendus publics. Les modifications sont occasionnées notamment par de nouvelles orientations gouvernementales, par l'utilisation de la marge budgétaire, ou par une mise à jour du niveau global des dépenses à la suite de l'établissement des prévisions des revenus.

Les crédits représentent les sommes requises afin de pourvoir au paiement des dépenses et des investissements prévus dans le budget de dépenses.

Prévisions concernant les dépenses financées par le régime fiscal

28 Les dépenses appelées « dépenses financées par le régime fiscal » sont composées des crédits d'impôt remboursables et de la dépense pour créances douteuses associée aux revenus fiscaux. Au cours de l'exercice 2015-2016, les crédits d'impôt remboursables les plus importants pour les particuliers ont été ceux pour le soutien aux enfants, les frais de garde d'enfants et le maintien à domicile des aînés. Pour les sociétés, les principaux crédits se rapportent à la recherche scientifique et au développement expérimental, aux affaires électroniques et à la production cinématographique.

29 Le MFQ établit les prévisions budgétaires afférentes à ces crédits d'impôt en utilisant des modèles économiques, des statistiques obtenues auprès de l'Agence du revenu du Québec et des hypothèses provenant du scénario économique. Ces prévisions sont par la suite intégrées dans les autres prévisions budgétaires du gouvernement.

Prévisions budgétaires associées au service de la dette consolidé

30 Le service de la dette consolidé désigne la totalité des dépenses occasionnées annuellement par la dette, dépenses qui figurent dans les états financiers consolidés du gouvernement et qui incluent le service de la dette relatif aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux futurs. Ces dépenses sont principalement constituées des intérêts afférents à la dette.

31 C'est principalement le MFQ qui établit les prévisions budgétaires quant au service de la dette du gouvernement. Pour effectuer ces prévisions, il estime la dette du gouvernement, laquelle varie entre autres en fonction du financement des investissements prévus dans le **Plan québécois des infrastructures** et des surplus ou des déficits prévus.

Le Plan québécois des infrastructures présente les investissements publics prévus pour les 10 prochaines années par les organismes du gouvernement en matière d'infrastructures.

32 Une fois que les prévisions se rapportant à la dette sont réalisées, le MFQ utilise les hypothèses provenant du scénario économique pour les taux d'intérêt et le taux de change du dollar canadien pour faire les prévisions quant au service de la dette. Ces prévisions sont ensuite incorporées dans les autres prévisions de dépenses.

Prévisions des réseaux, des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux

33 Les prévisions de revenus et de dépenses concernant les réseaux, les ONB et les fonds spéciaux sont établies de façon simultanée. Les sections suivantes décrivent ce processus.

Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

34 Les prévisions concernant les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation sont préparées au cours des mois de janvier et de février par les ministères responsables, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES).

35 Les instructions relatives à leur préparation proviennent du MFQ. Celles-ci incluent, par exemple, l'échéancier de production des prévisions, les éléments à considérer dans l'établissement de celles-ci et certains paramètres de référence que nous avons expliqués précédemment. Ces instructions demandent de présenter des prévisions dans le respect de l'équilibre budgétaire.

36 Le MSSS et le MEES fournissent directement au MFQ, au moyen d'un gabarit conçu par ce dernier, les prévisions pour chaque réseau. Des prévisions distinctes sont établies pour les établissements de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les cégeps ainsi que l'Université du Québec et ses constituantes.

37 Dans ces prévisions budgétaires, le MSSS et le MEES doivent s'assurer que les prévisions quant aux revenus des réseaux, lesquels proviennent des ministères responsables sous forme de transferts, correspondent aux dépenses de programmes de ces derniers. Les réseaux peuvent aussi recevoir des transferts de la part d'autres ministères. Ces transferts sont toutefois beaucoup moins importants. Rappelons qu'en 2015-2016, les transferts représentaient près de 85 % du financement des réseaux.

38 Par la suite, le MSSS et le MEES doivent établir les prévisions des dépenses et des revenus autonomes des réseaux. Ces revenus se composent notamment des contributions des usagers, des revenus provenant de l'impôt foncier scolaire, des droits de scolarité et des donations de tiers. Les dépenses, elles, incluent entre autres la rémunération et diverses dépenses de fonctionnement, comme l'amortissement des immobilisations. L'établissement des prévisions dépend de plusieurs paramètres, tels que l'évolution de la clientèle, celle de la tarification et les indexations salariales.

39 L'exercice relatif aux prévisions des réseaux vise également à évaluer dans quelle mesure les revenus autonomes des réseaux sont suffisants pour couvrir les dépenses qui ne sont pas financées par les transferts, et ce, afin de prendre les décisions qui s'imposent.

Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux

40 Les ONB établissent leurs propres prévisions budgétaires. L'exercice se fait au cours des mois de janvier et de février au moyen d'un gabarit conçu par le SCT. Ces prévisions doivent être conformes aux instructions reçues préalablement du SCT. Les instructions incluent entre autres l'échéancier de production des prévisions et les éléments à considérer dans leur préparation, et elles renvoient aux paramètres de référence que nous avons expliqués précédemment.

41 Les ONB doivent inclure dans le gabarit les transferts prévus de leur ministère respectif, une prévision à l'égard de leurs différentes dépenses (rémunération, fonctionnement, transfert, service de la dette, etc.) et une prévision quant à leurs revenus autonomes (transferts du gouvernement fédéral, revenus de tarification, droits et permis, etc.).

42 Par la suite, les ministères doivent approuver les prévisions des ONB qui font partie de leur portefeuille ministériel. Pour la première année des prévisions, les ministères doivent notamment s'assurer que leurs dépenses de programmes correspondent aux revenus provenant de leurs transferts.

43 Une fois les prévisions des ONB reçues par le MFQ, elles sont incluses dans les autres prévisions budgétaires du gouvernement. Ces prévisions font l'objet d'analyses et d'échanges entre le SCT et le MFQ.

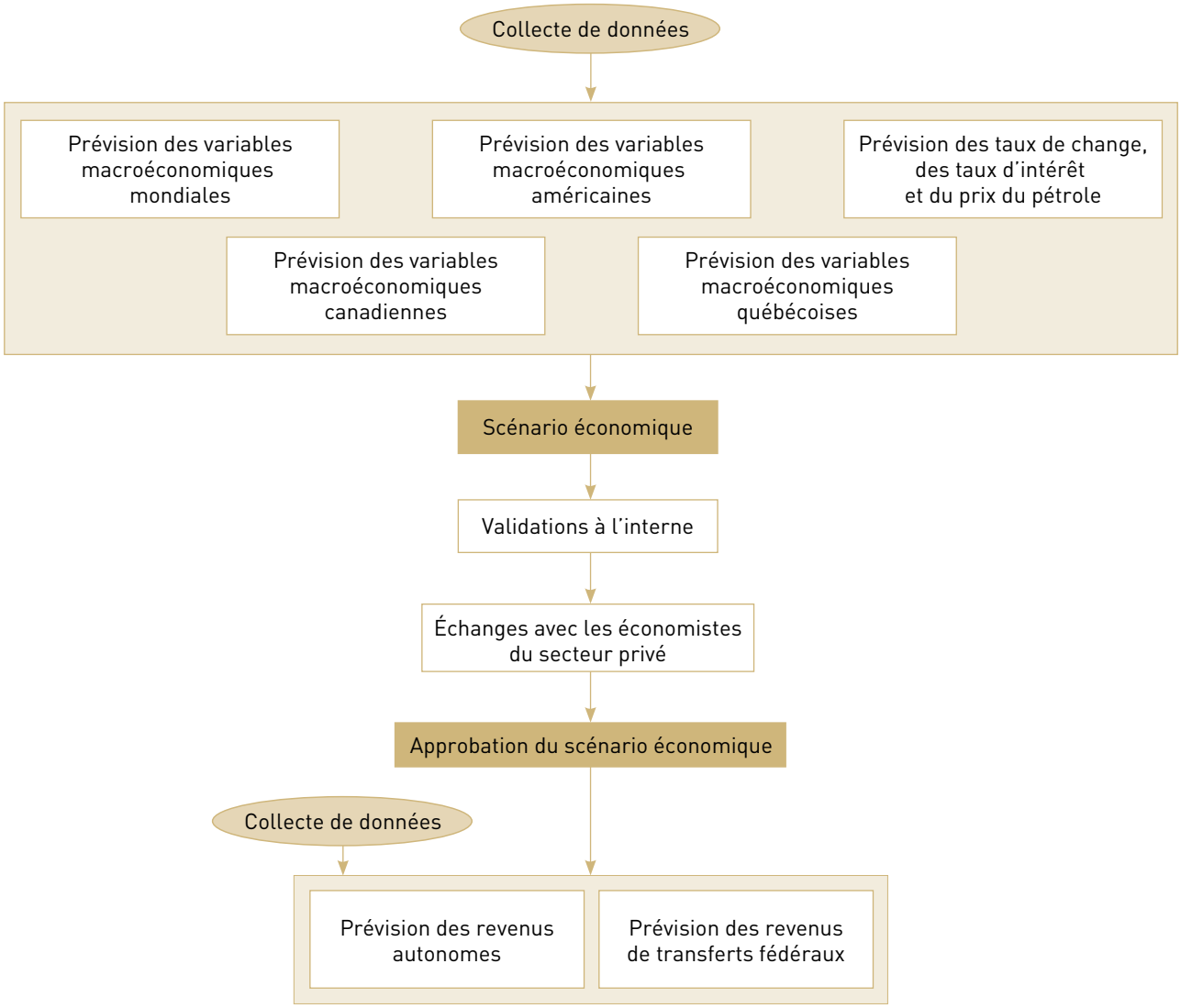
44 Pour les fonds spéciaux, le processus est le même que celui des ONB, sauf que leurs prévisions sont établies directement par les ministères ou les organismes responsables.

45 Il est à noter que certaines prévisions quant aux revenus des entités mentionnées précédemment sont établies soit conjointement avec le MFQ, soit par ce dernier, étant donné la complexité de l'exercice. Par exemple, des fonds spéciaux ont des revenus provenant de l'impôt sur le revenu et les biens ou des taxes à la consommation, revenus qui sont déterminés par le MFQ en même temps que les prévisions des revenus fiscaux du fonds général du fonds consolidé du revenu.

Prévisions concernant les revenus du gouvernement

46 Le processus d'établissement du scénario économique et des prévisions ayant trait aux revenus du gouvernement comporte plusieurs étapes (figure 3).

Figure 3 Processus d'établissement du scénario économique et des prévisions quant aux revenus du gouvernement



Les revenus autonomes sont composés de l'impôt sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, de droits et permis, de revenus divers, des revenus provenant des entreprises du gouvernement et des revenus du Fonds des générations.

47 Les revenus sont composés de **revenus autonomes** et de revenus de transferts fédéraux.

48 Chaque année, au cours des mois de janvier et de février, le MFQ établit les prévisions quant aux revenus du fonds général pour les cinq années du cadre financier. Ces revenus, y compris les revenus fiscaux servant à financer les dépenses fiscales, représentent plus de 80 % des revenus du gouvernement. Le processus pour déterminer ces revenus comporte deux grandes étapes : la collecte de données et l'élaboration du scénario économique, qui serviront d'intrants aux prévisions.

49 Afin d'analyser la conjoncture économique, le MFQ prend aussi en compte des données provenant de différents fournisseurs et d'organismes de statistiques. La collecte de données s'effectue principalement au cours des mois de janvier et de février.

50 Le MFQ utilise par la suite les données comme intrants pour plusieurs modèles économiques qui lui permettent d'établir des prévisions économiques pour différents pays et différentes régions (économie mondiale, américaine, canadienne et québécoise). Ces modèles fournissent plusieurs extrants, soit des centaines d'indicateurs de l'activité économique, tels que le PIB et ses composantes, les taux d'emprunt, le taux de change, le prix du pétrole, le marché de l'emploi.

51 À partir de cette information, le MFQ établit son scénario économique. Il compare également ses hypothèses et ses prévisions avec celles d'institutions financières d'envergure au Canada. Il échange aussi sur la situation économique avec des économistes du secteur privé.

52 Le scénario économique est ensuite approuvé par les autorités du MFQ et acheminé à diverses directions responsables des prévisions. Ces directions utilisent ce scénario ainsi que d'autres données collectées pour établir les prévisions de la majorité des revenus du fonds général du fonds consolidé du revenu à l'aide d'autres modèles économiques. Les principaux indicateurs du scénario économique sont également présentés dans le budget.

Les entreprises du gouvernement sont Hydro-Québec, la Société des loteries du Québec (Loto-Québec), la Société des alcools du Québec, Investissement Québec, les quatre sociétés Innovatech et Capital Financière agricole inc.

53 Les **entreprises du gouvernement**, dont les dividendes versés font partie du fonds général du fonds consolidé du revenu, établissent leurs prévisions budgétaires. Les prévisions doivent ensuite être transmises au MFQ. Ce dernier les analyse et les révise en fonction des décisions découlant des orientations gouvernementales. Il peut alors y apporter des ajustements avant de les intégrer dans les prévisions budgétaires du gouvernement.

54 Les autres revenus du gouvernement proviennent du Fonds des générations, des comptes à fin déterminée et des entités suivantes :

- Fonds spéciaux ;
- ONB ;
- Entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

55 Le processus d'établissement des prévisions des revenus et des dépenses des fonds spéciaux, des ONB et des réseaux est décrit dans la section précédente.

56 Pour obtenir des prévisions consolidées des revenus du gouvernement, le MFQ prend en compte l'ensemble des revenus.

Finalisation des prévisions

57 Une fois les prévisions budgétaires reçues de tous les intervenants, le MFQ procède à la consolidation de celles-ci. Cet exercice complexe permet la présentation d'une information qui exclut les opérations réciproques de toutes les entités du périmètre comptable, comme si les prévisions ne concernaient qu'une seule et même entité.

58 Par la suite, toutes les prévisions, accompagnées de plusieurs explications, sont incluses dans les documents budgétaires qui sont déposés à l'Assemblée nationale.

3 Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

59 Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) est un organisme indépendant de normalisation faisant autorité au Canada en matière de comptabilité et d'information financière pour les entités du secteur public. Il publie les mises à jour du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public* de même que des exposés-sondages. Ces derniers constituent la dernière étape avant la publication d'une norme définitive.

60 Le Vérificateur général fait un suivi rigoureux des exposés-sondages publiés par le CCSP. Il transmet régulièrement ses commentaires sur les sujets qui ont un impact significatif sur les états financiers des organismes publics et du gouvernement. De cette façon, notre organisation est assurée d'avoir fait valoir son point de vue sur les normes à venir.

61 Par ailleurs, en avril 2016, la vérificatrice générale, Mme Guylaine Leclerc, a été nommée membre du CCSP pour un mandat de trois ans. Son implication auprès du Conseil lui permet d'être partie prenante aux décisions qu'il prend et de mieux comprendre les enjeux concernant les états financiers des différents gouvernements au Canada et leurs incidences.

4 Observations du commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie

4.1 Démarche gouvernementale de développement durable

Introduction

62 Le Québec a été un précurseur en se dotant, dès 2006, d'une loi touchant le développement durable, soit la *Loi sur le développement durable*. Cette loi s'appuie sur la prise en compte de 16 principes, lesquels y sont d'ailleurs définis. Différents moyens pour sa mise en œuvre y sont aussi prévus, dont l'un des plus importants est la stratégie gouvernementale de développement durable.

63 La stratégie gouvernementale de développement durable en vigueur a été déposée à l'Assemblée nationale par le premier ministre en novembre 2015 et couvre la période 2015-2020. Pour contribuer à sa mise en œuvre, chaque ministère ou organisme assujetti à la loi doit rendre public un plan d'action de développement durable. D'autre part, le gouvernement s'est engagé dans la réalisation de six chantiers qui visent à renforcer l'action gouvernementale de manière à favoriser l'atteinte des objectifs contenus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

64 Dès mon arrivée en poste en septembre 2016, il m'est apparu important de vérifier si la nouvelle stratégie gouvernementale est mise en œuvre comme elle le devrait. En effet, j'avais des préoccupations à cet égard, étant donné les constats de mes prédécesseurs. Si le début de la mise en œuvre de la Stratégie se fait au ralenti ou si celle-ci est menée de la mauvaise façon, les chances de succès peuvent diminuer rapidement. C'est l'objet de l'audit de performance qui figure dans ce tome et qui porte précisément sur les livrables de la première année de la mise en œuvre de la Stratégie.

65 Au fil des ans, lors d'audits de performance ou après s'être livrés à un exercice de réflexion, mes prédécesseurs ont formulé plusieurs commentaires sur l'application de la *Loi sur le développement durable* que j'ai lus avec grand intérêt et avec lesquels je suis grandement d'accord. Une analyse comparative réalisée par M. Jean Cinq-Mars en 2013 a particulièrement retenu mon attention. Cette analyse portait sur les pratiques adoptées par cinq administrations dans le monde (France, Autriche, Corée du Sud, Norvège, Ville de Copenhague) pour la mise en œuvre de leur démarche de développement durable. Les travaux avaient pour but de déterminer les pratiques les plus porteuses à cet égard et de fournir des pistes pour améliorer la démarche québécoise.

66 Quatre points communs se sont dégagés de l'analyse :

- une structure de gouvernance « forte et transversale » dirigée par un organe unique et proche du pouvoir, de sorte qu'il est en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- la participation des parties prenantes au choix des orientations et à l'élaboration d'une stratégie de développement durable ;
- l'implantation d'instruments économiques (mesures écofiscales) pour renforcer la mise en œuvre de la stratégie ;
- une mesure de la performance rigoureuse et une reddition de comptes périodique sur l'application de la stratégie.

67 Il faut noter que certains de ces points ont été également relevés ailleurs, par exemple dans une analyse publiée en 2015 à la suite de l'United Nations Sustainable Development Summit. Dans la prochaine section, j'examinerai ces quatre « conditions gagnantes » pour voir dans quelle mesure elles sont présentes au Québec.

Conditions gagnantes

Structure de gouvernance

68 Les cinq administrations étudiées ont toutes confié la coordination de leur stratégie de développement durable à un organe de gouvernance unique, qui s'est vu attribuer un rôle important. Celui-ci a suffisamment d'autorité pour favoriser l'engagement des parties prenantes. Son rôle consiste notamment à coordonner le travail de l'ensemble des intervenants afin que ces derniers alignent leurs politiques sur la stratégie retenue. L'organe de gouvernance peut être appelé à assumer trois types de responsabilités, soit l'élaboration de la stratégie, la mise en œuvre du plan d'action et le suivi de la performance. Dans les cas étudiés, il en exerce au moins deux. Par exemple, en Corée, le Comité présidentiel sur l'économie verte, coprésidé par le premier ministre et un gestionnaire du secteur privé, assumait l'élaboration de la stratégie et le suivi de la performance.

69 Au Québec, la coordination de l'action gouvernementale à l'égard du développement durable et la promotion auprès de l'Administration et du public des principes qui y sont associés ont été confiées au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Toutefois, les travaux de mes prédécesseurs ont montré à diverses reprises que le ministère n'assumait pas complètement son rôle, notamment au regard de la mise en œuvre de la Stratégie et du suivi de la performance. Il ressort des travaux portant sur la *Loi sur le développement durable* présentés dans ce tome que la situation n'a pas suffisamment changé.

70 Pour accomplir sa mission, le MDDELCC doit pouvoir s'appuyer sur le Comité interministériel du développement durable (CIDD), qui est l'instance privilégiée de concertation en la matière. Ce comité a pour fonction d'assurer les échanges entre les ministères et les organismes du gouvernement, de les amener à collaborer et de valider les outils et les mécanismes de mise en œuvre de la Stratégie. Présidé par le MDDELCC, ce comité devrait être composé de gestionnaires de haut niveau (sous-ministres adjoints ou associés ou leur équivalent), le but étant que ses membres aient l'autorité requise pour amener leur ministère ou leur organisme à s'engager activement dans les différentes étapes de la mise en œuvre de la Stratégie.

71 Le rapport portant sur la loi précise que les rencontres de ce comité ne se tiennent pas comme elles le devraient. Par exemple, les intervenants présents aux réunions ne sont souvent pas de haut niveau ou encore une bonne partie des entités ne sont tout simplement pas représentées.

72 Pour renforcer la coordination de la démarche de développement durable et assurer un leadership fort, le Comité directeur du développement durable (CDDD) a été créé en 2012. Ce comité est formé de sous-ministres en titre des principaux ministères responsables des grandes missions de l'État, lesquelles englobent les trois dimensions du développement durable. Le CDDD est présidé par le sous-ministre en titre du MDDELCC. Il a plusieurs mandats, dont celui de « définir des actions stratégiques majeures et horizontales qui feront l'objet d'une attention et d'une reddition de comptes prioritaires par le CIDD », ou celui d'« examiner régulièrement les progrès réalisés et veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable découlant des travaux du CIDD ».

73 Toutefois, comme nous le précisons dans l'audit de performance concernant la *Loi sur le développement durable*, les mandats du CDDD n'ont pas été remplis, celui-ci ne s'étant tout simplement pas réuni depuis l'adoption de la Stratégie.

74 En somme, force est de constater que, pour cette première « condition gagnante », nous ne sommes pas en présence d'une « structure de gouvernance forte et transversale ». Certes, le gouvernement a voulu aller dans cette direction : il a d'abord créé le CIDD, il a ensuite confié la mission de coordination au ministère et, enfin, il a mis en place le CDDD. Toutefois, le résultat est une structure de gouvernance hybride, ce qui n'a pas permis au ministère d'exercer un leadership fort jusqu'à maintenant.

Participation des parties prenantes

75 Dans les cinq administrations étudiées, la participation des parties prenantes s'avère un facteur important dans le choix des priorités. Elles peuvent intervenir lors de l'élaboration de la stratégie, mais elles peuvent également être consultées tout au long de sa mise en œuvre. Par exemple, la Ville de Copenhague a mis en place plusieurs groupes ou forums de consultation, impliquant tant les entreprises que le grand public.

76 Au Québec, notons qu'une vaste consultation publique a eu lieu avant l'adoption de la Stratégie. Cette consultation a été menée par la Commission des transports et de l'environnement à l'hiver 2015. Près d'une soixantaine de groupes se sont exprimés sur les différentes facettes du projet de stratégie. De fait, il y a eu une grande diversité d'intervenants, y compris des municipalités, des centres de recherche universitaires, des représentants patronaux ou syndicaux, des groupes communautaires, etc. Le gouvernement a donc pu recueillir des avis variés, reflétant l'ensemble des préoccupations des citoyens.

77 Ainsi, la « condition gagnante » touchant la participation des parties prenantes a été prise en compte dans la démarche du gouvernement.

Implantation d'instruments économiques

78 Dans les cinq administrations étudiées, des instruments économiques (ou mesures écofiscales) permettent l'application des principes pollueur-payeur et internalisation des coûts. Les taxes environnementales, les subventions, les systèmes de consigne ou les systèmes de plafonnement et d'échange figurent parmi ces instruments.

79 La Norvège se distingue par ses nombreuses taxes environnementales qui rapportent des sommes non négligeables (près de 6 % du total des revenus fiscaux du pays en 2014). Par exemple, les différentes taxes à payer pour posséder un véhicule en Norvège peuvent facilement excéder le prix du véhicule lui-même. Toutefois, la plupart de ces taxes ne s'appliquent pas aux véhicules électriques (ou hybrides rechargeables) ; en fait, certaines subventions incitent plutôt à l'achat de ce type de véhicules. De telles mesures ont fait en sorte qu'en 2015, plus de 50 000 véhicules électriques ou hybrides rechargeables circulaient sur les routes du pays. Celui-ci a la proportion la plus élevée au monde pour ce type de véhicules.

80 Évidemment, plusieurs instruments économiques génèrent des rentrées de fonds pour l'État et il faut prendre des décisions quant à leur utilisation. Ici encore, la Norvège fournit un exemple instructif. Ainsi, pendant plusieurs années, les taxes prélevées dans le cadre de l'exploitation forestière ont alimenté le Fonds fiduciaire pour la gestion des forêts et les sommes de ce fonds n'ont pu être utilisées que pour des investissements à long terme permettant la gestion durable ou le renouvellement de la forêt.

81 Le Canada, dans son ensemble, fait moins appel aux instruments économiques que les pays européens. Le Québec se distingue cependant ; il est l'une des premières administrations en Amérique du Nord qui a mis en place une tarification du carbone au moyen du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), qui a fait l'objet d'une étude de M. Cinq-Mars en juin 2016. Les revenus générés par ce système sont versés dans le Fonds vert, dont la gestion a été étudiée dans des rapports déposés en juin 2014 et en février 2016.

82 La Stratégie fait une belle place aux instruments économiques. De fait, son troisième chantier consiste à « Favoriser une meilleure utilisation de l'écofiscalité [...] », ce qui se traduit par la création d'un groupe de travail devant livrer une stratégie gouvernementale en matière d'écofiscalité. Entre autres, cette stratégie devait répondre à une recommandation de la Commission d'examen de la fiscalité québécoise.

83 Un groupe de travail a été créé comme prévu. Toutefois, au lieu de produire une stratégie gouvernementale, le groupe compte proposer un cadre de référence, soit des balises concernant de nouvelles mesures écofiscales. Ce changement risque d'atténuer les retombées des travaux de ce groupe. En effet, par sa nature même, une stratégie nécessite plus d'efforts : elle définit des orientations, des objectifs et, idéalement, des cibles précises à atteindre.

84 Les intentions du gouvernement sont claires ; il veut faire en sorte que les actions liées à cette troisième condition gagnante soient mises en œuvre. Toutefois, il y a lieu d'être vigilant quant aux réalisations qui feront suite à la démarche entreprise.

Mesure de la performance et reddition de comptes

85 Pour qu'un indicateur soit utile, il faut préférablement qu'une cible ait été définie, l'écart entre l'indicateur et la cible permettant alors de mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs. Le choix des cibles et des indicateurs est très important et peut impliquer la participation d'experts ou une consultation publique plus large. Les cinq administrations étudiées en 2013 possèdent des indicateurs permettant de mesurer la performance de leur stratégie de développement durable. Ces indicateurs sont variés et se rattachent aux différentes orientations stratégiques.

86 Par exemple, l'Autriche a défini deux séries d'indicateurs. La première regroupe des indicateurs simplifiés ou accessibles, utilisés pour faire une reddition de comptes aux parties prenantes. Ces indicateurs, tout en restant compréhensibles, permettent aux intervenants d'avoir une bonne vue d'ensemble de la performance. La seconde série est composée d'indicateurs plus scientifiques qui servent à faire un suivi précis de sujets clés. Ces indicateurs sont destinés aux experts et aux décideurs.

87 Une reddition de comptes régulière permet de mieux adapter la stratégie et d'ajuster les politiques en place. Par exemple, en Norvège, la reddition de comptes est réalisée tous les ans dans un rapport produit par le ministère des Finances et présenté au Parlement.

88 La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* compte 8 orientations et 27 objectifs, auxquels sont associés 62 indicateurs. Toutefois, pour la grande majorité des 27 objectifs, il n'y a pas de cible, si bien que les

indicateurs choisis peuvent difficilement renseigner sur les progrès accomplis par rapport à l'objectif. La Stratégie comprend des cibles uniquement pour l'objectif 1.1, qui est de renforcer les pratiques de gestion écoresponsables dans l'administration publique. Il y a lieu de se demander si le gouvernement ne gagnerait pas à avoir moins d'objectifs et à accompagner chacun d'une cible et d'indicateurs appropriés.

89 Le Québec s'est doté en 2009 d'une liste d'indicateurs de développement durable de nature plus globale. Ces indicateurs sont mis à jour annuellement et on trouve les résultats qui y sont associés sur le site de l'Institut de la statistique du Québec. M. Cinq-Mars a déjà commenté à quelques reprises ces indicateurs en soulignant par exemple qu'ils sont mal arrimés à la Stratégie et qu'il est difficile de faire la relation entre ces indicateurs et les principaux enjeux de développement durable.

90 À mon sens, plusieurs de ces indicateurs fournissent une information utile, mais certaines améliorations pourraient être apportées. Par exemple, ces indicateurs n'étant pas associés à une cible, il est donc difficile de juger de la progression quant au développement durable.

91 En somme, des efforts méritoires ont été faits par rapport à cette quatrième condition gagnante, mais la démarche gagnerait probablement à être davantage focalisée.

Conclusion

92 L'analyse de cinq administrations à travers le monde, lesquelles présentent des initiatives intéressantes en matière de développement durable, a fait ressortir quatre points communs concernant les bonnes pratiques observées.

93 Dans les paragraphes qui précèdent, j'ai cherché à évaluer si les quatre « conditions gagnantes » étaient présentes au Québec. Plusieurs éléments positifs peuvent être mis de l'avant. Toutefois, des lacunes en termes de structure de gouvernance, de mesure de la performance et de reddition de comptes ont été relevées. En particulier, en dépit d'efforts louables, la structure de gouvernance n'est pas « forte et transversale ». De plus, l'absence de cibles concrètes à atteindre rend la mesure de la performance difficile à réaliser.

94 Le Québec a démontré du leadership en promulguant la *Loi sur le développement durable*. Il importe maintenant de conserver ce leadership en rendant la loi pleinement opérationnelle et en mettant en place le nouveau cadre de gestion qu'elle préconise.

95 En conséquence, j'invite les parlementaires et le gouvernement à veiller à ce que les correctifs et les changements requis soient apportés à la mise en œuvre de la Stratégie. Le Québec pourrait ainsi connaître un développement qui soit durable et exploiter son plein potentiel, ce dont les générations présentes et futures pourront bénéficier.

5 Sommaire du contenu du présent tome

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

96 Le **chapitre 2** traite principalement de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement. Le rapport de l'auditeur de ces états financiers contient une réserve concernant la comptabilisation des paiements de transfert, et ce, pour une quatrième année consécutive. Cette réserve découle d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances du Québec quant à l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert.

97 Au cours des dernières années, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a réalisé un exercice de consultation afin de recenser les difficultés relatives à l'application de la norme sur les paiements de transfert. Au terme du processus en juin 2016, il a conclu qu'aucun changement ne sera apporté à la norme et qu'aucune note d'orientation ne sera publiée. Il a rendu public un bulletin exposant les raisons de cette décision. Nous avons pris connaissance des informations additionnelles et de l'analyse du CCSP et nous sommes toujours d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.

98 Ce chapitre contient également le suivi de quatre recommandations formulées lors d'audits antérieurs des états financiers consolidés du gouvernement et nos observations concernant certains éléments que nous jugeons d'intérêt pour les parlementaires.

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

99 Les résultats de chaque audit financier sont consignés 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 1er janvier au 31 décembre 2016, soit 13 opinions modifiées (toutes des opinions avec réserve), 4 paragraphes d'observations et 4 commentaires de non-conformité.

100 L'une des réserves formulées concerne le Fonds du développement économique (FDE). Au 31 mars 2016, nous n'étions pas en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants pour apprécier si la provision cumulée pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances aurait dû faire l'objet d'ajustements ; cette provision s'élevait à 243 millions de dollars. La valeur de ce type de prêts dans les états financiers du FDE était de 369 millions à cette date.

101 Notons aussi qu'en 2015-2016, les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation contenaient 12 réserves. De ces réserves, 9 résultent de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations et 3 portent sur d'autres problèmes comptables.

102 Ce chapitre contient également un suivi des recommandations du Vérificateur général ayant trait aux mentions formulées dans ses rapports de l'auditeur indépendant datés d'avant le 1er janvier 2016 et publiées dans nos rapports des années antérieures intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*.

5.3 Réseau de la santé et des services sociaux

103 Le secteur de la santé et des services sociaux représente une part importante des activités gouvernementales : il correspondait à près de 39 % des dépenses du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2016.

104 Compte tenu de cette importance, nous traitons dans le **chapitre 4** de l'audit de certains établissements du réseau ainsi que des travaux d'audit relatifs aux états financiers consolidés du gouvernement concernant le réseau. Comme pour les années précédentes, plusieurs rapports de l'auditeur indépendant comprennent une réserve.

105 Pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016, soit après 16 ans d'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, 41 % des établissements ont enregistré des déficits totalisant 87 millions de dollars. En outre, dans plus de 56 % des établissements, le conseil d'administration a approuvé un budget déficitaire pour l'exercice terminé le 31 mars 2016, ce qui contrevient également à la loi.

106 D'autre part, ce chapitre contient un suivi de 11 recommandations des années précédentes adressées au MSSS et une nouvelle recommandation.

107 Soulignons que, depuis le 1er avril 2015, date de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales,* le MSSS est responsable de 34 établissements publics de santé et de services sociaux et d'une régie régionale au Nunavik. Auparavant, le MSSS chapeautait 16 autorités régionales et 180 établissements. Ainsi, l'organisation et la gouvernance du réseau ont été considérablement modifiées au cours de la dernière année.

5.4 Gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports – Audit particulier

108 Le 24 mai 2016, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'effectuer un audit particulier portant sur la conformité du processus de gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Le **chapitre 5** porte sur la première partie de l'audit.

109 Nos travaux ont démontré que le ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle. Malgré les actions qu'il a mises en œuvre depuis 2009, il fait encore l'objet de critiques en la matière.

110 En fait, la structure de fonctionnement du ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus.

111 En outre, le ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le ministère a porté une attention insuffisante à l'efficience du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.

112 Par ailleurs, la haute direction n'a pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. De plus, des ajustements seront nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

5.5 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2016

113 Le **chapitre 6** présente les résultats de l'audit concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* pour 2016. Ces travaux ont porté plus précisément sur la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. Après plus d'un an, la mise en œuvre accuse du retard. Ainsi, le tiers des entités assujetties à la loi n'ont toujours pas publié leur plan d'action de développement durable (PADD). De plus, les travaux relatifs aux autres livrables inclus dans la Stratégie ne se déroulent pas comme prévu.

114 Le MDDELCC est responsable de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable. Cependant, il ne détient pas de planification complète des travaux qui doivent être réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie. D'autre part, le suivi qu'il exerce ne lui permet pas de juger de l'état d'avancement des livrables associés à la Stratégie. Par ailleurs, le fonctionnement des comités interministériels sur lesquels le MDDELCC s'appuie n'est pas tel qu'il le devrait. Lorsque le ministère détecte des problèmes quant à l'avancement des projets, les mesures qu'il prend sont trop timides.

115 Le ministère n'a pas suffisamment ajusté son approche : il se repose encore sur la bonne volonté des entités assujetties pour assurer l'atteinte des objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Or, les retards relatifs à la publication du PADD des entités ainsi que leur faible participation aux rencontres des comités interministériels montrent que leur engagement demeure peu élevé.

5.6 Recrutement d'employés de SYSCOR

116 Dans le **chapitre 7**, nous nous penchons sur le processus d'embauche que le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) a suivi pour les employés de Syscor, un organisme sans but lucratif qu'il contrôle. Nos travaux découlent de l'audit des états financiers du CUSM pour l'année se terminant le 31 mars 2016.

117 Pour les 15 dossiers examinés, les employés de Syscor embauchés par le CUSM ont bénéficié d'un salaire supérieur à celui qu'ils auraient obtenu si les règles de recrutement du réseau avaient prévalu. Pour ces dossiers, les salaires représentent 986 000 dollars et l'écart associé à ces 15 dossiers est évalué à 349 000 dollars (salaires et régime de retraite) pour l'année financière 2015-2016. Cela soulève des interrogations relativement au caractère acceptable et équitable de la façon de faire utilisée par le CUSM.

118 Nous avons aussi voulu savoir si une telle situation se présente ailleurs dans l'appareil gouvernemental. Or, le Secrétariat du Conseil du trésor, qui a notamment comme rôle de soutenir le Conseil du trésor à l'égard de l'encadrement des ressources humaines, ne détient pas de portrait global.

5.7 Reddition de comptes d'entités des réseaux

119 Dans le **chapitre 8**, nous avons notamment examiné dans quelle mesure le MSSS et le MEES s'assurent que l'information fournie par les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et les commissions scolaires est utile et fait l'objet d'un suivi adéquat.

120 Nous avons observé que ni le MSSS ni le MEES ne possèdent de portrait d'ensemble de l'information exigée de ces organismes et des coûts de cette reddition de comptes. Or, des indices démontrent que des efforts non négligeables y sont consacrés et que les processus de collecte de l'information pourraient être plus efficients. De plus, les ministères n'ont pas mis en place de processus efficace pour évaluer périodiquement la pertinence de l'information demandée afin d'en limiter le volume le cas échéant.

121 D'autre part, le suivi de l'information reçue ne permet pas aux ministères de faire une analyse adéquate de la situation ni de fournir aux organismes une rétroaction complète en temps opportun.

5.8 Portrait de la gouvernance et de la gestion des technologies de l'information

122 Compte tenu de l'importance des technologies de l'information (TI) pour le fonctionnement de l'État et des sommes investies dans le domaine, nous nous sommes intéressés dans le **chapitre 9** à la gouvernance et à la gestion des TI au gouvernement du Québec afin d'en brosser un portrait. L'étude que nous avons réalisée n'est pas un audit. Elle présente plutôt les résultats d'une autoévaluation effectuée par les répondants des entités sélectionnées. Les objectifs poursuivis par l'étude sont les suivants :

- déterminer, à partir des résultats obtenus, les zones les plus vulnérables en matière de gouvernance et de gestion des TI au gouvernement du Québec ;
- permettre aux entités interrogées de se comparer ;
- orienter nos travaux d'audit de performance dans le domaine.

123 Pour concevoir le questionnaire d'autoévaluation, nous avons utilisé un modèle reconnu mondialement, soit le référentiel COBIT 5, qui comprend 37 processus. Les répondants de 43 entités, soit 20 ministères, 18 organismes et 5 entreprises du gouvernement, ont rempli ce questionnaire. Nous les avons interrogés quant à l'atteinte des objectifs pour chacun des processus. Trois zones de vulnérabilité se dégagent de notre étude :

- Gouvernance des TI. Les répondants estiment ne pas avoir l'assurance que le système de gouvernance fonctionne efficacement.

- Alignement stratégique des TI. Les répondants perçoivent des enjeux à l'égard des processus de planification, notamment ceux associés à l'alignement stratégique.
- Surveillance de la performance des TI. La surveillance semble déficiente car, pour chacun des trois processus y étant associés, au moins un objectif n'est pas atteint.

124 Nous invitons la haute direction ou le conseil d'administration des entités interrogées de même que le SCT à se questionner sur les raisons de la vulnérabilité de certains processus.

Annexe et sigles

Annexe Objectifs et critères d'évaluation

Sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CDDD	Comité directeur du développement durable
CIDD	Comité interministériel du développement durable
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
FDE	Fonds du développement économique
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
ONB	Organismes autres que budgétaires
PADD	Plan d'action de développement durable
PIB	Produit intérieur brut
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
TI	Technologies de l'information

Annexe Objectifs et critères d'évaluation

Objectifs	Critères d'évaluation
Déterminer si les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette sont préparées selon un processus efficace et rigoureux.	■ Les étapes du processus et la méthodologie utilisée permettent la préparation de prévisions plausibles, documentées et qui sont cohérentes avec les objectifs poursuivis. Parmi les éléments visés, il y a notamment : — la consolidation de l'information budgétaire, incluant tout ajustement jugé nécessaire ; — la détermination des rôles et des responsabilités de tous les intervenants ; — la transmission de directives claires et suffisantes aux intervenants afin de coordonner la production des prévisions ; — la documentation suffisante à l'appui des prévisions retenues ; — la mise en place de mécanismes de contrôle efficaces pour assurer la qualité de l'information budgétaire produite.
Déterminer si les hypothèses retenues et les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette contenues dans le rapport préélectoral sont plausibles.	■ Les hypothèses utilisées sont justifiées et constituent une base raisonnable pour établir les prévisions. ■ Les prévisions reflètent les hypothèses retenues. ■ Les hypothèses et les prévisions prennent en compte les résultats financiers les plus récents de même que les dernières orientations et les annonces du gouvernement. ■ Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées pour préparer les états financiers consolidés du gouvernement.
S'assurer que l'information présentée dans le rapport préélectoral est compréhensible, pertinente et comparable, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec.	■ Les principales hypothèses économiques et financières sont expliquées clairement et justifiées de façon à ce qu'un lecteur comprenne les modifications apportées depuis le dernier budget. ■ Les prévisions sont suffisamment détaillées pour démontrer l'incidence des conditions économiques et des orientations du gouvernement sur sa situation financière et pour expliquer, le cas échéant, les changements significatifs sur le niveau de services à la population. ■ Les risques significatifs liés aux prévisions sont exposés simplement et les analyses de sensibilité afférentes sont publiées. ■ Les orientations et les annonces du gouvernement ayant une influence sensible sur les prévisions sont décrites. ■ Les prévisions sont présentées sur une base comparable à celle utilisée pour les états financiers historiques et à celle employée pour le dernier plan budgétaire, et les écarts importants sont expliqués. ■ L'information présentée est conforme aux dispositions législatives pertinentes qui encadrent les prévisions budgétaires.

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

Hiver 2017

CHAPITRE

2

Audit financier

États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Ministère des Finances du Québec
Agence du revenu du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le principal objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

D'autre part, un suivi des recommandations présentées dans le rapport *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2016 a été effectué. L'objectif était de voir si les entités auditées ont remédié aux lacunes relevées.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit et des travaux connexes

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de nos travaux.

Pour la quatrième année consécutive, les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public, à l'exception des incidences du traitement comptable des paiements de transfert. Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés sont sous-évalués de 9,4 milliards de dollars au 31 mars 2016 et le surplus annuel est surévalué de 188 millions. Les ajustements pourraient être plus élevés, car l'information permettant d'identifier les travaux réalisés au 31 mars 2016 n'est pas disponible pour un solde résiduel de 3,1 milliards présenté dans les obligations contractuelles.

À la suite de la lecture des informations additionnelles et de l'analyse publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, nous sommes toujours d'avis que la pratique actuelle du gouvernement relative à la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.

Suivi des recommandations. Un suivi de quatre recommandations formulées lors d'audits antérieurs des états financiers consolidés du gouvernement a été fait. Une recommandation a été appliquée, alors que les trois autres ne l'ont pas été. Le tableau 1 présente ces recommandations.

Suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec

Le tableau 1 présente l'état d'application des recommandations formulées au Contrôleur des finances, au ministère des Finances et à l'Agence du revenu du Québec et publiées dans nos rapports des années antérieures intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent chapitre les mesures que les entités ont prises pour donner suite à ces recommandations.

Tableau 1 État d'application des recommandations

	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Recommandation appliquée	
Agence du revenu du Québec Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.	2012-2013
Recommandations non appliquées	
Contrôleur des finances Revoir sa méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.	2012-2013
Ministère des Finances Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).	2009-2010
Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.	2012-2013

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Sommaire des résultats de l'audit** 7

3 **Éléments d'intérêt liés à l'audit de 2015-2016** 8

3.1 Aperçu de l'année financière 8

3.2 Paiements de transfert 9

Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Évolution de la normalisation concernant les paiements de transfert

4 **Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement** 14

4.1 Transferts interrégimes 14

4.2 Traitement comptable des partenariats public-privé 14

5 **Réflexion sur certains changements normatifs à venir** 16

5.1 Actifs, actifs éventuels et droits contractuels 16

5.2 Instruments financiers 18

6 **Suivi des recommandations des années précédentes** 20

6.1 Sommaire du suivi 20

6.2 Recommandation au Contrôleur des finances 21

6.3 Recommandations au ministère des Finances 22

6.4 Recommandation à l'Agence du revenu du Québec 24

Commentaires de l'entité auditée 26

Annexes et sigles 29

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Patrick Dubuc
Directeur principal d'audit

Julie Laflamme
Directrice d'audit
et responsable de mission

Mélanie Poisson
Directrice d'audit

France Babin
Marie-Claude Laroche
Guy Magnan

Une anomalie est considérée comme significative lorsqu'elle peut influer sur les décisions que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci. Du fait que l'opinion porte sur les états financiers pris dans leur ensemble, l'auditeur n'est pas responsable de la détection des anomalies qui ne sont pas significatives par rapport aux états financiers pris dans leur ensemble.

1 Mise en contexte

1 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2016 présentent sa situation financière à cette date ainsi que les résultats de ses activités pour 2015-2016. Ils ont été signés le 19 octobre 2016 et déposés à l'Assemblée nationale le 25 octobre 2016 par le ministre des Finances du Québec.

2 L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers consolidés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Nos travaux sont planifiés et réalisés de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'**anomalies significatives**, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

3 Rappelons que les responsables de la gouvernance et la direction sont les premiers responsables de la prévention et de la détection des fraudes et des erreurs. La mise en place de contrôles internes efficaces réduit la probabilité que des erreurs ou des fraudes soient commises sans qu'elles soient détectées par la suite, mais ne l'élimine pas complètement.

4 Étant donné ce contexte, il y a un risque que certaines anomalies significatives contenues dans les états financiers consolidés ne soient pas détectées, même si l'audit a été correctement planifié et réalisé. Le caractère intentionnel de la fraude accroît ce risque.

2 Sommaire des résultats de l'audit

5 Notre opinion a porté sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2016, les notes complémentaires et les annexes y afférentes présentés dans la section 2 du volume 1 des Comptes publics. Toutefois, cette opinion ne s'applique pas à l'analyse des états financiers incluse dans le même volume. Les travaux que nous avons réalisés concernant cette analyse ont eu pour seul objet d'examiner la cohérence entre l'information qui y est présentée et celle figurant dans les états financiers consolidés que nous avons audités.

6 Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, le rapport de l'auditeur indépendant (annexe 1) montre que les états financiers consolidés respectent les conventions comptables du gouvernement.

7 Au 31 mars 2016, soit pour la quatrième année consécutive, le rapport de l'auditeur indépendant mentionne que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), à l'exception des incidences du traitement comptable des paiements de transfert.

8 Nos commentaires à l'égard de la comptabilisation inadéquate de certains paiements de transfert dans ces états financiers consolidés sont présentés de façon plus détaillée dans la section suivante.

3 Éléments d'intérêt liés à l'audit de 2015-2016

3.1 Aperçu de l'année financière

9 Le gouvernement du Québec a terminé son année financière 2015-2016 avec un surplus annuel de 3 644 millions de dollars. Ce surplus exclut les dépenses de 188 millions découlant de la réserve que nous avons formulée relativement aux paiements de transfert, laquelle fait l'objet de la section 3.2.

10 Le tableau 2 ci-dessous présente les montants relatifs aux principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2016, comme cela a été publié par le gouvernement.

Tableau 2 Montants relatifs aux principales rubriques des états financiers consolidés (en millions de dollars)

	2016[1]	2015[1]	Augmentation (diminution)
État consolidé des résultats			
Revenus	100 123	95 937	4 186
Dépenses	96 479	95 801	678
Surplus annuel	**3 644**	**136**	**3 508**
État consolidé de la situation financière			
Actifs financiers	70 767	70 071	696
Passifs	255 792	255 758	34
Dette nette	**(185 025)**	**(185 687)**	**(662)**
Actifs non financiers	67 095	64 419	2 676
Déficits cumulés	**(117 930)**	**(121 268)**	**(3 338)**

1. Le solde des principales rubriques des états financiers consolidés ne tient pas compte de l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert présentée dans le tableau 3.

Source : *Comptes publics 2015-2016*.

11 L'augmentation du surplus annuel de 3 508 millions de dollars s'explique principalement par une hausse des revenus de 4 186 millions. Les impôts sur le revenu et les biens (2 738 millions) ainsi que les taxes à la consommation (860 millions) ont connu la plus grande augmentation. Quant aux dépenses, elles ont augmenté de 678 millions ; la croissance des dépenses la plus forte a été observée pour la mission gouvernementale Santé et services sociaux (709 millions).

12 Le gouvernement a modifié la présentation des revenus du Fonds des générations dans l'état consolidé des résultats. En effet, par les années passées, ces revenus étaient présentés distinctement, alors que, cette année, ils sont inclus dans chacune des rubriques de revenus selon leur nature. La répartition des revenus du Fonds des générations figure dans la note 9 afférente aux états financiers consolidés. Nous jugeons que les deux présentations sont acceptables.

13 La dette nette est un indicateur extrêmement significatif et constitue un critère important pour évaluer la capacité d'un gouvernement à satisfaire à ses obligations financières, puisqu'elle fournit de l'information sur les revenus futurs nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. La dette nette du gouvernement du Québec a diminué de 662 millions de dollars par rapport au 31 mars 2015.

14 Les **déficits cumulés** représentent la somme de tous les surplus et déficits annuels présentés par le gouvernement depuis le premier jour de son existence. L'existence d'un déficit cumulé signifie que le total des passifs excède le total des actifs et que le gouvernement finance ses déficits de fonctionnement annuels au moyen d'emprunts. La diminution des déficits cumulés dans l'année financière 2015-2016, laquelle s'établit à 3 338 millions de dollars, résulte principalement du surplus annuel de 3 644 millions.

Les déficits cumulés représentent l'excédent de la totalité des passifs sur la totalité des actifs (financiers et non financiers) du gouvernement.

3.2 Paiements de transfert

Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

États financiers consolidés du gouvernement

15 Depuis l'entrée en vigueur de la norme révisée sur les **paiements de transfert** le 1er avril 2012, il existe une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances du Québec (MFQ) à l'égard de l'interprétation de cette norme. En conséquence, depuis l'année financière terminée le 31 mars 2013, les états financiers consolidés du gouvernement font l'objet d'une réserve relativement à la comptabilisation de certains paiements de transfert dans le rapport de l'auditeur indépendant.

Un paiement de transfert est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers pour lequel :

- il ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie ;
- il ne s'attend pas à être remboursé ;
- il ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

16 Le gouvernement ne comptabilise pas les dépenses de transfert relatives à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Il les présente plutôt dans les obligations contractuelles. En effet, il considère que l'un des critères justifiant la comptabilisation, c'est-à-dire l'autorisation, n'est pas rempli puisque les crédits pour ces dépenses de transfert n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale.

17 À titre d'illustration, il peut s'agir d'une subvention pour une infrastructure municipale. Avant la construction, la municipalité et le ministre signent une entente établissant les travaux admissibles, la part du financement assumée par le gouvernement et les modalités de versement de l'aide financière. La municipalité réalise les travaux, puis réclame les coûts au gouvernement. Ce dernier étale les versements de la subvention sur plusieurs années. Au lieu de constater à titre de dette la totalité du financement accordé, il comptabilise une dépense égale au montant versé dans l'année à la suite du vote des crédits. Nous sommes en désaccord avec le gouvernement sur ce traitement comptable. Dès que les travaux de construction de l'infrastructure sont réalisés, nous estimons que les conditions liées à l'entente sont remplies et qu'une dépense de subvention et une dette devraient être comptabilisées par le gouvernement.

18 Cet exemple montre bien la problématique liée aux paiements de transfert dans les états financiers consolidés du gouvernement. Nous sommes d'avis que les dépenses de cette nature sont autorisées ; les représentants du gouvernement ont signé des contrats valides et les bénéficiaires ont engagé des dépenses admissibles donnant droit à la subvention. Ainsi, les dépenses doivent être comptabilisées dans les dettes du gouvernement. Nous avons décrit de façon plus détaillée les raisons à l'appui de notre position et de celle du gouvernement dans les tomes portant sur la vérification de l'information financière de 2011-2012 à 2015-2016.

19 Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés figurant dans les états financiers consolidés du gouvernement sont sous-évalués de 9,4 milliards de dollars au 31 mars 2016 et le surplus annuel est surévalué de 188 millions. Ces ajustements pourraient être plus élevés, car l'information permettant d'identifier les travaux réalisés au 31 mars 2016 n'est pas disponible pour un solde résiduel de 3,1 milliards présenté dans les obligations contractuelles.

20 En effet, les ministères et les fonds spéciaux n'obtiennent pas, en fin d'année financière du gouvernement, de données sur le montant des travaux réalisés par les bénéficiaires. Par conséquent, nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour établir le montant des ajustements supplémentaires à apporter aux états financiers. Ces renseignements permettraient de prendre en compte les dépenses de transfert qui, de notre point de vue, ont été autorisées et qui donnent droit aux bénéficiaires de recevoir la subvention.

21 Le tableau 3 présente l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement. Les montants correspondent à l'estimation établie en fonction de l'information disponible au 31 mars 2016.

Tableau 3 **Incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les états financiers consolidés (en millions de dollars)**

	2016			2015		
	Soldes aux états financiers	**Incidence de la réserve (estimée)**	**Soldes ajustés**	**Soldes aux états financiers (retraités)**	**Incidence de la réserve (estimée)**	**Soldes ajustés (retraités)**
État consolidé de la situation financière						
Actifs financiers	70 767	(4 170)	66 597	70 071	(4 128)	65 943
Passifs	255 792	5 210	261 002	255 758	5 064	260 822
Dette nette	**(185 025)**	**(9 380)**	**(194 405)**	**(185 687)**	**(9 192)**	**(194 879)**
Actifs non financiers	67 095	–	67 095	64 419	–	64 419
Déficits cumulés	**(117 930)**	**(9 380)**	**(127 310)**	**(121 268)**	**(9 192)**	**(130 460)**
État consolidé des résultats						
Revenus	100 123	–	100 123	95 937	–	95 937
Dépenses	96 479	188	96 667	95 801	670	96 471
Surplus annuel	**3 644**	**(188)**	**3 456**	**136**	**(670)**	**(534)**
Note 18						
Obligations contractuelles[1, 2]	**55 878**	**(9 380)**	**46 498**	**57 102**	**(9 192)**	**47 910**

1. En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes quant aux intérêts liés au financement de l'acquisition d'immobilisations, ce qui représente un montant estimé de 4 468 millions de dollars au 31 mars 2016 (4 667 millions au 31 mars 2015).
2. Les catégories d'obligations figurant à la note 18 et visées par la réserve en 2016 et en 2015 sont les suivantes :
   - Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires : 8 724 millions de dollars (8 566 millions au 31 mars 2015) ;
   - Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires : 4 892 millions (5 031 millions au 31 mars 2015) ;
   - Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires : 1 138 millions (786 millions au 31 mars 2015) ;
   - Transferts – ententes autres que capital : 9 779 millions (9 578 millions au 31 mars 2015).

États financiers des entités bénéficiaires

22 L'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* prévoit que les organismes publics doivent comptabiliser les subventions provenant du gouvernement du Québec uniquement lorsqu'elles sont exigibles et autorisées par le Parlement. L'application de la norme sur les paiements de transfert faite par le gouvernement est cohérente par rapport à cet article.

23 Selon notre interprétation de la norme, lorsqu'ils se conforment à la loi, les organismes publics bénéficiaires de subventions dérogent aux normes comptables qui leur sont applicables lorsqu'ils préparent leurs états financiers. S'ils font le choix inverse et comptabilisent les subventions à recevoir lorsque les dépenses admissibles sont faites, ils contreviennent à l'article 1.1 de la loi.

24 Ainsi, le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagne les états financiers des organismes bénéficiaires peut comporter une réserve relative à la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert ou un commentaire de non-conformité aux exigences légales et réglementaires.

25 La quasi-totalité des organismes publics, dont ceux des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ont fait le choix de respecter la loi et de ne pas comptabiliser les subventions à recevoir dans leurs états financiers annuels.

26 Par ailleurs, il existe des divergences d'opinions quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert. Ainsi, pour un même traitement comptable, les états financiers audités peuvent ou non faire l'objet d'une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant. Cela dépend du point de vue de l'auditeur qui réalise le mandat. Ces divergences sont davantage observables dans les rapports de l'auditeur indépendant des états financiers des entités des réseaux et des **organismes municipaux**, car plusieurs auditeurs sont impliqués.

Les organismes municipaux comprennent notamment les municipalités et les sociétés de transport en commun.

27 Pour notre part, nous avons formulé une réserve concernant des paiements de transfert relatifs aux immobilisations dans le rapport de l'auditeur indépendant de deux entités du réseau de la santé et des services sociaux et de deux entités des réseaux de l'éducation.

28 Nous avons également audité les états financiers de l'Université du Québec à Montréal. Celle-ci a comptabilisé les subventions à recevoir du gouvernement du Québec conformément au référentiel comptable qu'elle utilise. Elle contrevient de ce fait à l'article 1.1 de la loi. Conséquemment, nous avons inclus un commentaire de non-conformité aux exigences légales et réglementaires dans le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagne ses états financiers.

29 Le chapitre 3 présente les réserves formulées pour les entités des réseaux de l'éducation et le chapitre 4 présente celles pour les entités du réseau de la santé et des services sociaux. Quant à l'annexe 2 du présent chapitre, elle fournit les effets des réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir qui ont été formulées par le Vérificateur général entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016.

30 Notons que ces réserves n'ont pas d'incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement, puisqu'elles portent sur des opérations entre parties liées, opérations qui sont éliminées lors de la préparation de ces états financiers.

Évolution de la normalisation concernant les paiements de transfert

31 Les difficultés quant à l'application de la norme sur les paiements de transfert ont donné lieu, en novembre 2014, à la publication d'un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Ce dernier souhaitait alors évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et prendre connaissance des difficultés liées à l'application de la norme, des répercussions et des points à améliorer.

32 Au terme du processus en juin 2016, le CCSP a conclu qu'aucun changement ne serait apporté à la norme.

33 À la suite de la lecture des informations additionnelles et de l'analyse publiées par le CCSP, nous sommes toujours d'avis que la pratique actuelle du gouvernement relative à la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.

34 Le CCSP conclut que la norme remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication et que l'exercice du jugement professionnel cadre avec les normes fondées sur les principes. Selon lui, il ne serait pas judicieux de publier une note d'orientation, car cela pourrait être perçu comme un contournement de la procédure officielle. Compte tenu de ses autres priorités, il a décidé que la mise sur pied d'un autre projet de modification du chapitre sur les paiements de transfert n'est pas appropriée et qu'aucune note d'orientation ne sera publiée.

35 Toutefois, le CCSP a publié un bulletin exposant les raisons pour lesquelles il a choisi de laisser le chapitre SP 3410, Paiements de transfert, tel quel. Dans ce bulletin, il mentionne que l'on peut analyser l'autorisation de payer en tenant compte de la notion d'obligation implicite énoncée dans la norme sur les passifs. Le gouvernement peut devoir comptabiliser une telle obligation, même si elle ne découle pas de l'adoption de dispositions législatives. De cette manière, les parties prenantes seraient informées de l'utilisation future des ressources en temps opportun, ce qui sert l'intérêt public.

4 Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement

4.1 Transferts interrégimes

On entend par transfert interrégimes le fait pour un participant de changer de régime de retraite, comme le transfert du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au régime de retraite du personnel d'encadrement.

36 Un désaccord persiste entre le Contrôleur des finances et le Vérificateur général quant à la comptabilisation des **transferts interrégimes**. En effet, le gouvernement amortit les coûts inhérents à la promotion des employés qui changent de régime de retraite sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DUMERCA) des participants. Nous sommes d'avis que ces coûts doivent être passés en charge annuellement.

37 Bien que l'impact sur les résultats annuels du gouvernement soit peu élevé, une perte non amortie d'environ 258 millions de dollars provenant des transferts des années passées devrait être constatée à titre de passif des régimes de retraite dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2016.

38 Selon notre appréciation des normes comptables, ces promotions donnent lieu à une charge et à un passif supplémentaires le jour du transfert ; d'une part, certaines dispositions des régimes d'arrivée sont plus généreuses envers les participants et, d'autre part, les nouveaux participants bénéficient systématiquement d'une augmentation salariale. Ainsi, l'effet des transferts interrégimes sur la charge des régimes de retraite du gouvernement n'est pas pris en compte au moment opportun. Une recommandation à cet effet a été formulée dans nos précédents rapports relatifs à l'information financière et elle fait l'objet d'un suivi dans la section Suivi des recommandations des années précédentes.

4.2 Traitement comptable des partenariats public-privé

Dans le mode PPP, un organisme public s'associe à une ou à des entreprises du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celles-ci, pour la conception, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure publique, comme une route, un hôpital, ou une salle de spectacle.

39 Il y a quelques années, le gouvernement a eu recours aux partenariats public-privé (**PPP**) pour la construction de certains centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Actuellement, les NCCSP ne précisent pas la façon de comptabiliser les diverses opérations liées aux projets construits selon le mode PPP, ce qui laisse place au jugement professionnel. Cependant, le CCSP a approuvé en décembre 2015 un projet visant l'élaboration d'une norme comptable portant sur les PPP.

40 Dans notre rapport portant sur la vérification de l'information financière déposé à l'Assemblée nationale en mars 2013, nous avons expliqué qu'au cours de l'année financière 2011-2012, le Contrôleur des finances a modifié son traitement comptable à l'égard du CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf, construit en mode PPP.

41 En effet, le Contrôleur des finances avait alors retiré des livres comptables du gouvernement les sommes liées à l'immeuble et la dette se rapportant à ce PPP. Auparavant, les opérations relatives à ce PPP avaient été comptabilisées à titre de contrat de location-acquisition. Selon le Contrôleur des finances, les sommes versées aux partenaires représentent plutôt des paiements de transfert. Par conséquent, le gouvernement comptabilise les dépenses au rythme des décaissements et présente les obligations contractuelles dans les notes aux états financiers consolidés du gouvernement depuis 2011-2012. Le même traitement comptable a été appliqué pour quatre autres CHSLD également construits en mode PPP et comportant des caractéristiques similaires.

42 De notre point de vue, ces cinq ententes constituent, en substance, des contrats de location-acquisition pour le volet immobilisations. Puisque tous les CHSLD concernés sont opérationnels, un actif et un passif auraient dû être inscrits à l'état de la situation financière au 31 mars 2016.

43 Le traitement comptable adopté par le gouvernement a eu pour effet, au 31 mars 2016, de sous-évaluer les immobilisations de 98 millions de dollars, les passifs de 104 millions (106 millions pour les immobilisations et les passifs au 31 mars 2015), les dépenses de 3 millions et les déficits cumulés du début de 3 millions.

44 Par ailleurs, les auditeurs indépendants des centres intégrés de santé et de services sociaux dont font partie ces CHSLD partagent notre opinion : ils ont formulé une réserve à cet égard dans leur rapport de l'auditeur indépendant. Les centres concernés sont mentionnés dans le chapitre 4 du présent tome.

45 Quant au gouvernement, il nous a informés qu'il n'avait pas l'intention de revoir son traitement comptable jusqu'à ce qu'une nouvelle norme comptable soit publiée.

5 Réflexion sur certains changements normatifs à venir

5.1 Actifs, actifs éventuels et droits contractuels

46 En 2015, le CCSP a publié plusieurs nouvelles normes comptables, dont trois donnent des indications sur l'information à fournir à l'égard des actifs, des actifs éventuels et des droits contractuels. Bien qu'il soit prévu que ces normes s'appliqueront aux exercices qui commenceront le 1er avril 2017 et après, leur application anticipée est permise.

47 En prévision de l'application de ces trois nouvelles normes, le gouvernement devra faire une revue des **ressources économiques** dont il dispose ; certaines d'entre elles pourraient requérir la présentation de renseignements additionnels afin de satisfaire aux exigences liées à l'une ou à l'autre de ces nouvelles normes.

Les ressources économiques comprennent notamment la trésorerie, les créances, les immobilisations corporelles et les éléments payés d'avance.

48 Lorsqu'elles nous seront soumises, nous prendrons connaissance des analyses du Contrôleur des finances pour ces trois nouvelles normes et de leurs effets sur les états financiers consolidés du gouvernement, le cas échéant.

49 Dans les prochains paragraphes, nous allons aborder brièvement les objectifs se rapportant à chacun de ces nouveaux chapitres.

Norme SP 3210 Actifs

50 La nouvelle norme comptable SP 3210 établit des règles générales concernant l'information à fournir au sujet des actifs. Cette norme définit les actifs comme des ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, ressources qui sont censées lui procurer des avantages économiques futurs.

51 En vertu de la norme SP 3210, deux traitements comptables sont possibles selon les circonstances :

- la comptabilisation d'un actif lorsque les **critères de constatation** sont remplis ;
- la présentation de l'information sur les grandes catégories d'actifs non constatés dans les notes complémentaires.

Les critères de constatation sont les suivants :

- Il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant.
- Dans le cas des éléments qui impliquent l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est probable que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.

52 Effectivement, il se peut qu'une ressource économique répondant à la définition d'un actif ne puisse être constatée dans les états financiers du gouvernement parce qu'elle ne peut faire l'objet d'une estimation raisonnable ou qu'une autre norme parmi les NCCSP interdise sa constatation. Prenons l'exemple des ressources naturelles et des terres dévolues au domaine public. Elles ne sont pas comptabilisées comme des actifs dans les états financiers consolidés du gouvernement puisque leur coût ne peut faire l'objet d'une estimation raisonnable. Lorsque les sommes en cause ne peuvent être estimées, les motifs sous-jacents doivent être mentionnés dans les notes complémentaires.

53 L'information fournie sur la nature des actifs non constatés permet aux utilisateurs des états financiers d'obtenir des précisions quant aux ressources économiques à la disposition du gouvernement.

Norme SP 3320 Actifs éventuels

54 Les actifs éventuels sont des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. L'existence d'un actif éventuel suppose qu'un **événement futur déterminant** indépendant de la volonté du gouvernement va survenir et mettra fin à l'incertitude. Une action intentée en justice par le gouvernement et dont le résultat est incertain en est un exemple. S'il n'y a pas de situation incertaine à la date des états financiers, aucun actif éventuel n'existe. Cependant, il peut y avoir un événement postérieur à la date des états financiers qui pourrait nécessiter la divulgation d'information.

L'événement futur déterminant comporte des renseignements additionnels sur l'existence d'un actif pour l'entité à la date des états financiers. Il ne crée pas un actif ; il ne fait qu'en confirmer ou qu'en infirmer l'existence à la date des états financiers.

55 Afin de déterminer s'il existe un actif éventuel à la date des états financiers, il faut apprécier la **probabilité** que survienne ou non un événement futur. Cette appréciation et l'estimation de l'incidence financière sont affaire de jugement.

Les trois niveaux de probabilité sont :

- probable : la probabilité que l'événement futur survienne est élevée ;
- improbable : la probabilité que l'événement futur arrive est faible ;
- indéterminable : la probabilité que l'événement futur se produise ne peut être déterminée.

56 Lorsqu'il est probable que l'événement déterminant se produise, la norme exige que l'information suivante soit divulguée dans les renseignements complémentaires :

- la nature de l'actif éventuel ;
- l'ampleur de cet actif éventuel (seulement lorsque celle-ci peut être mesurée ou que sa divulgation n'aura pas d'incidence négative sur le dénouement de l'éventualité) ;
- les raisons qui sous-tendent l'absence d'information sur l'ampleur, le cas échéant ;
- la méthode appliquée pour estimer le montant, s'il y a lieu.

57 Toutefois, en présence d'une situation improbable ou indéterminable, la norme ne requiert aucune divulgation.

Norme SP 3380 Droits contractuels

58 Les droits contractuels désignent les droits aux ressources économiques découlant de contrats ou d'accords qui donneront lieu à des actifs et à des revenus dans l'avenir. Ils se distinguent des actifs éventuels par l'absence d'incertitude liée à l'existence du droit contractuel. De plus, contrairement aux actifs, il n'y a pas d'opération ni d'événement passé qui donne lieu à la constatation d'un actif à la date des états financiers.

59 Cette norme établit certaines indications relatives à l'information à fournir sur les droits contractuels lorsque ceux-ci entraînent des revenus inhabituels vu la situation financière ou les activités normales, ou qu'ils fixent le montant d'une catégorie de revenus pour une longue période. La divulgation de cette information aidera les utilisateurs des états financiers à comprendre les ressources économiques dont le gouvernement disposera pour honorer ses obligations ou financer ses activités futures. L'information doit comprendre la description de la nature et de l'ampleur des droits contractuels ainsi que l'échéancier qui s'y rapporte.

5.2 Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent des instruments primaires, comme des créances et des dettes, et des instruments financiers dérivés, tels des options, des contrats à terme, des swaps de taux d'intérêt ou de devises.

60 La norme SP 3450, **Instruments financiers**, traite de la façon de comptabiliser, d'évaluer et de présenter tous les types d'instruments financiers, y compris les dérivés. Sa publication en juin 2011 a fait naître plusieurs interrogations.

61 La plupart des organismes du gouvernement du Québec appliquent cette norme depuis leur exercice commencé le 1er avril 2012 ou après. Par contre, compte tenu des différents enjeux liés à l'application de la norme et soulevés par certains gouvernements au Canada, la date d'entrée en vigueur pour les gouvernements a été repoussée à quelques reprises. Elle est actuellement fixée aux exercices qui seront ouverts à compter du 1er avril 2019. Par conséquent, le gouvernement du Québec doit apporter des ajustements aux données des organismes pour les inclure dans ses propres états financiers.

62 Quelques parties prenantes, dont certains gouvernements provinciaux, ont manifesté leurs préoccupations au CCSP, notamment quant à l'obligation de présenter certains instruments financiers à la juste valeur et à l'absence de dispositions concernant la comptabilité de couverture.

63 Les problèmes soulevés par ceux-ci ont donné lieu à de nombreuses réunions du CCSP, à des consultations et à la publication de plusieurs exposés-sondages. D'ailleurs, les travaux du CCSP à ce sujet sont toujours en cours. En décembre 2016, le CCSP a discuté d'un projet de programme de travail visant à déterminer les besoins techniques et ceux de ressources pour résoudre les problèmes soulevés lors des dernières consultations. Il a également demandé à son personnel permanent de consulter les entités qui ont déjà adopté la norme. Leur expérience de mise en oeuvre permettra d'orienter la décision du CCSP quant à l'ajout d'une option de comptabilité de couverture.

64 Le Vérificateur général continuera à suivre de près les travaux du CCSP concernant cette norme.

6 Suivi des recommandations des années précédentes

Les responsables de la gouvernance sont la ou les personnes physiques ou morales ayant la responsabilité de surveiller l'orientation stratégique de l'entité et l'exécution de ses obligations en matière de reddition de comptes. Cette responsabilité s'étend à la surveillance du processus d'information financière.

65 Chaque année, le Vérificateur général accomplit ses travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement en conformité avec les Normes canadiennes d'audit. Ces normes exigent que le Vérificateur général communique ses principaux constats aux **responsables de la gouvernance**, notamment les recommandations formulées à la suite de ses travaux.

66 C'est pourquoi nous soumettons, au terme de notre audit, deux documents clés au sous-ministre des Finances et au Contrôleur des finances : les résultats de l'audit et le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

6.1 Sommaire du suivi

67 Nous procédons annuellement au suivi des recommandations formulées dans nos rapports antérieurs intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. La présente section expose le suivi de quatre recommandations formulées lors d'audits antérieurs des états financiers consolidés du gouvernement. Elle vise également à communiquer aux parlementaires nos observations quant à certains éléments jugés d'intérêt pour eux.

6.2 Recommandation au Contrôleur des finances

Recommandation du Vérificateur général			
Revoir sa méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
			√

Obligations actuarielles découlant des transferts interrégimes

68 Depuis 2013, nous recommandons au Contrôleur des finances de revoir sa méthode comptable liée aux transferts interrégimes. Toutefois, en raison de la divergence d'opinions qui subsiste entre le gouvernement et le Vérificateur général, il n'adhère pas à cette recommandation. La section Transferts interrégimes expose ce désaccord.

69 Puisque le Contrôleur des finances ne partage pas notre interprétation sur la manière d'amortir les coûts liés aux transferts interrégimes et qu'il juge que sa manière de procéder respecte les NCCSP, nous considérons que la recommandation n'est pas appliquée.

70 En raison de l'incidence relativement importante de cette anomalie sur les états financiers consolidés du gouvernement, le Vérificateur général continuera d'en faire le suivi.

6.3 Recommandations au ministère des Finances

Recommandations du Vérificateur général			
Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
			√
Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
			√

Société nationale du cheval de course

71 Dans les années précédentes, deux recommandations adressées au MFQ concernaient la Société nationale du cheval de course. La première avait trait à l'inclusion de cette société dans le périmètre comptable du gouvernement alors que la seconde portait sur la production de ses états financiers. Le MFQ n'a pas adhéré à ces deux recommandations.

72 Étant donné que le MFQ n'a pas l'intention d'inclure la Société dans le périmètre comptable du gouvernement et que les états financiers audités de celle-ci au 28 mars 2012 n'ont pas été produits, nous considérons que les deux recommandations ne sont pas appliquées.

73 Bien que sa loi constitutive ait été abrogée le 28 mars 2012, la Société possède toujours des terrains. En effet, l'acte de cession de ses terrains à la Ville de Montréal est toujours en négociation. Par ailleurs, la Société ne pourra être dissoute qu'à la suite de la cession de ces terrains et de la réception du rapport définitif du liquidateur. Or, le mandat du liquidateur a été prolongé jusqu'au 1er juillet 2018 au plus tard.

74 L'an dernier, les états financiers audités de l'exercice clos le 31 décembre 2011 avaient été transmis au ministre des Finances. Toutefois, ceux de l'exercice clos le 28 mars 2012 n'ont pas encore été produits, le liquidateur n'ayant pas terminé son travail. De plus, le MFQ n'a pas l'intention de demander l'audit de ceux-ci.

75 Le liquidateur n'ayant pas terminé son travail, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'ensemble des effets de la liquidation de la Société sur les états financiers consolidés du gouvernement.

6.4 Recommandation à l'Agence du revenu du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

Provision pour créances douteuses

76 Annuellement, l'Agence du revenu du Québec (aussi appelée Revenu Québec) estime une provision pour créances douteuses à l'égard de certaines sommes à recevoir de contribuables. Cette provision reflète les sommes que l'Agence ne croit pas pouvoir récupérer en raison des difficultés financières de certains débiteurs. Au 31 mars 2016, une provision pour créances douteuses de 1,6 milliard de dollars a été soustraite des débiteurs, lesquels s'élevaient auparavant à 4,1 milliards. Ainsi, un montant net de 2,5 milliards est inclus dans le poste Débiteurs des états financiers consolidés du gouvernement.

77 Depuis 2007, nous recommandons à l'Agence du revenu du Québec dans notre rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction d'effectuer un rapprochement entre l'estimation des sommes qu'elle prévoit percevoir et celles réellement encaissées. La situation a également été présentée dans nos rapports à l'Assemblée nationale des hivers 2013 et 2016. Cette comparaison est essentielle parce qu'elle permet de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation de ce qu'il est réellement possible de récupérer.

78 En 2016, l'Agence a effectué un rapprochement entre la provision pour créances douteuses et les sommes réellement perçues pour l'impôt des sociétés et les taxes à la consommation. Ce rapprochement montre que le résultat de la méthode utilisée par l'Agence pour établir le taux de provision pour ces types de revenus constitue une estimation raisonnable des sommes récupérées. Par conséquent, nous considérons que la recommandation a été appliquée.

79 En 2015, l'Agence avait effectué un rapprochement entre la provision pour créances douteuses et les sommes réellement perçues pour l'impôt des particuliers. Ce rapprochement a montré que le taux de provision que l'Agence utilise pour les débiteurs reliés à ce type d'impôt était raisonnable. Toutefois, des travaux restaient à faire concernant les débiteurs relatifs à l'impôt des sociétés et aux taxes à la consommation puisqu'ils représentaient une partie importante des débiteurs touchés par une provision pour créances douteuses, ce qui a été réalisé en 2016.

80 Nous invitons toutefois l'Agence à mener un examen périodique de la validité des estimations utilisées pour établir les provisions concernant les créances douteuses liées à l'impôt des particuliers et des sociétés.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère des Finances

« Le MFQ reçoit avec intérêt les commentaires du Vérificateur général. Le MFQ tient cependant à souligner certains éléments.

« **Paiements de transfert.** Le MFQ réitère son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée au budget 2012-2013 (Plan budgétaire, section A, pages A.53 et A.54), au budget 2013-2014 (Plan budgétaire, section C, pages C.61 à C.64) et au budget 2014-2015 (Plan budgétaire, section A, pages A.109 à A.111). L'autorisation d'un transfert, critère retenu par la norme révisée pour la constatation d'une dépense de transfert, est un geste qui relève de la gouvernance et qui est prévu dans la constitution canadienne. Au Québec, le pouvoir d'autoriser le gouvernement à effectuer une dépense sur le fonds consolidé du revenu est conféré au Parlement du Québec.

« Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque les deux pouvoirs, le Parlement et le gouvernement, ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, les sommes qui pourvoient aux transferts sont prélevées sur le fonds consolidé du revenu, conformément aux crédits que seul le Parlement peut lui octroyer. Il s'agit d'une autorisation qui fait partie intégrante du processus d'approbation puisque, sans ces crédits, un transfert n'est pas possible.

« Cette interprétation du MFQ a été confirmée par quatre firmes indépendantes de comptables professionnels agréés.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités (égouts, aqueducs et transports en commun) et par les universités (bâtiments et équipements), le gouvernement du Québec a, depuis plus de 30 ans, choisi d'octroyer des subventions annuelles pour rembourser le coût du service de la dette, soit le remboursement du capital et des intérêts aux bénéficiaires découlant des emprunts qu'ils ont contractés pour l'acquisition d'immobilisations. Ainsi, l'autorisation annuelle des parlementaires ne vise pas l'acquisition des immobilisations effectuée par les bénéficiaires.

« Du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être satisfaits pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. Le gouvernement a proposé des modifications législatives qui ont été adoptées en juin 2013 par le Parlement afin de préciser clairement le moment où un transfert est considéré comme autorisé pour les bénéficiaires de transferts du gouvernement.

« Les entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont bénéficiaires de transferts de ministères et qui utilisent les normes comptables applicables au secteur public, constatent leurs revenus de transfert avec le principe d'autorisation retenu par le gouvernement. Leurs états financiers annuels de l'année 2015-2016 ont fait l'objet d'un audit par des auditeurs qui sont indépendants. Parmi ces entités, il importe de souligner que, sur 167 organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation audités par des cabinets de comptables professionnels agréés, 156 ont été audités par plus de 25 cabinets différents et ont obtenu une opinion sans réserve alors que, pour les 11 autres, audités par le Vérificateur général ou par deux autres cabinets, leurs états financiers ont eu une opinion avec réserve.

« Le respect des Normes comptables pour le secteur public constitue une priorité pour le MFQ. Ainsi, pour dénouer l'impasse avec le Vérificateur général, le MFQ et le Contrôleur des finances avaient effectué des représentations auprès du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) dans le but que des améliorations et des précisions soient apportées à la norme comptable. En novembre 2014, un document a été publié par le CCSP afin de recueillir des informations supplémentaires pour son examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert. Le MFQ a soumis ses commentaires à ce sondage en mai 2015.

« Après avoir analysé les différents commentaires reçus, le CCSP a conclu, en juin 2016, que le chapitre SP 3410 – Paiements de transfert remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication. Ainsi, le CCSP a statué qu'aucune modification de cette norme n'était nécessaire. Il considère que la pratique actuelle, soit l'exercice du jugement professionnel au cas par cas, cadre avec ses normes fondées sur les principes.

« **Transferts interrégimes**. Le traitement comptable appliqué actuellement par le MFQ est conforme aux exigences normatives, tant sur le plan comptable qu'actuariel. Cette position a été confirmée par une opinion de la firme de comptables professionnels agréés Deloitte, obtenue en 2013.

« Par ailleurs, à la lumière des modifications à être apportées au Régime de retraite du personnel d'encadrement, à la suite du dépôt du projet de loi nº 126, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité du régime de retraite du personnel d'encadrement et modifiant diverses dispositions législatives*, le MFQ analysera leur incidence sur la comptabilisation de la charge relative aux transferts interrégimes et apportera les ajustements, s'il y a lieu.

« **Partenariats public-privé.** En s'inspirant toujours des meilleures pratiques comptables, le gouvernement a modifié le traitement comptable de l'entente du CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf pour tenir compte de son évolution.

« Ainsi, considérant que ce dossier est similaire à des dossiers de CHSLD conventionnés privés, les paiements sont en substance des transferts et aucun actif ni aucune dette afférente ne doivent être comptabilisés dans les livres du gouvernement pour cette entente. Les quatre nouveaux CHSLD, qui font l'objet d'une entente similaire à celui de Saint-Lambert, sont traités de la même façon sur le plan comptable.

« Par ailleurs, il est important de souligner que la position du gouvernement a été confirmée par la firme de comptables professionnels agréés PricewaterhouseCoopers.

« **Société nationale du cheval de course (SONACC).** Le MFQ n'a jamais adhéré à la recommandation de consolider la SONACC, c'est-à-dire d'inclure les opérations financières de la Société dans les états financiers consolidés du gouvernement jusqu'à sa date de dissolution. Il faut noter que la SONACC a été dissoute en mars 2012 et est en voie de liquidation.

« Quant à la production des états financiers de la SONACC pour l'exercice clos le 28 mars 2012, la loi n'exige pas qu'ils soient accompagnés d'un rapport d'un auditeur indépendant. Par ailleurs, soulignons que le liquidateur désigné par le gouvernement fera rapport au MFQ sur la liquidation de la Société. Dès que ce dernier aura produit ce rapport, le MFQ préparera les états financiers de la SONACC. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir

Sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
MFQ	Ministère des Finances du Québec
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
PPP	Partenariat public-privé

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2015-2016



Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée nationale,

Rapport sur les états financiers consolidés

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints du gouvernement du Québec, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2016, les états consolidés des résultats, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives inclus dans les notes complémentaires et les annexes.

Responsabilité du gouvernement pour les états financiers consolidés

Le ministre des Finances est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit assortie d'une réserve.

81

Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2016 et 2015, à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 18 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (Normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation m'a aussi conduit à exprimer une opinion d'audit modifiée sur les états financiers consolidés de l'année financière précédente. Étant donné la comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert, les ajustements suivants selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	2016	**2015**
État consolidé de la situation financière		
Prêts et placements de portefeuille	(4 170)	(4 128)
Autres passifs	5 210	5 064
Dette nette et déficits cumulés	**9 380**	**9 192**
État consolidé des résultats		
Dépenses		
Santé et services sociaux	12	(58)
Éducation et culture	84	38
Économie et environnement	63	679
Soutien aux personnes et aux familles	36	33
Gouverne et justice	(7)	(22)
Total des dépenses	**188**	**670**
Surplus annuel	**(188)**	**(670)**
Note 18		
Obligations contractuelles	(9 380)	(9 192)

En plus de ces ajustements, compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour un solde résiduel de 3 057 millions de dollars au 31 mars 2016 (2 896 millions au 31 mars 2015) de la catégorie d'obligations contractuelles « Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires » et de la catégorie « Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires » à la note 18, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant des ajustements supplémentaires à apporter à certains éléments mentionnés précédemment.

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2016, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2016 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisé dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement.

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. De plus, les Normes canadiennes d'audit prévoient que l'auditeur doit communiquer son point de vue aux responsables de la gouvernance sur des aspects qualitatifs importants des pratiques comptables de l'entité et, le cas échéant, il doit expliquer pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information financière applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières de l'entité. C'est donc dans ce contexte que j'ai décidé de formuler les commentaires suivants qui complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimé ci-dessus découle de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel ainsi que de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec.

Les chapitres 1 et 8 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 – Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* ainsi que les chapitres 2 des rapports pour les années 2012-2013 à 2015-2016 décrivent de façon détaillée les raisons à l'appui de mon opinion. Le gouvernement ne partage pas mon interprétation.

Sommairement, ces chapitres exposent que le gouvernement interprète qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires. Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, je constate que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Dès lors, les paiements de transfert sont autorisés lorsqu'une décision a été prise par le gouvernement de sorte qu'il n'a plus d'autre option réaliste que d'effectuer le transfert. Je considère donc qu'une dépense de subvention doit être comptabilisée dès que le gouvernement l'a autorisée au terme de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont engagé les dépenses admissibles donnant droit à cette subvention.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a publié en novembre 2014 un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert, en vue de l'aider à évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et de prendre connaissance des difficultés de mise en œuvre. Au terme de l'analyse des résultats et de discussions qu'il a tenues, le CCSP a conclu en juin 2016 que la norme est fondée sur les principes et que dans l'ensemble, elle remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication. Compte tenu de ses autres priorités, le CCSP a décidé que la mise sur pied d'un nouveau projet de modification de la norme n'est pas appropriée. Ainsi, à la lumière des informations additionnelles et de l'analyse publiées par le CCSP à la suite de son processus d'appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert, je suis toujours d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.

La vérificatrice générale du Québec,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA
Québec, le 19 octobre 2016

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)[1]

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Agence métropolitaine de transport (31 décembre 2015)	1 221 840	1 159 714	62 126	–	34 613	34 613	–
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (31 mars 2016)	184 969	123 047	–	(61 922)	(2 304)	(2 304)	–
Centre de recherche industrielle du Québec (31 mars 2016)	15 548	15 548	–	–	–	–	–
Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches (31 mars 2016)	364 041	364 041	–	–	–	–	–
Centre universitaire de santé McGill (31 mars 2016)	2 324 109	2 271 041	–	(53 068)	(2 528)	–	2 528
Collège Dawson (30 juin 2016)	63 729	63 729	–	–	–	–	–
Commission de la capitale nationale du Québec (31 mars 2016)	57 954	–	57 954	–	(5 296)	(5 296)	–
Commission scolaire de la Capitale (30 juin 2016)	261 719	261 719	–	–	–	–	–
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (30 juin 2016)	7 163	4 612	–	(2 551)	164	164	–
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (30 juin 2016)	52 262	25 625	–	(26 637)	1 102	–	(1 102)
Institut national de santé publique du Québec (31 mars 2016)	11 848	11 848	–	–	–	–	–
Musée d'art contemporain de Montréal (31 mars 2016)	4 685	1 831	–	(2 854)	(218)	(218)	–
Musée de la civilisation (31 mars 2016)	52 640	32 761	–	(19 879)	212	212	–
Musée national des beaux-arts du Québec (31 mars 2016)	48 285	43 116	5 169	–	(233)	(233)	–

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016.

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Régie des installations olympiques (31 octobre 2015)	91 130	89 630	1 500	–	147	147	–
Société de développement des entreprises culturelles (31 mars 2016)	15 527	17 186	–	1 659	(343)	(343)	–
Société de la Place des Arts de Montréal (31 août 2016)	104 880	104 473	407	–	1 208	–	(1 208)
Société des établissements de plein air du Québec (31 mars 2016)	112 378	109 291	3 087	–	(21)	(21)	–
Société des traversiers du Québec (31 mars 2016)	428 919	–	428 919	–	54 824	–	(54 824)
Société du Centre des congrès de Québec (31 mars 2016)	71 877	71 877	–	–	–	–	–
Société du Grand Théâtre de Québec (31 août 2016)	19 589	17 978	1 611	–	(931)	(931)	–
Société du Palais des congrès de Montréal (31 mars 2016)	222 185	166 616	55 569	–	(4 177)	(4 177)	–
Télé-Québec (31 août 2016)	47 894	34 302	–	(13 592)	(211)	(211)	–

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016.

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

Hiver 2017

CHAPITRE
3

Audits financiers

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

Agence du revenu du Québec
Commission de la construction du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Fonds du développement économique
Institut de la statistique du Québec
Réseaux de l'éducation
Retraite Québec
Société de l'assurance automobile du Québec
et Fonds d'assurance automobile du Québec

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public.

Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les paragraphes d'observations, les commentaires de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des audits et des suivis de recommandations

Nous présentons ci-dessous certains des principaux constats ressortant de nos travaux.

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires. Nous portons à l'attention de l'Assemblée nationale 13 opinions modifiées, 4 paragraphes d'observations et 4 commentaires de non-conformité inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant. Ces rapports ont été produits durant la période du 1er janvier au 31 décembre 2016. Les mentions découlent des travaux effectués par le Vérificateur général lors de l'audit d'états financiers ou ont été relevées au moment de l'exercice de son droit de regard et elles ont été jugées d'intérêt pour les parlementaires. Toutefois, certaines réserves portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert ainsi que les mentions formulées dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec et sur ceux des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont exposées dans d'autres chapitres du présent tome.

Fonds du développement économique. Au 31 mars 2016, nous n'étions pas en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants pour apprécier si la provision cumulée pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances aurait dû faire l'objet d'ajustements ; cette provision s'élevait à 243 millions de dollars. Notons que la valeur de ce type de prêts dans les états financiers était de 369 millions à cette date. Ainsi, une réserve a été formulée dans notre rapport de l'auditeur indépendant.

Réseaux de l'éducation. Les rapports des auditeurs indépendants délivrés durant la période du 1er janvier au 31 décembre 2016 comprennent 12 réserves, dont 9 concernent la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations et 3 portent sur d'autres problèmes comptables. Un paragraphe de non-conformité en lien avec la comptabilisation de subventions à recevoir du gouvernement est également présent dans le rapport de l'auditeur indépendant de deux organismes.

Suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec

Le tableau 1 présente l'état d'application des recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires formulés dans les rapports de l'auditeur indépendant des années antérieures et publiées dans nos rapports *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent chapitre les actions entreprises par les entités pour donner suite à ces recommandations.

Tableau 1 État d'application des recommandations

	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Recommandations appliquées	
Agence du revenu du Québec Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.	2009-2010
Fonds du développement économique Établir adéquatement sa provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public en effectuant notamment les actions suivantes : ■ revoir sa méthodologie en intégrant la notion d'actualisation afin d'évaluer adéquatement la valeur de recouvrement nette ; ■ obtenir des entreprises clientes des projections récentes des flux monétaires futurs relatifs aux redevances et les utiliser.	2015-2016
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.	2010-2011
Recommandations en cours d'application – Progrès insatisfaisants	
Fonds du développement économique Établir adéquatement sa provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public en effectuant notamment l'action suivante : ■ valider le caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes aux projections établies par les entreprises clientes afin de bien en évaluer les risques et documenter ce travail.	2015-2016
Institut de la statistique du Québec Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.	2014-2015

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires** 10

2.1 **Opinions modifiées** 10

Fonds du développement économique

Commentaires de l'entité auditée

Réseaux de l'éducation

2.2 **Paragraphes d'observations** 15

Commission de la construction du Québec

Retraite Québec

Société de l'assurance automobile du Québec et Fonds d'assurance automobile du Québec

2.3 **Commentaires de non-conformité à la loi** 17

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Institut de la statistique du Québec

Commentaires de l'entité auditée

Réseaux de l'éducation

2.4 **Suivi d'une recommandation** 20

Agence du revenu du Québec

Sigles 21

1 Mise en contexte

1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers consolidés du gouvernement, sur les états financiers des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certaines entités du réseau de la santé et des services sociaux et des réseaux de l'éducation.

2 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque leur est confié l'audit des états financiers :

- d'un organisme du gouvernement, lorsqu'un autre auditeur est nommé pour agir seul conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ;
- du bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public ou par un organisme du gouvernement, lorsque ce bénéficiaire est un organisme du réseau de la santé et des services sociaux ou des réseaux de l'éducation faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la loi.

3 Les résultats de chaque audit financier sont consignés dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers.

4 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but d'« obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives ». Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et l'information fournis dans les états financiers préparés par la direction. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives résultant de fraudes ou d'erreurs.

5 L'auditeur exprime une opinion non modifiée dans son rapport lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable. L'utilisation d'un libellé standard pour le rapport facilite la compréhension de ce dernier par l'utilisateur ainsi que l'identification des circonstances inhabituelles lorsqu'elles se présentent.

6 L'auditeur formule une opinion modifiée lorsqu'il conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives ou qu'il n'est pas en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives. Il y a trois possibilités : l'opinion avec réserve, l'opinion défavorable et l'impossibilité d'exprimer une opinion.

7 Une opinion avec réserve est formulée lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers. Ce type d'opinion est également utilisé lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées. Nous dénombrons 13 réserves dans les états financiers visés par le présent rapport. L'une des réserves concerne les états financiers du Fonds du développement économique (FDE) pour l'exercice clos le 31 mars 2016. De plus, les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2016 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation contiennent 12 réserves.

8 Un autre type d'opinion modifiée est l'opinion défavorable. Lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers, il doit exprimer ce type d'opinion. Aucun des rapports produits au cours de la dernière année ne comprend une opinion défavorable.

9 Par ailleurs, il arrive que l'auditeur doive indiquer qu'il lui est impossible d'exprimer une opinion, notamment lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées. Cette situation ne s'est pas produite en 2016.

10 Outre la formulation de l'une des opinions décrites ci-dessus dans son rapport, l'auditeur indépendant doit, lorsqu'il le juge nécessaire, attirer l'attention des utilisateurs des états financiers au moyen d'une mention additionnelle. Deux formes de mention sont prévues dans les NCA : le paragraphe d'observations et le paragraphe sur d'autres points. Ces mentions ne constituent pas une modification de l'opinion de l'auditeur.

11 Dans un paragraphe d'observations, l'auditeur traite d'un point qui fait l'objet d'une présentation ou d'une information appropriée dans les états financiers et qui revêt une importance telle qu'il est fondamental pour la compréhension des états financiers. Pour l'exercice clos le 31 décembre 2015, les rapports portant sur les états financiers des entités suivantes comprennent un paragraphe d'observations : le Régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec, administré par la Commission de la construction du Québec ; le Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités, administré par Retraite Québec ; la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et le Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ). Les paragraphes d'observations portant sur la substitution d'une entité par une autre et le regroupement d'entités ne sont pas présentés dans le présent chapitre.

12 Quant au paragraphe sur d'autres points, il s'agit d'un paragraphe dans lequel l'auditeur fait mention d'un ou de plusieurs points qui ne sont pas présentés dans les états financiers ou qui ne font pas l'objet d'information dans ceux-ci et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci. Aucun paragraphe sur d'autres points ne figure dans le présent rapport.

13 De plus, en vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général peut faire, dans son rapport de l'auditeur indépendant, tout commentaire qu'il juge approprié. De fait, des paragraphes de non-conformité à la loi ont été formulés pour l'exercice clos en 2016 des entités suivantes : le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, l'Institut de la statistique du Québec ainsi que deux entités des réseaux de l'éducation.

14 Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière peut être traitée dans les rapports qui présentent les résultats des audits de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que ceux qui présentent les résultats des audits de performance, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de l'audit ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

15 Les travaux qu'il effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée les déficiences importantes qu'il a notées. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé.

16 Chaque année, nos recommandations font l'objet d'un suivi. Nous présentons dans le présent chapitre notre conclusion quant au degré d'application des recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires dans les rapports de l'auditeur indépendant. Notre appréciation du degré d'application est établie de la façon suivante :

- Recommandation appliquée : les actions sont terminées et les principales lacunes sont corrigées.
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée : les principales actions sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

17 D'autre part, dans des circonstances exceptionnelles, nous renvoyons à plus tard l'évaluation du degré d'application d'une ou de plusieurs recommandations. Lorsque le suivi est reporté, nous ne présentons pas la ou les recommandations dans le tableau 1.

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Christine Roy
Directrice générale par intérim

Louise Carrier
Directrice principale d'audit

Yves Doré
Patrick Dubuc
Directeurs principaux d'audit

Audrey Lagueux
Annie Larivière
Sylvie Lenoir
Stéphanie Tremblay
Directrices d'audit

Nicolas Bougie
Christian Madore
Directeurs d'audit

2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires

18 Nous présentons dans les prochaines pages les opinions modifiées, les paragraphes d'observations et les commentaires de non-conformité qui découlent des travaux effectués par le Vérificateur général au cours de la dernière année en matière d'audit d'états financiers ou qui ont été relevés lors de l'exercice de son droit de regard et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

19 Les états financiers visés sont ceux pour lesquels le rapport de l'auditeur indépendant porte une date comprise dans la période du 1er janvier au 31 décembre 2016. Toutefois, les mentions formulées dans les rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités du réseau de la santé et des services sociaux sont présentées dans le chapitre 4 de ce tome. De plus, la réserve et les commentaires inclus dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec ainsi que certaines réserves formulées dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont exposés dans le chapitre 2.

2.1 Opinions modifiées

Fonds du développement économique

20 Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés du FDE pour l'exercice clos le 31 mars 2016. Pour une deuxième année consécutive, nos travaux nous ont amenés à exprimer une opinion modifiée sur ces états financiers.

21 Au 31 mars 2016, nous n'étions pas en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants pour apprécier si la provision cumulée pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances aurait dû faire l'objet d'ajustements ; cette provision s'élevait à 243 millions de dollars. Notons que la valeur de ce type de prêts dans les états financiers était de 369 millions à cette date.

22 Les prêts sous forme de contributions financières remboursables par **redevances** présentent des caractéristiques différentes de celles des prêts classiques. Ils sont autorisés, en général, au début d'un projet et ils financent une partie des dépenses liées à celui-ci. Par conséquent, les sommes sont versées graduellement en fonction des dépenses engagées par les entreprises clientes lors de la phase de recherche et développement du projet et les débours s'étalent sur plusieurs années.

Les redevances représentent en général un pourcentage des ventes futures des produits associés au projet et les versements débutent lors de la commercialisation des produits. Elles sont établies à partir des projections périodiques fournies par l'entreprise cliente.

Recommandations du Vérificateur général			
Établir adéquatement sa provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public en effectuant notamment les actions suivantes : ▪ **revoir sa méthodologie en intégrant la notion d'actualisation afin d'évaluer adéquatement la valeur de recouvrement nette.** ▪ **obtenir des entreprises clientes des projections récentes des flux monétaires futurs relatifs aux redevances et les utiliser.**			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	√		

23 À la suite de notre audit des états financiers au 31 mars 2015, nous avons notamment recommandé au FDE d'établir adéquatement sa provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances ; il lui fallait revoir sa méthodologie pour y intégrer la notion d'actualisation afin d'évaluer adéquatement la valeur de recouvrement nette et obtenir des entreprises clientes des projections récentes des flux monétaires futurs relatifs aux redevances et les utiliser.

24 Nous avons observé que le mode de calcul alors utilisé pour établir la provision ne prenait en compte aucune actualisation et que les projections des redevances prévues utilisées n'étaient pas les plus récentes.

25 Les progrès enregistrés relativement à ces éléments sont satisfaisants. En effet, le FDE a revu sa méthodologie de calcul de la provision pour pertes en considérant les projections récentes des flux monétaires futurs relatifs aux redevances obtenues des entreprises clientes et en y intégrant la notion d'actualisation afin d'évaluer adéquatement la valeur de recouvrement nette.

Recommandation du Vérificateur général			
Établir adéquatement sa provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public en effectuant notamment l'action suivante : ▪ **valider le caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes aux projections établies par les entreprises clientes afin de bien en évaluer les risques et documenter ce travail.**			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

26 Par ailleurs, nous avons également recommandé au FDE de valider le caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes aux projections établies par les entreprises clientes afin de bien en évaluer les risques et de documenter ce travail.

27 Ces projections servent à établir les flux de trésorerie futurs des redevances prévues, lesquels sont utilisés pour calculer la provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances.

28 Les progrès ont été jugés insatisfaisants à cet égard, ce qui a entraîné le maintien de notre réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants pour apprécier comment ont été établies ces projections. De plus, nous n'avons pu évaluer si la prise en compte d'autres facteurs économiques utilisés par la direction était appropriée.

29 Par conséquent, nous n'avons pu déterminer si la provision cumulée pour pertes de 243 millions de dollars au 31 mars 2016 aurait dû faire l'objet d'ajustements. De même, nous n'avons pu évaluer dans l'état consolidé de la situation financière l'incidence qu'il y aurait sur les postes Prêts, déduction faite de la provision cumulée pour pertes et Provision cumulée pour pertes recouvrable du gouvernement du Québec. Nous n'avons pas pu faire non plus l'évaluation dans l'état consolidé des résultats et de l'excédent cumulé lié aux activités des effets qu'il y aurait sur les postes Contribution du gouvernement du Québec au titre de la provision pour pertes et Provision pour pertes. En effet, les éléments probants appropriés pour y arriver étaient insuffisants. Notons que cette situation n'a aucune incidence sur les résultats de l'exercice ni sur l'excédent cumulé lié aux activités au 31 mars 2016, car le gouvernement du Québec assume les provisions pour pertes que le FDE comptabilise pour ses interventions financières. Ainsi, celui-ci comptabilise un revenu équivalant à la dépense pour ces provisions. Toutefois, cela a une incidence indéterminée sur le surplus annuel du gouvernement du Québec.

30 La nouvelle méthodologie adoptée est basée sur les projections des flux de trésorerie. Le FDE doit donc avoir une bonne compréhension des hypothèses sous-jacentes à ces projections afin de bien en évaluer les risques et de documenter adéquatement la raisonnabilité des hypothèses utilisées, ce qui lui permettra d'établir la provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances. Sans ce préalable, la prise en compte d'autres facteurs économiques actuellement utilisés devient arbitraire.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

Commentaires du Fonds du développement économique

« Le FDE analysera le caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes aux projections établies par les entreprises clientes et documentera cette analyse. »

Réseaux de l'éducation

31 Depuis l'inclusion des organismes publics des réseaux de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement et à la suite des modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général*, nous effectuons des travaux d'audit dans certains d'entre eux. En 2015-2016, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Commission scolaire de la Capitale, du Collège Dawson et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

32 Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres organismes des réseaux de l'éducation en examinant les rapports que ceux-ci produisent.

33 En 2015-2016, les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation contenaient 12 réserves (10 en 2014-2015).

34 Le tableau 2 présente la répartition de ces réserves dans les réseaux de l'éducation.

Tableau 2 Répartition des réserves dans les réseaux de l'éducation

Réseau	Date de fin d'exercice	Organismes par réseau (n^bre)	Réserves formulées en 2015-2016 (n^bre)
Commissions scolaires[1]	30 juin 2016	73	9[2]
Cégeps	30 juin 2016	48	1
Université du Québec et ses constituantes[3]	30 avril 2016	11	2
Total		**132**	**12**

1. Le réseau des commissions scolaires inclut 72 commissions scolaires ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.
2. Le rapport de l'auditeur indépendant d'une commission scolaire comportait 2 réserves (sur les 9 formulées).
3. Le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers consolidés de l'Université du Québec pour l'exercice clos le 30 avril 2016, qui regroupe l'Université du Québec et ses 10 constituantes, est exclu, car il n'a pas été délivré dans la période du 1er janvier au 31 décembre 2016.

35 Ces 12 réserves portaient sur les éléments suivants :

- non-comptabilisation de subventions à recevoir en lien avec le moment de l'autorisation des paiements de transfert (5 réserves) ;
- comptabilisation de subventions concernant les paiements de transfert comme revenus reportés, plutôt que dans les résultats de l'année (4) ;
- non-consolidation des états financiers d'une entité dans les états financiers d'une commission scolaire (1) ;
- comptabilisation inadéquate d'une subvention à recevoir conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre financier, les critères quant à la comptabilisation n'ayant pas été remplis en fin d'exercice (2).

2.2 Paragraphes d'observations

Commission de la construction du Québec

Régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec

36 Nous avons procédé à l'audit des états financiers du Régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec pour l'exercice clos le 31 décembre 2015. Les travaux d'audit nous ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur les états financiers du Régime. Cependant, le rapport de l'auditeur indépendant comprend un paragraphe d'observations concernant le non-respect de certaines dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

37 À la suite de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2001, de la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives*, nos rapports portant sur les états financiers du Régime pour les exercices clos du 31 décembre 2001 au 31 décembre 2015 comportaient une mention concernant le non-respect de certaines dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. De fait, les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite n'ont pas été appliquées au Régime depuis 2001. Selon la Commission, leur application aurait entraîné une augmentation de la cotisation patronale pour services passés de l'ordre de 2 dollars par heure travaillée en 2015, soit 2,255 dollars.

38 Lors de notre audit des états financiers du Régime pour l'exercice clos le 31 décembre 2015, nous avons reporté le suivi de notre recommandation à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie. En effet, la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées* entrait en vigueur le 1er janvier 2016. Celle-ci établit une nouvelle méthode de financement applicable aux régimes de retraite à prestations déterminées en remplaçant le financement selon l'approche de solvabilité par un financement axé sur la capitalisation pour les régimes à prestations déterminées qui sont visés. L'incidence des nouvelles dispositions législatives sera évaluée lors de l'audit des états financiers du Régime pour l'exercice clos le 31 décembre 2016.

Retraite Québec

Situation financière du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités

Retraite Québec est une nouvelle entité qui regroupe la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et la Régie des rentes du Québec (RRQ), depuis le 1er janvier 2016.

39 Notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités, administré par **Retraite Québec**, pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 comprend un paragraphe d'observations pour attirer l'attention du lecteur sur un risque de liquidité mentionné dans les états financiers de ce régime. En effet, les états financiers montrent que la caisse du régime sera épuisée en 2017 et qu'il n'y a aucune disposition précisant qui assumera le paiement des prestations lorsque l'actif sera épuisé. Cette situation nous avait aussi conduits à formuler un paragraphe d'observations portant sur les états financiers des exercices clos les 31 décembre 2013 et 2014.

40 Depuis notre dernier rapport, des dispositions législatives ont été adoptées afin d'assurer le paiement des prestations de ce régime. En effet, le 10 juin 2016, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* a été sanctionnée ; cette loi modifie la *Loi sur les régimes de retraite des maires et des conseillers des municipalités*.

41 De fait, les nouvelles dispositions permettent au gouvernement d'établir un régime de prestations supplémentaires qui assure le paiement des prestations acquises. Les sommes requises pour effectuer ces paiements seront prises en charge par certaines municipalités selon les pourcentages figurant dans le règlement qui instaure le Régime de prestations supplémentaires des maires et des conseillers des municipalités.

Société de l'assurance automobile du Québec et Fonds d'assurance automobile du Québec

42 Nos rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et du Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ) pour leur exercice clos le 31 décembre 2015 comportent chacun un paragraphe d'observations. Ceux-ci font état d'informations au sujet de l'incidence financière de la révision du partage des activités, y compris le transfert d'immobilisations, révision qui a été effectuée au cours de l'exercice par la SAAQ et le FAAQ.

2.3 Commentaires de non-conformité à la loi

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	√		

43 Le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec contrevient aux dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive puisqu'il présente un déficit cumulé dans ses états financiers depuis 2008-2009. En effet, l'existence de ce déficit cumulé signifie que le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait.

44 Toutefois, bien que la situation soit toujours non conforme au 30 juin 2016, elle s'est nettement améliorée. En effet, le surplus annuel établi au cours de l'exercice clos le 30 juin 2016 a permis de résorber une grande partie du déficit cumulé en raison de contributions additionnelles du ministère de la Culture et des Communications et d'une diminution des charges. Ainsi, nous considérons que les progrès accomplis en vue de régulariser la situation sont satisfaisants.

Institut de la statistique du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

45 En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, l'Institut ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations sont assumées. Or, les résultats déficitaires cumulés au 31 mars 2016, lesquels représentent 4 676 061 dollars, témoignent du fait que l'Institut a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait.

46 Ainsi, l'Institut n'a pas respecté l'article 38 de sa loi constitutive. Cette situation a donné lieu à un commentaire faisant état d'une non-conformité dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de l'Institut au 31 mars 2016.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

Commentaires de l'Institut de la statistique du Québec

« L'Institut de la statistique du Québec adhère à la recommandation du Vérificateur général et comprend l'importance accordée par le Vérificateur général au respect de l'article 38 de la loi. L'Institut poursuit la mise en œuvre de différentes mesures en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire pour l'exercice 2016-2017.

« Par ailleurs, selon l'article 2 de sa loi, l'Institut constitue le lieu privilégié de production et de diffusion de l'information statistique pour les ministères et organismes du gouvernement, sauf à l'égard d'une telle information que ceux-ci produisent à des fins administratives. Il est le responsable de la réalisation de toutes les enquêtes statistiques d'intérêt général.

« Or, plusieurs ministères et organismes du gouvernement font réaliser des enquêtes statistiques d'intérêt général par d'autres organisations privées ou universitaires, ce qui prive l'Institut des revenus autonomes nécessaires à l'atteinte de l'équilibre financier et, par conséquent, au respect de l'article 38 de sa loi constitutive. »

Réseaux de l'éducation

47 Tout comme l'an dernier, un paragraphe de non-conformité à la loi est présent dans le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers d'une université et d'un cégep. Ce paragraphe est en lien avec la comptabilisation de subventions à recevoir du gouvernement qui n'a pas été effectuée selon le traitement comptable prescrit dans la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*.

2.4 Suivi d'une recommandation

Agence du revenu du Québec

Biens non réclamés administrés par l'Agence

Recommandation du Vérificateur général			
Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

48 L'Agence est fiduciaire des biens non réclamés au sens des normes comptables. À ce titre, les états financiers de l'Agence pour l'exercice clos au 31 mars de chaque année doivent présenter, dans une note complémentaire, des données relatives aux biens non réclamés en date du 31 décembre précédant la fin de son exercice.

49 Le retard dans la production des états financiers relatifs aux biens non réclamés ne nous a pas permis l'an dernier d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés afin de déterminer si les données les concernant auraient dû être ajustées dans la note complémentaire des états financiers de l'Agence. Par conséquent, le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers de l'Agence au 31 mars 2015 comportait une réserve. Nous avions alors recommandé de nouveau à l'Agence de respecter le délai légal de production.

50 Au cours de l'exercice 2015-2016, l'Agence a rattrapé le retard concernant la production des états financiers des biens non réclamés. Notre recommandation est donc appliquée et le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de l'Agence au 31 mars 2016 ne comporte pas de réserve.

Sigles

Sigles

FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec	**NCA**	Normes canadiennes d'audit
FDE	Fonds du développement économique	**SAAQ**	Société de l'assurance automobile du Québec

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

Hiver 2017

CHAPITRE

4

Audits financiers

Réseau de la santé et des services sociaux

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Établissements du réseau de la santé et des services sociaux
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Faits saillants

Objectif des travaux

L'objectif de nos travaux d'audit concernant le réseau de la santé et des services sociaux est de nous assurer de la fiabilité de l'information financière produite par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les 34 établissements, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, certaines entités satellites et les fonds spéciaux.

Le présent chapitre comprend un suivi des recommandations présentées au MSSS dans le rapport *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2016, ainsi qu'une nouvelle recommandation résultant de nos travaux d'audit de l'exercice 2015-2016.

Il constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de nos travaux d'audit dans le réseau de la santé et des services sociaux.

De nouveau cette année plusieurs rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent une réserve. Au 31 mars 2016, il y avait 24 réserves relatives aux contrats de location d'immeubles conclus avec la Société québécoise des infrastructures, 6 réserves à l'égard de l'application de la norme sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations et 9 autres réserves sur divers problèmes.

Les directives du MSSS à l'égard de l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et de type familial (RI-RTF) n'étaient pas appliquées adéquatement par certains établissements au 31 mars 2016. Des pratiques différentes concernant l'inclusion des renouvellements d'ententes RI-RTF dans les obligations contractuelles ont été observées dans certains établissements, ce qui a eu pour effet de fausser la valeur des obligations contractuelles présentées en note dans les états financiers.

La comptabilisation des activités de recherche est inadéquate. Les pratiques comptables adoptées à cet égard par certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux ne sont toujours pas conformes aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), ce qui a pour effet de fausser le portrait de leurs états financiers.

La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, en vigueur depuis 16 ans, n'est toujours pas respectée par de nombreux établissements. Parmi les 34 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, 14 ont enregistré des déficits totalisant 87 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016. Plus des trois quarts d'entre eux présentaient également un budget déficitaire autorisé par leur conseil d'administration.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une nouvelle recommandation à l'intention du MSSS. Celle-ci est présentée ci-contre.

Le ministère a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à la recommandation.

Recommandation au ministère

1 **Prendre les mesures requises afin de s'assurer que les établissements appliquent adéquatement les directives concernant l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et les ressources de type familial.**

Suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec

Le tableau 1 présente l'état d'application des recommandations formulées au MSSS et publiées dans nos rapports des années antérieures intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent chapitre les mesures que le MSSS a prises pour donner suite à ces recommandations.

Tableau 1 État d'application des recommandations[1]

	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Recommandations appliquées	
Consolidation du réseau et audit du ministère Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.	2010-2011
Préciser ses directives, relativement à l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et de type familial, à l'égard des renouvellements d'ententes.	2015-2016
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux Prendre les mesures nécessaires afin que tous les intervenants impliqués déterminent de façon uniforme le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.	2012-2013
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	
Audit des entités du réseau Modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit.	2009-2010
Recommandations en cours d'application – Progrès insatisfaisants	
Audit des entités du réseau Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	2011-2012
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.	2013-2014
Consolidation du réseau et audit du ministère Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.	2010-2011
Activités de recherche S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.	2012-2013
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.	2003-2004
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.	2015-2016
Dossier Santé Québec S'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien : opérations, entretien, mise à jour, protection, etc., afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.	2012-2013

1. En 2010-2011, nous avions recommandé au ministère de déterminer dans quelle mesure les données non financières exigées dans le rapport financier annuel doivent être maintenues en mettant en perspective l'utilité aux fins de la gestion et les ressources nécessaires pour les produire, les cumuler et les transmettre. Cette recommandation fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans le chapitre 8 de ce tome.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Audit des entités du réseau** 12

2.1 **Portée et étendue des audits des entités du réseau** 12

2.2 **Réserves dans le rapport de l'auditeur indépendant** 13

Réserve commune

Réserves particulières

Suivi des mesures prises par le ministère

3 **Consolidation du réseau et audit du ministère** 21

3.1 **Identification et conciliation des opérations entre parties liées** 21

Décalage entre la comptabilisation des données des entités et celle du ministère

3.2 **Obligations contractuelles** 23

Renouvellement des ententes

Application des directives relatives à l'évaluation des obligations contractuelles

Recommandation

4 **Activités de recherche** 26

4.1 **Cadre normatif** 26

Revenus de recherche et résultats par projet

4.2 **Analyse du respect des normes comptables** 27

Comptabilisation des activités de recherche

5 ***Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*** 30

5.1 **Contexte** 30

5.2 **Résultats des travaux** 30

Conformité à la loi

Calcul du déficit aux fins de la loi

Approbation de budgets déficitaires

6 **Dossier Santé Québec** 33

Commentaires de l'entité auditée 35

Annexe et sigles 37

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Patrick Dubuc
Directeur principal d'audit

Daniel Martel
Directeur d'audit

Guillaume Bellemare
Claudia Blouin
Marie-Eve Boutin
Audrey Rochette
Josée Thiboutot

1 Mise en contexte

1 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2016, les sommes consacrées au secteur de la santé et des services sociaux représentaient 39 % des dépenses du gouvernement du Québec. Il s'agissait de la dépense la plus importante des activités gouvernementales.

2 Le tableau 2 met en perspective les dépenses du secteur de la santé et des services sociaux par rapport à celles du gouvernement pour les trois dernières années.

Tableau 2 Dépenses du secteur de la santé et des services sociaux *vs* dépenses du gouvernement

	2014	2015	2016
Dépenses du secteur (M$)	35 602	36 793	37 501
Dépenses du gouvernement (M$)	94 934	95 801	96 479
Proportion (%)	**37,5**	**38,4**	**38,9**

Source : Annexe 9 des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

3 En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général du Québec est responsable de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement. Pour assumer cette responsabilité et compte tenu de l'importance financière du secteur de la santé et des services sociaux, nous menons annuellement des travaux d'audit et nous nous appuyons également sur les travaux réalisés par des auditeurs externes auprès de diverses entités du réseau. Voici en quoi ont consisté principalement nos travaux au cours de la dernière année :

- audit des données financières du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de la consolidation des entités du réseau ;
- audit de deux établissements : le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches et le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) ;
- communication et échange d'informations avec les auditeurs indépendants d'autres entités du réseau ;
- analyse de points particuliers jugés à risque pour nos travaux d'audit ou d'intérêt pour ce chapitre.

4 Le présent chapitre comprend essentiellement un suivi des recommandations formulées au MSSS dans le rapport *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2016, ainsi que la présentation d'une nouvelle recommandation liée à l'audit de l'exercice 2015-2016.

5 Les sujets abordés sont :

- la portée et l'étendue des audits des entités du réseau ;
- les réserves incluses dans le rapport de l'auditeur indépendant ;
- la consolidation du réseau et l'audit du MSSS ;
- la comptabilisation des activités de recherche ;
- l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ;
- le Dossier Santé Québec (DSQ).

Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales

6 La *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* a considérablement modifié l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux.

7 Ainsi, depuis le 1er avril 2015, date de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi, le MSSS est responsable de 34 établissements publics de santé et de services sociaux, soit 13 centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), 7 établissements non fusionnés et 5 **établissements non visés par la loi**. À ces 34 établissements, s'ajoute la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. Auparavant, le MSSS chapeautait 16 autorités régionales (agences ou autres instances régionales) qui regroupaient à leur tour 180 établissements.

Les établissements non visés sont ceux situés sur le territoire où s'applique la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, un établissement de la Côte-Nord et le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.

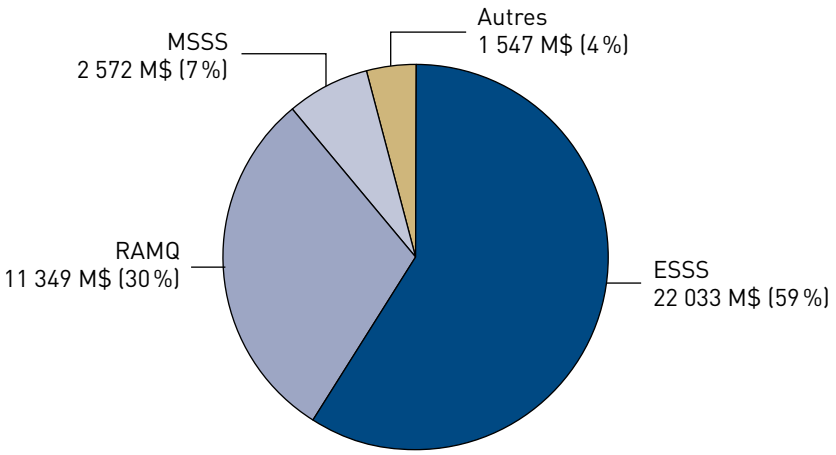
8 En raison de la restructuration importante du réseau, il n'était pas approprié de comparer, par entité, les constatations relevées au 31 mars 2016 avec celles des années antérieures. C'est le cas notamment en ce qui a trait au suivi des réserves formulées par les auditeurs indépendants et de la conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

Dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux

9 Nos travaux ont porté principalement sur les 34 établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que sur la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. Aux fins du présent chapitre, ils seront appelés les entités du réseau de la santé et des services sociaux. Au 31 mars 2016, les dépenses totales des entités du réseau de la santé et des services sociaux ont représenté un montant de 23 947 millions de dollars. Vous retrouverez en annexe les dépenses figurant à leurs états financiers respectifs.

10 Lorsqu'on applique, aux fins de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement, les ajustements de consolidation aux dépenses figurant aux états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux, les dépenses passent de 23 947 millions de dollars à 22 033 millions, soit 59 % des 37 501 millions de dépenses du secteur de la santé et des services sociaux. La figure 1 présente la répartition de ces dépenses.

Figure 1 Dépenses du secteur de la santé et des services sociaux pour l'année financière se terminant le 31 mars 2016



ESSS Entités du réseau de la santé et des services sociaux
RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

Responsabilités financières

11 Voici les principales responsabilités financières du MSSS et des entités du réseau de la santé et des services sociaux.

MSSS	■ Veiller à l'application de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* ■ Effectuer le suivi des ressources financières allouées aux entités ■ Élaborer le cadre normatif et la structure liés à la production de l'information financière par les entités ■ Définir et communiquer le mandat des auditeurs externes des entités ■ Mettre en place les contrôles assurant la qualité de l'information financière fournie par les entités ■ Compiler et traiter les données financières des entités aux fins de la consolidation des données du réseau dans les états financiers consolidés du gouvernement ■ S'assurer de la qualité de l'information fournie par les entités afin de répondre aux exigences du Contrôleur des finances du Québec en matière de consolidation des données du réseau dans les états financiers consolidés du gouvernement ■ Veiller à l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*
Entités du réseau de la santé et des services sociaux	■ Préparer et présenter fidèlement les états financiers contenus dans le rapport financier annuel dans le respect des Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) ■ Maintenir un système de contrôle interne pour s'assurer que toutes les opérations sont comptabilisées adéquatement et au moment opportun, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire de l'information financière et non financière fiable ■ Transmettre en temps opportun toute l'information financière demandée par le MSSS, notamment aux fins de la consolidation des données du réseau

2 Audit des entités du réseau

12 Cette section porte sur un problème lié au cadre normatif actuellement utilisé pour la production et l'audit de l'information financière présentée par les entités du réseau de la santé et des services sociaux dans leur rapport financier annuel. Elle fait aussi état des réserves formulées dans les rapports de l'auditeur indépendant qui découlent de nos travaux d'audit et de ceux des autres auditeurs externes.

2.1 Portée et étendue des audits des entités du réseau

13 Dans la préparation de leur rapport financier annuel, les entités du réseau de la santé et des services sociaux suivent les normes et les directives publiées par le MSSS, qui s'inspirent grandement des NCCSP.

14 Au cours des dernières années, les Normes canadiennes d'audit ainsi que les besoins d'information financière du MSSS ont grandement évolué. Toutefois, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et le *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux* n'ont pas été modifiés pour tenir compte de ces changements. La terminologie utilisée dans le règlement, adopté en 1984, s'éloigne sensiblement de ce qui est actuellement en usage dans la profession comptable. Cela prête à interprétation et crée de la confusion quant à la portée et à l'étendue des travaux d'audit à réaliser dans les entités du réseau de la santé et des services sociaux. Pour pallier ce problème, le MSSS formule annuellement des directives précisant les travaux demandés à l'auditeur.

15 À la fin de l'exercice financier 2015-2016, la mise à jour des dispositions législatives n'avait pas été effectuée. Toutefois, un projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2016 par le MSSS, lequel devrait permettre de régler cette situation.

16 Ainsi, en ce qui concerne la recommandation formulée en 2009-2010 à l'égard de la réglementation, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants. Toutefois, nous invitons le MSSS à poursuivre ses efforts afin d'apporter les correctifs requis.

Recommandation du Vérificateur général			
Modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	√		

2.2 Réserves dans le rapport de l'auditeur indépendant

17 Des travaux d'audit sont effectués annuellement par le Vérificateur général du Québec dans certaines entités du réseau de la santé et des services sociaux incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. À cet effet, nous avons audité les états financiers du CISSS de Chaudière-Appalaches ainsi que du CUSM pour l'exercice financier 2015-2016.

18 En plus de ces audits, nous avons obtenu, conformément aux Normes canadiennes d'audit, les conclusions des travaux effectués par les auditeurs indépendants dans les autres entités du réseau de la santé et des services sociaux les plus importantes, et ce, dans le cadre du mandat d'audit portant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

19 Les réserves sont présentées dans les prochains paragraphes. Elles sont tirées des 35 rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de l'exercice 2015-2016. L'une d'entre elles s'applique aux entités du réseau de la santé et des services sociaux ayant conclu des contrats de location avec la Société québécoise des infrastructures (SQI). Les autres sont des réserves particulières, propres au contexte de certaines entités.

Réserve commune

Immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures

20 Depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011, les contrats de location d'immeubles entre la SQI et les entités du réseau de la santé et des services sociaux sont comptabilisés comme des contrats de location-exploitation. Par conséquent, les immeubles concernés, ainsi que les dettes afférentes, ne figurent pas dans l'état de la situation financière de ces entités. Cette situation a amené les auditeurs à formuler une réserve dans leur rapport de l'auditeur indépendant.

21 Cette méthode comptable, prescrite par le MSSS, est en contradiction avec les exigences des NCCSP. En effet, selon ces normes, ces contrats devraient être comptabilisés comme des contrats de location-acquisition.

22 Le MSSS demande aux entités du réseau de la santé et des services sociaux de divulguer cette non-conformité aux NCCSP dans leurs notes complémentaires aux états financiers. Les instructions aux auditeurs prévoient également que ces derniers inscrivent une réserve à leur rapport d'auditeur. Cette réserve est considérée comme commune, car elle est issue d'une directive du MSSS.

23 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2016, les rapports de l'auditeur indépendant de 24 entités du réseau de la santé et des services sociaux présentaient une réserve relative aux contrats de location d'immeubles conclus avec la SQI. Cette réserve commune en est maintenant à sa sixième année d'existence et on ne dénote aucune amélioration.

24 Cette situation ne se répercute toutefois pas sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, puisque ce dernier apporte les ajustements nécessaires afin de comptabiliser correctement l'ensemble des immeubles des entités du réseau de la santé et des services sociaux loués auprès de la SQI.

Réserves particulières

25 Plusieurs rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers 2015-2016 des entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent une réserve, ce qui s'avère préoccupant puisque les états financiers ne présentent pas une image fidèle de la situation financière et des opérations de l'exercice de ces entités.

26 En excluant la réserve commune présentée précédemment, les rapports de l'auditeur indépendant exprimaient au moins une réserve particulière à l'endroit des états financiers au 31 mars 2016 de 13 des entités du réseau de la santé et des services sociaux, ce qui représente 37 % des entités.

27 La comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations est à l'origine de plusieurs des réserves particulières.

Paiements de transfert relatifs aux immobilisations

28 La norme sur les paiements de transfert fait toujours l'objet d'une divergence d'interprétation. Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec comprennent d'ailleurs une opinion avec réserve à cet effet. Le chapitre 2 du présent tome fournit des explications détaillées à ce sujet.

29 Les auditeurs indépendants des entités du réseau de la santé et des services sociaux ont aussi des opinions divergentes à ce sujet.

30 Pour l'exercice 2015-2016, des réserves liées à la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations ont été formulées par des auditeurs indépendants, dont le Vérificateur général du Québec, pour 6 des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux. Cela représente 17 % des rapports délivrés.

31 Les six entités du réseau de la santé et des services sociaux concernées par cette réserve au 31 mars 2016 sont les suivantes :

- CISSS de Chaudière-Appalaches ;
- CISSS de la Côte-Nord ;
- CISSS de la Montérégie-Centre ;
- CISSS du Bas-Saint-Laurent ;
- CIUSSS de la Capitale-Nationale ;
- CUSM.

Autres réserves particulières

32 Nous avons observé neuf autres réserves dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2016.

33 Les réserves d'autres natures présentées dans le tableau 3 figurent dans 26 % des rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux.

Tableau 3 Autres réserves particulières formulées au 31 mars 2016

Entité	Nature de la réserve
CISSS de la Montérégie-Centre CISSS de Laval	Comptabilisation inadéquate de contrats en mode partenariat public-privé (PPP)
Centre de santé Inuulitsivik Centre de santé Tulattavik de l'Ungava Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik	Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux
CISSS de Chaudière-Appalaches	Éléments probants insuffisants relativement à l'exhaustivité, la réalité et l'exactitude des obligations contractuelles
Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine	Comptabilisation injustifiée de revenus de recherche et des débiteurs afférents
Institut de Cardiologie de Montréal	Comptabilisation inadéquate des revenus reportés de paiements de transfert fédéraux perçus relativement aux immobilisations

34 Plusieurs des éléments présentés dans le tableau 3 ont un impact sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Toutefois, leur impact n'est pas significatif.

35 Dans les prochains paragraphes, nous présentons les éléments qui ont amené des auditeurs indépendants à inscrire des réserves dans leur rapport au 31 mars 2016.

CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de Laval

36 Auparavant présente dans les rapports de l'auditeur indépendant de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie et de celle de Laval, la réserve concernant la comptabilisation inadéquate des contrats conclus en mode PPP perdure dans le rapport de l'auditeur indépendant du CISSS de la Montérégie-Centre et du CISSS de Laval. Il s'agit de nouvelles entités du réseau de la santé et des services sociaux créées par la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* le 1er avril 2015.

37 Le chapitre 2 du présent tome détaille la situation.

Établissements du Nord-du-Québec et Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

38 Comme mentionné dans les rapports de l'auditeur indépendant délivrés au 31 mars 2016, les états financiers des **établissements du Nord-du-Québec** et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik présentent encore cette année des débiteurs importants qui ne sont pas confirmés par les tiers concernés. Cette situation perdure depuis plusieurs années.

Les établissements du Nord-du-Québec se composent du Centre de santé Inuulitsivik, du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava et du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.

39 La réserve porte sur des sommes substantielles que ces entités n'ont pas la certitude de recouvrer. Les auditeurs n'ont pu déterminer si des ajustements auraient dû être apportés aux montants en lien avec les revenus de subvention du MSSS, le surplus de l'exercice et les flux de trésorerie liés aux activités de fonctionnement de l'exercice terminé le 31 mars 2016.

40 Aucune somme n'a été encaissée au cours des dernières années relativement à ces débiteurs, et ceux-ci augmentent chaque année. Ils sont passés de 57,5 millions de dollars au 31 mars 2013 à 311,3 millions au 31 mars 2016. Il s'agit d'une augmentation considérable de plus de 400 % depuis les quatre dernières années. Le tableau 4 présente le détail de ces débiteurs.

Tableau 4 Détail des débiteurs non confirmés

Entité	Tiers concerné	31 mars (M$)			
		2013	2014	2015	2016
RRSSS du Nunavik	MSSS	29,1	50,8	71,5	95,8
Centre de santé Inuulitsivik	RRSSS du Nunavik	18,3	36,0	46,6	62,2
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava	RRSSS du Nunavik	10,1	24,7	31,1	47,1
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James	MSSS	–	–	70,0	106,2
		57,5	**111,5**	**219,2**	**311,3**

RRSSS Régie régionale de la santé et des services sociaux

41 Ces débiteurs concernent principalement le Programme des services de santé non assurés. Ce programme offre aux membres admissibles des Premières Nations et aux Inuits reconnus l'accès à divers soins et services, tels que les soins dentaires, les médicaments ainsi que les soins de la vue. Le MSSS a poursuivi ses discussions avec les entités concernées relativement au cadre administratif du Programme des services de santé non assurés. Actuellement, aucune entente n'est intervenue entre les parties.

CISSS de Chaudière-Appalaches

42 Présente l'an dernier dans notre rapport de l'auditeur indépendant du Centre de santé et de services sociaux (CSSS) Alphonse-Desjardins, la réserve concernant la non-exhaustivité des obligations contractuelles figure maintenant dans celui concernant le CISSS de Chaudière-Appalaches. En raison de la réorganisation du réseau de la santé au 1er avril 2015, le CSSS Alphonse-Desjardins a été fusionné avec d'autres établissements pour former le CISSS de Chaudière-Appalaches.

43 Lors de notre audit sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2016, nous nous sommes vus dans l'impossibilité d'obtenir des éléments probants, non seulement pour conclure à l'exhaustivité, mais également à la réalité et à l'exactitude de l'information relative aux obligations contractuelles. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les états financiers auraient dû faire l'objet d'ajustements à cet égard. Une réserve a donc été formulée dans notre rapport de l'auditeur indépendant à ce sujet.

44 Il est de la responsabilité du CISSS de Chaudière-Appalaches de prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer de détenir toute l'information à l'appui de ses données financières.

Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine

45 Les états financiers du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine comprennent un débiteur et un revenu de 10 millions de dollars pour des activités de recherche. Toutefois, comme aucune entente n'a été conclue à cet effet, les critères de comptabilisation dictés par les NCCSP ne sont pas respectés. Selon l'auditeur indépendant, les débiteurs et les revenus auraient dû être diminués de 10 millions au 31 mars 2016. Par conséquent, il a formulé une réserve dans son rapport.

46 Il convient de mentionner ici que cette dérogation ne figure pas aux états financiers consolidés du gouvernement du Québec, auxquels les corrections nécessaires ont été apportées.

Institut de Cardiologie de Montréal

47 Le rapport de l'auditeur indépendant de l'Institut de Cardiologie de Montréal présente une réserve relative à la norme comptable sur les paiements de transfert pour une deuxième année consécutive.

48 L'Institut a comptabilisé les subventions reçues du gouvernement fédéral afférentes aux acquisitions d'immobilisations à titre de revenus reportés au fonds d'immobilisations et les a amorties au même rythme que les immobilisations, comme cela est prévu dans le *Manuel de gestion financière* du MSSS. Selon l'auditeur, il s'agit d'une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert.

Suivi des mesures prises par le ministère

49 Depuis 2011-2012, nous recommandons au MSSS de fournir aux entités du réseau de la santé et des services sociaux toute l'information requise afin qu'elles puissent se conformer aux normes auxquelles elles sont assujetties pour la préparation de leurs états financiers.

50 Bien que la recommandation soit en cours d'application, au 31 mars 2016, les instructions fournies aux auditeurs indépendants par le MSSS comprenaient toujours certaines notions contraires aux NCCSP à l'égard des contrats de location conclus avec la SQI. Durant l'exercice 2015-2016, il n'y a eu aucune évolution concernant cette situation. Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à l'information devant être fournie aux entités sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Recommandation du Vérificateur général			
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

51 Depuis 2013-2014, nous recommandons également au MSSS d'effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs. Pour ce faire, le MSSS a implanté différentes mesures afin d'améliorer la situation et d'éliminer les réserves actuelles.

52 Le rapport financier annuel de chaque entité du réseau de la santé et des services sociaux comprend maintenant un tableau dans lequel elle doit rendre compte de l'état du suivi des réserves, des commentaires et des observations formulés par l'auditeur indépendant, afin d'en suivre l'évolution. Les tableaux produits par les entités sont analysés annuellement par le MSSS.

53 À la lumière de ces analyses, le MSSS tient ensuite des rencontres avec les entités pour discuter des points d'amélioration possibles ainsi que des différentes mesures à instaurer pour le prochain exercice financier. L'objectif est la mise en œuvre d'actions visant à régler les problèmes à l'origine des réserves formulées dans les rapports de l'auditeur indépendant.

54 Le MSSS a également ajouté au rapport financier annuel de l'exercice terminé le 31 mars 2016 un point au questionnaire à l'intention de l'auditeur indépendant. Ce point permet de s'assurer que les constats formulés dans les rencontres de l'exercice précédent sont bien considérés lors des travaux d'audit.

55 Certaines réserves particulières présentes au 31 mars 2015, autres que celles concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations, ne sont plus présentes au 31 mars 2016. Sur les 15 réserves particulières figurant dans les rapports de l'auditeur indépendant au 31 mars 2015 concernant 14 entités du réseau de la santé et des services sociaux, 7 ne sont plus présentes, 8 ont été maintenues et une nouvelle a été ajoutée au 31 mars 2016.

56 Malgré une certaine amélioration, on note encore neuf rapports de l'auditeur indépendant comprenant des réserves particulières, ainsi que six rapports avec une réserve sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations. Nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Recommandation du Vérificateur général			
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place des mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

3 Consolidation du réseau et audit du ministère

57 Les données financières des entités du réseau de la santé et des services sociaux **sont consolidées ligne par ligne** dans les états financiers consolidés du gouvernement. La consolidation est une opération complexe qui exige des données précises et fournies en temps opportun.

La consolidation ligne par ligne des données financières nécessite l'addition de chacune des lignes des différents postes des états financiers et l'élimination des opérations effectuées entre le MSSS, les établissements et les autres entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

58 Au cours des dernières années, des progrès ont été réalisés en ce qui a trait à l'identification et à l'élimination des opérations entre parties liées lors de la consolidation des données financières, ainsi qu'au regard de l'exhaustivité des obligations contractuelles. Néanmoins, certaines lacunes ciblées antérieurement sont toujours présentes. C'est le cas du décalage entre la comptabilisation par le MSSS et celle des entités du réseau de la santé et des services sociaux concernant une même opération. Il y a également des lacunes concernant l'évaluation des obligations contractuelles.

3.1 Identification et conciliation des opérations entre parties liées

59 Nous avions observé par le passé que les données contenues dans les états financiers des établissements comportaient plusieurs anomalies (données erronées, incohérentes ou non exhaustives). L'identification et la conciliation des opérations entre **parties liées** pour consolider les données du réseau de la santé et des services sociaux étaient une opération difficile pour le MSSS. De nombreux ajustements des données initiales fournies par les établissements étaient effectués par le MSSS afin de régulariser la comptabilisation de ces opérations.

Les parties liées sont des entités contrôlées directement ou indirectement par le gouvernement du Québec ou soumises à un contrôle conjoint ou commun.

60 Depuis quelques années, des pages du rapport financier annuel des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont prévues pour l'inscription distincte des soldes des opérations entre parties liées. Cela facilite leur identification et leur élimination aux fins de la consolidation.

61 Le MSSS a également fait des efforts pour conscientiser les entités à l'importance de bien identifier les opérations entre parties liées afin d'améliorer l'appariement de celles-ci lors de la consolidation. À titre d'exemple, le MSSS fournit de la rétroaction sur les problèmes rencontrés lors de l'exercice précédent dans une analyse financière officielle transmise à la direction de chacune des entités, il les appuie tout au long de la préparation de leurs états financiers et leur offre de la formation sur les principales modifications du rapport financier annuel.

62 Toutes ces actions ont permis au MSSS de simplifier le processus de consolidation, de concilier les soldes des opérations entre parties liées et d'effectuer adéquatement les écritures d'ajustement au 31 mars 2016. Ainsi, nous considérons que la recommandation formulée depuis 2010-2011 à l'égard de la conciliation des opérations entre parties liées est maintenant appliquée.

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

Décalage entre la comptabilisation des données des entités et celle du ministère

63 Chaque année, lors de la consolidation des données des entités du réseau de la santé et des services sociaux aux fins de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement, des écarts surviennent au moment de concilier certains revenus de ces entités avec les dépenses de subvention du MSSS.

64 Cette situation survient lorsque le MSSS confirme aux entités leur revenu dans l'année suivant celle où il enregistre sa dépense de subvention. Il comptabilise donc une dépense et un créditeur envers les entités sans les informer en temps opportun. Par conséquent, le revenu des entités et la dépense de subvention correspondante du MSSS ne sont pas enregistrés dans le même exercice financier, ce qui crée un décalage entre la comptabilisation des données des entités et celle du MSSS.

65 Depuis le 31 mars 2014, certains revenus de subvention comptabilisés par les entités du réseau de la santé et des services sociaux sont présentés dans une page distincte du rapport financier annuel. Cela facilite, entre autres, la conciliation des revenus des entités avec les dépenses de subvention du MSSS non comptabilisées dans le même exercice, ainsi que la préparation des écritures d'élimination nécessaires pour rectifier la situation aux fins de la consolidation.

66 Même si le MSSS fait des efforts afin de réduire ce décalage et que les créditeurs non signifiés aux entités du réseau de la santé et des services sociaux ont diminué de 17 % par rapport à l'exercice 2015, passant de 254 millions de dollars au 31 mars 2015 à 210 millions au 31 mars 2016, il n'en reste pas moins que les soldes demeurent importants et que des revenus ne sont pas inscrits aux états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux dans le bon exercice financier.

67 Une recommandation en ce qui a trait à la confirmation au moment opportun du montant des subventions octroyées aux entités du réseau de la santé et des services sociaux a été formulée en 2010-2011. Malgré les efforts accomplis, nous considérons que les progrès réalisés à cet égard sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Recommandation du Vérificateur général			
Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

3.2 Obligations contractuelles

Renouvellement des ententes

68 Au 31 mars 2015, nous recommandions au MSSS de préciser ses directives relativement à l'évaluation des obligations contractuelles envers les **ressources intermédiaires et les ressources de type familial (RI-RTF)**. Les directives en vigueur laissaient alors trop de latitude aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux quant aux critères à respecter pour considérer les renouvellements d'ententes dans les obligations contractuelles. Ainsi, ces obligations présentées en note dans les états financiers du gouvernement étaient surévaluées, car elles incluaient des renouvellements sans justificatif suffisant.

Une ressource intermédiaire est une personne physique ou morale, autre qu'un établissement public, qui procure à l'établissement une installation d'hébergement et un ou plusieurs services de soutien à l'assistance lui permettant de maintenir ou d'intégrer ses usagers à la communauté.

Les ressources de type familial englobent les familles d'accueil pour les enfants et les résidences d'accueil pour les adultes et les personnes âgées.

69 Au cours de l'exercice 2015-2016, le MSSS a précisé ses directives en conformité avec les NCCSP afin de permettre aux établissements de mieux évaluer si le renouvellement doit être inclus ou non dans la valeur des obligations contractuelles lorsque l'entente comporte une clause de renouvellement à l'échéance.

70 Selon cette directive, un renouvellement doit être considéré dans les obligations contractuelles présentées en note dans les états financiers des établissements lorsque l'entente actuelle se termine avant la fin de l'exercice financier subséquent et que la direction a une intention ferme de la renouveler à court terme.

71 À titre d'exemple, pour une entente d'un an renouvelable annuellement jusqu'à concurrence de 10 renouvellements, les obligations contractuelles devraient inclure une seule période de renouvellement. En effet, chaque année, la direction doit se demander si elle a l'intention de renouveler ou non l'entente. De plus, ce type d'entente comporte habituellement une clause de résiliation permettant à l'une des deux parties de mettre fin à l'entente dans un délai de 90 jours précédant son échéance.

72 Nous considérons que les directives du MSSS à l'égard de l'évaluation des obligations contractuelles et des renouvellements d'ententes RI-RTF étaient adéquates au 31 mars 2016 et que la recommandation formulée à ce sujet depuis 2015-2016 est maintenant appliquée.

Recommandation du Vérificateur général			
Préciser ses directives, relativement à l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et de type familial, à l'égard des renouvellements d'ententes.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

Application des directives relatives à l'évaluation des obligations contractuelles

73 En dépit des mesures prises par le MSSS, certains établissements n'avaient pas appliqué adéquatement les directives relatives à l'évaluation des obligations contractuelles envers les RI-RTF au 31 mars 2016. Des pratiques différentes concernant l'inclusion des renouvellements d'ententes RI-RTF dans les obligations contractuelles ont été observées dans certains établissements, ce qui a eu pour effet de fausser la valeur des obligations contractuelles présentées en note dans les états financiers.

74 Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer des écarts relatifs à l'inclusion de renouvellements d'ententes RI-RTF dans les obligations contractuelles. Certains établissements ne respectaient pas les directives du MSSS et étaient par conséquent non conformes aux NCCSP. Dans d'autres cas, les renouvellements n'étaient pas inscrits dans les obligations contractuelles alors qu'ils auraient dû l'être selon les directives du MSSS.

75 Ces observations nous amènent à formuler une nouvelle recommandation au MSSS à l'égard de l'application, par les établissements, des directives relatives à l'évaluation des obligations contractuelles envers les RI-RTF.

Recommandation

76 La recommandation suivante s'adresse au MSSS.

1 **Prendre les mesures requises afin de s'assurer que les établissements appliquent adéquatement les directives concernant l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et les ressources de type familial.**

4 Activités de recherche

77 Nous effectuons le suivi de l'application des normes comptables à l'égard de la comptabilisation des activités de recherche par les 19 établissements du réseau de la santé et des services sociaux sondés depuis 2012-2013. Lors de notre dernier suivi effectué à l'hiver 2016, une recommandation concernant la comptabilisation inadéquate des activités de recherche avait été réitérée au MSSS. Cette section présente le suivi des situations non conformes au 31 mars 2016, réalisé auprès des mêmes établissements. Il est à noter que seulement 15 établissements font l'objet de notre examen, puisque certains établissements ont été fusionnés à la suite de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux, le 1er avril 2015.

4.1 Cadre normatif

78 Les activités de recherche sont comptabilisées dans les activités accessoires, car elles correspondent à des services rendus en sus des activités essentielles à la réalisation de la mission de l'établissement.

79 Pour la comptabilisation des activités de recherche, les établissements se réfèrent au *Manuel de gestion financière* produit par le MSSS. Ce dernier s'inspire des NCCSP, notamment des chapitres portant sur le périmètre comptable (SP1300), les actifs et revenus affectés (SP3100), les paiements de transfert (SP3410) et de la note d'orientation sur les fonds et réserves (NOSP-4) du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*.

80 Les directives du *Manuel de gestion financière* du MSSS ont fait l'objet d'une mise à jour en mai 2015. Cette mise à jour avait pour but de clarifier la comptabilisation des activités de recherche, de favoriser l'uniformité de leur interprétation, d'améliorer leur application et ainsi de permettre une présentation adéquate de ces activités dans le rapport financier annuel.

Revenus de recherche et résultats par projet

81 La provenance des revenus de recherche influence le traitement comptable à appliquer. Les revenus de source gouvernementale doivent être constatés dans l'exercice au cours duquel ils ont été autorisés par le gouvernement et lorsque l'établissement a satisfait à tous les critères d'admissibilité. Toutefois, en présence de **stipulations** précises imposées par le gouvernement, les revenus sont inscrits dans les résultats au fur et à mesure que l'établissement respecte ces stipulations.

Les stipulations décrivent comment un établissement doit utiliser les ressources transférées ou les actions qu'il doit poser pour conserver la subvention. Si une modalité relative à la subvention est respectée après que le transfert a été effectué, il s'agit alors d'une stipulation.

82 D'autre part, si les revenus proviennent de source non gouvernementale (compagnies privées, fondations d'hôpitaux, universités privées, etc.), le *Manuel de gestion financière* du MSSS prévoit qu'ils doivent être comptabilisés dans les résultats de l'exercice au cours duquel ils sont utilisés aux fins prescrites en vertu d'une entente.

83 Ainsi, les sommes reçues avant que les stipulations aient été satisfaites ou avant qu'elles ne soient utilisées aux fins prescrites sont présentées à titre de revenus reportés.

84 Lorsque les sommes ont été utilisées aux fins prescrites, ou selon les stipulations, et qu'il subsiste un excédent des revenus sur les charges (ou des charges sur les revenus), celui-ci doit être constaté dans les résultats de l'exercice au cours duquel le projet s'est terminé. Toutefois, si l'entente initiale prévoit l'utilisation de l'excédent des revenus sur les charges, ou si une nouvelle entente est conclue entre les parties afin de prévoir l'utilisation à une fin déterminée de cet excédent, il est alors possible de comptabiliser un revenu reporté.

85 Par ailleurs, si ces ententes ne prévoient aucune affectation, les surplus découlant de projets terminés constatés dans les revenus peuvent être identifiés à l'avoir propre à titre d'**affectation d'origine interne** dans les états financiers. Ces surplus affectés doivent uniquement être utilisés dans le cadre de projets de recherche (démarrage de nouveaux projets et consolidation de projets en cours) de l'établissement.

Une affectation est d'origine interne lorsqu'elle est déterminée par l'établissement lui-même et fait l'objet d'une résolution du conseil d'administration.

4.2 Analyse du respect des normes comptables

86 Au 31 mars 2016, les pratiques comptables adoptées par certains établissements relativement aux activités de recherche n'étaient toujours pas conformes aux NCCSP.

Comptabilisation des activités de recherche

87 Le tableau 5 montre l'évolution des pratiques comptables non conformes concernant les activités de recherche dans les établissements ayant fait l'objet de notre analyse, entre les exercices financiers terminés au 31 mars 2015 et au 31 mars 2016.

Tableau 5 Évolution des pratiques comptables non conformes

Pratique comptable non conforme	Nombre d'entités	
	31 mars 2015[1]	31 mars 2016
Absence de comptabilisation par projet Cette situation ne permet pas d'établir l'excédent des revenus sur les charges (ou des charges sur les revenus) par projet pour transférer le solde aux résultats de l'exercice.	3	2
Utilisation de la comptabilité de caisse Les NCCSP exigent une comptabilité d'exercice. Ainsi, la comptabilité de caisse a une incidence sur le résultat de l'exercice en décalant certains revenus ou dépenses d'un exercice à l'autre.	6	6
Projets en cours déficitaires dont le solde est inscrit en réduction des revenus reportés Les déficits non récupérables des projets en cours doivent être inscrits dans les résultats de l'exercice et un actif devrait être inscrit lorsque les revenus du projet sont assurés au moyen d'une entente.	7	6
Inscription dans les revenus reportés de revenus destinés à l'ensemble des activités de recherche Les revenus perçus pour la vente de services relatifs aux coûts engendrés pour le soutien continu des divers projets de recherche ainsi que les sommes reçues pour les plateformes de recherche ne comportent aucune stipulation ou affectation prescrite en vertu d'une entente permettant l'inscription aux revenus reportés. Ceux-ci devraient donc être imputés aux résultats de l'exercice.	10	10
Solde de projets terminés inscrits dans les revenus reportés sans justificatifs Le solde des projets terminés doit être inscrit dans les résultats de l'exercice, sauf si les ententes prévoyaient une utilisation à une fin déterminée d'un surplus à l'expiration du projet.	7	7

1. Les données ont été traitées comme si les entités étaient fusionnées au 31 mars 2015.

Le solde de fonds correspond aux surplus (déficits) cumulés des exercices financiers.

88 L'affectation du **solde de fonds** à l'interne constitue une bonne pratique pour permettre l'utilisation des surplus des projets de recherche terminés pour d'autres projets de recherche. Cette approche gagne en popularité, mais des efforts restent à faire.

89 Globalement, la situation des établissements analysés n'a guère évolué. En effet, malgré certaines améliorations au 31 mars 2016 à la suite de la diffusion par le MSSS de nouvelles directives applicables pour l'exercice 2015-2016, la comptabilisation des activités de recherche n'est toujours pas conforme aux NCCSP à plusieurs égards.

90 Une recommandation à l'égard de la comptabilisation des activités de recherche a été formulée en 2012-2013. Nous considérons que les progrès réalisés au cours de l'exercice 2015-2016 sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

5 Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

5.1 Contexte

91 Depuis l'exercice 2000-2001, en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, les établissements de santé et de services sociaux ont l'obligation de maintenir l'équilibre entre leurs revenus et leurs dépenses au cours de l'exercice financier. Il leur est aussi interdit de terminer leur exercice financier avec un résultat déficitaire.

92 Depuis l'exercice 2013-2014, le budget initial approuvé par le conseil d'administration des établissements est présenté dans leurs états financiers. Ce budget doit aussi être en équilibre, comme le prévoit la loi. Dès que le conseil d'administration anticipe un déficit budgétaire pour l'établissement, il doit ajuster le budget initial et préparer un plan de redressement qui est soumis au ministre pour approbation.

5.2 Résultats des travaux

Conformité à la loi

93 En 2003-2004, nous avions recommandé au MSSS de poursuivre ses efforts afin que les établissements se conforment à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Après 16 ans d'application de la loi, les résultats financiers annuels de plusieurs établissements étaient encore déficitaires au 31 mars 2016.

94 Dans ses directives données aux établissements, le MSSS précise quel surplus ou déficit annuel inscrit dans leurs états financiers doit être pris en compte pour évaluer leur respect de la loi. Il s'agit du surplus ou du déficit total établi selon les NCCSP, ce qui correspond au cumul des résultats du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations.

95 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2016, 14 établissements affichaient un déficit, 19 un surplus et un était en équilibre. Par conséquent, 41 % des établissements ne respectaient pas la loi, pour un déficit de l'exercice totalisant 87 millions de dollars (117 millions pour 2015). Notons qu'en considérant les résultats financiers des établissements du réseau de la santé et des services sociaux qui affichaient un surplus, l'effet net pour l'ensemble des établissements représentait un déficit de 33 millions pour l'exercice terminé le 31 mars 2016 (37 millions pour 2015).

96 Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à la conformité à la loi sont insatisfaisants et nous réitérons au MSSS la recommandation formulée depuis 2003-2004.

Recommandation du Vérificateur général			
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

Calcul du déficit aux fins de la loi

97 Les pratiques divergentes ont diminué de manière importante dans le réseau à la suite des efforts de communication du MSSS à propos des données à prendre en compte pour l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

98 Au 31 mars 2016, les notions permettant d'évaluer adéquatement la conformité à cette loi ont été bien comprises et appliquées par les divers intervenants dans la grande majorité des situations. Des 14 établissements affichant un déficit annuel pour le total des deux fonds (fonds d'exploitation et fonds d'immobilisations) pour l'exercice terminé le 31 mars 2016, un seul a quand même indiqué avoir respecté la loi. Par ailleurs, deux auditeurs n'ont pas soulevé leur non-conformité à la loi.

99 Tous les efforts nécessaires ont été effectués par le MSSS afin d'uniformiser les pratiques dans le réseau. Ainsi, nous considérons que la recommandation formulée depuis 2012-2013 est maintenant appliquée, et nous invitons le MSSS à poursuivre ses efforts auprès des quelques intervenants qui évaluent toujours de façon inadéquate la conformité à la loi.

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les mesures nécessaires afin que tous les intervenants impliqués déterminent de façon uniforme le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

Approbation de budgets déficitaires

100 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte que le conseil d'administration d'un établissement adopte un budget dans lequel les dépenses et les revenus sont en équilibre. Malgré cette exigence, les états financiers au 31 mars 2016 de plusieurs établissements présentent un budget déficitaire.

101 Depuis 2013-2014, le budget initial approuvé par le conseil d'administration doit être présenté dans l'état des résultats des états financiers des établissements.

102 Au 31 mars 2016, bien que la loi exige l'adoption d'un budget en équilibre par le conseil d'administration, 19 établissements ont présenté un budget déficitaire dans leurs états financiers totalisant près de 71 millions de dollars. Parmi ces 19 établissements, 11 ont également réalisé un excédent des dépenses sur les revenus dans leurs états financiers.

103 Une recommandation portant sur l'adoption de budgets déficitaires a été formulée en 2015-2016. Toutefois, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

6 Dossier Santé Québec

104 Le **Dossier Santé Québec (DSQ)** représente un investissement important pour le secteur de la santé et des services sociaux. Les décisions relatives à son développement et à son déploiement relèvent du MSSS, mais les actifs et leur financement sont répartis et comptabilisés dans six entités du secteur.

Le DSQ a pour but de rendre accessibles électroniquement, aux professionnels de la santé habilités, certains renseignements cliniques pertinents pour le suivi et la prise en charge des patients, quel que soit le lieu où la personne reçoit des services de santé au Québec.

105 Ces actifs sont utilisés par les entités dans le cadre de leur mission visant à rendre des services à de nombreux intervenants du secteur de la santé et des services sociaux.

106 La dispersion dans six entités des actifs composant le DSQ ne favorise pas une bonne gestion ni une reddition de comptes adéquate. En effet, les gestionnaires des entités pour lesquelles des actifs du DSQ ont un impact sur leurs états financiers ne sont pas responsables de la totalité des décisions de gestion relatives à ces actifs. Cette situation complexifie également le suivi des divers projets réalisés ainsi que de leurs coûts.

107 Il est donc difficile d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs. Les entités devraient comptabiliser dans leurs états financiers un actif et son financement uniquement lorsqu'elles bénéficient de son plein potentiel de services.

108 Nous présentons à la page suivante une liste des projets liés au DSQ et des six entités qui en sont propriétaire depuis le 1er avril 2015, soit la date d'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*.

Projets liés au DSQ	Propriétaire depuis le 1er avril 2015
■ Registre des consentements ■ SécurSanté ■ Médicaments ■ Registre des intervenants et des usagers ■ Services de gestion des consentements ■ Adaptation de la CAIS à SécurSanté ■ CAIS	RAMQ
■ Santé publique (Panorama)	INSPQ
■ Imagerie diagnostique ■ Laboratoires et Dossier de santé électronique ■ Réseau de services intégrés pour les personnes âgées (RSIPA) ■ Plan d'évaluation des bénéfices	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
■ Télésanté	CIUSSS de la Capitale-Nationale
■ IPM	CIUSSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean
■ IPM	CISSS de Laval

CAIS Couche d'accès à l'information de santé
INSPQ Institut national de santé publique du Québec
IPM Index patients-maître
RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

109 Une recommandation portant sur la propriété et la gestion des actifs du DSQ a été formulée en 2012-2013. Au cours de l'exercice 2015-2016, il n'y a eu aucune nouvelle orientation de la part du MSSS à cet égard. Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien : opérations, entretien, mise à jour, protection, etc., afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Audit des établissements du réseau.** Les modifications inscrites au projet de loi nº 123 : *Loi modifiant diverses dispositions dans le domaine de la santé et des services sociaux*, présenté à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2016, permettront de régulariser la situation concernant le mandat des auditeurs indépendants.

« Au cours de l'exercice 2017-2018, le MSSS prévoit réactiver la démarche entreprise en 2013-2014 permettant de régulariser la réserve à l'égard des contrats de location d'immeubles conclus avec la SQI. Toutefois, il importe de réitérer qu'à la suite d'ajustements apportés centralement, cette réserve n'a pas d'incidence sur la fidélité des états financiers du gouvernement.

« Le MSSS poursuivra ses efforts afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données présentées dans les rapports financiers annuels. Toutefois, il importe de préciser que parmi les quinze réserves particulières pour les treize entités touchées, quatre réserves concernent les services de santé assurés et non assurés (SSANA) relatifs aux régions nordiques et que six concernent celles relatives au paiement de transferts au regard des immobilisations. Il ne reste que cinq réserves particulières (soit moins de 14 % [5/35]), dont l'une ne requiert pas de correction de la part de l'établissement.

« **Décalage entre la comptabilisation des données des entités et celle du ministère.** Le MSSS poursuivra ses efforts afin d'estimer le plus justement possible les comptes à payer de fin d'année. Le « Décalage entre la comptabilisation des entités du réseau de la santé et des services sociaux et celle du MSSS » évoqué s'explique en grande partie par les provisions inscrites par le MSSS en fin d'exercice concernant des sommes à payer pour l'exercice courant alors que l'information sur les montants exacts par établissement n'est pas disponible en raison, par exemple, de redditions de comptes à effectuer. De plus, le MSSS a mis en place un processus par lequel les directions générales devront reconfirmer les comptes à payer requis, à la suite de la fermeture de l'exercice, en fonction des nouvelles données disponibles ou des analyses effectuées. Le cas échéant, des radiations seront effectuées aux livres du MSSS.

« **Obligations contractuelles.** À la suite de la collecte d'informations additionnelles effectuée par le MSSS auprès de certains établissements, il s'est avéré, dans certains cas, une évaluation inadéquate des périodes de renouvellement. Par contre, dans d'autres cas, cette validation a permis de déterminer que l'évaluation effectuée par l'établissement était conforme. Le MSSS assurera un suivi auprès des établissements et des cabinets d'audit afin de les sensibiliser à la problématique soulevée.

« **Activités de recherche.** Le MSSS poursuivra ses efforts afin que les établissements comptabilisent adéquatement les activités de recherche en conformité avec les normes établies.

« ***Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.** Le MSSS a poursuivi ses efforts tout au cours de l'exercice afin d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux. Il importe de souligner qu'en considérant uniquement les résultats des établissements déficitaires, le déficit annuel est passé de 117,2 millions de dollars en 2014-2015 à un montant de 87,3 millions pour l'exercice terminé le 31 mars 2016 (soit une baisse de 25,5 %). Tout au long de l'exercice 2015-2016, des rencontres ont eu lieu avec les établissements en vue d'assurer le respect de l'équilibre budgétaire, tout en préservant l'accessibilité aux services requis par la population. De ces travaux a découlé la mise en place de près d'une quinzaine de nouveaux plans d'équilibre budgétaire sanctionnés par le MSSS. Nous vous rappelons que les résultats avant consolidation aux comptes publics du gouvernement 2015-2016 présentent un déficit de 33 millions de dollars pour l'ensemble des établissements publics.

« Au cours de l'exercice 2016-2017, le MSSS a émis de nouvelles directives aux établissements (circulaire 2016-003) afin que les budgets adoptés par les conseils d'administration et transmis au MSSS soient en équilibre. Cela s'est traduit par l'ajout d'information au budget détaillé à l'égard de mesures de redressement à être approuvées par le MSSS. De plus, les établissements devront refléter dans leur rapport financier annuel ces budgets, lesquels comprendront le montant inscrit à l'égard de mesures de redressement approuvées par le MSSS.

« **Dossier Santé Québec.** Le ministère étudie actuellement diverses options dont l'objectif est de simplifier le volet administratif et de soutien, et de permettre de faire le lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs. Le tout pour les actifs informationnels en développement ou à développer. »

Annexe et sigles

Annexe Dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux pour l'exercice terminé le 31 mars 2016

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
DSQ	Dossier Santé Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
PPP	Partenariat public-privé
RI-RTF	Ressources intermédiaires et ressources de type familial
SQI	Société québécoise des infrastructures

Annexe Dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux pour l'exercice terminé le 31 mars 2016

Entité	Dépenses (M$)
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	1 376
CIUSSS de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke	1 357
Centre universitaire de santé McGill[1]	1 335
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	1 291
CIUSSS de la Capitale-Nationale	1 225
Centre hospitalier universitaire de Québec – Université Laval	1 209
CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal	1 190
CISSS des Laurentides	1 122
Centre hospitalier de l'Université de Montréal	1 010
CISSS de la Montérégie-Est	957
CISSS de Chaudière-Appalaches[1]	940
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal	929
CISSS de Lanaudière	899
CISSS de la Montérégie-Centre	854
CIUSSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean	834
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	830
CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal	820
CISSS de l'Outaouais	811
CISSS de la Montérégie-Ouest	741
CISSS de Laval	727
CISSS du Bas-Saint-Laurent	659
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	489
Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine	450

1. Les états financiers de cette entité ont été audités par le Vérificateur général.

Entité	Dépenses (M$)
CISSS de la Côte-Nord	366
CISSS de la Gaspésie	327
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec – Université Laval	293
Institut de Cardiologie de Montréal	227
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James	221
Centre de santé Inuulitsivik	109
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava	85
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik	77
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James	69
Institut Philippe-Pinel de Montréal	59
CISSS des Îles	53
CLSC Naskapi (Côte-Nord)	6
Total des dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux	**23 947**

CLSC Centre local de santé communautaire

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

Hiver 2017

CHAPITRE

5

Audit particulier (partie 1)

Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande du Conseil du trésor formulée le 24 mai 2016.

Les résultats de cet audit seront publiés dans deux rapports distincts. Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Nous voulions nous assurer que les mécanismes en place permettent une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère.

Le second rapport, qui sera déposé ultérieurement, présentera nos conclusions à l'égard du deuxième objectif de l'audit. Il nous permettra d'évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion, de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficience et l'économie.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) et portant sur le premier objectif de l'audit.

Le ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle. Malgré les actions qu'il a mises en œuvre depuis 2009, il fait encore l'objet de critiques en la matière.

La structure de fonctionnement du ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus.

Le ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Il n'a donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus. Pourtant, cela lui permettrait de mieux déterminer les contrôles nécessaires et de ne pas alourdir indûment le processus.

Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le ministère a porté une attention insuffisante à l'efficience du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.

Le ministère a déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui ont été formulées dans de nombreux rapports ; toutefois, cela n'a pas été effectué de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence des actions.

La haute direction n'a pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. De plus, des ajustements seront nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle. Au cours des cinq dernières années, la fréquence des rencontres a été inférieure à ce qui était demandé. De plus, le comité ne s'est pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MTMDET. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée et l'ex-sous-ministre du MTMDET, qui a été en poste durant la plus grande partie de la période couverte par nos travaux, ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.**
2. **Renforcer l'expertise dans les domaines clés de la gestion contractuelle afin que le processus soit efficient et efficace et, pour ce faire, veiller à ce que les intervenants soient en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.**
3. **Mettre en place une méthode de gestion des risques structurée pour déterminer les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et éviter d'alourdir indûment le processus.**
4. **Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficience et l'efficacité du processus de gestion contractuelle.**
5. **Obtenir, de façon régulière et en temps opportun, de l'information de gestion par territoire en matière de gestion contractuelle pour surveiller l'efficience et l'efficacité du processus et s'assurer du respect des règles établies.**
6. **Renforcer la coordination de la mise en œuvre des actions visant à répondre aux recommandations découlant des rapports et en faire un suivi adéquat afin d'assurer la correction des lacunes liées au processus de gestion contractuelle.**
7. **Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer :**
   - **qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ;**
   - **qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ;**
   - **qu'elle effectue les ajustements nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.**
8. **Voir à ce que le comité d'audit interne joue pleinement son rôle, notamment s'assurer qu'il veille au respect des normes applicables aux activités d'audit interne.**
9. **S'assurer que l'audit interne respecte les normes applicables à ses activités, entre autres en ce qui concerne la planification de ses travaux, la communication des résultats et l'évaluation de sa performance.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de l'audit** 10

2.1 **Structure de fonctionnement** 11

2.2 **Gestion des risques** 17

2.3 **Portée des contrôles** 18

2.4 **Cohérence des actions** 21

2.5 **Acteurs de gouvernance** 22

Haute direction

Comité d'audit interne

Audit interne

2.6 **Recommandations** 27

Commentaires de l'entité auditée 29

Annexes et sigles 35

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Alain Fortin
Directeur principal d'audit

Janique Lambert
Directrice d'audit
et responsable de mission

Moisette Fortin
Directrice d'audit

Mathieu Bédard
Éric Chamberland
Marie-France Dubuc
Marie-Pier Germain
Catherine Labbé
Simon Tremblay

1 Mise en contexte

Gestion contractuelle

1 Le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) a pour mission d'assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec. Sa vision consiste à être un leader de la mobilité durable et de l'électrification des transports dont l'expertise, la rigueur et la transparence sont au service de la population.

2 Afin d'accomplir sa mission, le ministère réalise des projets de construction et d'amélioration du réseau routier et procède à son entretien. L'attribution de contrats fait partie des outils essentiels qui sont utilisés par le MTMDET, tant pour construire et entretenir des routes ou des ponts que pour assurer le déneigement. Le processus de gestion contractuelle concerne toutes les directions du ministère, que ce soit les directions centrales ou celles situées dans les territoires. Il comporte plusieurs étapes, notamment les suivantes :

- la définition des besoins et l'estimation des coûts ;
- l'élaboration des documents d'appel d'offres ;
- la sollicitation des fournisseurs ;
- la sélection du fournisseur ;
- l'établissement du contrat ;
- le suivi du contrat ;
- l'évaluation du rendement du fournisseur ;
- la publication des renseignements dans le système électronique d'appel d'offres.

3 Parmi les ministères et les organismes publics, le MTMDET est le plus important donneur d'ouvrage. En 2015-2016, il a attribué 3 038 contrats de 25 000 dollars et plus, qui ont totalisé plus de 1,6 milliard de dollars ; 71 % de la valeur de ces contrats est liée à des travaux de construction et 12 %, à des services professionnels (tableaux 1 et 2).

Tableau 1 Modes de sollicitation des contrats de 25 000 dollars et plus

	2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	Nbre	Valeur (k$)	Nbre	Valeur (k$)	Nbre	Valeur (k$)
Appel d'offres public	1 292	1 534 559	1 396	2 757 830	1 422	1 283 758
Appel d'offres régionalisé[1]	1 313	240 122	1 271	205 772	1 174	142 866
Appel d'offres sur invitation	288	16 292	210	11 576	179	9 280
Gré à gré	304	129 696	342	136 308	263	166 091
Total	**3 197**	**1 920 669**	**3 219**	**3 111 486**	**3 038**	**1 601 995**

1. Un appel d'offres régionalisé s'adresse uniquement aux fournisseurs ayant un établissement dans la région mentionnée dans l'avis d'appel d'offres.

Tableau 2 Catégories de contrats de 25 000 dollars et plus

	2013-2014			2014-2015			2015-2016		
	Nbre	Valeur		Nbre	Valeur		Nbre	Valeur	
		k$	%		k$	%		k$	%
Construction[1]	864	1 365 198	71	864	2 587 511	83	878	1 131 560	71
Services professionnels[2]	1 466	318 832	17	1 386	251 506	8	1 280	196 588	12
Services techniques[3]	474	85 964	4	624	145 334	5	549	122 862	8
Approvisionnement[4]	393	150 675	8	345	127 135	4	331	150 985	9
Total	**3 197**	**1 920 669**	**100**	**3 219**	**3 111 486**	**100**	**3 038**	**1 601 995**	**100**

1. La construction peut comprendre la réfection et la construction de routes et de ponts, le marquage de chaussées, l'installation de signalisation routière, le terrassement et le gravelage.
2. Les services professionnels ont trait notamment à l'ingénierie, à l'arpentage et aux technologies de l'information.
3. Les services techniques concernent, entre autres, le déneigement et le déglaçage des routes, la location de machinerie lourde avec opérateur et l'entretien ménager.
4. L'approvisionnement comprend essentiellement des biens en lien avec la mission du MTMDET ou avec des activités ou des travaux liés à la construction et à l'entretien du réseau routier, comme des granulats concassés, des tuyaux, des enrobés, des produits de déglaçage, des systèmes d'éclairage, de l'équipement de signalisation et des glissières de sécurité.

4 Parmi l'ensemble des contrats, la majorité est liée aux besoins qui sont exprimés dans les territoires. En 2015-2016, c'était le cas de 90 % des 3 038 contrats de 25 000 dollars et plus, soit 89 % de la valeur de ces contrats. Des étapes importantes relatives à la gestion contractuelle sont donc décentralisées.

Encadrement

5 Le gouvernement a mis en place un encadrement législatif et réglementaire qui vise à établir des normes relatives aux aspects importants du processus de gestion contractuelle.

6 Les contrats du MTMDET sont donc régis par cet encadrement. Celui-ci comprend notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics,* la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, la réglementation sur les contrats liés à l'approvisionnement, à la construction, aux services et aux technologies de l'information de même que les directives et les politiques en matière de gestion contractuelle du Conseil du trésor. De plus, le ministère élabore des directives et des procédures en lien avec cet encadrement.

7 La *Loi sur les contrats des organismes publics* vise à promouvoir les principes fondamentaux suivants :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ;
- la transparence dans les processus contractuels ;
- le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ;
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes, lesquelles comportent notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ;
- la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ;
- la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Rôles et responsabilités

8 Le MTMDET est sous la responsabilité d'un ministre. Le sous-ministre est chargé de la gestion administrative du ministère, avec l'appui du comité de gestion.

9 Le ministère réalise ses activités décentralisées dans 13 territoires. Ceux-ci comprennent 11 directions territoriales et 1 bureau de coordination, qui relèvent chacun d'un directeur, et, pour la région métropolitaine de Montréal, une direction générale adjointe et une autre pour le projet Turcot, qui relèvent chacune d'une sous-ministre adjointe. Chacun des dirigeants des 13 territoires gère le travail des ingénieurs et des techniciens des travaux publics, lesquels préparent divers projets, en font le suivi et rendent des comptes à cet égard. Ces dirigeants sont également responsables des ressources qui travaillent à l'exploitation du réseau routier et des équipes de soutien à la gestion.

10 Par ailleurs, certaines activités sont centralisées, comme l'élaboration des normes, des directives et des procédures ministérielles, la surveillance des marchés, l'observation des règles contractuelles, le choix des projets qui seront réalisés dans les territoires et la reddition de comptes.

11 Les principaux rôles et responsabilités des intervenants des différentes directions en matière de gestion contractuelle sont détaillés à l'annexe 2.

Mission d'audit

12 Le 24 mai 2016, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'effectuer un audit particulier portant sur la conformité du processus de gestion contractuelle du MTMDET à l'égard des dossiers traités par Mme Annie Trudel, consultante, et de l'information qu'elle a colligée dans le cadre de son mandat, lesquels ont été transmis à l'Unité permanente anticorruption le 10 mai 2016, ainsi que sur tout autre élément que le Vérificateur général jugera pertinent d'auditer.

13 Les résultats de l'audit particulier seront publiés dans deux rapports distincts. Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Nous avons vérifié si les mécanismes en place permettent une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère.

14 Le second rapport, qui sera déposé ultérieurement, présentera nos conclusions à l'égard du deuxième objectif de l'audit. Il nous permettra d'évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion, afin de veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficience et l'économie.

15 Les deux rapports pourront, par le fait même, répondre à la demande du Conseil du trésor, qui est de vérifier la conformité du processus de gestion contractuelle du ministère. Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues et analysé divers documents concernant les directives et les procédures ministérielles, les rôles et les responsabilités des intervenants, la gestion des risques, les plans d'action et l'information de gestion. Nous avons également examiné l'information contenue dans la clé USB de la consultante, Mme Annie Trudel, ainsi que ses documents papier, que le ministère nous a remis.

16 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

17 Depuis 2009, une dizaine de rapports portant sur la gestion contractuelle du MTMDET ont été produits, à l'interne ou à l'externe. Ces rapports ont relevé plusieurs lacunes et ont mené à la formulation de nombreuses recommandations. Celles-ci traitaient notamment des rôles et des responsabilités des intervenants, de l'information de gestion et de l'expertise du personnel.

18 Pour donner suite aux recommandations formulées dans ces rapports, le ministère a élaboré plusieurs plans d'action et posé de nombreux gestes au fil des ans. Par exemple, en 2012, il a désigné une sous-ministre adjointe à titre de **responsable de l'observation des règles contractuelles** et il a mis en place une équipe responsable de l'analyse des marchés. Par la suite, en 2014, il a créé le Service de l'observation des règles contractuelles afin de soutenir cette responsable dans l'accomplissement de ses responsabilités. Depuis 2014, les réalisations de la responsable de l'observation des règles contractuelles sont notamment les suivantes :

- la mise sur pied d'un réseau des répondants en gestion contractuelle ;
- la mise en œuvre de mesures relatives à l'imputabilité des fournisseurs ;
- la veille et la production d'avis à l'égard de la gestion contractuelle ;
- la publication de données liées aux contrats sur le site Internet du ministère.

La nomination d'un responsable de l'observation des règles contractuelles par chaque dirigeant d'organisme est une des mesures relatives à l'intégrité prévues dans la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, adoptée en décembre 2012. Cette loi a modifié la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

19 Le ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle, et ce, malgré les actions qu'il a mises en œuvre afin de tenir compte des nombreux rapports produits depuis 2009.

20 Dans les faits, le ministère fait encore l'objet de critiques en matière de gestion contractuelle. Parmi les facteurs qui peuvent expliquer cette situation, nous avons relevé les suivants :

- une structure de fonctionnement qui n'est pas optimale ;
- l'absence d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter les actions en matière de gestion contractuelle ;
- des contrôles axés davantage sur la conformité du processus sans que le ministère considère suffisamment l'efficience du processus et la surveillance des marchés ;
- la coordination et la cohérence des actions, qui ne sont pas effectuées de façon intégrée ;
- des acteurs de gouvernance, tels que la haute direction et le comité d'audit interne, qui n'assument pas toujours leur rôle de manière adéquate.

2.1 Structure de fonctionnement

21 Rappelons que le MTMDET est une organisation de grande envergure qui est fortement décentralisée et dont la majorité des contrats est liée aux besoins qui sont exprimés dans les territoires. En effet, en 2015-2016, 90 % des contrats de 25 000 dollars et plus y ont été attribués, lesquels ont totalisé 1,4 milliard de dollars.

22 Le nombre d'acteurs engagés dans le processus de gestion contractuelle est important et ceux-ci sont répartis dans toute l'organisation. Pour démontrer la complexité de la structure en place au moment de nos travaux, nous avons utilisé le **modèle des trois lignes de maîtrise**. La figure 1 (page suivante) présente la structure de fonctionnement du ministère en matière de gestion contractuelle selon ce modèle. Il est à noter que la Direction générale de l'électrification des transports, de la sécurité et de la mobilité des personnes et des marchandises n'est pas incluse dans cette figure, même si elle peut accorder des contrats.

Le modèle des trois lignes de maîtrise sert à coordonner les fonctions essentielles liées à la gestion des risques selon une approche systématique. Il contribue à assurer le succès permanent des initiatives relatives à la gestion des risques, notamment les risques liés à la gestion contractuelle.

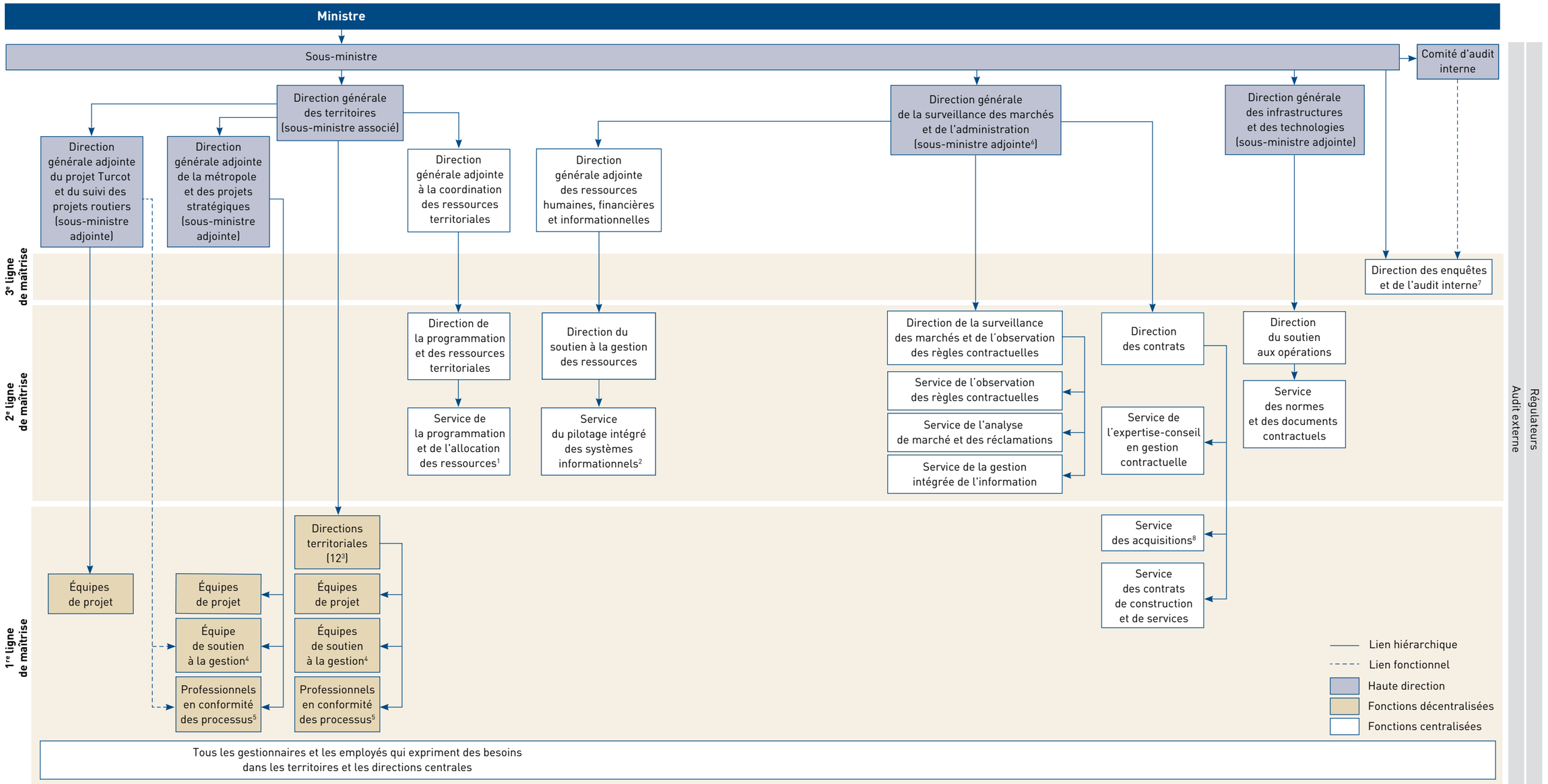
23 Voici comment fonctionnent les trois lignes de maîtrise à l'intérieur du ministère :

- La plupart des intervenants de première ligne travaillent dans les territoires. Il s'agit notamment des équipes de direction, des équipes de projet (ingénieurs et techniciens des travaux publics) et des équipes de soutien à la gestion, dont font partie les répondants en gestion contractuelle. Les **professionnels en conformité des processus**, pour leur part, ont globalement comme responsabilité de s'assurer de la conformité du processus de gestion contractuelle avant l'attribution des contrats. Tous ces intervenants relèvent d'un directeur territorial. Des intervenants de première ligne travaillent également dans des unités centrales, par exemple dans le Service des acquisitions et le Service des contrats de construction et de services.
- Les intervenants de deuxième ligne sont des ressources travaillant dans des directions centrales, qui élaborent notamment des directives et des procédures ministérielles et qui soutiennent les intervenants de première ligne dans l'interprétation de celles-ci. De plus, ils surveillent l'uniformité et la conformité des pratiques dans les différents territoires.
- Les auditeurs internes font partie de la troisième ligne de maîtrise. Ils fournissent aux acteurs de gouvernance une assurance indépendante sur l'efficacité des processus. Nous traiterons de l'audit interne dans la section Acteurs de gouvernance.

Jusqu'en novembre 2016, les professionnels en conformité des processus ont été sous la supervision directe d'un directeur territorial. Depuis, ils relèvent d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre.

Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle
Chapitre 5

Figure 1 Structure de fonctionnement du ministère en gestion contractuelle



1. Il comprend un coordonnateur et un réviseur de la qualité des travaux des professionnels en conformité des processus (PCP). Depuis novembre 2016, ce coordonnateur et ce réviseur relèvent d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre.
2. Ce service comprend l'équipe de soutien intégré en ressources financières et matérielles.
3. Il s'agit de 11 directions territoriales et de 1 bureau de coordination.
4. Dans chaque équipe, un professionnel agit comme répondant en gestion contractuelle.
5. Depuis novembre 2016, les PCP relèvent d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre.
6. La sous-ministre adjointe est la responsable de l'observation des règles contractuelles.
7. En plus des ressources travaillant dans cette direction centrale, il y a, dans la plupart des territoires, un auditeur interne qui effectue des audits en gestion contractuelle après l'attribution des contrats. Tous les auditeurs internes relèvent de cette direction.
8. Le Service des acquisitions fait affaire avec le Centre de services partagés du Québec pour les acquisitions de biens, à l'exception de ceux en lien avec la mission du ministère ou avec des activités ou des travaux liés à la construction et à l'entretien du réseau routier.

24 En raison de la complexité de sa structure de fonctionnement, le MTMDET doit veiller à ce qu'elle soit optimale pour réaliser adéquatement sa mission. Il est essentiel que les rôles et les responsabilités des intervenants soient clairement définis, compris et pleinement assumés et que leur expertise soit suffisante à tous les niveaux de l'organisation.

25 Cela est d'autant plus important que plusieurs réorganisations administratives ont été effectuées au cours des dernières années, dont une au début de 2016 et une autre qui est en cours. De plus, seulement pour l'année 2016, trois sous-ministres se sont succédé.

26 La structure de fonctionnement du ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus.

Rôles et responsabilités

27 Les rôles doivent être assignés de façon précise afin d'éviter des redondances et des lacunes dans les contrôles. De plus, les responsabilités doivent être clairement établies de telle sorte que chaque intervenant puisse définir son périmètre de responsabilités de même que son positionnement dans la structure de fonctionnement du ministère en matière de gestion contractuelle.

Intervenants de deuxième ligne

28 Plusieurs responsabilités assignées à des intervenants qui soutiennent les personnes travaillant dans les territoires ne sont pas claires. Dans les faits, certaines responsabilités se chevauchent, ce qui entraîne de la confusion à l'égard de la compréhension des rôles et risque notamment de rendre difficile l'application uniforme des directives et des procédures ministérielles. Par exemple, le Service de l'expertise-conseil en gestion contractuelle, qui relève de la Direction des contrats, est chargé d'actualiser et d'élaborer les directives et les procédures ministérielles. Or, le Service de l'observation des règles contractuelles, qui relève d'une autre direction, exerce sensiblement les mêmes responsabilités.

29 De plus, certaines responsabilités ne sont pas adéquatement assumées. Par exemple, l'équipe de soutien intégré en ressources financières et matérielles, mise en place en 2014 pour répondre, entre autres, aux questions liées à la gestion contractuelle, n'exerce pas ses responsabilités en temps opportun. En fait, bien que le ministère ait fixé le délai de réponse à 10 jours, le délai moyen a été de 44 jours de novembre 2015 à octobre 2016. En conséquence, des intervenants rencontrés dans les directions territoriales nous ont mentionné qu'ils utilisaient plutôt leur réseau informel pour obtenir des réponses à leurs questions puisqu'ils avaient souvent besoin d'une réponse rapide.

Intervenants de première ligne

30 Dans les territoires, les ingénieurs et les techniciens des travaux publics sont les premiers intervenants qui réalisent divers projets et qui permettent au ministère de remplir sa mission. Ils prennent des décisions qui ont une incidence sur le processus de gestion contractuelle tout au long de la réalisation des projets. Ils préparent les estimations et des documents d'appel d'offres, tels les devis, et ils gèrent les contrats après leur attribution. De plus, ils préparent des avenants pour les contrats qui en requièrent et ils évaluent le rendement des fournisseurs. Le répondant en gestion contractuelle et le professionnel en conformité des processus, quant à eux, interviennent sur le plan de la conformité du processus de gestion contractuelle.

31 Selon les attentes du ministère, le répondant en gestion contractuelle a notamment la responsabilité de former et de soutenir tous les intervenants de la direction territoriale qui participent à la préparation et à l'attribution des contrats. Il a également la responsabilité de maintenir à jour et de développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures inhérentes à ce secteur d'activité.

32 Toujours selon les attentes du ministère, le professionnel en conformité des processus fournit au directeur territorial, avant la signature des contrats, une évaluation objective et indépendante quant à la conformité du processus de gestion contractuelle, et ce, afin d'assurer le respect intégral des directives ministérielles en vigueur. De plus, il propose des correctifs à apporter aux processus internes de la direction territoriale pour pallier les cas de non-conformité relevés et il soutient le directeur territorial dans l'application de ces correctifs. Il a également la même responsabilité que le répondant en gestion contractuelle à l'égard du maintien et du développement de ses connaissances en matière d'encadrement normatif.

33 Sans que nous remettions en cause leurs responsabilités, le répondant en gestion contractuelle et le professionnel en conformité des processus ne doivent pas être considérés comme les principaux responsables de la conformité, pour ne pas diminuer l'imputabilité du directeur. À notre avis, il est essentiel que ce dernier demeure le principal responsable et la première personne à rendre compte de ses décisions à l'égard de la gestion contractuelle. Le répondant en gestion contractuelle et le professionnel en conformité des processus, pour leur part, doivent soutenir le directeur. Lors des travaux que nous avons effectués dans les territoires, nous avons observé un certain transfert des responsabilités liées à la conformité en matière de gestion contractuelle du directeur vers ces deux types de professionnels.

Expertise

34 L'efficience, l'efficacité et l'économie du processus de gestion contractuelle sont tributaires de la capacité des intervenants à assumer adéquatement leurs rôles et leurs responsabilités à chaque étape du processus. Pour ce faire, le ministère doit s'assurer que les intervenants sont en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés. Cela s'applique tout autant aux ingénieurs et aux techniciens des travaux publics qui travaillent sur le terrain qu'aux ressources qui les soutiennent, et ce, tant dans les directions centrales que dans les directions territoriales.

35 Le ministère a élaboré un plan de renforcement de l'expertise pour donner suite aux recommandations contenues dans le *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec* publié en septembre 2011. Ce plan d'une durée de 5 ans prévoyait, pour l'ensemble du ministère, l'embauche de 970 équivalents temps complet (ETC) d'ici le 31 mars 2017. De ce nombre, 878 ETC devaient principalement permettre au ministère de se réapproprier l'expertise des ingénieurs et des techniciens des travaux publics.

36 Dans les faits, le nombre réel d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics travaillant pour le MTMDET a augmenté de 543 ETC du 31 octobre 2011 au 31 décembre 2016. Selon des calculs plus récents, celui-ci devra embaucher 281 ETC additionnels de 2016-2017 à 2018-2019 afin de renforcer l'expertise à l'égard, particulièrement, de l'inspection des structures ainsi que de la préparation et de la surveillance des projets. Le défi est d'autant plus grand que le ministère devra également tenir compte dans son objectif d'embauche du départ potentiel de certains membres du personnel de même que du temps nécessaire pour former les nouveaux employés.

37 De plus, les équipes de soutien à la gestion dans les territoires sont nécessaires pour appuyer les ingénieurs dans leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle. Dans un contexte où la gestion contractuelle s'est complexifiée et où le nombre d'ingénieurs a augmenté avec le temps, le nombre de personnes qui les soutiennent a stagné, et même diminué.

38 Par ailleurs, pour préserver l'expertise en matière de gestion contractuelle, le ministère doit s'assurer que les intervenants sont adéquatement formés.

39 Un programme de formation en gestion contractuelle a été lancé à la fin de 2015. Auparavant, certaines formations pouvaient être offertes de façon ponctuelle selon les besoins déterminés et la disponibilité des personnes ressources de la Direction des contrats. Toutefois, il n'y avait rien de structuré à cet égard.

40 Ce nouveau programme de formation mène à une certification pour les répondants en gestion contractuelle, les professionnels en conformité des processus et les auditeurs internes en gestion contractuelle. Actuellement, 7 des 15 modules sont disponibles et ils sont destinés en priorité à cette clientèle. Des éléments sont tout de même perfectibles à cet égard.

41 D'une part, selon les intervenants rencontrés faisant partie de cette clientèle, la formation reçue est trop générale. Ceux-ci considèrent qu'elle leur permet plutôt de rafraîchir leurs connaissances. D'autre part, les ingénieurs sont libres de suivre la formation, mais ils n'en ont pas l'obligation. Une formation adaptée à leurs besoins serait nécessaire.

42 En somme, le ministère demeure dans une situation de vulnérabilité. Il devra poursuivre ses efforts pour renforcer son expertise, et ce, en s'assurant que les intervenants sont en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.

2.2 Gestion des risques

43 Rappelons que la *Loi sur les contrats des organismes publics* vise à promouvoir, entre autres, la mise en place de procédures efficaces et efficientes dans le processus de gestion contractuelle de même que la bonne utilisation des fonds publics. Un des principaux moyens pour y parvenir est l'implantation d'une démarche de **gestion des risques**.

La gestion des risques consiste, pour une organisation, à réaliser des activités coordonnées en tenant compte des risques, soit des effets de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs. De plus, elle soutient la gestion axée sur les résultats en permettant à une organisation :

- d'accroître la probabilité d'atteindre ses objectifs ;
- de rehausser son degré d'assurance et de confiance ;
- de renforcer sa gouvernance ;
- d'améliorer son efficacité et son efficience opérationnelles.

44 Le but d'une telle démarche est de permettre au ministère de remplir sa mission et d'atteindre ses objectifs stratégiques en atténuant, en éliminant ou en acceptant en toute connaissance de cause les risques recensés. En effet, la notion de gestion des risques est étroitement liée à des préoccupations en matière d'optimisation des processus. Les politiques, les procédures et les activités quotidiennes doivent donc être conçues ou organisées en fonction des risques de l'organisation. L'objectif ultime est de favoriser l'efficacité des contrôles à l'égard de ces risques et d'éliminer les contrôles inutiles.

45 Voici les raisons pour lesquelles les risques liés à la gestion contractuelle sont importants pour le MTMDET :

- Celui-ci conclut un grand volume de contrats, qui représentent des sommes considérables.
- Les risques touchent plusieurs volets opérationnels dans l'ensemble de l'organisation, comme l'estimation des coûts, la détermination du mode de sollicitation des contrats et l'évaluation du rendement des fournisseurs.
- Depuis 2009, plusieurs rapports ont relevé des lacunes à l'égard de la gestion contractuelle du ministère.
- La forte pression médiatique ne fait que souligner davantage les attentes de la population de même que l'impact des risques liés à la gestion contractuelle sur la réputation du MTMDET.

46 Le ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Il n'a donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus. Pourtant, cela lui permettrait de mieux déterminer les contrôles nécessaires et de ne pas alourdir indûment le processus.

47 Bien qu'une démarche organisationnelle en matière de gestion intégrée des risques ait été amorcée en 2004 à la suite de l'adoption du plan de modernisation de l'État québécois *Briller parmi les meilleurs*, elle n'a toujours pas donné de résultats. Cette démarche a été relancée à au moins cinq reprises et le responsable du dossier a changé fréquemment.

48 En l'absence d'une telle démarche, il aurait tout de même été important que le MTMDET dispose d'une méthode de gestion des risques liés au processus de gestion contractuelle qui soit structurée et complète. Cela lui permettrait d'ajuster son processus et d'optimiser les contrôles en fonction de l'évaluation des risques.

49 Dans les faits, chaque fois qu'un problème est soulevé, le ministère répond à celui-ci en mettant en place de nouveaux contrôles. Toutefois, il ne se base pas sur une appréciation objective des risques réels ni n'évalue l'impact de ces contrôles sur l'efficience du processus.

50 Ainsi, au fil du temps, le ministère a ajouté de plus en plus d'étapes et de contrôles au processus de gestion contractuelle pour répondre, entre autres, à l'encadrement réglementaire. Nous avons dénombré les éléments suivants :

- 4 politiques ;
- 21 directives ;
- 45 procédures ;
- 79 formulaires ;
- des normes qui sont présentées distinctement, dont 4 cahiers des charges et des devis généraux, 46 devis types et 11 guides et manuels techniques ;
- 29 notes d'orientation, dont 13 qui seront intégrées dans les directives ou les procédures.

51 Il faut tout de même souligner que le ministère a produit un plan d'action afin d'être en mesure de déposer un plan de gestion des risques de collusion et de corruption liés au processus de gestion contractuelle d'ici le 31 août 2017. Les travaux à cet égard sont en cours.

2.3 Portée des contrôles

52 Les directives et les procédures ministérielles liées au processus de gestion contractuelle servent à établir les étapes à suivre pour obtenir un résultat précis ou accomplir une tâche donnée, ce qui permet aux différents intervenants de comprendre et d'appliquer les règles de façon uniforme. Si le respect des règles en la matière est une responsabilité de première importance, le ministère ne doit pas perdre de vue l'efficience du processus, l'importance de surveiller les marchés pour s'assurer de son efficacité et la bonne utilisation des fonds publics.

53 Pour ce faire, la surveillance et le contrôle à l'égard du processus doivent porter non seulement sur le respect des règles établies, mais également sur les résultats liés au processus, et ce, surtout pour un ministère décentralisé comme le MTMDET.

54 Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le ministère a porté une attention insuffisante à l'efficience du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.

55 Le MTMDET ajoute régulièrement des contrôles et des étapes au processus de gestion contractuelle. Toutefois, il n'a pas suffisamment évalué leur impact sur les délais d'attribution ou la gestion des contrats ni sur l'alourdissement des tâches pour les intervenants.

56 Pour illustrer cette multiplication des contrôles, prenons l'exemple d'un avenant à un contrat de 100 000 dollars et plus qui occasionne une dépense supplémentaire de plus de 10 %. L'ajout d'un avenant, peu importe le montant, peut avoir comme conséquence de retarder de façon importante la poursuite des travaux. L'avenant est préparé par l'ingénieur, approuvé par le chef de service concerné et le directeur territorial, analysé par la Direction de la programmation et des ressources territoriales, approuvé par la Direction générale adjointe à la coordination des ressources territoriales, transmis au Service de l'observation des règles contractuelles et signé par le sous-ministre.

57 Voici un autre exemple d'intensification des contrôles. En 2010, le ministère a embauché un auditeur interne dans chacune des directions territoriales afin qu'il examine et valide la conformité des contrats avant leur attribution. Les auditeurs ont réalisé cette tâche jusqu'en 2013. Par la suite, le ministère a créé le poste de professionnel en conformité des processus pour qu'il s'acquitte dorénavant de cette responsabilité. Rappelons que ce professionnel a été sous la supervision directe du directeur territorial jusqu'en novembre 2016. Depuis, il relève d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre. Il est à noter que le poste d'auditeur interne a été maintenu dans la plupart des territoires. Les travaux de l'auditeur interne portent maintenant sur la vérification a posteriori de la gestion contractuelle, lesquels s'ajoutent aux travaux menés a priori par le professionnel en conformité des processus.

58 Selon l'information obtenue, avant d'apporter des ajustements au processus de gestion contractuelle, les intervenants de deuxième ligne ne consultent pas suffisamment les ressources qui appliquent les règles dans les territoires. Pourtant, celles-ci sont les mieux placées pour améliorer la connaissance des intervenants de deuxième ligne quant à la réalité des activités réalisées dans les territoires et pour éviter d'alourdir indûment le processus.

59 De plus, les ajustements apportés aux directives et aux procédures ministérielles par les intervenants de deuxième ligne sont fréquents et applicables immédiatement, ce qui complexifie la tâche des intervenants travaillant dans les territoires et leur compréhension des nombreuses règles en matière de gestion contractuelle. Cela a pour effet d'entraîner des modifications dans les documents qui sont en cours d'élaboration dans les territoires afin de les rendre conformes aux règles.

60 Par ailleurs, l'information de gestion portant sur les contrats doit permettre de surveiller le processus de gestion contractuelle, de l'évaluer et d'y apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant. Cela implique la production régulière d'information par direction territoriale, qui renseigne sur le respect des règles établies ainsi que sur l'efficience et l'efficacité du processus.

61 En ce qui concerne la surveillance des marchés, rappelons que le ministère a mis en place, en 2012, une équipe responsable de l'analyse des marchés afin qu'elle lui fournisse de l'information pour suivre les tendances des marchés et détecter toute situation problématique. Dans la dernière année, le Service de l'analyse de marché et des réclamations a produit des analyses par direction territoriale portant sur les enrobés et les contrats de déneigement, lesquelles ont été transmises à la haute direction.

62 Malgré les travaux réalisés par ce service, l'information en matière de gestion contractuelle qui est détenue par les gestionnaires travaillant dans les territoires se concentre plutôt sur les résultats des travaux à l'égard de la conformité du processus avant l'attribution des contrats. Ces travaux sont effectués par les professionnels en conformité des processus. Bien qu'utile, cette information devrait comporter un portrait par territoire, faire ressortir les problèmes régionaux, permettre de mesurer l'efficience et l'efficacité du processus et contribuer à prendre les décisions visant à s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. Une telle information, produite régulièrement et par territoire, pourrait entre autres porter sur les éléments suivants :

- les renseignements généraux sur les contrats (catégorie, mode de sollicitation, etc.) ;
- le délai de signature selon le type de contrat ;
- les contrats non signés en raison du dépassement des délais ;
- l'évolution, par année, du nombre de contrats obtenus par fournisseur et de leur valeur ;
- le nombre d'avenants par contrat, leur valeur et le délai d'autorisation.

63 En somme, les façons de faire du ministère ne contribuent pas à favoriser l'imputabilité des gestionnaires qui travaillent dans les territoires. Leur première préoccupation en matière de gestion contractuelle porte davantage sur la conformité à la réglementation que sur l'efficience du processus.

2.4 Cohérence des actions

64 Depuis 2009, la gestion contractuelle du MTMDET a été vérifiée à maintes reprises, que ce soit à l'interne ou à l'externe. Nous avons répertorié les 10 principaux rapports qui ont été produits de 2009 à 2016. Ceux-ci ont mené à la formulation de 117 recommandations adressées aux autorités du ministère :

- 73 recommandations émanant de rapports internes, tels que ceux produits par l'Unité anticollusion et par l'audit interne ;
- 34 recommandations provenant d'organisations externes, par exemple le Vérificateur général du Québec ou la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ;
- 10 recommandations formulées par la Commission de l'administration publique.

65 L'annexe 3 présente le nombre de recommandations formulées par rapport ainsi que leur sujet.

66 Dans un tel contexte, le choix des actions nécessaires pour appliquer les recommandations doit reposer sur une vision intégrée afin d'en assurer la cohérence et la coordination, et ce, dans le but d'améliorer le processus de gestion contractuelle.

67 Pour assurer la mise en œuvre des actions incluses dans les différents plans d'action, le ministère doit effectuer un suivi régulier et apporter des correctifs, le cas échéant. De plus, il doit prévoir et mettre en place des mécanismes permettant de veiller à ce que les lacunes soient corrigées. Par exemple, il peut s'agir pour le ministère de procéder par échantillonnage pour vérifier si les lacunes sont encore présentes dans les dossiers examinés. Ces mécanismes sont essentiels, car il est possible que les lacunes persistent même si des actions visant à les corriger ont été réalisées.

68 Le ministère a déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui ont été formulées dans de nombreux rapports en lien avec la gestion contractuelle. Toutefois, cela n'a pas été effectué de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence des actions. De plus, le suivi de la correction des lacunes relevées est parfois inadéquat.

69 Le MTMDET a élaboré un plan d'action spécifique pour 8 des 10 rapports au fur et à mesure que ceux-ci ont été produits. Chaque plan d'action comprend :

- au moins une action prévue pour chaque recommandation ;
- un responsable désigné pour chaque action (sauf pour le rapport de l'Unité anticollusion) ;
- une échéance fixée pour chaque action.

70 Aucun plan d'action n'a été produit pour deux rapports de la Commission de l'administration publique. Un tel plan aurait été nécessaire pour deux des neuf recommandations adressées au ministère dans ces rapports.

71 Certains sujets complexes et importants, tels que l'estimation des coûts liés aux contrats et l'expertise, ont été abordés sous différents angles dans plus d'un rapport, et des recommandations ont été formulées pour corriger les lacunes recensées. Il est donc étonnant d'observer que le ministère n'a pas regroupé les recommandations et les actions afin de les coordonner et d'en assurer la cohérence, et ce, dans le but de s'assurer que la situation est corrigée dans son ensemble.

72 Par ailleurs, pour les 4 rapports que nous avons examinés, le MTMDET a effectué le suivi des plans d'action visant à répondre aux 80 recommandations qui lui ont été adressées. Toutefois, certaines lacunes ayant mené à la formulation de ces recommandations persistent, et ce, même si plusieurs actions visaient à corriger la situation. Par exemple, le ministère a prévu plusieurs actions à l'égard de certains problèmes liés à l'expertise afin de donner suite au rapport de l'Unité anticollusion. D'ailleurs, dans son rapport annuel de gestion 2015-2016, il conclut que la mise en œuvre des actions visant à donner suite aux recommandations formulées par l'Unité anticollusion est terminée. Pourtant, des actions à l'égard de l'expertise sont toujours en cours et des lacunes persistent. Notons que, en novembre 2015, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a également adressé une recommandation au ministère concernant l'expertise. Le MTMDET a rendu compte sommairement de ce sujet dans une autre section de son rapport annuel de gestion 2015-2016.

2.5 Acteurs de gouvernance

73 Pour assurer une saine gouvernance en matière de gestion contractuelle, la haute direction et le comité d'audit interne doivent jouer adéquatement leur rôle. La direction de l'audit interne doit les aider à remplir leur importante responsabilité à cet égard.

Haute direction

74 La haute direction du ministère, constituée du sous-ministre et de hauts fonctionnaires qui le secondent dans ses fonctions (sous-ministre associé et sous-ministres adjoints), représente la pierre angulaire sur laquelle doit reposer la saine gouvernance de l'organisation. En matière de gestion contractuelle, elle doit notamment s'assurer d'avoir une structure de fonctionnement optimale, connaître et gérer l'ensemble des risques, voir à ce que les lacunes recensées soient réellement corrigées et veiller au bon fonctionnement des marchés publics et à ce que le processus mis en place respecte les principes fondamentaux de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, notamment l'équité et la transparence.

75 Selon la loi, chaque entité doit nommer un responsable de l'observation des règles contractuelles. À l'intérieur du ministère, cette fonction importante est assumée par une sous-ministre adjointe. Celle-ci a les responsabilités suivantes :

- veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et par ses règlements, ses politiques et ses directives ;
- conseiller le dirigeant de l'organisation et lui formuler des recommandations ou des avis sur l'application des règles contractuelles ;
- veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisation afin de voir à l'intégrité des processus internes ;
- s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles ;
- exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles.

76 Par ailleurs, la haute direction est la première responsable d'instaurer un climat organisationnel propice à la réalisation de la mission du ministère. Pour ce faire, elle doit notamment tenir compte de la réalité des directions territoriales lors de la prise de décision, communiquer régulièrement avec le personnel pour garder un réel contact et obtenir son adhésion.

77 La haute direction n'a pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. De plus, des ajustements seront nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

En 2011, le ministère a mis en place un comité directeur afin de suivre la mise en œuvre du plan intitulé *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*. Depuis 2013, le comité directeur en matière de protection de l'intégrité des contrats publics effectue également le suivi de l'ensemble des mesures privilégiées par le ministère afin de renforcer la protection de l'intégrité des contrats publics.

78 La haute direction traite des enjeux liés à la gestion contractuelle principalement dans deux comités, soit le comité de gestion et le **comité directeur en matière de protection de l'intégrité des contrats publics**. La haute direction fait partie des deux comités, à l'exception d'un sous-ministre adjoint qui ne participe pas au comité directeur. De plus, depuis novembre 2016, le sous-ministre n'est plus membre du comité directeur.

79 Même si ces deux comités sont décisionnels, aucun n'est véritablement porteur de la vision d'ensemble de la gestion contractuelle.

80 Depuis 2012, les comptes rendus du comité de gestion mentionnent certaines discussions relatives, entre autres, aux professionnels en conformité des processus, à la mise sur pied d'un groupe de travail sur la négociation des honoraires professionnels et aux données publiées sur Internet à l'égard des contrats terminés.

81 Quant au comité directeur, ses membres approuvent des mesures proposées par le ministère ou les recommandent au comité de gestion afin de renforcer la protection de l'intégrité des contrats publics, comme des mesures à propos de l'expertise et de l'évaluation du rendement des fournisseurs. C'est dans les documents de ce comité que nous nous serions attendus à trouver un inventaire complet des plans d'action mis en œuvre par le ministère pour donner suite aux différents rapports. Cela aurait permis au comité de formuler des orientations permettant d'optimiser le processus de gestion contractuelle de l'organisation.

82 Depuis 2014, la responsable de l'observation des règles contractuelles rend compte de son travail à la haute direction, plus précisément au comité de gestion. Elle lui transmet annuellement le bilan de l'observation des règles contractuelles et, de façon trimestrielle, des tableaux de bord portant sur la gestion contractuelle pour l'ensemble du ministère. Dans les comptes rendus du comité de gestion, nous avons trouvé peu de discussions à ce sujet.

83 Bien qu'utile, cette information devrait comporter un portrait par territoire, faire ressortir les problèmes régionaux, permettre de mesurer l'efficience du processus et contribuer à prendre les bonnes décisions. En fait, la plupart de l'information de gestion porte sur des éléments liés à la conformité du processus avant l'attribution des contrats.

84 À la lumière de ces faits et des constats soulevés dans les sections précédentes (structure de fonctionnement non optimale, absence de méthode de gestion des risques, contrôles axés sur la conformité), force est de constater que les membres de la haute direction n'ont pas rempli leur rôle adéquatement. Notons que les responsabilités en matière de gestion contractuelle concernent tous les membres de la haute direction et qu'elles ne peuvent être déléguées uniquement à la responsable de l'observation des règles contractuelles.

85 De plus, étant donné que tout le personnel joue un rôle déterminant dans la performance du ministère et la réalisation de sa mission, la haute direction a un rôle important à jouer pour établir un bon climat organisationnel. Dans ses modes d'intervention, elle doit considérer le fait qu'il y a eu des réorganisations fréquentes et une forte pression médiatique. Elle doit aussi tenir compte de la grande taille du ministère et de l'éloignement des ressources dans les territoires.

86 À notre avis, des ajustements sont nécessaires pour améliorer le climat organisationnel, d'autant plus qu'une réorganisation administrative est en cours. Il faut entre autres que la haute direction tienne davantage compte de la réalité des directions territoriales lors de la prise de décision, qu'elle communique régulièrement avec le personnel pour garder un réel contact et qu'elle obtienne son adhésion. Les rencontres que nous avons tenues, particulièrement dans les territoires, ont démontré un problème d'adhésion du personnel aux orientations déterminées par la haute direction, notamment en raison de l'incompréhension de certaines décisions prises.

Comité d'audit interne

87 Un comité d'audit indépendant et compétent est un élément essentiel de la structure de gouvernance. Son rôle est de fournir à la haute direction de façon objective des conseils et des recommandations quant au caractère adéquat et à la mise en œuvre des processus et des cadres en matière de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance.

88 De plus, le comité d'audit recommande l'adoption des plans annuels et pluriannuels relatifs aux travaux d'audit interne et il formule des avis sur les ressources qui y sont affectées. De même, il apprécie l'évaluation de la performance de l'audit interne qui lui est soumise annuellement. Cette évaluation lui permet de s'assurer que la direction de l'audit interne dispose des ressources nécessaires et qu'elle exerce ses activités de manière professionnelle.

89 Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle. Au cours des cinq dernières années, la fréquence des rencontres a été inférieure à ce qui était demandé. De plus, le comité ne s'est pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne.

90 Le mandat du comité d'audit du MTMDET est de soutenir le sous-ministre dans la gestion des activités relatives à l'audit interne. De 2009-2010 à 2015-2016, trois membres indépendants y siégeaient et le rôle de président était exercé par le sous-ministre.

91 En novembre 2009, il a été déterminé que le comité d'audit, qui siégeait environ trois fois par année, devait désormais le faire six fois par année. Dans les faits, le comité s'est réuni d'une à trois fois par année de 2011-2012 à 2016-2017, comme le démontre le tableau 3.

Tableau 3 Nombre de rencontres du comité d'audit interne par trimestre

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
D'avril à juin	–	–	1	–	1	–
De juillet à septembre	1[1]	1	–	–	–	–
D'octobre à décembre	1	–	–	1	–	–
De janvier à mars	1	–	1	1	2	2[2]
Total	**3**	**1**	**2**	**2**	**3**	**2**

1. Pour cette rencontre, nous avons trouvé uniquement un ordre du jour. Il n'y avait ni compte rendu ni notes de travail en lien avec celle-ci.
2. Ce nombre tient compte des rencontres tenues jusqu'à la fin de février 2017, ce qui correspond à la fin de nos travaux.

92 De 2011 à 2016, les discussions en matière de gestion contractuelle au sein du comité d'audit ont porté principalement sur les résultats des travaux relatifs à la conformité du processus avant l'attribution des contrats, sur la création des postes de professionnels en conformité des processus et sur l'audit réalisé à l'automne 2014 concernant les travaux effectués par ces professionnels.

93 Pour ce qui est de ses responsabilités à l'égard de l'audit interne du ministère, le comité d'audit ne s'est pas assuré du respect des normes applicables aux activités d'audit interne. Les membres de ce comité auraient dû relever les lacunes que nous avons observées quant au travail de l'audit interne, et des correctifs auraient dû être apportés. Ces lacunes sont présentées dans la sous-section suivante.

94 Depuis janvier 2017, un nouveau comité a été formé, lequel est constitué de trois membres indépendants. La présidence a été confiée à un de ces membres, ce qui permettra d'assurer davantage l'indépendance du comité d'audit.

Audit interne

Les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* ont pour objet de définir les principes fondamentaux de cette pratique, de fournir un cadre de référence pour sa réalisation et sa promotion, d'établir les critères d'appréciation de son fonctionnement et de favoriser l'amélioration des processus organisationnels et des opérations.

95 Afin d'aider efficacement l'organisation à atteindre ses objectifs et à contrôler adéquatement ses risques, la direction de l'audit interne doit suivre les bonnes pratiques en ce domaine. En ce sens, les ***Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne***, document publié par l'Institut des auditeurs internes, prescrivent plusieurs exigences qui portent notamment sur la planification, la communication des résultats et l'évaluation de la performance.

96 Depuis 2010, la direction de l'audit interne n'a pas planifié adéquatement ses travaux ni effectué de suivi systématique des recommandations qu'elle a formulées. De plus, elle n'a pas évalué sa performance au moyen d'indicateurs afin d'en rendre compte annuellement au comité d'audit interne.

97 Rappelons que, en 2010, le ministère a embauché un auditeur interne dans chacune des directions territoriales afin qu'il examine et valide la conformité des contrats avant leur attribution. Les auditeurs internes ont réalisé cette tâche jusqu'en 2013. Par la suite, leurs travaux dans les territoires ont porté sur la vérification a posteriori de la gestion contractuelle. Ainsi, depuis 2010, la majorité des travaux effectués par l'audit interne concerne la gestion contractuelle.

98 Ce contexte n'est pas étranger au fait que la direction de l'audit interne n'a pas produit de plans triennaux depuis celui couvrant la période 2009-2012, ni de plans annuels pour les années 2010-2011, 2011-2012 et 2013-2014. Une telle planification, élaborée en fonction des risques, aurait permis à l'audit interne de veiller à ce que les ressources affectées à ses activités soient adéquates et suffisantes pour remplir adéquatement son mandat.

99 De plus, la direction de l'audit interne n'a pas réalisé de suivi systématique de l'application des recommandations qu'elle a formulées aux secteurs audités, et ce, même si la méthodologie en vigueur prévoyait un tel suivi.

100 Par ailleurs, l'audit interne n'a pas mis en place de programme d'assurance et d'amélioration de la qualité pour rendre compte annuellement de sa performance au comité d'audit. Bien que l'audit interne ait présenté à ce dernier un bilan de ses activités pour l'année 2013-2014 et un autre pour la période du 1er avril 2014 au 10 octobre 2015, ceux-ci ne comportaient aucun indicateur mesurant la performance des activités d'audit interne, comme le pourcentage des travaux planifiés qui ont été réalisés, le pourcentage des mandats dont le nombre d'heures prévues est respecté et le pourcentage des recommandations appliquées.

2.6 Recommandations

101 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1. **Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.**
2. **Renforcer l'expertise dans les domaines clés de la gestion contractuelle afin que le processus soit efficient et efficace et, pour ce faire, veiller à ce que les intervenants soient en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.**
3. **Mettre en place une méthode de gestion des risques structurée pour déterminer les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et éviter d'alourdir indûment le processus.**
4. **Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficience et l'efficacité du processus de gestion contractuelle.**

5 Obtenir, de façon régulière et en temps opportun, de l'information de gestion par territoire en matière de gestion contractuelle pour surveiller l'efficience et l'efficacité du processus et s'assurer du respect des règles établies.

6 Renforcer la coordination de la mise en œuvre des actions visant à répondre aux recommandations découlant des rapports et en faire un suivi adéquat afin d'assurer la correction des lacunes liées au processus de gestion contractuelle.

7 Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer :

- qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ;
- qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ;
- qu'elle effectue les ajustements nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

8 Voir à ce que le comité d'audit interne joue pleinement son rôle, notamment s'assurer qu'il veille au respect des normes applicables aux activités d'audit interne.

9 S'assurer que l'audit interne respecte les normes applicables à ses activités, entre autres en ce qui concerne la planification de ses travaux, la communication des résultats et l'évaluation de sa performance.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée de même que l'ex-sous-ministre du MTMDET et ex-présidente du comité d'audit interne, qui a été en poste d'août 2011 à mai 2016, ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

« Le MTMDET a pris connaissance des recommandations formulées par le Vérificateur général dans le cadre de la première partie de son rapport d'audit particulier et il adhère à celles-ci.

« À titre de principal donneur d'ouvrage du gouvernement, le MTMDET est en mouvement, depuis plusieurs années déjà, afin de renforcer les mesures liées à l'intégrité de ses processus de gestion contractuelle et de bonne gestion des deniers publics. Par exemple :

- la nomination d'un responsable de l'observation des règles contractuelles et la constitution d'une équipe dédiée à l'accomplissement de ses fonctions, déterminées par la *Loi sur les contrats des organismes publics* ;
- le renforcement de l'expertise à l'interne, dont les effectifs sont principalement affectés aux activités clés de la mission du ministère ;
- la formation de l'ensemble des intervenants en gestion contractuelle, afin d'assurer une vision commune et de partager les meilleures pratiques en la matière ;
- l'implantation d'un processus visant à mieux détecter les cas de faute dans le cadre de l'exécution des contrats, d'apprécier efficacement le préjudice et d'être indemnisé par le prestataire ou l'entrepreneur responsable, dans le but de payer le juste coût dans le cadre de ses contrats.

« La première partie du rapport du Vérificateur général démontre toutefois que le ministère doit persévérer dans ses efforts d'amélioration continue des pratiques en matière de gestion contractuelle. Il ressort que plusieurs d'entre elles, implantées dans un passé récent, n'ont pas encore produit tous les résultats escomptés.

« Depuis décembre 2016, le MTMDET est engagé dans une démarche de transformation organisationnelle, dont les chantiers couvrent en grande partie les recommandations énoncées dans ce rapport. Ainsi, au nombre des travaux en cours :

- La révision de la structure organisationnelle entraînera la clarification des rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans le processus de gestion contractuelle.
- L'optimisation des processus administratifs et d'affaires permettra de réviser l'organisation du travail et d'en accroître l'efficience.
- L'optimisation de la gestion contractuelle et le renforcement du contrôle des coûts permettront de poursuivre la mise en place de dispositifs à cette fin. Par exemple, il est planifié :
  - que des bilans complémentaires en matière d'analyse de marché soient élaborés afin de favoriser et de maintenir un marché concurrentiel et d'anticiper les tendances ;
  - qu'un cadre organisationnel de gestion des risques de fraude, de collusion et de corruption soit préparé et accompagné par des plans d'action annuels ;
  - qu'un processus de monitoring des dépenses supplémentaires et d'amélioration continue des pratiques visant à les prévenir soit implanté ;
  - que le déploiement du programme de formation, en vue d'une certification des intervenants en gestion contractuelle, soit complété dans une optique d'uniformisation et de normalisation des pratiques ;
  - que des informations de gestion sur les contrats soient colligées afin d'exercer avec rigueur les contrôles requis et d'orienter la prise de décision.
- L'amélioration de la gouvernance et le rehaussement de la performance organisationnelle prévoient :
  - l'élaboration d'une politique et d'un cadre de gestion intégrée des risques ainsi qu'un plan de mitigation de ceux-ci ;
  - le renforcement de l'audit interne, notamment la constitution d'un comité formé exclusivement de membres indépendants et l'élaboration d'une planification annuelle et pluriannuelle, conformément aux meilleures pratiques du domaine.
- Par ailleurs, la consolidation et le maintien de l'expertise se traduisent par l'accélération du développement de l'expertise dans les domaines clés de la mission du ministère ainsi que par une bonification de l'offre de formation du personnel, notamment pour les aspects qui concernent la gestion des projets ainsi que la gestion des contrats.

« Les travaux en cours, auxquels s'ajouteront ceux découlant du plan d'action à réaliser dans la foulée du présent rapport d'audit, concourront assurément au rehaussement de la performance du MTMDET au regard de la gestion contractuelle. Une attention particulière sera accordée aux aspects relatifs à la gestion du changement, notamment celui de la fréquence et de la qualité des communications entre les directions centrales et les directions territoriales du ministère. »

Commentaires de l'ex-sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, Mme Dominique Savoie

« J'ai pris connaissance du rapport du Vérificateur général et il m'apparaît important, voire incontournable, de rappeler le contexte et le chemin parcouru par le ministère en matière de gestion contractuelle et de protection des marchés.

« En effet, c'est depuis 2009, soit depuis le rapport du Vérificateur général qui avait soulevé de nombreuses situations à risque, que le ministère est engagé dans une démarche d'amélioration continue de sa gestion contractuelle et qu'il a mis en œuvre une série d'initiatives pour corriger la situation.

« À mon arrivée en 2011, j'ai poursuivi dans la même direction et convenu avec le comité de gestion et le comité d'audit interne d'accorder la priorité à l'amélioration de la gestion contractuelle en raison non seulement des risques identifiés par le Vérificateur général, mais aussi en raison des investissements routiers sans précédent, de plus de 3 milliards par année, que nous devions réaliser avec des ressources relativement limitées.

« Au cours de ces cinq années, cette priorité s'est traduite par une série de mesures structurantes privilégiant deux axes d'intervention, soit :

1) la mise en place d'un meilleur système de contrôle a priori et de vérification a posteriori dans l'octroi des contrats en vue d'assurer le respect des lois, règlements et processus ;
2) la mise en œuvre d'une série de mesures réduisant les risques de collusion, de fraude et de malversation.

« À cette fin, le ministère s'est appuyé notamment sur des outils de gestion et des processus administratifs, tels qu'une politique de vérification interne, une politique d'évaluation de programmes, le démarrage d'une politique de gestion intégrée des risques ainsi qu'un ensemble de mesures, de règles et de directives. Il est important de souligner que la mise en place progressive de ces différentes mesures a tenu compte des recommandations exprimées non seulement par les différents rapports du Vérificateur général, mais aussi par celles du rapport Duchesneau (Unité anticollusion), du rapport de la commission Johnson, de la commission Charbonneau et des différents rapports de vérification interne et externe.

« Sans vouloir faire une énumération exhaustive de ces mesures, mentionnons principalement celles qui m'apparaissent les plus structurantes :

- mise en place d'un système de contrôle a priori et de vérification a posteriori afin de s'assurer de la conformité des contrats à la réglementation ; des effectifs additionnels (14) ont été accordés en région pour le contrôle a priori et un ajout de 9 auditeurs internes a été octroyé pour la vérification a posteriori de la qualité du travail effectué par les professionnels en conformité des processus ;
- clarification et séparation des responsabilités entre les directions territoriales qui proposent les projets et celles qui assument l'entière responsabilité de la mise en œuvre du processus d'appel d'offres ;
- resserrement des critères de sélection des membres de comités de sélection afin de s'assurer davantage de l'objectivité et de l'intégrité du processus ;
- mise en place d'un processus structuré de gestion et d'approbation des projets routiers ;
- embauche de plus de 540 employés afin de rehausser l'expertise interne en matière d'inspection des structures, de préparation des travaux et de surveillance de ceux-ci ;
- prise en compte du rendement antérieur des firmes de génie-conseil dans l'évaluation des appels d'offres afin de reconnaître les performances positives et, inversement, les firmes qui n'ont pas fourni une performance optimale ;
- création d'une direction de la surveillance des marchés pour déceler proactivement les situations potentielles de collusion en analysant les tendances, en scrutant les résultats des appels d'offres et en proposant, le cas échéant, des mesures de protection ;
- création en 2012 avec l'Unité permanente anticorruption de la Table de concertation sur la protection de l'intégrité des contrats dans le domaine de la construction et de l'entretien du réseau routier ; des modalités d'échange de renseignements et d'information dans la lutte contre la corruption dans l'industrie de la construction ont été convenues entre les deux organismes ;
- mise en place, en collaboration avec l'Unité permanente anticorruption, d'une formation sur la protection de l'intégrité des contrats publics ; plus de 3 000 employés du ministère y ont participé ;
- mise en place d'un service de l'observation des règles contractuelles en conformité avec les directives du Conseil du trésor, chargé d'assurer le respect des règles contractuelles, de la formation du personnel en gestion contractuelle ainsi que d'assumer un rôle de vigie, notamment en portant un jugement indépendant de la direction responsable du projet pour les demandes de suppléments reliées aux contrats ;
- élaboration d'un programme de formation de 15 modules sur les lois, les règlements et les directives en gestion contractuelle ;

- publication sur le site Web du ministère d'une information complète sur les contrats octroyés ;
- publication aux rapports annuels de gestion des actions en matière de protection des marchés, du suivi des recommandations du Vérificateur général et des résultats de la validation de la conformité des contrats avant et après octroi.

« L'ensemble de ces initiatives atteindront leur plein rendement lorsque ces nouvelles mesures seront bien rodées, que tout le personnel en place sera formé aux meilleures pratiques dans leur domaine respectif, que les systèmes de contrôle et d'évaluation seront appliqués rigoureusement et que la culture organisationnelle s'ajustera aux nouvelles valeurs et aux nouvelles façons de faire du ministère. Des changements de cette envergure ne peuvent se faire sans une mobilisation du personnel. Des efforts importants et constants ont été déployés pour s'assurer d'une compréhension commune des priorités, des enjeux et des processus ainsi que pour atténuer les tensions et les résistances aux changements entre les directions.

« Enfin, il était évident pour le comité de gestion du ministère et le comité d'audit interne que plusieurs de ces mesures devaient être complétées, entre autres par la finalisation du processus de gestion intégrée des risques et par l'évaluation de l'efficience des mesures mises de l'avant. Toutefois, il était impératif de s'attaquer en premier aux préoccupations précédemment identifiées par les différentes vérifications, enquêtes et commissions, à la hauteur des moyens et des ressources disponibles. Il va de soi que le ministère ne doit pas ménager temps et efforts pour persévérer dans l'amélioration de ses pratiques. Les recommandations du Vérificateur général dans ce présent rapport contribueront certainement à guider le ministère dans l'amélioration continue de sa gestion.

« En conclusion, par rapport à la situation qui prévalait en 2009, soit depuis le rapport du Vérificateur général, le ministère se retrouve aujourd'hui avec une organisation beaucoup mieux structurée et pourvue pour assumer ses responsabilités avec une plus grande efficacité et efficience ainsi que pour minimiser :

1) ses risques techniques relatifs à la sécurité et à la qualité de ses infrastructures ;
2) ses risques économiques reliés à la réalisation optimale de son programme d'investissements routiers ;
3) ses risques budgétaires associés au respect des enveloppes budgétaires fixées ;
4) ses risques de gouvernance reliés à l'intégrité, à l'équité, à la transparence et à la concurrence. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Annexe 2 Principaux rôles et responsabilités des intervenants

Annexe 3 Recommandations en matière de gestion contractuelle adressées au ministère de 2009 à 2016

Sigles

ETC	Équivalent temps complet
MTMDET	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur divers documents publiés par le Secrétariat du Conseil du trésor, comme le *Coffre à outils : pour protéger l'intégrité des contrats publics* et le guide *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*, et sur nos travaux d'audit antérieurs. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les mécanismes en place permettent une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du MTMDET.	■ Les rôles et les responsabilités des instances de gouvernance sont bien définis et sont correctement assumés. ■ Une gestion intégrée des risques est mise en œuvre. Cette gestion doit notamment inclure : — le recensement et l'évaluation des risques ; — l'établissement des mesures d'atténuation ; — le suivi des risques. ■ Les principales recommandations en matière de gestion contractuelle et de gouvernance, lesquelles ont été reçues depuis 2009 de l'interne ou de l'externe, sont intégrées dans des plans d'action qui incluent les éléments essentiels pour appliquer les recommandations et corriger les lacunes soulevées. Les plans d'action doivent notamment : — présenter les lacunes en lien avec les recommandations ; — inclure les actions nécessaires ; — désigner un responsable pour chaque action ; — préciser un échéancier de mise en œuvre. ■ La mise en œuvre des plans d'action est suivie de façon régulière et les correctifs sont apportés, si cela est requis. ■ Les mécanismes permettant de s'assurer de la correction des lacunes sont mis en œuvre. ■ L'information communiquée aux instances de gouvernance est présentée en temps opportun ; de plus, elle est complète, fiable et utile à la prise de décision.
S'assurer que le MTMDET gère le processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficience et l'économie.	■ Les principaux éléments du processus à examiner sont les suivants : — l'estimation des coûts ; — la sollicitation des fournisseurs (par exemple, l'attribution de contrats de gré à gré, le fractionnement de contrats) ; — le résultat du processus d'appel d'offres (par exemple, le partage du marché) ; — le suivi des contrats (par exemple, les dépassements de coûts) ; — les autorisations requises, obtenues des autorités compétentes.

Portée des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande du Conseil du trésor formulée le 24 mai 2016. Les résultats de cet audit seront publiés dans deux rapports distincts. Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Dans un second rapport qui sera déposé ultérieurement, nous présenterons nos conclusions sur le deuxième objectif de l'audit.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires et des représentants des directions centrales du ministère et des quatre directions territoriales suivantes :

- Capitale-Nationale ;
- Mauricie–Centre-du-Québec ;
- Laurentides–Lanaudière ;
- Île-de-Montréal (nom de la direction avant le 1er avril 2016).

De plus, nous avons analysé divers documents concernant les directives et les procédures ministérielles, les rôles et les responsabilités des intervenants, la gestion des risques, les plans d'action et l'information de gestion.

Nous avons également examiné l'information contenue dans la clé USB de la consultante, Mme Annie Trudel, ainsi que ses documents papier, que le ministère nous a remis.

Nos travaux se sont déroulés de juin 2016 à février 2017. Notre audit a porté essentiellement sur les activités menées par le MTMDET pour les exercices de 2010-2011 à 2016-2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Principaux rôles et responsabilités des intervenants

Direction générale de la surveillance des marchés et de l'administration	
Responsable de l'observation des règles contractuelles	■ Veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et par ses règlements, ses politiques et ses directives ■ Conseiller le dirigeant de l'organisation et lui formuler des recommandations ou des avis sur l'application des règles contractuelles ■ Veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisation afin de voir à l'intégrité des processus internes ■ S'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles ■ Exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles
Direction de la surveillance des marchés et de l'observation des règles contractuelles	
Service de l'observation des règles contractuelles	■ Soutenir la responsable de l'observation des règles contractuelles dans l'accomplissement de ses fonctions ■ Veiller à l'application des règles contractuelles – Exercer un rôle-conseil auprès des autorités et des unités – Établir les modalités conjointement avec la Direction des contrats et mettre en place les processus appropriés – Gérer les plaintes – Effectuer le suivi du processus d'imputabilité des fournisseurs afin d'obtenir la pleine réparation des préjudices subis par le ministère – Assurer la reddition de comptes ■ Formuler des recommandations au dirigeant ou des avis sur l'application des règles – Assurer une veille, comparer les pratiques (lois, directives, etc.) et recommander les meilleures pratiques – Vérifier les argumentaires soumis à l'autorisation du dirigeant ■ Veiller à la mise en place de mesures afin de s'assurer de l'intégrité des processus internes – Établir les mesures, les processus et les modalités – Contribuer à l'actualisation et à l'élaboration des directives et des procédures ministérielles – Mettre en œuvre de façon concertée les mécanismes requis pour une reddition de comptes valide, à jour et performante – Réviser et optimiser le processus de gestion contractuelle ■ S'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles – Développer, en collaboration avec la Direction des contrats, le programme de formation continue et délivrer les certifications et les attestations aux intervenants en gestion contractuelle – Planifier, coordonner et offrir des formations – Harmoniser les interventions d'assistance en gestion contractuelle effectuées par les intervenants (agents multiplicateurs) – Soutenir le réseau des répondants en gestion contractuelle et assurer la coordination de ses activités

Service de l'analyse de marché et des réclamations	Analyse de marché ■ Favoriser et maintenir un marché concurrentiel ■ Suivre l'évolution des marchés et prévoir les tendances ■ Détecter des situations problématiques liées aux marchés ■ Conseiller les autorités ■ Contribuer à l'évolution des orientations en matière de gestion contractuelle Réclamations ■ Effectuer les analyses nécessaires et formuler des propositions visant à régler les réclamations des contractants ■ Offrir des services-conseils aux directions territoriales pour faciliter le règlement des litiges en cours ■ Déterminer les mesures susceptibles de réduire le nombre de réclamations
Service de la gestion intégrée de l'information	■ Fournir l'encadrement et le soutien pour une saine gestion des documents et de l'information — Normaliser les façons de faire — Élaborer des outils de référence — Former les utilisateurs ■ Soutenir la révision, l'amélioration et la simplification des processus électroniques et accompagner la mise en place des services en ligne
Direction des contrats	
Service de l'expertise-conseil en gestion contractuelle	■ Actualiser et élaborer des directives et des procédures ministérielles ■ Développer et offrir de la formation dans le cadre du programme de formation en gestion contractuelle ■ Participer aux projets d'optimisation des pratiques de gestion contractuelle ■ Piloter et soutenir le développement des systèmes liés à la gestion contractuelle
Service des acquisitions	■ Recenser et analyser les besoins de toutes les unités du ministère pour les contrats d'achats regroupés, d'acquisition de biens délégués et d'acquisition de biens spécifiques ■ Coordonner les activités liées à l'attribution des contrats d'acquisition de biens délégués, de la vérification des documents d'appel d'offres jusqu'à la conclusion des contrats — Valider la conformité de l'assemblage des documents d'appel d'offres — Rédiger des appels d'offres et procéder à leur publication dans le système électronique d'appel d'offres — Procéder à la réception, à l'ouverture et à l'analyse des soumissions — Procéder à la conclusion des contrats d'acquisition de biens délégués et en assumer la gestion jusqu'à l'évaluation du rendement de l'entreprise
Service des contrats de construction et de services	■ Coordonner le processus d'attribution des contrats relatifs à des travaux de construction, à des services professionnels et à des services techniques (y compris les contrats de déneigement), dont l'estimation est au-delà des seuils d'appel d'offres public réglementaires — Vérifier et analyser des documents d'appel d'offres — Publier les appels d'offres dans le système électronique d'appel d'offres — Valider et publier les addendas requis dans le système électronique d'appel d'offres — Procéder à la réception, à l'ouverture et à l'analyse des soumissions — Former et coordonner les comités de sélection qui évaluent la qualité des offres de services professionnels

Direction du soutien à la gestion des ressources	
Service du pilotage intégré des systèmes informationnels	Équipe de soutien intégré en ressources financières et matérielles ■ Fournir un soutien intégré et de l'assistance-conseil à la clientèle, notamment pour les ressources financières, matérielles et humaines ■ Contribuer à l'amélioration continue des connaissances des utilisateurs au moyen d'une foire aux questions, notamment les questions en gestion contractuelle ■ Soutenir les utilisateurs dans l'interprétation des directives et des procédures ministérielles
Direction générale des territoires	
Direction de la programmation et des ressources territoriales	
Service de la programmation et de l'allocation des ressources	■ Effectuer des analyses et rédiger des recommandations pour l'autorisation du dirigeant (avenants aux contrats et situations particulières) ■ Collaborer à la table des répondants en gestion contractuelle ■ Vérifier la conformité des attestations et des engagements de 25 000 dollars et plus avant leur publication dans le système électronique d'appel d'offres
Directions territoriales	
Équipe de projet	Ingénieurs et techniciens des travaux publics ■ Définir les besoins et estimer les coûts de façon détaillée ■ Établir le mode de sollicitation (appel d'offres sur invitation ou public, contrat de gré à gré) ■ Élaborer des documents d'appel d'offres, tels les devis ■ Gérer l'exécution des contrats ■ Approuver les factures et autoriser les paiements ■ Évaluer le rendement des fournisseurs
Équipe de soutien à la gestion	■ Faciliter la réalisation des mandats de la direction territoriale en assurant le soutien lié à la gestion des ressources humaines, matérielles, financières, contractuelles et informationnelles ■ Effectuer une révision administrative des documents d'appel d'offres public et les transmettre à la Direction des contrats ■ Gérer le processus d'appel d'offres sur invitation et l'attribution des contrats de gré à gré ■ Procéder aux paiements des factures
Répondant en gestion contractuelle (fait partie de l'équipe de soutien à la gestion)	■ Planifier, organiser et superviser les activités de l'équipe responsable de la préparation et de l'attribution des contrats dans la direction territoriale ■ Agir comme personne-ressource en matière de gestion contractuelle auprès des intervenants de la direction territoriale ■ Former et soutenir tous les intervenants de la direction territoriale qui participent à la préparation des contrats et au processus d'attribution des contrats ■ Maintenir à jour et développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures ■ Assurer la fiabilité des données saisies dans les divers systèmes

Professionnel en conformité des processus	■ Analyser les dossiers relatifs aux contrats avant leur attribution et s'assurer de la conformité du processus d'attribution au cadre normatif ■ Fournir au directeur territorial une évaluation objective et indépendante à l'égard de la conformité du processus de gestion contractuelle de la direction territoriale, et ce, afin d'assurer le respect intégral des directives ministérielles en vigueur ■ Proposer des actions pour corriger les cas de non-conformité relevés, soutenir le directeur territorial dans leur mise en œuvre et en assurer le suivi ■ Maintenir à jour et développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures ■ Agir comme personne-ressource en matière de conformité aux règles contractuelles
Direction générale des infrastructures et des technologies	
Direction du soutien aux opérations	
Service des normes et des documents contractuels	■ En matière de gestion des infrastructures routières, conseiller les autorités et soutenir les unités du ministère et ses partenaires en élaborant des normes techniques et des documents contractuels qui décrivent les exigences relatives aux travaux d'entretien et de construction d'infrastructures routières, ce qui constitue entre autres les cahiers des charges et des devis généraux
Direction des enquêtes et de l'audit interne	
	Audit interne (ressources centrales et auditeurs présents dans les territoires qui effectuent des audits en gestion contractuelle après l'attribution des contrats) ■ Aider l'organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité ■ S'assurer que les ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles sont gérées de façon efficace, efficiente et économique ■ Fournir une assurance au ministère quant au respect du cadre normatif en matière de gestion contractuelle et faire des recommandations à même de favoriser l'atteinte de cet objectif (il s'agit essentiellement d'audits de conformité)
Autres	
Toutes les directions	
	Tous les gestionnaires et les employés qui expriment des besoins ■ Définir les besoins et estimer les coûts de façon détaillée ■ Établir le mode de sollicitation (appel d'offres sur invitation ou public, contrat de gré à gré) ■ Élaborer des documents d'appel d'offres ■ Gérer le processus d'appel d'offres sur invitation et l'attribution des contrats de gré à gré ■ Gérer l'exécution des contrats et les paiements ■ Évaluer le rendement des fournisseurs

Annexe 3 Recommandations en matière de gestion contractuelle adressées au ministère de 2009 à 2016

	Sujet						Total
	Rôles et responsabilités	Gestion des risques	Expertise	Information de gestion	Processus de gestion contractuelle	Divers	
Rapports internes[1]							
Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec (septembre 2011)	8	4	4	2	15	7	**40**
Analyse du processus entourant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information – Ministère des Transports (KPMG, janvier 2014)	1	1	2	2	3	–	**9**
Audit des travaux des professionnels en conformité de processus (PCP) (Direction de l'audit interne et de l'évaluation de programmes, décembre 2014)	4	–	2	–	–	–	**6**
Diagnostic – Éthique et conformité. Initiatives d'amélioration et de redressement (Annie Trudel, consultante, novembre 2015)	8	1	–	–	6	3	**18**
Sous-total							**73**
Rapports externes[2]							
Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque (Vérificateur général du Québec, novembre 2009)	2	–	–	–	16	–	**18**
Revue indépendante de la gestion contractuelle des dépenses supplémentaires associées à des contrats de construction et de services de certains organismes publics québécois (KPMG / SECOR, juin 2013)	1	1	1	–	7	2	**12**
Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (France Charbonneau, Renaud Lachance, novembre 2015)	1	–	1	–	–	2	**4**
Sous-total							**34**
Rapports de la Commission de l'administration publique							
Vingt-quatrième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics (juin 2010)	–	–	–	4	2	–	**6**
Vingt-septième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics (décembre 2011)	–	–	–	3	–	–	**3**
Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative (34e rapport sur l'imputabilité, juin 2016)	–	–	–	–	1	–	**1**
Sous-total							**10**
Total	**25**	**7**	**10**	**11**	**50**	**14**	**117**

1. Les rapports internes incluent tous les rapports réalisés à la demande d'un représentant du ministère.
2. Les rapports externes incluent tous les rapports qui n'ont pas été commandés par un représentant du ministère, à l'exception des rapports de la Commission de l'administration publique qui font l'objet d'une rubrique distincte.

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

Hiver 2017

CHAPITRE

6

Audit de performance

Application de la *Loi sur le développement durable*: 2016

Mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*

Ministère du Développement durable, de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques

Faits saillants

Objectif des travaux

Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable* demande à l'Administration de contribuer au virage nécessaire au sein de la société « en intégrant davantage la recherche d'un développement durable ». L'application de cette loi s'appuie notamment sur la mise en œuvre d'une stratégie gouvernementale de développement durable.

Notre audit visait à nous assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) a coordonné la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* de manière à assurer la réalisation des livrables qui y sont prévus.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que le commissaire au développement durable a faits lors de l'audit concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* pour 2016.

Nos travaux antérieurs ont montré que l'approche retenue par le MDDELCC au cours de la première décennie d'application de la *Loi sur le développement durable* n'était pas suffisante pour assurer le changement souhaité dans l'Administration. Pour cette raison, nous avons jugé important de voir comment se déroulait la mise en œuvre de la deuxième stratégie.

Après plus d'un an, la mise en œuvre de la Stratégie accuse du retard. Peu d'entités (environ 40 %) ont publié leur plan d'action de développement durable selon l'échéance prescrite, et le tiers ne l'ont toujours pas publié après plus de neuf mois. De plus, les travaux menés par le MDDELCC et une quinzaine d'entités partenaires relativement aux chantiers, aux tables d'accompagnement-conseil, au plan de communication et aux indicateurs ne se déroulent pas comme prévu.

Le MDDELCC ne détient pas de planification complète des travaux qui doivent être réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.* Dans les cas où il a fait une planification de ses propres travaux relatifs à la mise en œuvre de la Stratégie, celle-ci a été faite tardivement.

Le suivi exercé par le ministère ne lui permet pas de juger de l'état d'avancement des livrables associés à la Stratégie. De plus, lorsque le MDDELCC détecte des problèmes quant à l'avancement des projets, les mesures qu'il prend en vue d'améliorer la situation sont trop timides.

Les rencontres des comités interministériels sur lesquels le MDDELCC s'appuie pour la coordination de la mise en œuvre de la Stratégie ne se tiennent pas comme elles le devraient. Lors des dernières rencontres du Comité interministériel du développement durable, le taux des membres représentés comme prévu par un gestionnaire de haut niveau s'est situé à moins de 50 %. Le Comité directeur du développement durable, quant à lui, n'a pas tenu de rencontres depuis la publication de la Stratégie en novembre 2015.

Le MDDELCC n'a pas suffisamment ajusté son approche par rapport à ce qu'il a fait pour la stratégie précédente. Il se repose encore sur la bonne volonté des entités assujetties pour assurer l'atteinte des objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Pourtant, les retards relatifs à la publication de leur plan d'action de développement durable et des autres livrables, ainsi que la faible participation de ces entités aux rencontres des comités interministériels montrent que leur engagement demeure peu élevé.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du MDDELCC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

La démarche gouvernementale de développement durable implique que toutes les entités assujetties contribuent. Le fait de coordonner les activités liées à cette démarche constitue un rôle de première importance. Des recommandations ont été faites au MDDELCC lors d'audits précédents afin qu'il améliore la façon dont il assume ce rôle. Or, le présent audit montre qu'il lui reste des progrès à faire relativement à la planification des travaux et au suivi de l'avancement de ceux-ci.

Recommandations au ministère

1. **Améliorer la coordination de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, notamment en renforçant son mode d'intervention auprès des entités assujetties afin de s'assurer de leur engagement dans la démarche de développement durable et de leur contribution à celle-ci.**
2. **Analyser avec promptitude les plans d'action de développement durable, notamment à partir d'une base de données fiable, complète et à jour.**
3. **Prendre les mesures nécessaires pour assurer un meilleur fonctionnement des comités interministériels, notamment au regard de la fréquence des rencontres et de l'assiduité des représentants du niveau hiérarchique approprié.**
4. **Proposer au gouvernement, au besoin, la mise en place de mesures lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordonnateur.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **État de situation** 9

2.1 **Plans d'action de développement durable** 10

2.2 **Chantiers gouvernementaux** 12

2.3 **Tables d'accompagnement-conseil** 14

2.4 **Plan de communication** 15

2.5 **Indicateurs de la Stratégie** 15

3 **Résultats de l'audit** 16

3.1 **Planification des travaux** 16

3.2 **Suivi de l'avancement des travaux** 18

Suivi de la planification

Base de données sur les plans d'action

Travaux des comités interministériels

Interventions du ministère

3.3 **Conclusion** 22

Recommandations

Commentaires de l'entité auditée 23

Annexe et sigles 25

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

Stéphane Bernard
Isabelle Bouchard
Emmanuel Caron
Betty Dufour
Amélie Villeneuve-Gagnon

1 Mise en contexte

1 Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable* demande à l'Administration (c'est-à-dire le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères et les organismes du gouvernement) de contribuer au virage nécessaire au sein de la société « en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention ».

2 L'application de cette loi s'appuie sur la prise en compte des principes qui y sont énoncés et sur la mise en œuvre d'une stratégie gouvernementale de développement durable. Il est prévu qu'une telle stratégie expose la vision retenue, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration. La stratégie doit également préciser les moyens retenus qui vont permettre une approche concertée pour assurer sa mise en œuvre.

3 La stratégie actuellement en vigueur a été déposée à l'Assemblée nationale par le premier ministre en novembre 2015 et couvre la période 2015-2020. Pour contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie, chaque ministère ou organisme assujetti à la loi doit rendre public un plan d'action de développement durable (PADD). De plus, le gouvernement s'est engagé dans la réalisation de six chantiers qui visent à renforcer l'action gouvernementale de manière à favoriser l'atteinte des objectifs contenus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

4 D'autres mécanismes et moyens ont également été prévus pour favoriser la collaboration et la concertation interministérielles, notamment le maintien des quatre tables d'accompagnement-conseil. Celles-ci mènent des activités afin de soutenir la démarche de développement durable que certaines entités non assujetties à la loi (soit les organismes municipaux, ceux du réseau scolaire, les établissements de la santé et des services sociaux et les entreprises privées) poursuivent sur une base volontaire. De plus, l'élaboration et la mise en place d'un plan de communication ainsi que la diffusion de l'information sont prévues pour assurer la mise en œuvre de la Stratégie.

Rôles et responsabilités

5 Toutes les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* doivent contribuer à sa mise en œuvre. Quant au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), des fonctions particulières lui sont attribuées. Voici les principales responsabilités des différents acteurs.

MDDELCC	Selon sa loi constitutive, le MDDELCC a pour mission de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect des principes de développement durable, particulièrement pour leur volet environnemental, dans l'Administration et le public. En vertu de la *Loi sur le développement durable*, il a pour rôle de : ■ promouvoir un développement durable en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en la matière ; ■ coordonner les travaux des ministères visant l'élaboration, le renouvellement ou la révision des différents volets de la stratégie de développement durable et les travaux relatifs aux indicateurs de développement durable ; ■ coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ; ■ améliorer les connaissances en matière de développement durable et analyser les expériences qui se font ailleurs ; ■ conseiller le gouvernement et fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable.
Entités assujetties	En vertu de la *Loi sur le développement durable*, les entités assujetties doivent collaborer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable de différentes façons, notamment les suivantes : ■ centrer leurs priorités et planifier leurs actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement ; ■ prêter leur concours au MDDELCC lorsqu'elles sont sollicitées par celui-ci en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence ; ■ déterminer dans un document qu'elles doivent rendre public les objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie, et ce, dans le respect de celle-ci, ainsi que les activités ou les interventions qu'elles prévoient réaliser à cette fin. La responsabilité de la coordination d'activités spécifiques à la mise en œuvre de la Stratégie (par exemple les chantiers et les tables) est partagée par les entités les plus concernées par les thématiques.

6 Le MDDELCC préside également deux comités sur lesquels il s'appuie pour le volet de sa mission concernant la coordination des travaux de la mise en œuvre de la Stratégie. Ce sont les suivants.

Comité interministériel du développement durable (CIDD)	Les délibérations de cette instance, mise en place en 1991, visent à orienter la contribution des ministères et des organismes du gouvernement en matière de développement durable. Ce comité doit notamment participer à la coordination du suivi de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable. Il constitue un lieu d'échanges, d'information et de promotion du développement durable. Il comprend des membres des 20 ministères et de 34 organismes.
Comité directeur du développement durable (CDDD)	Le MDDELCC s'est engagé, lors d'une audience de la Commission de l'administration publique en février 2012, à créer ce comité afin de faire progresser la coordination et la concertation à haut niveau. Ce comité doit exercer un leadership fort pour mieux tenir compte du développement durable et le promouvoir. Le CDDD comprend sept membres de ministères responsables des grandes missions gouvernementales.

7 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 État de situation

8 Ce rapport porte sur la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

9 Le commissaire au développement durable a tout d'abord choisi de publier un état de situation de cette mise en œuvre. Il souhaite ainsi aider le lecteur à mieux saisir la portée des constats formulés à la suite de ses travaux.

10 Cet état de situation s'intéresse aux livrables (plan d'action, stratégie, documents, mesures, etc.) pour lesquels l'échéance a été fixée au cours de l'année 2016 ou au début de l'année 2017 dans la Stratégie. La responsabilité de ces livrables est partagée entre le MDDELCC et les autres entités assujetties. Ce sont les suivants :

- l'ensemble des plans d'action de développement durable élaborés par chacune des entités assujetties ;
- les livrables relevant des six chantiers gouvernementaux ;
- les livrables liés aux tables d'accompagnement-conseil ;
- le plan de communication et les améliorations prévues aux réseaux de communication et de diffusion de l'information ;
- les indicateurs de suivi des objectifs liés à la stratégie gouvernementale.

11 Cet état de situation montre que l'engagement des entités assujetties dans la démarche gouvernementale n'est pas plein et entier. La situation a donc peu évolué par rapport à celle que le commissaire au développement durable a décrite au cours de la première décennie d'application de la *Loi sur le développement durable*.

12 Les travaux du commissaire pendant cette même période ont montré que l'approche de coordination alors retenue par le MDDELCC n'était pas suffisante pour assurer le changement souhaité dans l'Administration. Compte tenu du nombre élevé de parties prenantes engagées dans la démarche de développement durable, la coordination de cette démarche est un facteur de succès important. Nous nous attendions à ce que le ministère rectifie le tir et qu'il renforce son approche pour la mise en œuvre de la deuxième stratégie, notamment qu'il planifie de manière adéquate cette mise en œuvre et qu'il fasse un suivi serré de son état d'avancement.

13 Pour cette raison, nous avons réalisé un audit de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* dont les résultats sont présentés à la suite de cet état de situation.

14 Après plus d'un an, la mise en œuvre de la Stratégie accuse du retard. Le tiers des entités assujetties n'ont toujours pas publié leur PADD plus de neuf mois après le délai prescrit. De plus, les travaux liés aux chantiers, aux tables d'accompagnement-conseil, au plan de communication et aux indicateurs ne se déroulent pas comme prévu.

15 Des livrables n'ont pas été produits, alors que des retards importants ont été pris pour d'autres. Voici le bilan des 14 livrables au 15 janvier 2017.

Livrable	État d'avancement	Précisions
Ensemble des plans d'action de développement durable	En retard	Peu d'entités (environ 40 %) ont publié leur PADD dans le temps prescrit ; le tiers ne l'ont toujours pas publié après plus de 9 mois.
Travaux des chantiers gouvernementaux	En retard	Des 8 livrables prévus[1], 5 n'ont pas été produits.
Travaux des tables d'accompagnement-conseil	En retard	Sur les 4 plans d'accompagnement attendus[1], 3 sont préparés ; aucun n'a été approuvé par le CIDD.
Plan de communication	En retard	Le plan n'est pas achevé plus de 2 mois après l'échéance.
Indicateurs de la Stratégie	En retard	La liste définitive des indicateurs a été diffusée en avril 2016, comme prévu. Les travaux pour préciser le mode de calcul de certains indicateurs ne sont toutefois pas terminés après plus de 9 mois.

1. Un livrable des chantiers et des tables est réalisé conjointement.

2.1 Plans d'action de développement durable

16 Selon le MDDELCC, la stratégie gouvernementale de développement durable concerne près de 120 entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*. Chacune de ces entités doit donc produire et mettre en œuvre un PADD qui décrit :

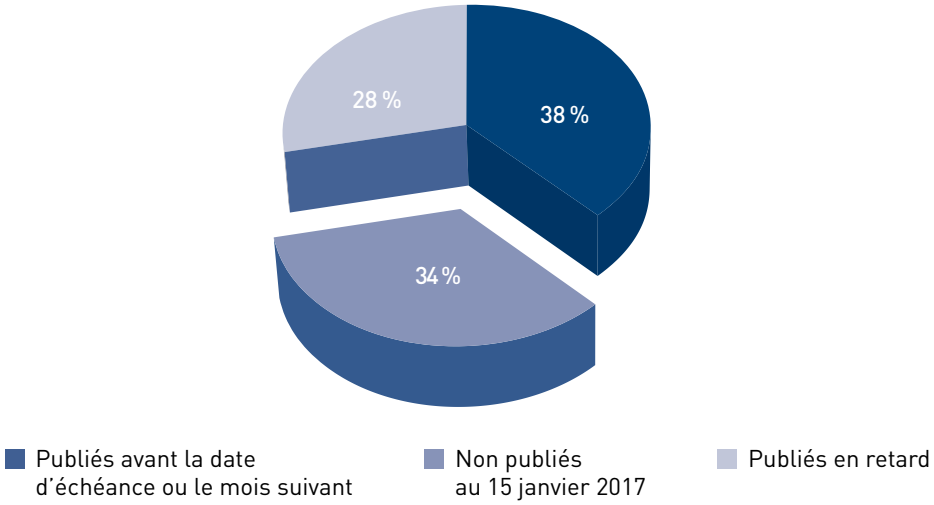
- les objectifs de la Stratégie auxquels l'entité contribuera ;
- les actions prévues pour atteindre les objectifs retenus ;
- les objectifs auxquels elle ne contribuera pas de même que les motifs pour lesquels ces objectifs ne sont pas retenus.

17 Chaque entité devait publier son PADD avant le 31 mars 2016. Le ministère a mis en place des mesures pour favoriser la production des PADD à temps. Par exemple, il a invité les entités assujetties à commencer rapidement leur préparation à partir du projet de stratégie qui a été diffusé 11 mois avant l'adoption de la version définitive. À l'automne 2015, il a aussi mis à jour le guide destiné à appuyer les entités dans leur démarche et il a fait un rappel aux entités par l'intermédiaire du CIDD.

18 Le MDDELCC a également fourni aux entités assujetties de la formation sur l'élaboration des PADD. Des sessions ont été offertes avant même l'adoption de la stratégie.

19 Malgré cela, peu d'entités (environ 40 %) ont publié leur plan en temps voulu. En outre, le tiers ne l'avaient pas encore publié le 15 janvier 2017, soit un peu plus de 9 mois après l'échéance. La figure 1 illustre la répartition des PADD selon leur date de publication.

Figure 1 Plans d'action de développement durable (selon la date de publication)



20 Les ministères orientent l'action gouvernementale et développent les programmes permettant de remplir les grandes missions de l'État (santé, économie, solidarité sociale, etc.). Leur participation à la mise en œuvre de la Stratégie est donc très importante. Or, seulement 4 des 20 ministères ont publié leur PADD avant la date limite ou dans le mois suivant et 7 ne l'avaient toujours pas fait le 15 janvier 2017. Notons que 2 des 7 ministères membres du CDDD n'avaient pas publié leur plan à cette date et que les autres l'ont fait avec 5 mois ou plus de retard.

21 Le taux de non-respect de la date limite est plus élevé que lors de la première stratégie, alors qu'une majorité de PADD avaient été publiés avant la date limite ou dans les semaines qui ont suivi. Neuf mois après la date limite, pratiquement toutes les entités s'étaient conformées.

22 Par ailleurs, les entités doivent respecter des exigences minimales relativement au contenu de leur PADD. Ces exigences sont précisées dans la Stratégie même. De manière générale, les entités ont rempli ces exigences.

23 Ainsi, les PADD des 13 ministères qui avaient publié le leur au 15 janvier 2017 :

- présentent les objectifs auxquels l'entité contribue et les motifs pour ne pas avoir retenu les autres ;
- comportent au moins un indicateur et une cible pour chaque action énoncée (la qualité des indicateurs et des cibles n'a toutefois pas fait l'objet de nos travaux).

24 De même, les entités mènent pour la plupart des actions en lien avec des activités dites incontournables. Ces activités ont un caractère structurant et une portée importante sur la société. La Stratégie en prévoit cinq :

- contribuer à l'atteinte de résultats visés en matière de gestion écoresponsable dans l'administration publique ;
- renforcer la prise en compte des principes de développement durable ;
- contribuer au Chantier gouvernemental d'intégration de la culture au développement durable ;
- contribuer à l'accompagnement en développement durable des entreprises ;
- contribuer à l'accompagnement en développement durable des acteurs publics qui soutiennent le dynamisme territorial.

25 Les trois premières activités sont obligatoires pour chaque entité. Nous avons analysé les 79 PADD disponibles au 15 janvier 2017 : ces activités y ont été intégrées.

26 Les deux dernières activités doivent être mises en œuvre par les entités ayant un rôle à jouer auprès des organismes ciblés par l'activité. Toutes les entités qui ont publié leur PADD et qui devaient accomplir une action pour le soutien du dynamisme territorial en ont inscrit une. Cependant, près du tiers des entités qui ont publié leur PADD et qui devaient réaliser une action en lien avec l'activité portant sur les entreprises ne l'ont pas fait.

2.2 Chantiers gouvernementaux

27 Dans le but de favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie, le gouvernement a lancé six chantiers qui visent, au moyen d'une dizaine de livrables, à renforcer l'action gouvernementale en matière de développement durable et de lutte contre les changements climatiques. La responsabilité de ces livrables est partagée entre le MDDELCC et d'autres ministères et organismes.

28 Des huit livrables qui étaient prévus en 2016 ou au début de 2017, cinq accusent un retard par rapport à ce qui est prévu dans la Stratégie. Dans un cas, les responsables du livrable ont, au cours de leurs travaux, fixé un échéancier différent de celui inscrit dans la Stratégie. L'état d'avancement de ces livrables est décrit à la page suivante.

Livrable[1]	Échéance dans la Stratégie	État d'avancement	Précisions
Politique québécoise sur la qualité de l'air	2016	En retard	Politique non terminée au 15 janvier 2017
Plan d'action gouvernemental visant l'intégration de critères de performance écoresponsables dans les appels d'offres publics	Automne 2016	En retard	Plan non terminé au 15 janvier 2017 (échéance reportée au 31 mars 2017 par les responsables du chantier)
Stratégie gouvernementale en matière d'écofiscalité	Hiver 2017	Avancement des travaux selon la planification	
Mesures pour prévenir le gaspillage alimentaire	2016 et initiatives jusqu'en 2020	En retard	Mesures non choisies au 15 janvier 2017
Vitrine Web pour mettre en valeur des projets innovants en matière de développement durable	2016-2017 (31 mars 2017)	n.d.	Documents de planification pas assez détaillés pour apprécier le degré d'avancement des travaux
Plan d'accompagnement du réseau scolaire en matière de développement durable[2]	2016	En retard	Plan non publié au 15 janvier 2017
Propositions afin de renforcer la prise en compte du développement durable	2016	En retard	Propositions établies, mais non présentées aux comités interministériels
Modernisation du régime d'autorisation environnementale	2016	Réalisé	Projet de loi déposé en juin 2016 et débattu en commission parlementaire à l'hiver 2017

1. Deux autres livrables rattachés à des chantiers sont prévus dans la Stratégie mais, puisque leur réalisation est antérieure ou simultanée à l'adoption de la Stratégie, ils n'ont pas été inclus dans l'état de situation dressé par le commissaire au développement durable. Il s'agit du Soutien aux projets de lutte contre les îlots de chaleur en zones urbaines et de la Campagne d'information et de sensitilisation sur les changements climatiques.
2. Ce livrable correspond à celui qui est également attendu de la table d'accompagnement-conseil du réseau scolaire.

29 Par ailleurs, notons que la nature d'un livrable a été modifiée. En effet, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* prévoyait la production d'une stratégie qui présenterait la vision du gouvernement en matière d'écofiscalité ainsi que les enjeux, les orientations et les objectifs qui guideront l'administration publique dans sa démarche d'intégration des mesures écofiscales. Ce livrable doit donner suite aux travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Un cadre de référence, soit des balises concernant de nouvelles mesures écofiscales, serait plutôt proposé. Ce cadre de référence laisserait les entités prioriser elles-mêmes les mesures qu'elles choisissent. Cette avenue diffère de celle prévue dans la Stratégie et le changement à la nature du livrable n'a pas été soumis à l'approbation du gouvernement ni même à celle des comités interministériels (CIDD et CDDD).

2.3 Tables d'accompagnement-conseil

30 Les tables d'accompagnement-conseil réunissent les représentants de ministères et d'organismes qui interviennent de façon particulière auprès d'acteurs clés de la société, et ce, en vue de tisser des liens de concertation et de collaboration avec ces derniers. Au nombre de quatre, elles mènent des activités dans des entités qui ne sont pas assujetties à la loi (soit les organismes municipaux, ceux du réseau scolaire, les établissements de la santé et des services sociaux et les entreprises privées). Le but de ces tables est d'encourager ces entités à entreprendre ou à poursuivre une démarche volontaire de développement durable.

31 La Stratégie prévoit que chaque table doit mettre en place un plan d'accompagnement approprié au secteur qu'elle soutient au plus tard en novembre 2016 et que ce plan doit être approuvé par le CIDD. Dans les faits, deux plans ont été présentés au CIDD, mais ce dernier ne les avait pas encore approuvés au 15 janvier 2017. De plus, une autre table n'avait toujours pas commencé ses activités à ce moment ; son plan n'était donc pas élaboré. L'état d'avancement des travaux des tables est présenté ci-dessous.

Secteur	Plan d'accompagnement préparé	Présentation au CIDD	Approbation du CIDD
Organismes municipaux	√	√	
Réseau scolaire	√[1]		
Réseau de la santé et des services sociaux			
Entreprises privées	√	√	

1. Ce livrable correspond au plan d'accompagnement du réseau scolaire en matière de développement durable attendu des chantiers gouvernementaux.

32 La table qui s'occupe des entités du réseau scolaire a un plan d'accompagnement pour la période 2013-2015 ; le plan pour la période subséquente a été préparé, mais il n'a pas encore été présenté au CIDD. La cible établie pour la période 2013-2015 était que, à la fin de cette période, « 25 % des commissions scolaires et des établissements d'enseignement privés aient adopté, sur une base volontaire, une démarche de développement durable ». La table a fixé la cible à 30 % pour 2020 sans que l'état de situation en 2015 soit connu. La table s'était pourtant engagée à établir cet état.

33 La table relative aux organismes municipaux et celle liée aux entreprises privées regroupent chacune plusieurs ministères et organismes. De façon à assurer la cohérence des actions, les plans d'accompagnement produits par ces tables guident ces ministères et organismes dans le choix des actions à inclure dans leur PADD respectif. La mise en œuvre du plan d'accompagnement de chaque table est donc en grande partie tributaire de la production des PADD par ces entités assujetties. C'est d'ailleurs pourquoi des activités incontournables ont été inscrites dans la Stratégie sur le sujet.

34 Or, 2 des 10 ministères invités à participer aux travaux de la table d'accompagnement-conseil des organismes municipaux n'avaient pas publié leur PADD au 15 janvier 2017. Les PADD des 8 autres ministères comportent tous une action relative à l'activité incontournable en lien avec cette table. Quant à la table d'accompagnement-conseil des entreprises, sur les 45 ministères ou organismes concernés, 14 n'avaient pas rendu public leur PADD au 15 janvier 2017. En outre, parmi ceux qui ont publié leur PADD, 9 n'ont pas prévu d'actions concernant l'activité incontournable en lien avec cette table.

35 Quant à la table responsable de la santé et des services sociaux, elle n'avait pas encore tenu de rencontre au 15 janvier 2017.

2.4 Plan de communication

36 Un plan de communication devait être mis en place au cours de 2016. Pourtant, en janvier 2017, ce plan était toujours en préparation.

37 Par ailleurs, la Stratégie reconnaît l'importance des voies de communication et de diffusion de l'information déjà existantes (notamment le site Internet et la plateforme Extranet Développement durable du MDDELCC).

38 Cependant, le site Web du MDDELCC ne fournit pas d'information complète et à jour. On doit accéder au contenu de la Stratégie pour trouver une description du CDDD ; le site ne contient aucune information sur ce comité dans la section concernant le développement durable, alors qu'il devrait jouer un rôle important à l'égard de la stratégie 2015-2020. De même, la page Web présentant les plans d'action de développement durable des entités assujetties n'est pas mise à jour ; la liste des plans date de mars 2013, soit la période de la stratégie antérieure.

2.5 Indicateurs de la Stratégie

39 Une liste préliminaire d'indicateurs de suivi des objectifs figure dans la Stratégie. Comme prévu par cette dernière, la liste définitive de ces indicateurs a été diffusée en avril 2016 à la suite de son adoption par le CIDD quelques jours auparavant.

40 Par ailleurs, l'élaboration des indicateurs, réalisée par le MDDELCC avec la collaboration de l'Institut de la statistique du Québec et des ministères et organismes concernés, n'est pas terminée neuf mois après leur adoption. En effet, les indicateurs doivent faire l'objet de travaux pour que l'on puisse préciser de quelle manière leur calcul devra se faire, ce qui peut avoir un impact important sur les résultats qui seront présentés par la suite. Or, des fiches techniques qui comprennent entre autres les modalités de calcul ont été approuvées tardivement. Selon la liste obtenue du ministère, 39 des 62 indicateurs nécessitaient une fiche et 12 de celles-ci n'avaient pas été approuvées en novembre 2016. Il en restait toujours 4 à approuver en janvier 2017.

3 Résultats de l'audit

41 Les travaux d'audit sur la coordination de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* se sont articulés autour de deux axes, soit la planification des travaux et le suivi de leur avancement.

42 Les livrables prévus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* exigent que plusieurs activités, parfois consécutives, parfois simultanées, soient menées. Plusieurs livrables sont également le fruit des efforts conjugués de plusieurs directions du MDDLECC ou, même, de plusieurs entités partenaires du ministère. Enfin, l'échéancier pour des livrables s'étend sur plusieurs mois, voire des années.

43 Pour mener à bien la mise en œuvre de la Stratégie et, ultimement, assurer l'atteinte des objectifs associés à la loi, le MDDELCC doit notamment, en tant que coordonnateur de la démarche gouvernementale de développement durable, s'assurer que les travaux sont planifiés de manière adéquate et en effectuer un suivi serré.

44 La planification des travaux et le suivi de leur avancement demeurent insuffisants pour assurer la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

3.1 Planification des travaux

45 Une planification de qualité précise notamment les principales activités à accomplir ainsi que le moment où elles doivent l'être (étapes intermédiaires), pour guider l'action et permettre ultérieurement de juger de l'état d'avancement au fil du temps. Lorsque plusieurs partenaires participent à la mise en œuvre d'un projet, la planification devrait également mentionner à qui est confiée la responsabilité de chacune des activités ou des sous-activités. En outre, les moyens et les ressources nécessaires pour mener à bien les activités devraient y figurer.

46 Le MDDELCC ne détient pas de planification complète des travaux qui doivent être réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.* Dans les cas où il a fait une planification de ses propres travaux relatifs à la mise en œuvre de la Stratégie, celle-ci a été faite tardivement.

47 Le ministère a produit des documents de planification relatifs à des livrables mentionnés dans la Stratégie. Cependant, ces documents ne contiennent pas la planification de l'ensemble de la mise en œuvre de la Stratégie. Il s'agit plutôt de la planification de la portion des livrables qui est sous la responsabilité de la direction du ministère ayant la mission de mettre en œuvre et de promouvoir la Stratégie, c'est-à-dire le Bureau de coordination du développement durable. Ces documents présentent des améliorations par rapport à ce que le Bureau avait préparé pour la mise en œuvre de la stratégie précédente ; nous y trouvons par exemple les efforts (en nombre d'heures) qui seront nécessaires pour réaliser les travaux. Toutefois, ces documents ont été élaborés plus de six mois après le début de la mise en œuvre de la Stratégie et ils présentent peu ou pas d'échéances intermédiaires. Une telle façon de faire ne permet pas d'assurer une bonne prise en charge des travaux dès le départ.

48 La réalisation de chaque livrable demande la participation d'autres directions du MDDELCC ou encore d'autres ministères et organismes partenaires. Pour la portion des travaux qui ne sont pas uniquement sous sa responsabilité, le Bureau a parfois des documents de planification propres à certains livrables provenant des partenaires ou d'autres directions du ministère : ces documents sont également incomplets. Même en les combinant avec ceux liés à la planification du Bureau, le MDDELCC ne détient pas de vision complète de ce qu'il y a à accomplir pour mettre en œuvre la Stratégie. Tout comme ceux du ministère, ces documents présentent peu ou pas d'échéances intermédiaires.

49 Somme toute, la moitié des 14 livrables ne sont pas assortis d'échéances intermédiaires, alors qu'il s'agit de projets d'ampleur qui se réalisent sur une année ou plus. Par conséquent, il est impossible d'évaluer en temps opportun si l'avancement des travaux suit un rythme adéquat ou si des changements doivent être apportés pour corriger le tir. Par exemple, c'est le cas des mesures destinées à prévenir le gaspillage alimentaire, qui devaient être établies en 2016 et s'accompagner d'initiatives jusqu'en 2020. La seule étape qui figure dans la planification est la définition des mesures liées à la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*. C'est donc dire que chacune des activités importantes permettant d'en arriver à produire le livrable en temps voulu (telles la réalisation d'une consultation ou la création d'un comité de travail) n'est pas planifiée.

50 Par ailleurs, les documents de planification produits par le Bureau de coordination du développement durable sont muets à propos de la future politique québécoise sur la qualité de l'air. De fait, le Bureau ne détenait au moment de nos travaux d'audit aucun document de planification de l'autre direction du ministère responsable de l'élaboration de cette politique. Cette direction a fourni une planification seulement à notre demande en décembre 2016, soit au moment où le livrable devait être terminé.

51 En ce qui concerne le plan de communication prévu dans la Stratégie et dont la réalisation demande la collaboration d'autres ministères, le Bureau n'avait pas la planification détaillée à jour du partenaire responsable de ce livrable. Or, une telle planification existait ; nous en avons obtenu une copie au cours de nos travaux.

52 D'autre part, le ministère a dès le départ basé sa planification sur une échéance différente de celle incluse dans la Stratégie pour le livrable qui concerne la création d'une vitrine Web ayant pour objet de mettre en valeur des projets innovants en matière de développement durable. La Stratégie précise que cette vitrine doit être produite au cours de 2016-2017 (la période se terminant le 31 mars 2017), alors que la planification du ministère mentionne que ce livrable sera terminé le 31 décembre 2017, soit neuf mois plus tard.

3.2 Suivi de l'avancement des travaux

53 Le suivi permet de voir où en est le déroulement des activités et d'apporter des correctifs sans tarder lorsque la situation s'écarte de celle qui est recherchée et que cela menace le respect de l'échéancier. Un tel suivi doit habituellement s'appuyer sur la planification élaborée pour la mise en œuvre. Notons que, dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020,* le MDDELCC peut aussi s'appuyer sur les comités interministériels.

54 Le suivi exercé par le ministère ne lui permet pas de juger de l'état d'avancement des livrables associés à la Stratégie. De plus, lorsque le MDDELCC détecte des problèmes quant à l'avancement des projets, les mesures qu'il prend en vue d'améliorer la situation sont trop timides.

Suivi de la planification

55 Le suivi que le MDDELCC effectue au regard de la planification qu'il a établie pour des livrables de la Stratégie est insuffisant. Le Bureau estime périodiquement le pourcentage d'avancement et consigne parfois des remarques à ce sujet dans un document de suivi. Toutefois, cette estimation n'est pas basée sur des données précises (par exemple, la proportion des heures réellement consacrées aux livrables) et certaines remarques ne portent pas vraiment sur le degré d'avancement. Par exemple, concernant les indicateurs relatifs à la Stratégie, la remarque indique seulement ceci : « Certains indicateurs demandent un travail continu ».

56 En fait, compte tenu des éléments à améliorer dans la planification, le ministère n'est pas à même de relever les situations problématiques et ne peut pas réellement déterminer avec son document de suivi si le rythme de réalisation permet de produire les livrables avant l'échéance. Comme nous l'indiquons dans la section État de situation, plusieurs livrables étaient en retard au 15 janvier 2017, la date d'échéance étant atteinte ; toutefois, le délai nécessaire pour les finaliser n'est pas toujours établi.

Base de données sur les plans d'action

57 Le MDDELCC a élaboré une base de données portant sur les PADD des entités assujetties. Les actions que les entités ont entreprises pour concourir à l'implantation de la Stratégie sont répertoriées dans cette base de données, tout comme les cibles et les indicateurs retenus par chacune des entités.

58 Cette base de données pourrait constituer un outil très intéressant pour mener un suivi de la publication et de la qualité des PADD. De plus, cela rejoint la recommandation que le commissaire au développement durable a formulée dans son rapport du printemps 2010 et qui spécifie que le ministère doit « faire une analyse qualitative globale des plans d'action afin d'évaluer la pertinence et la suffisance des actions qu'ils contiennent par rapport à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie gouvernementale ».

59 Le MDDELCC a déjà saisi dans sa base de données beaucoup d'information provenant des PADD disponibles. Il aurait donc pu l'utiliser pour réaliser des analyses si les données étaient fiables.

60 Cependant, le ministère n'a pas effectué la validation des données au fur et à mesure de leur saisie. Par exemple, d'après la base de données, le tiers des entités pour lesquelles le PADD a fait l'objet d'une saisie de données avant le 15 janvier 2017 n'avaient pas prévu d'actions concernant la deuxième activité incontournable présentée dans la Stratégie (Prise en compte des principes de développement durable). Or, la consultation des PADD compris dans la base de données à ce moment-là montre qu'ils contiennent chacun au moins une action liée à cette activité incontournable. Des erreurs existent également dans les liens établis entre des actions retenues par des entités et les objectifs de la Stratégie auxquels elles sont associées.

61 L'absence de validation de manière régulière des données saisies a contraint le ministère à mener des analyses manuelles sur certains éléments des PADD publiés, bien que de l'énergie ait déjà été consacrée à établir la base de données et à y saisir l'information. Par exemple, lorsque le MDDELCC a voulu dresser un portrait des actions relatives à certains objectifs de la Stratégie, il aurait pu effectuer ses analyses plus efficacement s'il avait assuré de manière continue la fiabilité des données saisies.

62 La principale information que le ministère a tirée de sa base de données à ce jour est le nombre de PADD publiés. Cependant, au moment de nos travaux, il n'effectuait pas encore la saisie de la date de publication relative à chacun des PADD. Il a ajouté une case pour inscrire cette date, mais elle servira uniquement pour les PADD dont la publication est à venir.

63 Selon le ministère, cette base de données est toujours en développement et elle devrait être finalisée au cours de 2017. Le MDDELCC a indiqué qu'il attendait la publication de tous les PADD avant d'en réaliser une analyse globale.

64 Si le MDDELCC attend ce moment pour intervenir auprès des entités sur la qualité de leur PADD, il sera alors tard pour proposer des améliorations à leur contenu et corriger le tir, si besoin est. Cela diminuera l'utilité de l'exercice, notamment s'il s'avérait que des objectifs liés à la stratégie sont peu ou pas abordés dans les plans d'action. Le commissaire au développement durable avait d'ailleurs mis en lumière une situation semblable pour la stratégie antérieure.

Travaux des comités interministériels

65 Le ministère s'appuie sur des comités interministériels pour la coordination de la démarche de développement durable, notamment pour le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie. Ces comités, le CIDD et le CDDD, sont présidés par le MDDELCC.

66 Les rencontres des comités interministériels sur lesquels le MDDELCC s'appuie pour la coordination de la mise en œuvre de la Stratégie ne se tiennent pas comme elles le devraient.

67 Le CIDD est composé de gestionnaires de haut niveau (sous-ministres adjoints ou associés ou leur équivalent). La Stratégie précise d'ailleurs que l'une des conditions favorables à sa mise en œuvre est la désignation et la participation de répondants de haut niveau pour tous les ministères et les organismes gouvernementaux concernés, « afin que ses membres aient l'autorité requise pour s'engager activement [...] dans la mise en œuvre de la Stratégie 2015-2020 ». Pourtant, le CIDD a adopté en décembre 2015, soit juste après la publication de la Stratégie, une règle de fonctionnement voulant que les membres, soit les sous-ministres adjoints ou leur équivalent, puissent se faire remplacer par un représentant (directeur ou professionnel) qui aura un pouvoir décisionnel lors de la rencontre.

68 La décision a été prise au cours d'une rencontre où près de la moitié (46 %) des ministères et des organismes n'étaient pas représentés par un gestionnaire de haut niveau et où un autre 13 % n'avaient aucun représentant.

69 Notons que la situation était pire lors de la rencontre d'avril ; en effet, 42 % des ministères et des organismes n'étaient pas représentés par un gestionnaire de haut niveau et le quart n'avaient aucun représentant. C'est pourtant au moment de cette rencontre que les membres ont approuvé un élément important de la Stratégie, soit la liste définitive des indicateurs de suivi relatifs aux objectifs.

70 Lors de la dernière rencontre du CIDD, le taux des membres représentés par un gestionnaire de haut niveau se situe toujours à moins de 50 %. Le tableau 1 montre la participation des ministères et des organismes aux trois rencontres qui ont eu lieu depuis la publication de la Stratégie.

Tableau 1 **Participation aux rencontres du comité interministériel du développement durable**

	Ministères et organismes membres (n^bre^)	Présence d'un gestionnaire de haut niveau[1] (%)	Présence d'un représentant autre (%)	Absence d'un représentant (%)
Décembre 2015	54	41	46	13
Avril 2016	55	33	42	25
Septembre 2016	54	39	46	15
Moyenne		**38**	**45**	**18**

1. Un gestionnaire de haut niveau est un sous-ministre adjoint ou associé, ou son équivalent pour les organismes.

71 Par ailleurs, le ministère n'a pas soumis à l'approbation du CIDD des documents pour lesquels celle-ci était requise. Ainsi, comme l'expose la section État de situation, les deux plans que des tables d'accompagnement-conseil ont publiés à cette fin n'ont pas été approuvés par le comité lors de ses rencontres.

72 Quant au CDDD, il doit notamment examiner régulièrement les progrès enregistrés et veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable, engagements qui découlent des travaux du CIDD. De fait, depuis la publication de la Stratégie, il n'y a eu aucune rencontre de ce comité.

73 Auparavant, le comité s'est rencontré quatre fois entre 2012 (moment de sa formation) et septembre 2014. La Stratégie précise que ce comité est formé de sous-ministres en titre et ne prévoit pas de modalités quant à leur remplacement. Or, les sous-ministres n'ont pas toujours été présents à ces rencontres : jusqu'à trois des sept sous-ministres ont été remplacés pour l'une d'entre elles.

74 Le CDDD n'a par la suite pas eu de rencontres officielles et n'a pas mené de travaux en lien avec la mise en œuvre de la Stratégie.

Interventions du ministère

75 À la date prévue pour la publication des PADD, le MDDELCC a observé qu'une part importante des entités assujetties accusaient un retard par rapport à l'échéancier fixé dans la Stratégie. Un représentant du ministère a précisé l'état de situation aux membres lors de rencontres du CIDD, soit en avril et en septembre 2016. Il les a alors invités à remédier à la situation. Le ministère n'a eu recours à aucun autre moyen pour tenter d'améliorer la situation. Le MDDELCC fait lui-même partie des ministères retardataires puisque son PADD n'a été publié qu'en janvier 2017 : il devenait donc difficile pour lui d'exiger des autres entités qu'elles se conforment. Ainsi, il n'a envoyé aucun avis aux dirigeants des entités retardataires ni documenté la situation pour la faire connaître au gouvernement.

76 Par ailleurs, à part des rappels pendant les rencontres, le MDDELCC n'est pas intervenu auprès des ministères et organismes membres du CIDD et du CDDD pour les mobiliser et les encourager à assurer la présence d'un gestionnaire de haut niveau aux rencontres.

3.3 Conclusion

77 L'audit mené cette année met en évidence le fait que le MDDELCC n'a pas suffisamment ajusté son approche par rapport à ce qu'il a fait pour la stratégie précédente : le ministère se repose encore sur la bonne volonté des entités assujetties pour assurer l'atteinte des objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Pourtant, les retards relatifs à la publication de leur PADD et des autres livrables, ainsi que leur faible participation aux rencontres du CIDD et du CDDD montrent que leur engagement demeure peu élevé. Le MDDELCC a la responsabilité d'ajuster le tir en conséquence. Si la situation ne s'améliore pas rapidement, il y a un risque élevé que le changement souhaité dans la société ne se produise pas.

Recommandations

78 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

1. **Améliorer la coordination de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, notamment en renforçant son mode d'intervention auprès des entités assujetties afin de s'assurer de leur engagement dans la démarche de développement durable et de leur contribution à celle-ci.**
2. **Analyser avec promptitude les plans d'action de développement durable, notamment à partir d'une base de données fiable, complète et à jour.**
3. **Prendre les mesures nécessaires pour assurer un meilleur fonctionnement des comités interministériels, notamment au regard de la fréquence des rencontres et de l'assiduité des représentants du niveau hiérarchique approprié.**
4. **Proposer au gouvernement, au besoin, la mise en place de mesures lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordonnateur.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le MDDELCC prend acte du rapport du Vérificateur général en ce qui a trait à la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

« La *Loi sur le développement durable* a été adoptée il y a maintenant 10 ans. Déjà, des changements importants ont été mis en place au sein de la fonction publique québécoise. Deux chantiers majeurs pour le gouvernement, soit le Plan Nord et la Stratégie maritime, sont déployés en intégrant les principes de développement durable. Récemment, le ministre des Finances annonçait la mise en place d'un programme d'obligations vertes. Ainsi, il démontre son engagement non seulement à l'égard du développement du marché des obligations vertes, mais aussi en ce qui concerne l'environnement. Le ministère souligne que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* est le seul document gouvernemental qui établit l'investissement socialement responsable en tant qu'orientation.

« Il y a donc une appropriation constante du développement durable au sein du gouvernement pour des dossiers qui ont des effets leviers multiples et importants. Mais la pleine intégration des principes de développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'administration publique constitue un défi significatif qui nécessite de revoir les façons de faire et requiert une mise en œuvre progressive et sur une longue période.

« La coordination de l'action gouvernementale en matière de développement durable est un des facteurs de réussite de cette démarche. Cette dernière repose également sur l'implication de l'ensemble des entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*. L'approche préconisée par le MDDELCC repose sur la subsidiarité et sur la responsabilisation des acteurs dans la mise en œuvre des actions. En ce qui concerne les recommandations inscrites dans le rapport et en fonction des conditions, des directives et des modalités précisées par le gouvernement, le ministère poursuivra ses interventions auprès des entités qui doivent prêter leur concours en matière de développement durable, afin qu'elles assurent de manière probante leur engagement et leur contribution à la démarche gouvernementale de développement durable. Cet engagement est requis pour que les mécanismes prévus - chantiers gouvernementaux, plans d'action de développement durable, tables d'accompagnement-conseil, comités interministériels, notamment - donnent les effets recherchés.

« Par ailleurs, le MDDELCC constate avec intérêt que les efforts qu'il a déployés pour mettre en place des mesures favorisant la production des plans d'action de développement durable sont reconnus par le Vérificateur général. Il en va de même des améliorations apportées aux outils de planification du MDDELCC et de l'initiative d'élaboration d'une base de données sur ces plans d'action. Le MDDELCC entend donc poursuivre et consolider ces outils à la lumière des recommandations formulées. »

Annexe et sigles

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Sigles

CDDD Comité directeur du développement durable

CIDD Comité interministériel du développement durable

MDDELCC Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

PADD Plan d'action de développement durable

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur le développement durable*, de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* et des saines pratiques de gestion. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Vérifier que le MDDELCC a coordonné la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* de manière à assurer la réalisation des livrables prévus.	■ Le MDDELCC a élaboré une planification des travaux qui précise notamment les responsables, les étapes, les échéances et les ressources. ■ Le MDDELCC a réalisé le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie, en a informé ses partenaires et a proposé des actions ou est intervenu pour redresser la situation, le cas échéant.

Portée des travaux

Le présent audit a été effectué auprès du MDDELCC. Il porte sur la réalisation de livrables prévus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* relativement :

- aux plans d'action de développement durable ;
- aux six chantiers gouvernementaux ;
- aux tables d'accompagnement-conseil ;
- au plan de communication publique de la Stratégie et aux réseaux de communication et de diffusion sous la responsabilité du MDDELCC ;
- aux indicateurs de suivi des objectifs de la Stratégie.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du ministère et nous avons analysé des documents. Nous avons également analysé les données cumulées par le MDDELCC sur les plans d'action de développement durable publiés.

Les travaux d'audit se sont déroulés de septembre 2016 à janvier 2017 dans des directions centrales du ministère. Nous nous sommes penchés principalement sur les activités de l'année 2016 ; toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

Hiver 2017

CHAPITRE

7

Audit de performance

Recrutement d'employés de Syscor par des établissements du réseau de la santé et des services sociaux

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
Centre universitaire de santé McGill
Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Objectif des travaux

Nos travaux font suite à l'audit des états financiers du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) pour l'année financière se terminant le 31 mars 2016. Nous avions alors observé que l'entité avait attribué à une personne un salaire supérieur à celui figurant dans l'échelle salariale du réseau de la santé et des services sociaux.

L'employé était nouvellement embauché et travaillait précédemment chez Syscor, un organisme sans but lucratif contrôlé par le CUSM.

À la suite de cet audit, des travaux préliminaires ont révélé que le CUSM et le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal avaient embauché des employés de Syscor, ce qui expliquait l'écart.

L'objectif du présent audit consiste à nous assurer du respect de la réglementation lors de l'embauche des employés de Syscor par ces deux établissements.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le recrutement d'employés de Syscor par le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et le CUSM.

Des disparités ont été relevées entre les conditions salariales du réseau et celles offertes par Syscor. Bien que cela soit possible sur le plan légal, ces disparités soulèvent des interrogations quant à leur caractère acceptable, les dépenses de Syscor étant financées à 99 % par des fonds publics. En règle générale, les employés de Syscor bénéficient d'un salaire supérieur à celui du personnel du réseau.

Le Secrétariat du Conseil du trésor ne détient pas de portrait global qui permettrait de savoir si une telle situation existe ailleurs dans l'appareil gouvernemental.

Pour les 15 dossiers examinés, les employés de Syscor embauchés par le CUSM ont bénéficié d'un salaire supérieur à celui qu'ils auraient obtenu si les règles de recrutement du réseau avaient prévalu. L'écart associé à ces 15 dossiers est évalué à 349 000 dollars (salaires et régime de retraite) pour l'année financière 2015-2016. Cela soulève des interrogations relativement au caractère acceptable et équitable de la façon de faire du CUSM.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor et au CUSM. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires du CUSM ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor

1 **Recenser les entités créées par des ministères ou des organismes gouvernementaux qui adoptent des règles différentes de celles applicables aux ministères et aux organismes et déterminer les situations pour lesquelles des correctifs doivent être apportés.**

Recommandation au Centre universitaire de santé McGill

2 **Revoir ses pratiques lors de l'embauche d'employés venant d'organismes qu'il contrôle afin de s'assurer du caractère acceptable et équitable des façons de faire et en rendre compte au ministère de la Santé et des Services sociaux.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** **6**

2 **Résultats de l'audit** **9**

2.1 **Conditions de travail des employés de Syscor** **9**

Recommandation

2.2 **Recrutement par les établissements** **10**

Recrutement par le CIUSSS

Recrutement par le CUSM

Recommandation

Commentaires des entités auditées **17**

Annexe et sigles **21**

Équipe

Alain Fortin
Directeur principal d'audit

Denis Lacroix
Directeur d'audit

Danièle Allaire
Geneviève Simoneau
Marc Vallée

1 Mise en contexte

1 Lors de l'audit des états financiers du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) pour l'année financière se terminant le 31 mars 2016, nous avions observé que le Centre avait attribué à une personne un salaire supérieur à celui figurant dans l'échelle salariale du réseau. La personne était nouvellement embauchée et travaillait précédemment chez Syscor, un organisme sans but lucratif contrôlé par le CUSM.

2 À la suite de cet audit, nous avons effectué des travaux préliminaires qui ont révélé que le CUSM et le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal avaient embauché des employés de Syscor. Étant donné que ce dernier n'est pas assujetti aux règles de dotation du réseau de la santé et des services sociaux, nous avons décidé d'auditer le processus d'embauche que les entités ont suivi pour les employés de Syscor.

Syscor

3 Syscor a été créé en 1982 par l'Hôpital Royal Victoria et l'Hôpital général de Montréal. L'organisme a été fondé pour permettre le développement et l'exploitation de systèmes d'information communs. Il n'est pas assujetti au cadre réglementaire du réseau, ce qui lui procure notamment davantage de souplesse quant au recrutement et à la rétention des employés. Syscor est contrôlé par le CUSM.

4 Pour l'année financière 2015-2016, Syscor a fourni ses services au CUSM (44 %), à des **établissements** du réseau (43 %), dont le CIUSSS (41 %), et au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (12 %), soit un total de 99 %.

Un établissement est une entité juridique dotée de capacités et de responsabilités légales, qui est titulaire d'un permis délivré par le ministre de la Santé et des Services sociaux. Par exemple, les centres hospitaliers universitaires et les CIUSSS sont des établissements du réseau.

5 Depuis quelques années, les membres du conseil d'administration de Syscor sont nommés par le conseil d'administration du CUSM et les données financières de l'organisme sont consolidées dans les états financiers de celui-ci. Pour l'année financière 2015-2016, les dépenses de Syscor s'élevaient à 19,3 millions de dollars (17,7 millions en salaires).

6 En décembre 2015, le MSSS a demandé au CUSM de cesser d'utiliser les services de Syscor. Dans un échange avec le CUSM, le MSSS mentionnait que la peur de perdre de l'expertise dans le secteur des technologies de l'information n'avait plus lieu d'être.

7 À ce moment, Syscor comptait 224 employés. Depuis, le CUSM et le CIUSSS en ont embauché 79. Il est possible que ces entités engagent d'autres employés de Syscor en 2017. Au 31 janvier 2017, à la suite des départs d'employés (embauches par le CUSM et le CIUSSS et démissions d'employés), il restait 84 employés chez Syscor. Le tableau 1 résume la situation.

Tableau 1 Situation des employés de Syscor[1]

	Employés de Syscor affectés au CUSM			Employés de Syscor affectés au CIUSSS			Employé de Syscor affecté au CHUM
31 décembre 2015		**134**			**89**		**1**
	Embauches faites par le CUSM en janvier et en février 2016	Départs (démissions, mises à pied, etc.)	Employés de Syscor	Embauches faites par le CIUSSS en décembre 2016 et en janvier 2017	Départs (démissions, mises à pied, etc.)	Employés de Syscor	Employé de Syscor
31 janvier 2017	**58**	**25**	**51**	**21**	**36**	**32**	**1**

1. Il est à noter que des employés de Syscor affectés au CUSM et au CIUSSS travaillaient parfois sur des mandats du MSSS et d'autres organismes.

Sources : CUSM, CIUSSS et Syscor.

CHUM Centre hospitalier universitaire de Montréal

Centre universitaire de santé McGill

8 Le CUSM est un centre hospitalier universitaire affilié à la Faculté de médecine de l'Université McGill. Il est issu de la fusion en 1997 de **cinq hôpitaux montréalais**. Les employés travaillant dans le domaine des technologies de l'information et ceux de Syscor affectés au CUSM soutiennent ses activités cliniques et administratives en mettant notamment à sa disposition des applications informatiques.

Les cinq hôpitaux fusionnés en 1997 sont :

- Hôpital général de Montréal ;
- Hôpital Royal Victoria ;
- Hôpital de Montréal pour enfants ;
- Hôpital et Institut neurologique de Montréal ;
- Institut thoracique de Montréal.

L'Hôpital de Lachine a été intégré en 2008.

9 En plus de Syscor, le CUSM contrôle également l'Institut de recherche du Centre universitaire de santé McGill ; cet institut réalise des recherches dans le domaine des sciences biomédicales et de la santé, et contribue de ce fait à la mission de l'établissement.

10 Au 31 mars 2016, le CUSM comptait un peu plus de 10 000 employés. Une centaine d'entre eux étaient affectés aux technologies de l'information, dont un peu plus de la moitié étaient d'anciens employés de Syscor.

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

11 Le CIUSSS a été créé en 2015 et regroupe entre autres des hôpitaux, des centres locaux de services communautaires (CLSC) et des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de son territoire. La Direction des ressources informationnelles soutient la mission de l'établissement et elle est responsable du Centre de services régional (CSR). Ce dernier offre des services en matière de gestion et d'exploitation des ressources informationnelles à l'ensemble des établissements de la région de Montréal et assume aussi certains mandats suprarégionaux.

12 Pour mener à bien les activités liées au CSR, le CIUSSS a signé une entente de services avec le CUSM afin d'utiliser des ressources de Syscor. Pour l'année financière 2015-2016, le coût de cette entente s'est élevé à 7,3 millions de dollars. L'entente se terminera au plus tard le 31 mars 2018.

13 En mai 2016, le MSSS a approuvé le dossier d'affaires du CIUSSS, lequel propose la création de 68 postes associés aux technologies de l'information. Cela permettra au CSR de réaliser ses activités à la suite de l'arrêt de l'utilisation des services de Syscor.

14 Au 31 mars 2016, le CIUSSS comptait 14 000 employés ; un peu plus de 300 d'entre eux travaillaient pour la Direction des ressources informationnelles.

Cadre réglementaire

15 Les principaux éléments du cadre réglementaire en matière de dotation en personnel sont les suivants.

Éléments	Source
■ Rôles et responsabilités des établissements ■ Situations permettant l'intégration et la fusion des établissements du réseau ■ Situations nécessitant des autorisations du ministère	*Loi sur les services de santé et les services sociaux* et *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*
■ Reconnaissance de l'expérience antérieure et de l'ancienneté	Conventions collectives
■ Titres d'emploi possibles dans le réseau de la santé et des services sociaux ■ Échelles de salaire associées aux titres d'emploi ■ Scolarité requise pour chaque titre d'emploi	*Nomenclature des titres d'emploi, des libellés, des taux et des échelles de salaire du réseau de la santé et des services sociaux* (MSSS)
■ Affichage ■ Processus d'embauche	Politiques des établissements

16 Par ailleurs, notons qu'à l'égard du personnel nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, les principes de dotation sont les suivants : transparence, équité, impartialité et égalité d'accès des citoyens aux emplois de la fonction publique.

17 Nos travaux nous ont amenés entre autres à examiner la conformité avec les règles de dotation pour 36 dossiers d'employés de Syscor qui ont été embauchés soit par le CUSM (15), soit par le CIUSSS (21).

18 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Résultats de l'audit

19 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit les conditions de travail des employés de Syscor et l'embauche de ses employés par les établissements audités.

2.1 Conditions de travail des employés de Syscor

20 En vertu de la réglementation, la création d'un organisme comme Syscor ne nécessite pas d'autorisation. De plus, étant donné que Syscor n'est pas un établissement du réseau, il n'est pas tenu d'offrir les mêmes conditions de travail. Un établissement doit notamment être titulaire d'un permis délivré par le MSSS, ce qui n'est pas le cas de Syscor.

21 Des disparités ont été relevées entre les conditions salariales du réseau et celles offertes par Syscor à ses employés. Bien que cela soit possible sur le plan légal, ces disparités soulèvent des interrogations quant à leur caractère acceptable, les dépenses de Syscor étant financées à 99 % par des fonds publics.

22 En règle générale, les employés de Syscor bénéficient d'un salaire supérieur à celui du personnel du réseau. Toutefois, le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est plus généreux : la participation de l'employeur en 2016 était de 11,12 %, tandis que celle de Syscor était de 2 %. De plus, les employés du réseau ont droit à la sécurité d'emploi. Le tableau 2 présente des exemples de salaire par titre d'emploi.

Tableau 2 Exemples de salaires d'employés (en dollars)

Titre d'emploi	Plus haut salaire	
	Réseau[1]	Syscor[1]
Directeur des ressources informationnelles	162 149	241 638
Directeur adjoint des ressources informationnelles	129 136	145 570
Analyste spécialisé en informatique	80 558	112 536
Analyste en informatique	76 778	104 562
Technicien spécialisé en informatique	56 159	73 128
Technicien en informatique	53 584	57 425

1. Ce sont les salaires au 1er avril 2016.

Sources : MSSS et Syscor.

23 Étant donné que 99 % des dépenses de Syscor sont financées par des fonds du réseau, la situation est préoccupante. Les principes suivants sont touchés :

- Transparence : Les établissements fondateurs ont pu créer un organisme distinct sans avoir à obtenir une autorisation du MSSS ou du gouvernement. Il n'y a donc aucune exigence relative à une reddition de comptes publique.
- Équité : Pour un même titre d'emploi, un employé de Syscor a généralement un salaire supérieur à celui d'un employé du réseau.
- Égalité d'accès des citoyens aux emplois de l'appareil gouvernemental : Syscor a son propre processus d'embauche.

24 Nous avons voulu savoir si une telle situation existe ailleurs dans l'appareil gouvernemental. L'objectif est d'avoir un portrait global afin de savoir si la situation se présente à d'autres endroits. Or, le Secrétariat du Conseil du trésor, qui a notamment comme rôle de soutenir le Conseil du trésor à l'égard de l'encadrement des ressources humaines, ne détient pas de portrait global.

Recommandation

25 La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor.

1 **Recenser les entités créées par des ministères ou des organismes gouvernementaux qui adoptent des règles différentes de celles applicables aux ministères et aux organismes et déterminer les situations pour lesquelles des correctifs doivent être apportés.**

2.2 Recrutement par les établissements

Transfert : mutation d'une personne d'un poste à un autre comportant une échelle de salaire dont le maximum est le même.

Promotion : mutation d'une personne d'un poste à un autre comportant une échelle de salaire dont le maximum est plus élevé.

Recrutement : action consistant à embaucher du personnel qui n'est pas employé par l'établissement.

26 La dotation en personnel dans les établissements du réseau est régie par un cadre réglementaire important. Celui-ci indique notamment qu'un processus de **transfert** ou de **promotion** est utilisé lorsque la personne qui pose sa candidature pour un poste à pourvoir travaille déjà au sein de l'établissement. Autrement, il faut faire appel à un processus de **recrutement**.

27 De façon générale, le processus de recrutement pour du personnel ne travaillant pas déjà dans les établissements du réseau doit comprendre l'affichage des postes, la vérification des critères d'admissibilité, l'entrevue, la détermination de l'échelon dans l'échelle salariale et la nomination. Voici une description plus détaillée de ces principales étapes.

Étape du processus de recrutement	Description
Affichage	Le poste à pourvoir peut être affiché à l'externe et à l'interne. On y décrit par exemple le titre du poste, les critères d'admissibilité, la fourchette salariale.
Vérification des critères d'admissibilité	Il faut s'assurer que la personne répond aux critères requis pour l'obtention de l'emploi quant à la scolarité et à l'expérience de travail, le cas échéant.
Entrevue	Des représentants de l'entité rencontrent le candidat et lui posent des questions visant à évaluer ses capacités et ses connaissances pour occuper le poste affiché.
Détermination de l'échelon	Il s'agit de documenter le choix de l'échelon de l'employé en considérant entre autres sa scolarité et le nombre d'années d'expérience professionnelle pertinentes.
Nomination	Au moment de sa nomination, le nouvel employé se voit confirmer notamment son titre d'emploi, son salaire et sa période de probation.

28 De plus, le document intitulé *Nomenclature des titres d'emploi, des libellés, des taux et des échelles de salaire du réseau de la santé et des services sociaux* permet de déterminer les postes que les établissements peuvent pourvoir ainsi que leurs critères d'admissibilité, notamment pour la scolarité requise, et l'échelle salariale. Voici quatre exemples de titres d'emploi, comme le décrit le document.

Titre d'emploi	Éléments présentés
Analyste spécialisé en informatique	■ Échelle salariale : de 23,27 à 44,11 dollars par heure à partir du 1er avril 2016 (soit un maximum annuel de 80 558 dollars) ■ Diplôme universitaire terminal de 1er cycle en informatique avec une certification de spécialisation délivrée par une autorité compétente et reconnue dans le domaine des technologies de l'information, telle que le MSCE (Microsoft Certified System Engineer)
Analyste en informatique	■ Échelle salariale : de 22,77 à 42,04 dollars par heure à partir du 1er avril 2016 (soit un maximum annuel de 76 778 dollars) ■ Diplôme universitaire de 1er cycle en informatique
Technicien spécialisé en informatique	■ Échelle salariale : de 21,19 à 30,75 dollars par heure à partir du 1er avril 2016 (soit un maximum annuel de 56 159 dollars) ■ Diplôme de fin d'études collégiales avec spécialisation en informatique ou attestation d'études pertinentes et minimum de quatre années d'expérience dans le domaine de spécialisation
Technicien en informatique	■ Échelle salariale : de 20,57 à 29,34 dollars par heure à partir du 1er avril 2016 (soit un maximum annuel de 53 584 dollars) ■ Diplôme de fin d'études collégiales avec spécialisation en informatique

Recrutement par le CIUSSS

29 Afin de remplacer les ressources fournies par Syscor, le CIUSSS a procédé à l'affichage de 68 emplois en septembre 2016. Les affichages présentaient les titres d'emploi et l'information clé, notamment l'échelle salariale, le niveau de scolarité exigé et le nombre requis d'années d'expérience.

30 Par la suite, le CIUSSS a analysé les candidatures reçues, notamment les critères d'admissibilité exigés ; il a ensuite procédé à la sélection des candidats et, enfin, à leur embauche. Les employés de Syscor représentaient un bassin privilégié de main-d'œuvre ; ils travaillaient déjà dans les installations du CIUSSS. En décembre 2016 et en janvier 2017, 21 employés de Syscor ont été embauchés par l'établissement.

31 À l'exception des entrevues avec les candidats que le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal aurait dû réaliser, l'établissement a respecté le cadre réglementaire relatif au processus de recrutement du personnel lorsqu'il a engagé les employés de Syscor.

32 Pour les 21 dossiers, les critères d'admissibilité concernant la scolarité et l'expérience de travail ont été respectés. De plus, les échelles salariales établies sont conformes à la *Nomenclature des titres d'emploi, des libellés, des taux et des échelles de salaire du réseau de la santé et des services sociaux*. Enfin, les décisions quant au recrutement et aux échelles salariales sont documentées.

33 Toutefois, le processus de recrutement du CIUSSS prévoit une évaluation au moyen d'une entrevue, ce qui n'a pas été effectué pour les candidats retenus, étant donné que les personnes embauchées étaient d'anciens employés de Syscor affectés à des mandats du CIUSSS.

Recrutement par le CUSM

34 En janvier et en février 2016, le CUSM a intégré dans son organisation 58 employés de Syscor sans avoir auparavant mis en œuvre de processus de recrutement. Il n'a donc pas affiché les postes qu'il a créés dans son organisation pour remplacer les ressources de Syscor. Les employés de cet organisme n'ont pas eu à postuler pour obtenir un emploi : le CUSM leur a offert un emploi sans qu'aucune vérification des critères d'admissibilité soit réalisée.

35 De plus, le CUSM a déterminé leur échelon en fonction du salaire qu'ils gagnaient chez Syscor. Lorsque le salaire était supérieur au salaire maximum du réseau, l'employé s'est vu attribuer l'échelon maximum et a conservé le salaire gagné chez Syscor.

36 Le CUSM a procédé ainsi, car il considère que Syscor fait partie intégrante de l'organisation. Par conséquent, un tel transfert d'employés est possible selon lui. Nous ne sommes pas d'accord : par exemple, Syscor n'étant pas une entité du réseau, le CUSM aurait plutôt dû procéder par recrutement. Rappelons que Syscor a été créé pour offrir des services informatiques à des établissements ; sa structure légale lui a permis d'offrir des salaires supérieurs à ceux du réseau.

37 Au-delà de l'aspect légal, la situation demeure préoccupante.

38 Pour les 15 dossiers examinés, les employés de Syscor embauchés par le CUSM ont bénéficié d'un salaire supérieur à celui qu'ils auraient obtenu si les règles de recrutement du réseau avaient prévalu. L'écart associé à ces 15 dossiers est évalué à 349 000 dollars (salaires et régime de retraite) pour l'année financière 2015-2016. Cela soulève des interrogations relativement au caractère acceptable et équitable de la façon de faire du CUSM.

39 Pour les 15 dossiers, les salaires représentent 986 000 dollars. L'approche utilisée par le CUSM a donné les résultats suivants :

- Le poste a été pourvu sans que l'employé ait la scolarité requise (12 dossiers).
- Le salaire attribué à l'employé dépasse le maximum de l'échelle salariale (9 dossiers).
- L'échelon de l'employé est inadéquat (2 dossiers).
- Les employés embauchés ont droit au RREGOP (15 dossiers).

40 Nous avons procédé à une estimation de l'écart entre le salaire attribué à ces employés et celui qu'ils auraient eu si les règles de recrutement du réseau avaient prévalu. En considérant notamment leur diplôme, nous avons reclassé les employés n'ayant pas la scolarité requise dans le titre d'emploi offrant le plus haut salaire. Pour l'année financière 2015-2016, nous avons établi cet écart à 349 000 dollars (salaires et régime de retraite) pour les 15 dossiers examinés.

41 Ces résultats n'ont pas été extrapolés à l'ensemble des dossiers (soit 58), car leur sélection a été effectuée à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques, tels que la représentativité des titres d'emploi, l'importance des salaires ; nous avons aussi inclus dans notre examen tous les dossiers d'employés dont les salaires sont supérieurs au maximum de l'échelle salariale. Le tableau 3 présente l'écart salarial pour l'année financière 2015-2016.

Tableau 3 Écart salarial pour les dossiers examinés

Dossier	Scolarité manquante[1]	Salaire supérieur au maximum de l'échelle salariale	Échelon inadéquat[2]	Écart par rapport au salaire du réseau ($)
1	√	√		28 746
2	√	√		23 030
3		√		1 205
4	√	√		40 306
5		√	√	7 926
6	√	√		29 878
7	√	√		26 810
8	√	√		27 869
9	√	√		71 938
10	√			3 324
11			√	3 379
12	√			6 629
13	√			(2 539)
14	√			27 942
15	√			15 505
Total	**12**	**9**	**2**	**311 948**

1. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, des titres d'emploi requièrent un diplôme précis et, contrairement à la fonction publique, l'expérience professionnelle ne peut compenser un diplôme manquant.
2. L'analyse des échelons a été faite lorsque les titres d'emploi étaient appropriés : nous l'avons fait seulement pour trois dossiers.

42 Le tableau 4 présente, pour les 15 dossiers examinés, les coûts liés aux salaires et au régime de retraite chez Syscor, ceux au CUSM après les transferts et l'estimation des coûts si les règles du réseau avaient été appliquées lors de l'embauche.

Tableau 4 Coûts relatifs aux 15 dossiers examinés

	Syscor	CUSM après les transferts	Estimation des coûts si les règles du réseau avaient été appliquées lors de l'embauche
Salaires	976 000	986 000	674 000
Régime de retraite	20 000	86 000	49 000
Total	**996 000**	**1 072 000**	**723 000**
Écart		**76 000**	**349 000**

43 Le CUSM est en désaccord avec notre estimation. Selon lui, en appliquant les règles de recrutement du réseau, des employés de Syscor qu'il a embauchés auraient refusé de venir travailler au CUSM en raison de la baisse de salaire. Le Centre mentionne qu'il aurait alors dû recruter des personnes pour remplacer ces employés. Ainsi, pour les 15 dossiers que nous avons examinés, le CUSM estime à 115 000 dollars l'écart entre les salaires accordés aux employés et ceux que l'établissement aurait versés à des employés ayant une scolarité adéquate et un nombre d'années d'expérience équivalent. De plus, le CUSM évalue, pour ces 15 dossiers, une indemnité de départ potentielle totalisant 332 000 dollars si Syscor devait mettre les employés à pied. Le CUSM mentionne que, s'il n'avait pas embauché les employés de Syscor, cela aurait été inéquitable pour eux.

44 Bien qu'il soit possible que certains employés de Syscor aient refusé de travailler au CUSM à cause d'un salaire inférieur, nous sommes d'avis que la situation soulève des interrogations quant à son caractère acceptable et équitable. En effet, d'anciens employés de Syscor occupent des postes au CUSM, alors qu'ils n'ont pas la scolarité requise. Par ailleurs, contrairement aux indemnités de départ, cet écart sera récurrent sur plusieurs années. Rappelons que le CIUSSS, dans le cadre du recrutement des employés de Syscor, a respecté le cadre réglementaire et que certains des employés qu'il a recrutés ont obtenu un salaire inférieur par rapport à celui qu'ils gagnaient chez Syscor.

45 La situation est d'autant plus préoccupante que 58 employés de Syscor ont été transférés au CUSM et qu'il est possible que d'autres employés le soient. À l'égard de ces possibles transferts, le CUSM devait produire et transmettre au ministère un plan d'action sur l'utilisation future des ressources de Syscor. Le 2 août 2016, le Centre a proposé au ministère le transfert de certains des employés de Syscor, que ce soit chez lui ou à son institut de recherche.

46 Le ministère nous a informés qu'une lettre a été acheminée au CUSM le 2 mars 2017 afin de lui demander de régulariser la situation en se conformant aux règles et de lui en rendre compte.

Recommandation

47 La recommandation suivante s'adresse au Centre universitaire de santé McGill.

2 **Revoir ses pratiques lors de l'embauche d'employés venant d'organismes qu'il contrôle afin de s'assurer du caractère acceptable et équitable des façons de faire et en rendre compte au ministère de la Santé et des Services sociaux.**

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires du Centre universitaire de santé McGill ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) constate que la création d'entités par des ministères et organismes pour lesquelles les conditions de travail du personnel diffèrent de celles applicables dans ces mêmes ministères et organismes soulève des préoccupations. Le SCT prend acte de la recommandation à cet effet de recenser ces entités.

« Par conséquent, le SCT s'assurera de faire les liens avec les différents intervenants des ministères, organismes et réseaux, afin de permettre d'identifier ces entités et d'encourager la révision des pratiques lorsque nécessaire. »

Commentaires du Centre universitaire de santé McGill

« Dans un premier temps, il importe de préciser que toutes les activités de Syscor font l'objet d'une reddition de comptes publique par le truchement de la consolidation des informations financières dans les rapports du CUSM, et ce, en toute transparence. De plus, l'utilisation de ressources informatiques "externes" est jugée acceptable par le gouvernement ; elles sont une stratégie pertinente pour permettre l'accès, la rétention et le partage des ressources expertes (Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics, Gouvernement du Québec, 2012, p. 43).

« Le rapport du Dr Michel Bureau, accompagnateur du CUSM et aujourd'hui sous-ministre associé à la Direction générale des services de santé et médecine universitaire du MSSS, stipulait que "le CUSM devra identifier avec le MSSS la meilleure stratégie pour conserver une soixantaine d'employés qui détiennent une expertise précieuse pour le réseau et pour qui celui-ci ne peut offrir des conditions de travail compétitives. […] Il est primordial que le CUSM puisse compter sur des ressources compétentes et familières avec ses systèmes d'information, surtout au regard du déploiement d'OACIS dans le Glen et ses autres points de service cliniques. Cela profitera aux autres clients d'OACIS" (soulignement du Centre ; Rapport de l'accompagnateur du CUSM, avril 2015, p. 18). Nous maintenons que cette citation aurait dû être incluse au rapport, car elle guide la démarche du CUSM.

« De plus, le cadre réglementaire présenté au paragr. 15 omet le Code civil, qui réglemente les emplois au Québec. L'article 2097 du Code civil du Québec, considéré d'ordre public, de même que la jurisprudence prévoient le maintien du contrat d'emploi des employés de Syscor au-delà de la modification de la structure de l'entreprise. De plus, le syndicat CSN menaçait d'intenter un recours pour syndiquer le personnel de Syscor (art. 39, Code du travail). Comme cette entreprise sans but lucratif est contrôlée par le CUSM et ses résultats financiers sont consolidés dans ceux du CUSM, d'aucuns pourraient prétendre qu'elle constitue l'alter ego du CUSM (Buanderie centrale de Montréal c. Ville de Montréal (1994), 3 RCS 29 ; Québec (Société d'habitation) c. Leduc, Ed. Yvon Blais 2008-149859).

« L'analyse de l'impact économique présentée par le Vérificateur général comporte des failles méthodologiques. Celui-ci reclasse les employés n'ayant pas la scolarité requise dans un titre d'emploi qui ne correspond pas aux tâches effectuées au CUSM. Selon les calculs qui ont été fournis, nous évaluons l'écart à moins de 37 000 dollars en tenant compte des coûts du régime de retraite (115 000 dollars avant régime de retraite) et sans tenir compte des coûts relatifs à la banque de maladie. L'écart devient donc négligeable comparativement au montant important des indemnités de départ évitées (332 000 dollars) et à la perte d'expertise pour le réseau.

« En conclusion, l'approche adoptée par le CUSM a permis une économie importante et devrait être considérée la meilleure non seulement car elle minimisait les risques légaux, mais au surplus elle avait un impact financier moindre pour le trésor québécois et favorisait la conservation d'une expertise précieuse pour le réseau de la santé. Finalement, en référence au paragr. 46, nous entendons prendre les mesures pour régulariser les neuf dossiers jugés problématiques à la demande du MSSS.

« Le CUSM a l'intention d'internaliser les ressources de Syscor conformément aux recommandations du Vérificateur général et du MSSS, même si de l'opinion du CUSM, notre approche, visée par l'audit, était conforme aux lois et règlements et plus économique pour le trésor québécois. Nous ne pourrons toutefois garantir le maintien de l'expertise précieuse pour le réseau de la santé ni le maintien de nos systèmes d'information nécessaires au bon fonctionnement de nos activités cliniques. »

Réaction aux commentaires du Centre universitaire de santé McGill

Certains des commentaires formulés par le CUSM nécessitent que nous rétablissions les faits.

D'abord, il est important de mentionner que le rapport du Dr Bureau, auquel le CUSM fait référence, est daté d'avril 2015. Or, en décembre 2015, le MSSS a transmis un message en lien avec le sujet. Nous mentionnons d'ailleurs dans le paragr. 6 de notre rapport ceci : « En décembre 2015, le MSSS a demandé au CUSM de cesser d'utiliser les services de Syscor. Dans un échange avec le CUSM, le MSSS mentionnait que la peur de perdre de l'expertise dans le secteur des technologies de l'information n'avait plus lieu d'être. »

Ensuite, le paradoxe dans l'argumentation du CUSM illustre l'incohérence de la situation. D'un côté, sur le plan légal, Syscor n'est pas une entité qui fait partie du CUSM, comme nous le notons dans le paragr. 36. Pour cette raison, le CUSM se sent justifié de payer des salaires plus élevés aux employés de Syscor, étant donné que les règles du réseau de la santé et des services sociaux ne prévalent pas. De l'autre côté, il motive le maintien des conditions salariales des employés de Syscor lorsqu'ils sont transférés au CUSM en disant que Syscor fait partie intégrante de l'organisation. C'est d'ailleurs pourquoi il ne suit pas les règles habituelles d'embauche.

D'autre part, les écarts que nous avons présentés dans le rapport ne comportent aucune faille méthodologique. Nous rappelons les calculs mentionnés dans le tableau 4 du rapport.

Coûts relatifs aux 15 dossiers examinés

	Syscor	CUSM après les transferts	Estimation des coûts si les règles du réseau avaient été appliquées lors de l'embauche
Salaires	976 000	986 000	674 000
Régime de retraite	20 000	86 000	49 000
Total	**996 000**	**1 072 000**	**723 000**
Écart		**76 000**	**349 000**

Enfin, il est inexact de dire que les coûts liés au régime de retraite diminuent l'écart. Dans le contexte où les coûts associés au régime de retraite du réseau sont supérieurs à ceux de Syscor, l'écart ne peut qu'augmenter.

Annexe et sigles

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Sigles

CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CSR	Centre de services régional
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement, avec les adaptations requises, des lois, des règlements et des directives régissant la dotation en personnel. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer du respect de la réglementation lors de l'embauche des employés de Syscor par le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et le CUSM.	■ La création de Syscor respecte le cadre réglementaire. ■ Le processus de recrutement mis en œuvre par les établissements est conforme au cadre réglementaire (par exemple, l'affichage du poste, la période de probation). ■ Les conditions d'admissibilité sont respectées. ■ L'échelle des salaires et la rémunération sont établies adéquatement. ■ Les décisions d'embauche sont documentées.

Portée des travaux

Cet audit porte sur la conformité au cadre réglementaire en vigueur du processus utilisé lors de l'embauche d'employés de Syscor par le CUSM en janvier et en février 2016 et le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal en décembre 2016 et en janvier 2017. Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2016 à février 2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période.

Le présent rapport ne traite pas des autres embauches que les entités pourraient avoir faites afin de pourvoir leurs postes vacants et qui ne concernent pas Syscor.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons collecté l'information essentielle à notre audit principalement à partir de données figurant dans les dossiers des employés des entités auditées et de Syscor, et de données opérationnelles.

Nous avons examiné tous les dossiers des employés recrutés par le CIUSSS et choisi 15 dossiers du CUSM à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques, tels que la représentativité des titres d'emploi, l'importance des salaires ; nous avons aussi inclus dans notre examen tous les dossiers d'employés dont les salaires sont supérieurs au maximum de l'échelle salariale. Nous avons aussi réalisé des entrevues avec des membres du personnel des entités auditées et de Syscor, et nous avons eu des échanges avec des membres du MSSS et du Secrétariat du Conseil du trésor et examiné les documents que nous avons jugés pertinents.

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

Hiver 2017

CHAPITRE

8

Audit de performance

Reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

Santé
Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHU de Québec – Université Laval
Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches

Éducation
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2015-2016, les dépenses des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation s'élevaient respectivement à 22 et à 15 milliards de dollars, dont 11 milliards pour les commissions scolaires. Étant donné l'ampleur des sommes en cause, il est essentiel de s'assurer que les fonds publics sont utilisés de façon efficiente et efficace. La collecte de l'information de gestion et la reddition de comptes sont des éléments importants à considérer pour y parvenir.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- l'information fournie par les organismes des réseaux est utile et que les mesures nécessaires sont mises en place pour contrôler la qualité de celle-ci, afin de permettre une reddition de comptes adéquate des activités des réseaux ainsi qu'une saine gestion des fonds publics ;
- les ministères traitent l'information reçue et en font un suivi adéquat.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (commissions scolaires).

Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) ne possèdent pas de portrait de l'ensemble de l'information qu'ils exigent des organismes de leur réseau et des coûts de cette reddition de comptes. Toutefois, des indices démontrent que des efforts non négligeables y sont consacrés et que les processus pour la collecte d'information pourraient être plus efficients. La présence de plusieurs systèmes d'information et banques de données pour recueillir l'information illustre la complexité de ces processus. De plus, l'ampleur de la saisie manuelle nécessaire et l'imposant volume de certains rapports contribuent à la lourdeur de l'exercice.

Le MSSS et le MEES n'ont pas mis en place de processus efficace pour évaluer périodiquement la pertinence de l'information demandée aux organismes des réseaux afin d'en limiter le volume le cas échéant. Malgré des initiatives de la part de ces deux ministères, peu de demandes d'information ont été retirées au fil du temps. De plus, de l'information est demandée de façon récurrente sur des sommes peu significatives par rapport à l'importance du budget des organismes des réseaux.

Les lacunes persistent quant à la qualité des données cliniques produites dans le réseau de la santé et des services sociaux, malgré des rapports délivrés à ce sujet au cours des 16 dernières années. Ces lacunes ont des conséquences sur la qualité de la reddition de comptes, notamment sur la fiabilité des indicateurs, et conséquemment sur la prise de décision.

Le suivi effectué par le MSSS et le MEES est insuffisant. Il ne permet pas de faire une analyse adéquate de la situation ni de fournir aux organismes une rétroaction complète et en temps opportun afin de favoriser la mise en place de mesures correctrices dans les meilleurs délais le cas échéant.

La reddition de comptes exigée des commissions scolaires peut difficilement s'arrimer aux orientations stratégiques du MEES puisque ce dernier n'a élaboré aucun plan stratégique depuis 2014, ce qui n'est pas conforme aux exigences de la *Loi sur l'administration publique.*

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS et du MEES. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations les concernant.

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

1. **Se doter d'un portrait complet de l'information demandée de façon récurrente.**
2. **Renforcer les mécanismes de coordination ministérielle qui permettent de justifier, à partir de critères adéquats, toutes les nouvelles demandes d'information et de réévaluer, sur une base périodique, la pertinence de l'information demandée de manière récurrente.**
3. **Déterminer, en collaboration avec les entités concernées, les systèmes d'information et les moyens les plus efficients pour recueillir l'information afin de minimiser le temps associé à sa collecte et à sa transmission au ministère.**
4. **S'assurer que des contrôles suffisants et pertinents, en fonction des risques associés aux données, sont en place au ministère et dans les organismes des réseaux afin d'obtenir une information de qualité.**
5. **Informer, en temps opportun, les décideurs et les organismes des réseaux du degré d'atteinte des objectifs poursuivis sur la base de l'information recueillie.**
6. **Réévaluer le contenu des rapports annuels de gestion des établissements de façon à prendre en compte les éléments essentiels à l'évaluation de leur performance et à favoriser une information uniforme et compréhensible.**

Recommandation au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

7. **Établir des orientations stratégiques ministérielles à jour, conformément aux exigences de la *Loi sur l'administration publique*, et rendre compte publiquement, en temps opportun, de la performance du réseau.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** **6**

2 **Résultats de l'audit** **11**

2.1 **Utilité de l'information demandée** **11**

Portrait de l'information fournie

Évaluation périodique de l'information demandée

Contrôles exercés sur la qualité de l'information

Recommandations

2.2 **Traitement et suivi de l'information reçue** **31**

Réseau de la santé et des services sociaux

Réseau de l'éducation — Commissions scolaires

Recommandations

Commentaires des entités auditées **39**

Annexes et sigles **43**

Équipe

Christine Roy
Directrice générale par intérim

Audrey Lagueux
Directrice d'audit

Amélie Bergeron-Cauchon
Marie-Hélène Blanchette
Isabelle Bouchard
Jacinthe Cloutier
Audrey Couture
Isabelle Fournier
Mélanie Girard
Josée Levasseur

1 Mise en contexte

1 Des sommes importantes sont dépensées chaque année par le gouvernement pour la santé et les services sociaux et pour l'éducation. En 2015-2016, elles se sont élevées respectivement à 37,5 et à 19,9 milliards de dollars.

2 Ces dépenses sont constituées en grande partie des dépenses des **organismes** des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. En 2015-2016, les dépenses des organismes de ces réseaux s'élevaient respectivement à 22 et à 15 milliards de dollars soit 23 % et 15 % du budget du gouvernement du Québec. Le tableau 1 met en perspective les dépenses de ces organismes par rapport à celles du gouvernement, pour les deux dernières années.

Les organismes des réseaux sont ceux énumérés à l'annexe 3 du volume 1 des *Comptes publics 2015-2016*. Ils sont constitués des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), des autres établissements publics et d'instances régionales en santé et en services sociaux, ainsi que des commissions scolaires, du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, des cégeps, de l'Université du Québec et ses constituantes.

Tableau 1 Dépenses des organismes des réseaux par rapport à celles du gouvernement

	2014-2015		2015-2016	
	M$	%	M$	%
Réseau de la santé et des services sociaux	**22 078**	**23**	**22 033**	**23**
Réseau de l'éducation				
Commissions scolaires	11 002	11	10 983	11
Cégeps	2 184	2	2 163	2
Universités	1 389	2	1 428	2
Sous-total	**14 575**	**15**	**14 574**	**15**
Dépenses des organismes des réseaux	**36 653**	**38**	**36 607**	**38**
Dépenses du gouvernement	**95 801**	**100**	**96 479**	**100**

Source : *Comptes publics 2015-2016* (en tenant compte des ajustements de consolidation).

3 Étant donné l'ampleur des sommes en cause, il est essentiel de s'assurer que les fonds publics sont utilisés de façon efficiente et efficace. La collecte d'information de gestion et la **reddition de comptes** sont des éléments importants à considérer pour y parvenir.

La reddition de comptes découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été confiée à un ministère ou à un organisme.

4 L'analyse et le suivi de la performance doivent aussi être réalisés afin de permettre à une organisation de prendre des décisions judicieuses et de remettre en question ses façons de faire. Ces exercices répondent à un souci de transparence et d'information aux citoyens, concepts importants et intimement liés au processus de reddition de comptes.

5 La *Loi sur l'administration publique* instaure d'ailleurs un cadre de gestion axé sur les résultats et repose sur le respect du principe de la transparence. En termes de reddition de comptes, elle précise qu'un ministère ou un organisme doit préparer un plan stratégique et rendre compte de celui-ci annuellement dans son rapport annuel de gestion. Elle détaille aussi les principaux éléments devant y figurer.

6 Différentes autres lois viennent encadrer la reddition de comptes et les obligations qui en découlent, dont la *Loi sur l'administration financière*. Cette dernière prévoit les moyens par lesquels le gouvernement rend compte de sa gestion et précise l'information qui doit être fournie à cette fin à l'Assemblée nationale. Les principales autres lois s'appliquant à notre audit sont présentées à l'annexe 2.

7 La production d'une information de gestion de qualité exige des efforts et entraîne des coûts. Ce sont autant de ressources qui ne peuvent être investies dans les services directs aux citoyens. En outre, comme expliqué dans les paragraphes suivants, des changements importants dans le mode de fonctionnement des deux réseaux créeront de nouveaux besoins d'information de gestion chez les dirigeants gouvernementaux. Le moment nous paraît donc opportun pour remettre en question la portée de la reddition de comptes actuelle afin d'éviter d'accroître indûment les exigences en la matière, tout en s'assurant que l'information requise fait l'objet de toute l'attention nécessaire.

Réseau de la santé et des services sociaux

8 Avant l'entrée en vigueur, le 1er avril 2015, de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) chapeautait 16 agences ou autres instances régionales, qui regroupaient, pour leur part, 180 établissements publics de santé et de services sociaux. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, il y a 34 **établissements** et une régie régionale sous la responsabilité du ministère. L'exercice 2015-2016 a constitué la première année de cette réorganisation importante.

Les établissements sont constitués de 13 CISSS, de 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), de 7 établissements non fusionnés et de 5 établissements non visés par cette loi. À ces 34 établissements s'ajoute la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

9 Chaque établissement est administré par un conseil d'administration dont la composition est également définie dans la nouvelle loi. Le conseil doit notamment s'assurer du suivi de la performance de l'établissement et de la reddition de comptes à l'égard des résultats obtenus.

10 Un budget unique est accordé à chacun des 34 établissements et à la régie régionale pour l'ensemble des activités administrées par son conseil d'administration. Le gouvernement a toutefois signifié son intention d'introduire prochainement un nouveau mode d'allocation des ressources.

11 Le mode d'allocation envisagé est le financement axé sur le patient, lequel constitue une réforme importante. Il a pour objectif de financer les soins de santé en fonction des services rendus aux patients. En 2013-2014, un groupe d'experts mandatés pour formuler des recommandations à l'égard de l'implantation du financement axé sur le patient a identifié un certain nombre de défis importants. Les principaux éléments relevés sont la qualité des **données cliniques** et financières, leur disponibilité, ainsi que la capacité à relier ces informations entre elles pour établir un coût par patient. De nouveaux indicateurs de performance devront aussi être mis en place pour répondre aux besoins d'amélioration continue.

Les données cliniques regroupent notamment l'information médicale ainsi que l'ensemble des données sur les services rendus aux patients dans les centres hospitaliers, les centres locaux de services communautaires (CLSC), les centres jeunesse et les centres de réadaptation.

Réseau de l'éducation – Commissions scolaires

12 Le système d'éducation comprend notamment un réseau public composé d'écoles primaires et secondaires, de centres de formation professionnelle et de centres d'éducation des adultes, qui est administré par 60 commissions scolaires francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier. Chaque commission scolaire est administrée par un conseil des commissaires dont la composition est définie dans la *Loi sur l'instruction publique* ou la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*. Le conseil des commissaires assujetti à la *Loi sur l'instruction publique* met en place différents comités, dont un comité de vérification.

13 La *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique* est entrée en vigueur le 23 décembre 2016, à l'exception de certains articles qui entreront en vigueur progressivement au cours de 2017 et 2018. Elle vise notamment à assurer la participation des directeurs d'établissement à certaines décisions de la commission scolaire et à simplifier certains mécanismes de planification et de reddition de comptes applicables aux écoles, aux centres de formation et aux commissions scolaires.

14 Au regard de la nouvelle loi, les commissions scolaires n'auront plus à produire de plan stratégique et à convenir d'une convention de partenariat avec le ministre. Elles devront cependant établir un plan d'engagement vers la réussite cohérent avec les orientations stratégiques et les objectifs du plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). Cette nouvelle exigence aura un impact sur le contenu de la reddition de comptes exigée. La période du plan d'engagement vers la réussite devra s'harmoniser avec celle du plan stratégique du ministère. La loi prévoit que la durée des plans stratégiques des commissions scolaires et des conventions de partenariat soit prolongée jusqu'à la date de prise d'effet de leur plan d'engagement vers la réussite, soit le 1er juillet 2018 ou à une autre date établie par le ministre.

Rôles et responsabilités

15 Le présent audit a été effectué auprès du MSSS et du MEES et concerne la reddition de comptes que ces ministères demandent aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux et aux commissions scolaires. Nous avons également effectué des travaux auprès de deux établissements du réseau de la santé et des services sociaux et de deux commissions scolaires. Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

16 En lien avec le sujet examiné, voici les principaux rôles et responsabilités des ministères, des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et des commissions scolaires.

MSSS	Le MSSS a pour mission de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être des Québécois et Québécoises en rendant accessible un ensemble de services de santé et de services sociaux, intégrés et de qualité. Il a notamment pour responsabilités : ■ de veiller à l'application de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales ;* ■ d'établir un plan stratégique pluriannuel ; ■ d'évaluer les résultats de la mise en œuvre de son plan stratégique et d'assurer la reddition de comptes de la gestion du réseau en fonction des orientations qu'il a diffusées ; ■ de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations, et de veiller à leur application ; ■ de répartir équitablement les ressources financières, humaines et matérielles, et de voir au contrôle de leur utilisation ; ■ d'apprécier et d'évaluer les résultats en matière de santé et de services sociaux ; ■ de rendre compte annuellement à l'Assemblée nationale de la situation financière et de la performance du système de santé et de services sociaux.
Établissements	Les établissements sont responsables, entre autres : ■ de conclure avec le ministre une entente de gestion et d'imputabilité qui contient notamment les objectifs et les principaux indicateurs permettant de rendre compte des résultats atteints ; ■ de s'assurer de la reddition de comptes de leur gestion en fonction des cibles nationales et en vertu des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus ; ■ d'effectuer le suivi de la performance et de la reddition de comptes des résultats ; ■ de répartir équitablement les ressources humaines, matérielles et financières mises à leur disposition, en tenant compte des particularités de la population qu'ils servent, et de s'assurer de l'utilisation économique et efficiente de celles-ci ; ■ de prévoir des modalités et de développer des mécanismes pour notamment informer la population.
MEES	Le MEES élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au domaine de l'éducation qui touchent notamment les commissions scolaires. Ses principales responsabilités sont : ■ de veiller à la qualité des services éducatifs offerts par les commissions scolaires ; ■ d'établir un plan stratégique contenant des orientations ministérielles et des objectifs qui doivent être pris en compte dans le plan stratégique des commissions scolaires assujetties à la *Loi sur l'instruction publique* ; ■ d'établir, après consultation des commissions scolaires, les indicateurs nationaux qu'il met à la disposition de toutes les commissions scolaires afin, notamment de leur permettre de dégager, dans leur plan stratégique, les principaux enjeux auxquels elles font face et d'en rendre compte ; ■ d'établir les règles budgétaires de façon à prévoir, entre autres, que les subventions de fonctionnement soient réparties de façon équitable entre les commissions scolaires.

Commissions scolaires	Les commissions scolaires assujetties à la *Loi sur l'instruction publique* sont responsables, entre autres : ■ de veiller à la qualité des services éducatifs fournis par les établissements d'enseignement et à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population ; ■ d'établir un plan stratégique pluriannuel qui devra s'harmoniser avec le plan stratégique du ministère ; ■ d'informer la population de leur territoire des services éducatifs et culturels qu'elles offrent et de rendre compte de leur qualité ; ■ de transmettre au ministre des rapports d'étape sur leur situation financière aux dates et dans la forme qu'il détermine. Les commissions scolaires tiennent leurs livres de comptes de la manière et suivant les formules que le ministre peut déterminer ; ■ de répartir les revenus entre leurs établissements d'enseignement de façon équitable et de s'assurer qu'ils sont utilisés aux fins prévues.

2 Résultats de l'audit

17 Nos travaux démontrent que les processus en place au MSSS et au MEES ne leur permettent pas de s'assurer que toute l'information recueillie leur est utile pour remplir adéquatement, et de façon efficiente, leur rôle en matière de gouvernance et de contrôle des réseaux. Non seulement ces ministères ne disposent pas d'un portrait représentatif de l'information recueillie auprès des organismes des réseaux, mais ils n'ont pas de processus de réévaluation efficace pour s'assurer de la pertinence de l'information qui est demandée.

18 Nous avons également observé que le traitement et le suivi de l'information recueillie par le MSSS et le MEES comportent des lacunes qui devront être comblées afin d'en maximiser les retombées.

19 Nos travaux d'audit se sont articulés autour de deux axes, soit l'utilité de l'information demandée ainsi que le traitement et le suivi de l'information reçue.

2.1 Utilité de l'information demandée

20 Les ministères ont besoin d'obtenir de la part des entités sous leur responsabilité de l'information de différente nature afin d'accomplir leur mission et de remplir leurs responsabilités de manière efficace. Il suffit de penser à l'information permettant d'évaluer l'atteinte des orientations gouvernementales, de suivre les résultats financiers ou encore de rendre compte d'enjeux particuliers et ponctuels.

21 L'un des principaux risques auquel doivent faire face les ministères est de multiplier les demandes d'information sans accorder suffisamment d'égard aux efforts nécessaires à leur collecte et sans réévaluer périodiquement l'utilité de l'information recueillie. Au-delà des obligations légales encadrant la reddition de comptes, le volume, la manière, le niveau de détail et parfois même la nature et la périodicité de l'information demandée aux organismes demeurent, la plupart du temps, à la discrétion des ministères.

22 C'est pourquoi il est essentiel que les ministères maintiennent à jour un portrait le plus complet possible de l'information demandée aux organismes des réseaux, qu'ils réévaluent la pertinence de celle-ci et, le cas échéant, qu'ils s'assurent de sa qualité.

Portrait de l'information fournie

23 Une bonne connaissance de l'ensemble de l'information demandée aux organismes permet notamment d'apprécier sa pertinence en tenant compte des efforts nécessaires pour la collecter. Cela permet également de cerner les améliorations à apporter aux processus qui sous-tendent cette collecte.

24 Ni le MSSS ni le MEES ne possèdent de portrait de l'ensemble de l'information exigée des organismes de leur réseau. Or, bien que l'ampleur des coûts liés à la reddition de comptes ne soit pas connue, des indices démontrent que des efforts non négligeables y sont consacrés et que les processus pour la collecte d'information pourraient être plus efficients.

25 À l'aide des entités sélectionnées et de documents reçus des ministères, nous sommes parvenus à dresser une liste des principales informations exigées. Les différents types d'information demandée aux organismes des réseaux se partagent essentiellement entre les cinq catégories présentées ci-dessous.

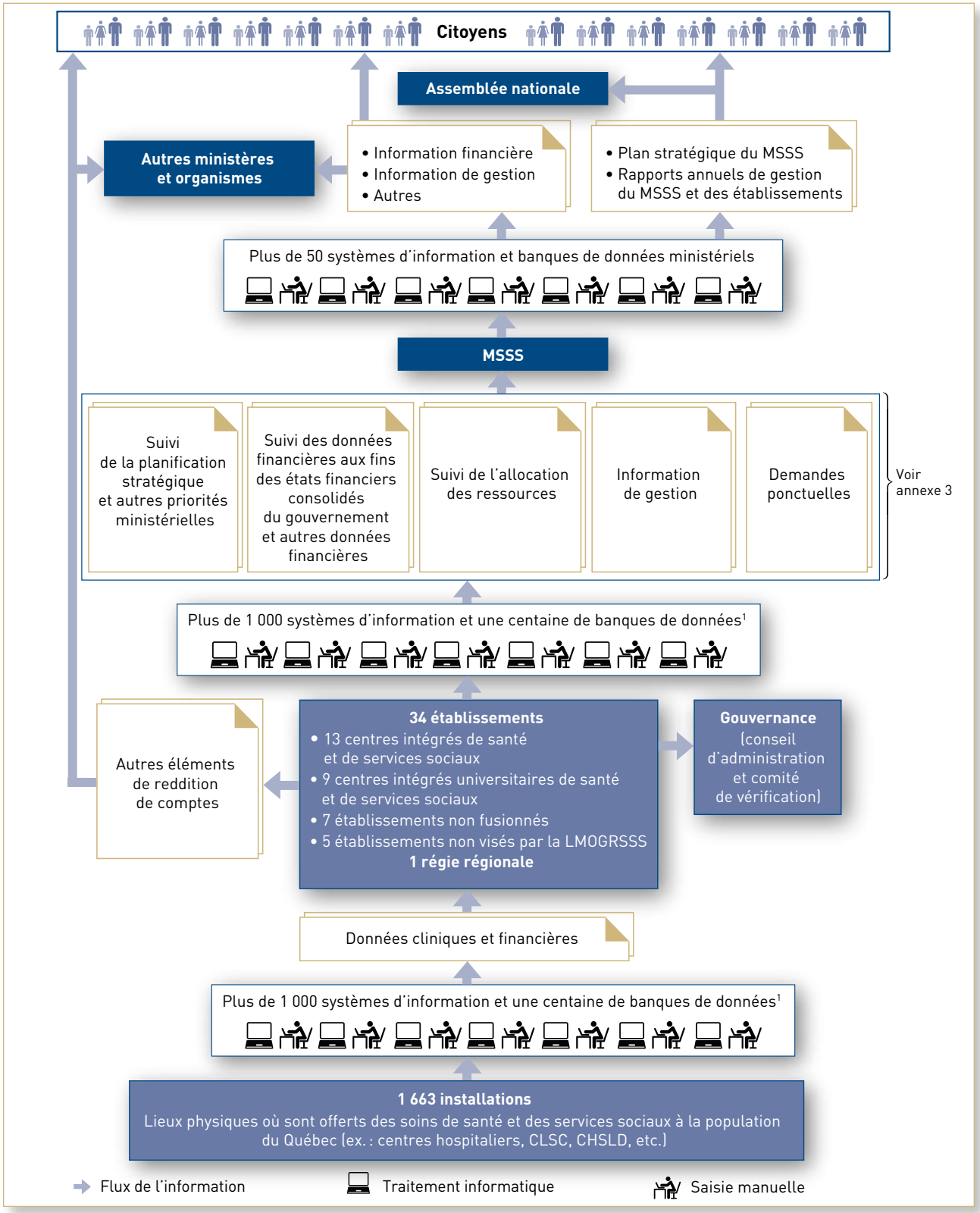
Suivi de la planification stratégique et autres priorités ministérielles	■ Rapports annuels de gestion ■ Suivi des éléments clés d'ententes intervenues entre les ministères et les organismes des réseaux — entente de gestion et d'imputabilité (réseau de la santé et des services sociaux) — convention de partenariat (réseau des commissions scolaires)
Suivi des données financières aux fins des états financiers consolidés du gouvernement et autres données financières	■ Rapports financiers (appelés AS-471 dans le réseau de la santé et des services sociaux et TRAFICS dans le réseau des commissions scolaires)
Suivi de l'allocation des ressources	■ Suivi budgétaire ■ Suivi de l'attribution de financement
Information de gestion	■ Suivi de l'information de gestion incluse principalement dans les rapports financiers (pour le réseau des commissions scolaires, des données sont aussi cumulées par les systèmes ministériels et les **formulaires Web**) ■ Autres indicateurs de gestion ■ Données statistiques
Demandes ponctuelles	■ Toute demande pour répondre à un besoin spécifique

Les formulaires Web sont remplis en ligne par les commissions scolaires pour répondre à des demandes d'information.

26 Sans être exhaustive, la liste des principales informations demandées par le MSSS et le MEES aux établissements et aux commissions scolaires est présentée à l'annexe 3. À celle-ci s'ajoute de l'information demandée par d'autres organismes gouvernementaux. On y observe qu'ils ont l'obligation de produire une grande quantité d'informations. Ces redditions de comptes s'effectuent à des fréquences variables.

27 Les figures 1 et 2 présentent le cheminement de l'information dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans celui des commissions scolaires. Compte tenu de la complexité des réseaux, les demandes d'information qui répondent aux besoins des ministères et à ceux des établissements suivent un processus complexe et nécessitent l'intervention de plusieurs acteurs.

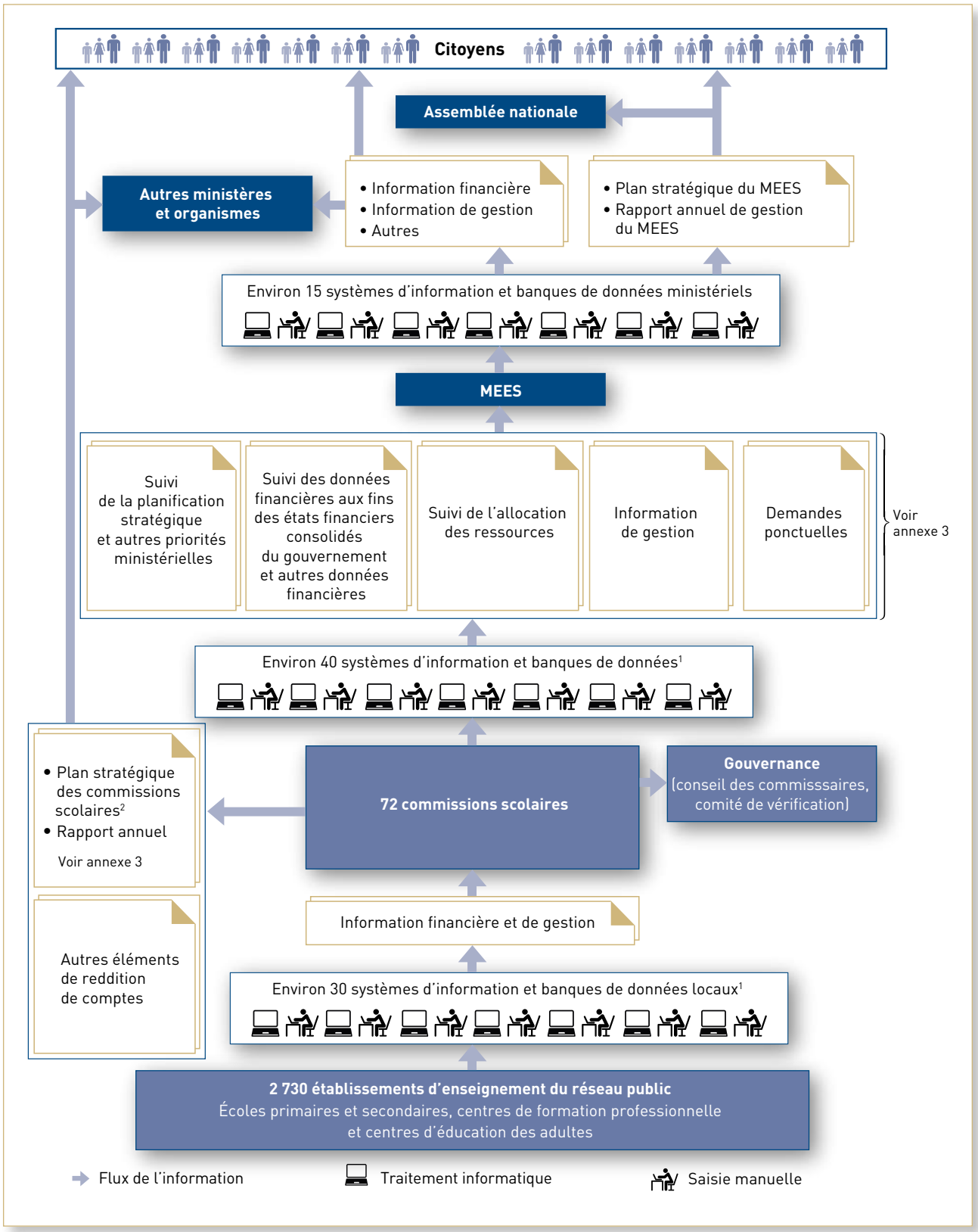
Figure 1 Cheminement de l'information dans le réseau de la santé et des services sociaux



1. Les 1 000 systèmes d'information et la centaine de banques de données utilisés par les installations et les établissements sont répartis à la grandeur du réseau pour répondre à des besoins locaux, régionaux et nationaux.

LMOGRSSS *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*

Figure 2 Cheminement de l'information dans le réseau des commissions scolaires



1. Les 40 systèmes d'information et banques de données utilisés par les commissions scolaires incluent les 30 utilisés par les établissements d'enseignement ainsi que 9 systèmes d'information et banques de données ministériels.
2. En vertu de la *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, les commissions scolaires n'auront plus à produire de plan stratégique.

28 La reddition de comptes actuelle de chacun des deux réseaux possède des caractéristiques qui lui sont propres, qui présentent une certaine complexité et qui entraînent une lourdeur dans la production de l'information demandée. Les paragraphes suivants illustrent cet état de fait.

Réseau de la santé et des services sociaux

29 La gestion de l'information dans le réseau de la santé et des services sociaux interpelle 34 établissements constitués de 1 663 **installations** et une régie régionale. Ceux-ci ont acquis ou développé avec le temps de nombreux systèmes informatiques pour recueillir et compiler des données cliniques sur les clientèles traitées et des données financières. Selon le portrait des ressources informationnelles de 2015-2016 du MSSS, toutes ces données sont colligées par plus de 1 000 **systèmes d'information** répartis à la grandeur du réseau pour répondre à des besoins locaux, régionaux ou nationaux. Le *Rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients* mentionne que le réseau compte environ une centaine de banques de données pour répondre à ces divers besoins. S'ajoutent à cela près de 50 systèmes d'information et banques de données appartenant au ministère, dont la majorité est de nature clinique. La plupart de ces systèmes et banques de données ont leurs propres sources d'information, instructions et lignes directrices, ce qui complexifie d'autant la situation.

Les installations dans le réseau de la santé et des services sociaux sont constituées principalement des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), des centres hospitaliers, des CLSC, des centres jeunesse et des centres de réadaptation.

Les systèmes d'information sont des outils colligeant de l'information de façon structurée et organisée. Le formulaire, le logiciel de saisie et l'application informatique constituent des portes d'entrée des différents systèmes d'information.

30 Par ailleurs, l'utilisation des technologies de l'information n'est pas optimale. La production de plusieurs informations nécessite en effet beaucoup de saisie manuelle, ce qui augmente les ressources devant y être consacrées.

31 C'est le cas notamment de l'information détaillée collectée annuellement afin d'alimenter divers **rapports statistiques**, dont le nombre varie selon les missions respectives de chaque établissement. L'ampleur de la tâche est importante : les rapports pour un établissement qui réaliserait toutes les missions totaliseraient près de 200 pages.

Les rapports statistiques cumulent différentes données relatives aux activités des centres hospitaliers, des CHSLD, des CLSC, des centres jeunesse et des centres de réadaptation. Par exemple, on y trouve des informations sur les centres de soins à la mère et au nouveau-né, sur le nombre de civières à l'urgence et sur la durée de séjour des usagers en CHSLD.

32 Il en va de même pour le rapport financier (AS-471) servant entre autres à la consolidation des états financiers du gouvernement. Le rapport financier comptait environ 400 pages pour un des deux établissements sélectionnés pour l'année 2015-2016, et environ 600 pages pour l'autre établissement. Le nombre de pages est tributaire notamment du nombre de **centres d'activité** que compte l'établissement. De plus, la présentation des dépenses est notamment réalisée par centres d'activité (bloc opératoire, urgence, etc.), alors que les budgets alloués par le ministère sont répartis et gérés par programme-services (santé physique, santé mentale, etc.). Cela amène les établissements à effectuer certaines répartitions pour assurer le suivi des sommes allouées par le ministère.

Un centre d'activité regroupe des charges relatives à des activités ayant des caractéristiques et des objectifs similaires eu égard aux services rendus par l'établissement public ou privé, comme la radio-oncologie ou la résonance magnétique.

33 En outre, l'impossibilité de transférer de façon automatique certaines données provenant des établissements dans les banques ministérielles a mené le ministère à développer des formulaires devant être remplis manuellement par les établissements. Ainsi, les établissements que nous avons sélectionnés doivent saisir manuellement l'information pour plus de 50 % des 160 indicateurs de gestion qui leur sont assignés en 2016-2017, et ce, selon différentes périodicités dans l'année. De plus, certaines redditions de comptes nécessitent des descriptions narratives.

34 Globalement, le MSSS possède une multitude d'indicateurs répondant à différents besoins (indicateurs de gestion, tableaux de bord, études des crédits, etc.) qui, selon lui, sont en grande partie alimentés automatiquement. Cependant, il ne possédait aucun portrait de ces indicateurs au moment d'entreprendre nos travaux. Un récent exercice lui a permis de recenser environ 1 700 indicateurs. Toutefois, ce portrait n'est pas exhaustif puisqu'il était toujours en cours d'analyse par le MSSS au moment de terminer nos travaux.

Réseau de l'éducation — Commissions scolaires

Les établissements d'enseignement du réseau de l'enseignement primaire et secondaire public sont les écoles primaires et secondaires, les centres de formation professionnelle et les centres d'éducation aux adultes.

35 Nous avons également observé des indices qui démontrent que la reddition de comptes est complexe et nécessite des efforts non négligeables de la part des 72 commissions scolaires et des 2 730 **établissements d'enseignement** composant le réseau.

Les systèmes d'information et banques de données ministériels hébergent les données provenant des activités du réseau. Ils appartiennent au MEES et permettent de récolter auprès des commissions scolaires de l'information notamment sur les effectifs scolaires, les données sur les effectifs du personnel enseignant et autres, et des données relatives aux immeubles (bâtiments, terrains, adresses, utilisations, dimensions, etc.).

36 Premièrement, ce réseau compte une quinzaine de **systèmes d'information et banques de données ministériels** dont neuf sont utilisés par les commissions scolaires. De plus, environ une trentaine de systèmes d'information et banques de données, hébergeant des informations financières relatives aux élèves et d'autres données de gestion, sont utilisés par les commissions scolaires et les établissements d'enseignement. Bien qu'ils soient moins nombreux et complexes que ceux du réseau de la santé et des services sociaux, ils cumulent une multitude d'informations, dont celles nécessaires à la production de différents indicateurs et de statistiques, qui sont reproduites dans plusieurs publications.

37 Deuxièmement, plusieurs de ces informations nécessitent de la saisie manuelle, dont celles sur différents programmes ciblés, sur les effectifs, sur le maintien des actifs, etc.

38 Troisièmement, le rapport financier TRAFICS s'est beaucoup alourdi au fil des années. En 2015-2016, il représentait environ 250 pages remplies par les commissions scolaires sélectionnées. Ce rapport sert aux fins des états financiers consolidés du gouvernement, pour le suivi des mesures découlant des règles budgétaires ainsi que pour diverses informations de gestion. Par exemple, pour la commission scolaire de la Capitale, le nombre de pages remplies a augmenté de 151 % depuis 2010, passant de 106 à 266 pages. Une partie de ce rapport est automatisée, toutefois de la saisie manuelle est nécessaire pour environ la moitié de celui-ci.

Évaluation périodique de l'information demandée

39 Étant donné l'ampleur de l'information demandée aux organismes des réseaux et des ressources qui doivent y être consacrées, l'évaluation périodique par les ministères de la pertinence de l'information demandée aux organismes du réseau prend toute son importance. En effet, cela constitue une action primordiale dans le but de limiter les demandes d'information aux éléments essentiels pour permettre aux ministères de répondre à leur mission respective.

40 Le MSSS et le MEES n'ont pas mis en place de processus efficace pour évaluer périodiquement la pertinence de l'information demandée aux organismes des réseaux afin d'en limiter le volume le cas échéant.

41 La situation est relativement similaire dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans celui des commissions scolaires.

Réseau de la santé et des services sociaux

42 En pratique, malgré les initiatives du MSSS pour alléger la reddition de comptes, très peu de demandes d'information ont été retirées au fil du temps. Dans certains cas, une reddition de comptes est demandée de façon récurrente sur des sommes peu significatives par rapport à l'importance du budget des établissements, ce qui suscite un questionnement.

43 Il faut noter que la direction du ministère responsable de la coordination ministérielle n'a pas de portait de l'ensemble de l'information demandée aux établissements. Dans les faits, elle ne coordonne et n'analyse qu'une partie des demandes d'informations, ce qui peut expliquer la situation que nous illustrons dans les paragraphes suivants.

Indicateurs de l'entente de gestion et d'imputabilité

44 Parmi les nombreux indicateurs du réseau de la santé et des services sociaux, nous avons choisi d'examiner ceux découlant de l'entente de gestion et d'imputabilité. Cette entente est conclue annuellement entre le ministère et les établissements assujettis à la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* afin d'assurer l'atteinte de leurs orientations stratégiques et des priorités ministérielles. Les établissements doivent notamment rendre compte de cette entente par le biais d'indicateurs dont la périodicité est variable.

45 En 2014, afin de réduire l'effort de collecte et d'alléger la reddition de comptes des établissements à l'égard des indicateurs inclus dans l'entente, le MSSS a instauré un processus de révision annuel de ceux-ci.

46 Le processus de révision mis en place consiste à évaluer quels indicateurs doivent être conservés ou ajoutés dans l'entente lors du renouvellement annuel de celle-ci. Ensuite, si des indicateurs sont retirés de l'entente, les directions concernées au MSSS doivent décider si, malgré tout, elles les conservent comme indicateurs additionnels, alors appelés **indicateurs de suivi de programmes**.

De façon générale, les indicateurs de suivi de programmes sont des indicateurs complémentaires utilisés pour le suivi des programmes-services, tels que ceux concernant la santé mentale, la santé physique et la santé publique, qui ne sont pas en lien avec les orientations stratégiques ni avec les ententes de gestion et d'imputabilité en vigueur. Ils découlent habituellement des ententes de gestion et d'imputabilité antérieures.

47 Cette initiative qui s'avérait prometteuse pour alléger la reddition de comptes découlant des indicateurs de l'entente de gestion et d'imputabilité n'a pas encore donné tous les résultats attendus. Dans les faits, peu d'indicateurs ont été retirés, une grande partie de ceux qui l'ont été ont tout simplement été transférés dans les indicateurs de suivi de programmes.

48 Or, les indicateurs de suivi de programmes ne sont pas soumis à une réévaluation annuelle au même titre que les indicateurs des ententes. Par conséquent, le nombre d'indicateurs de suivi de programmes a triplé depuis trois ans, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2 Évolution du nombre d'indicateurs

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Variation de 2014-2015 à 2016-2017
Entente de gestion et d'imputabilité	140	99	48	(92)
Suivi de programmes	37	66	112	75
Total	**177**	**165**	**160**	**(17)**

Source : MSSS.

49 Le tableau montre que la baisse de 92 pour les indicateurs associés à la reddition de comptes des ententes de gestion et d'imputabilité antérieures, en 3 ans, a entraîné une hausse de 75 des indicateurs de suivi de programmes. Par conséquent, au total, la diminution n'est que de 17 indicateurs depuis 2014-2015. Ainsi, bien que l'information demandée à l'égard des indicateurs en suivi de programmes soit moindre que celle incluse dans les ententes de gestion et d'imputabilité, l'effort de saisie manuelle demeure important puisque environ la moitié de ces indicateurs en nécessitent.

50 Une raison pouvant expliquer la faible baisse du nombre total de ces indicateurs est l'absence de critères précis pour déterminer dans quelles situations les indicateurs doivent être retirés des ententes et, le cas échéant, à quelles conditions ceux-ci doivent être conservés comme indicateurs de suivi de programmes. La documentation que nous avons consultée ne permet pas de justifier le choix de les conserver à titre d'indicateurs de suivi de programmes.

Contenu du rapport financier AS-471

51 D'autres renseignements demandés de façon récurrente n'ont pas fait l'objet de révision depuis plusieurs années. C'est notamment le cas du rapport financier AS-471 qui n'a pas connu de refonte importante au cours des dernières années.

52 De l'information incluse dans le rapport financier est demandée historiquement sans que sa pertinence soit remise en question en profondeur. En 2011, le ministère a fait un exercice d'analyse pour connaître les informations utilisées par chacune des directions, mais peu d'information a été retirée à la suite de cette activité.

53 Certaines informations demandées portent sur des sommes peu significatives si l'on considère que les dépenses en santé et en services sociaux s'élèvent à plusieurs milliards de dollars. Une reddition de comptes récurrente sur ce type d'élément demandée à l'ensemble des établissements doit être revue de façon rigoureuse et régulière pour s'assurer qu'elle est toujours pertinente.

54 Par exemple, des demandes d'information sur des montants totalisant moins de 500 000 dollars pour l'ensemble des établissements (0,002 % de leurs dépenses) leur sont adressées. C'est le cas notamment lorsqu'on demande de distinguer les sommes engagées pour les frais d'entreposage, de transit et de transport de nourriture.

55 D'autres exemples de demandes récurrentes peu significatives ont été observés. C'est le cas pour les sommes engagées annuellement pour les stocks des denrées alimentaires, qui en 2015-2016 totalisaient 1,8 million de dollars pour l'ensemble des établissements. Il en est de même pour les salaires liés à la facturation pour les chambres privées et semi-privées demandés au cours des 3 dernières années et qui totalisaient 2,9 millions de dollars en 2015-2016.

56 Des seuils d'analyse à partir desquels plusieurs détails additionnels doivent être fournis pour certains postes comptables n'ont pas non plus été relevés, malgré le regroupement des dépenses en un seul établissement à la suite de la mise en œuvre de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales.* En effet, ces seuils d'analyse correspondent au moindre de 500 000 dollars ou de 60 % du poste, ce qui a amené une des deux entités que nous avons sélectionnées à devoir préciser des éléments aussi peu significatifs que 13 000 dollars. Le ministère reconnaît d'ailleurs que certains éléments ne sont pas utilisés et qu'ils seront retirés prochainement.

57 Plusieurs autres informations sont également collectées afin d'alimenter divers rapports statistiques annuels. Certains rapports statistiques suivis par le MSSS, dont le plus volumineux qui concerne des informations sur les centres hospitaliers, les CHSLD et les CLSC, n'ont pas fait l'objet d'une révision en profondeur depuis plusieurs années. C'est le cas des données relatives aux utilisateurs des stationnements, aux bibliothèques, aux services d'alimentation, aux services de buanderie ainsi qu'au nombre d'usagers inscrits au service de dialyse selon la région de résidence.

58 La production de plusieurs de ces rapports statistiques demande beaucoup de saisie manuelle ; il devient alors d'autant plus important de s'assurer de leur pertinence avant d'y investir des ressources qui pourraient être utilisées à meilleur escient.

Réseau de l'éducation — Commissions scolaires

59 Les récents efforts du MEES pour alléger la reddition de comptes n'ont pas encore donné les résultats attendus et certaines informations n'ont pas fait l'objet de réévaluation depuis plusieurs années. En outre, de l'information récurrente est demandée sur des sommes peu significatives par rapport à l'importance du budget des commissions scolaires.

Révision de l'information demandée

60 En 2009, le MEES a mis sur pied un groupe de travail ayant pour but de formuler des recommandations visant à éliminer, à simplifier, à regrouper et à réduire les demandes d'information aux commissions scolaires.

61 Bien que la mise en œuvre des recommandations ait permis d'éliminer certaines données en double et de simplifier certaines demandes d'information, seulement une petite portion de l'information demandée aux commissions scolaires a été touchée par celles-ci.

62 En effet, le MEES a exclu de ses travaux d'importants outils de collecte d'information, soit ceux qui concernent les données contenues dans le rapport financier ainsi que les systèmes ministériels.

63 Ainsi, les demandes d'information qui ont été évaluées par le ministère concernent essentiellement les formulaires et les rapports que doivent remplir les commissions scolaires concernant, par exemple, les demandes d'allocation pour des projets, l'information requise pour les ressources informationnelles ou pour l'évaluation des programmes. Cet exercice a permis de regrouper l'information dans moins de formulaires, d'en simplifier une partie et de réduire la portion de ce type d'information, ce qui est un point positif.

Nouvelles demandes d'information

64 À la suite de la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail, le MEES a mis en place en 2012 un canal centralisé pour gérer les **nouvelles demandes d'information** autres que celles recueillies par l'entremise du rapport financier et des systèmes ministériels. En 2013, il a instauré une règle de gestion afin de s'assurer de la pertinence et du caractère approprié de la fréquence de ces nouvelles demandes, ce qui constitue une bonne pratique.

Pour toute nouvelle demande d'information, les demandeurs doivent décrire dans un formulaire d'autorisation les objectifs de la demande, la nature des renseignements à recueillir, la récurrence de la demande et son bien-fondé.

65 Cependant, cette règle de gestion ne s'applique pas à l'ajout d'information dans le rapport financier ni dans les systèmes ministériels, lesquels sont des véhicules de reddition de comptes importants. De fait, cette règle concerne seulement l'ajout d'information concernant les formulaires Web que doivent remplir les commissions scolaires. Ainsi, seulement une portion des nouvelles demandes d'information est analysée. De plus, nous nous interrogeons sur la pleine efficacité de cette règle de gestion puisque, depuis sa mise en application, des demandes ont été acceptées malgré la portée somme toute restreinte de certaines des mesures qui y étaient liées. À cet égard, nous avons examiné 8 des 18 nouvelles demandes de reddition de comptes adressées aux commissions scolaires (13 en 2015-2016 et 5 en 2014-2015). Parmi ces 8 demandes, 4 sont associées à des mesures et ont trait à des sommes peu significatives par rapport aux revenus totaux des commissions scolaires et au budget moyen de la mesure par commission scolaire concernée. Nous les présentons ci-dessous.

Mesure	Périodicité de la reddition de comptes	Budget de la mesure (M$)	Budget en proportion des revenus totaux des commissions scolaires (%)	Budget moyen par commission scolaire ($)
Investir dans les mesures probantes et innovantes pour la réussite des élèves	Annuelle	18	0,15	257 140 (70 commissions scolaires)
Virage numérique dans le réseau scolaire	Annuelle	0,56	0,00	14 360 (39 commissions scolaires)
Stratégie d'intervention Agir autrement	Tous les 2 ans[1]	34,7	0,30	525 760 (66 commissions scolaires)
Gestion de la diversité en milieu scolaire	Tous les 2 ans[2]	1,8	0,02	25 000 (72 commissions scolaires)

1. Une reddition de comptes est demandée aux commissions scolaires et une autre est prévue, sur la base d'un échantillonnage, dans les écoles des 66 commissions scolaires.
2. Il est prévu que la reddition de comptes soit effectuée sur la base d'un échantillonnage dans les écoles des 72 commissions scolaires.

66 À notre avis, le suivi récurrent d'allocations aussi ciblées entraîne une reddition de comptes relativement importante en regard des sommes en cause par rapport au financement total des commissions scolaires. De plus, cette demande de reddition de comptes est adressée à toutes les commissions scolaires bénéficiant de ces mesures. Le ministère aurait avantage à envisager une stratégie de contrôle basée sur une approche par échantillonnage des commissions scolaires en fonction des risques, afin d'évaluer s'il y a des problèmes.

67 De plus, la règle de gestion prévoit l'obtention de commentaires provenant d'un comité ministériel sur la forme et le contenu de ces demandes. Toutefois, certains commentaires du comité visant à alléger les nouvelles demandes n'ont pas été pris en compte dans les formulaires définitifs.

Reddition de comptes sur les allocations supplémentaires et les mesures spécifiées

68 Plusieurs informations sont exigées sur une base récurrente à l'égard des allocations supplémentaires et des allocations liées aux mesures spécifiées. Pourtant, celles-ci représentent une faible portion du financement reçu par les commissions scolaires, soit respectivement moins de 4 % et moins de 1 % de leurs revenus totaux (tableau 3). Les mesures spécifiées font également l'objet d'une attestation de fiabilité du dirigeant de l'établissement.

Tableau 3 Sources de financement du réseau des commissions scolaires (en milliers de dollars)

	30 juin 2015		30 juin 2016	
	$	%	$	%
Allocation de base[1]	6 732 265	58,3	6 880 336	58,8
Taxes scolaires	1 995 485	17,3	2 132 777	18,2
Autres subventions de fonctionnement et d'investissement	1 265 046	11,0	1 136 235	9,7
Autres revenus autonomes	1 002 869	8,7	1 013 146	8,7
Allocations supplémentaires	**433 632**	**3,8**	**363 694**	**3,1**
Autres revenus	26 765	0,2	82 253	0,7
Autres subventions que celles du MEES	40 410	0,4	47 432	0,4
Allocations liées aux mesures spécifiées	**39 750**	**0,3**	**41 788**	**0,4**
Revenus totaux	**11 536 222**	**100,0**	**11 697 661**	**100,0**

1. Le montant de l'allocation de base inclut les ajustements apportés à l'allocation de base, mais exclut les allocations liées aux mesures spécifiées.

Source : MEES (données avant les ajustements de consolidation et excluant la commission scolaire crie).

69 Selon les commissions scolaires sélectionnées et selon le *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, publié en mai 2014, la collecte de ces informations est lourde à gérer. En effet, les données associées à cette reddition de comptes doivent être en grande partie saisies manuellement par le personnel et nécessitent la tenue d'une comptabilité distincte. En 2016-2017, cela risque de s'accentuer de façon importante puisque les mesures spécifiées passeront de 5 à 14 mesures.

70 Voici des exemples de diverses allocations supplémentaires et mesures spécifiées pour lesquelles une reddition de comptes particulière est demandée.

Anglais intensif au primaire (allocations supplémentaires en 2014-2015)	■ 10 600 dollars pour la commission scolaire de la Capitale, soit 0,003 % de ses revenus totaux ■ 8 056 dollars pour la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke, soit 0,004 % de ses revenus totaux
Aide à la pension (allocations supplémentaires en 2015-2016)	■ 62 775 dollars pour la commission scolaire de la Capitale, soit moins de 0,02 % de ses revenus totaux ■ 44 800 dollars pour la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke, soit 0,02 % de ses revenus totaux
Mesure de sensibilisation à l'entrepreneuriat (mesures spécifiées en 2015-2016)	■ 25 695 dollars pour la commission scolaire de la Capitale, soit moins de 0,01 % de ses revenus totaux ■ 11 970 dollars pour la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke, soit moins de 0,01 % de ses revenus totaux

71 De plus, en vertu de la *Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre*, les commissions scolaires doivent notamment fournir au MEES le nombre de livres achetés par librairie agréée et le nombre total de livres achetés. Par la suite, le MEES doit communiquer ces informations au ministère de la Culture et des Communications. À cette reddition de comptes s'ajoute celle exigée par le MEES pour son rapport financier. À cet égard, le ministère demande à toutes les commissions scolaires de lui fournir le montant total dépensé pour l'achat de livres dans leur rapport financier. Or, l'allocation du MEES, calculée selon le nombre d'effectifs scolaires, est non significative sur l'ensemble des revenus des commissions scolaires. Elle représente 55 % de la dépense totale en achat de livres que la commission scolaire doit effectuer, soit une allocation de 208 403 dollars pour la commission scolaire de la Capitale et de 167 488 dollars pour la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke. Sans remettre en cause l'importance de la culture, la reddition de comptes pourrait être allégée. En effet, il serait souhaitable que le MEES s'arrime à la reddition de comptes déjà existante dans ce domaine pour éviter les chevauchements et qu'il envisage une reddition de comptes par échantillonnage.

72 L'efficacité des allocations supplémentaires et de celles liées aux mesures spécifiées dépend de l'impact qu'elles ont sur la réussite scolaire ou sur tout autre objectif visé par celles-ci. Pourtant, les éléments de reddition de comptes exigés des commissions scolaires à l'égard de ces mesures portent essentiellement sur le détail des dépenses pour chacune de ces mesures et non sur l'effet réel de ces mesures sur la réussite scolaire des élèves, aspect qui serait beaucoup plus pertinent à mesurer pour le ministère.

Contenu du rapport financier TRAFICS

73 Parmi les types d'information demandée aux commissions scolaires, le rapport financier, nommé TRAFICS, est également une source d'information importante.

74 Aucune réévaluation de l'information qui y est incluse n'a été effectuée depuis au moins 10 ans. Comme mentionné à la section Portrait de l'information fournie, les exigences quant à l'information concernant ce rapport ont augmenté de façon non négligeable au fil des ans.

75 De l'information très détaillée est demandée de manière récurrente à un grand nombre de commissions scolaires à l'égard de sommes peu significatives. C'est notamment le cas pour les frais facturés aux usagers pour la surveillance et le transport à l'heure du dîner, qui totalisaient respectivement 235 000 dollars et 421 000 dollars en 2015-2016 pour la commission scolaire de la Capitale. Pour la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke, les frais facturés aux usagers pour la surveillance s'élevaient à 1 340 000 dollars, cette dernière n'offrant pas le service de transport à l'heure du dîner.

76 Des informations détaillées sont également demandées annuellement en ce qui a trait aux droits de scolarité exigibles des élèves de l'extérieur du Québec. En 2015-2016, ces dernières totalisaient 6 720 dollars pour la commission scolaire de la Capitale et 33 863 dollars pour la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke.

77 En outre, seulement la moitié de l'information de gestion demandée aux commissions scolaires dans ce rapport est suivie par le MEES, ce qui remet en cause son utilité. D'ailleurs, le MEES envisage de retirer certaines de ces demandes.

Indicateurs et données statistiques

78 Plusieurs indicateurs et données statistiques sont aussi produits par le MEES à partir des données recueillies auprès des commissions scolaires. Les besoins liés à ces informations n'ont toutefois pas été revus en profondeur depuis 2005 afin de s'assurer qu'ils sont toujours pertinents. Toutefois, le MEES nous a mentionné qu'un exercice de révision de ces besoins est en cours.

79 À titre d'illustration, si certains indicateurs paraissent incontournables, comme le taux de diplomation et le taux de décrochage, d'autres mesures méritent d'être remises en question périodiquement, que ce soit sur la nécessité du niveau de détail de l'information collectée ou sur sa périodicité, notamment en ce qui concerne les données à l'égard du transport scolaire. Ces dernières nécessitent la collecte chaque année, pour le rapport financier, du nom et de l'adresse des transporteurs, du nombre de véhicules et du nombre de banquettes par véhicule.

80 Le fait qu'il n'y a pas eu de révision depuis longtemps et le retard du ministère dans la transmission des informations disponibles (voir la section Traitement et suivi de l'information reçue) sont parmi les raisons pouvant expliquer que les commissions scolaires ont développé leurs propres outils afin d'évaluer leur performance et de se comparer entre elles.

81 Par exemple, la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke participe au **projet CAR** depuis 2014. Cela lui permet entre autres d'obtenir plus rapidement le résultat d'indicateurs récents et pertinents en matière de persévérance et de réussite scolaire. En décembre 2016, 41 commissions scolaires participaient à ce projet.

82 Un autre exemple est celui de la commission scolaire de la Capitale et de quatre autres commissions scolaires de la région de la Capitale-Nationale. Elles ont développé leurs propres indicateurs de gestion afin de suivre leur performance à l'égard de leurs services administratifs et de se comparer entre elles. À ce jour, 21 commissions scolaires utilisent et partagent de l'information à cet égard.

Créé en 2014, le projet CAR signifie « collaborer, apprendre et réussir ». Il est issu d'un partenariat entre l'Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS) et un partenaire privé. Le projet s'échelonne jusqu'en 2022. Il est axé sur la réussite scolaire et vise l'augmentation du taux de diplomation et la diminution du taux de décrochage en utilisant des pratiques collaboratives et de partage de bonnes pratiques entre les commissions scolaires, les directions d'école et les enseignants. De plus, depuis l'automne 2016, les commissions scolaires qui désirent ce service peuvent avoir accès tous les mois à un tableau de bord. Elles peuvent donc suivre plusieurs indicateurs, dont le taux de diplomation et de qualification, le taux de décrochage et la progression des apprentis-sages, en fonction des résultats en lecture, en écriture et en mathématiques.

Contrôles exercés sur la qualité de l'information

83 À partir du moment où l'information recueillie est jugée essentielle par les ministères pour exercer leur rôle en matière de gouvernance et de contrôle de la gestion de leur réseau, ils doivent mettre en place un processus de contrôle de la qualité efficient et efficace.

84 En effet, la qualité des données qui servent à la production de l'information est primordiale pour toute organisation dont la gestion et les décisions se fondent sur celle-ci. Ainsi, les ministères et organismes doivent établir un diagnostic sur la fiabilité des données et, si nécessaire, mettre en œuvre un plan d'amélioration afin d'obtenir une assurance raisonnable que ces données sont exemptes d'erreurs et comparables.

85 Pour apprécier la façon dont les ministères s'acquittent de ces responsabilités, nous avons examiné certains types d'information parmi les plus utilisés pour la gestion des réseaux.

86 Nous avons toutefois exclu de nos travaux sur la qualité de l'information, la partie des rapports financiers servant à la production des états financiers du gouvernement. Une grande partie de cette information est auditée annuellement par des auditeurs indépendants, ce qui permet de dresser un portrait de la fiabilité des états financiers, à tous égards importants. Les chapitres 3 et 4 du présent tome font état de ce portrait financier pour chacun des deux réseaux, pour les exercices clos le 31 mars 2016.

Réseau de la santé et des services sociaux

87 Les données financières et l'information recueillie par les établissements lors de la prestation des soins aux patients, soit les données cliniques, servent notamment aux fins de gestion et de mesure de la performance. Ces données sont nécessaires au calcul d'une grande partie des indicateurs du réseau de la santé et des services sociaux.

88 Afin d'assurer la qualité et la comparabilité de ces données, le MSSS met à la disposition des établissements, pour ses banques de données et une partie de ses systèmes d'information, des cadres normatifs qui établissent les règles et les procédures de saisie ainsi que la description des validations effectuées.

Les rapports ayant traité du sujet sont le rapport Clair publié en 2000, le rapport Bédard de 2002, les rapports du Vérificateur général publiés en 2011 et 2013 et finalement le rapport de 2014 du groupe d'experts mandatés pour formuler des recommandations visant l'implantation du financement axé sur le patient.

89 Malgré des **rapports** sur le sujet délivrés au cours des 16 dernières années, les lacunes persistent quant à la qualité des données cliniques produites dans le réseau de la santé et des services sociaux.

90 Cela entraîne des conséquences sur la qualité de la reddition de comptes, notamment sur la fiabilité des indicateurs et, conséquemment, sur la prise de décision.

91 Les mesures mises en place pour assurer la qualité des données cliniques transmises au ministère sont insuffisantes. Pour l'exercice 2015-2016, ce dernier a relevé dans son suivi annuel des problèmes liés à la qualité des données pour 69 % des indicateurs inclus à l'entente de gestion et d'imputabilité.

92 Plusieurs problèmes de qualité des données ont été recensés pour un important système, soit le système d'information servant la clientèle des CLSC, appelé le **I-CLSC**. Par exemple, des erreurs de codification à l'égard de l'inscription des usagers ont été décelées concernant les indicateurs du taux de demandes de services en déficience intellectuelle ou pour le trouble du spectre de l'autisme pour certains établissements.

Le I-CLSC est un système d'information permettant la gestion de l'information clinique et administrative des CLSC et de certaines cliniques ambulatoires de centres hospitaliers. Il permet, entre autres, de gérer la demande de service et les interventions faites par les intervenants (infirmières, travailleurs sociaux, etc.). Il compte plus de 71 000 utilisateurs à travers 120 installations.

93 Les principales causes de ces problèmes de qualité sont une mauvaise interprétation de la définition de l'indicateur ou des directives de codage des données, une application inadéquate du cadre normatif, des lignes directrices complexes et une disparité dans la formation dispensée.

94 En 2015, dans le but d'améliorer la qualité de ces données, le ministère a pris la décision de confier la gouverne du système I-CLSC à une nouvelle équipe et de créer un comité de suivi de sa mise en œuvre. Toutefois, les travaux à l'égard de cette initiative demeurent à l'étape embryonnaire.

95 En outre, certains indicateurs concernant les délais en imagerie médicale ne sont pas exploitables puisque plusieurs systèmes d'information du réseau ne permettent pas de conserver l'information clé pour leurs calculs, tel le délai d'attente pour avoir accès à une prestation de soins. Pour cette raison, le ministère a annulé la reddition de comptes de ces indicateurs pour l'année 2015-2016. Cependant, il exige quand même des établissements la saisie des données à l'égard de ces indicateurs.

96 La multiplication des systèmes et des banques de données dans le réseau peut avoir un impact sur la fiabilité de l'information produite par les établissements. Comme il a déjà été mentionné, beaucoup de saisie manuelle est nécessaire. Or, cette façon de faire augmente le risque d'erreur. Pourtant, ni le ministère ni les établissements n'ont de procédures systématiques de vérification de la qualité des données saisies, tant pour les données cliniques que pour d'autres données, comme les rapports statistiques. D'ailleurs, nous avions déjà soulevé des lacunes à cet égard lors de notre audit sur le suivi de la performance des établissements, au printemps 2011.

97 Par ailleurs, en ce qui a trait aux unités de mesure incluses dans le rapport financier, plusieurs anomalies (environ 200 au cours des deux dernières années) ont été décelées par les auditeurs indépendants. Les lignes directrices volumineuses et complexes, jumelées à la nécessité d'intégrer et d'harmoniser dans une seule base de données de l'information provenant de plusieurs systèmes, augmentent également le risque d'erreur tout en nécessitant des efforts non négligeables. Enfin, le MSSS, tout comme les établissements sélectionnés, effectue peu de contrôle de l'information de gestion incluse dans le rapport financier mis à part celle utilisée pour les états financiers consolidés du gouvernement.

98 Le ministère est conscient des enjeux relatifs à la fiabilité des données de son réseau. D'ailleurs, il reconnaît la nécessité, dans son appel d'offres pour l'acquisition d'une solution visant à déterminer le financement par patient, que des travaux importants devront être faits au préalable à cet égard.

Réseau de l'éducation — Commissions scolaires

La clientèle scolaire se compose de la formation générale des jeunes (préscolaire, primaire et secondaire), de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle.

99 Les allocations de base dans le réseau des commissions scolaires constituent la plus grande partie des subventions qui leur sont allouées par le MEES. Ces allocations sont recalculées annuellement en fonction de différents paramètres, dont le plus important est la **clientèle scolaire**. Elles tiennent compte également des règles budgétaires en vigueur.

100 En éducation, des contrôles sont généralement en place pour s'assurer de la qualité de l'information demandée aux commissions scolaires en lien avec les allocations de base. Toutefois, ils pourraient être plus efficients.

101 Le MEES a mis en place plusieurs contrôles pour s'assurer de la fiabilité de l'information en lien avec le financement de base accordé aux commissions scolaires, lequel représente presque 60 % des sommes qui leur sont allouées (tableau 3). Par exemple, des contrôles informatiques sont réalisés tout au long de l'année concernant le transfert et la raisonnabilité des données transmises par les commissions scolaires.

102 Dans des situations déterminées par le MEES, ce dernier effectue des vérifications et demande des pièces justificatives aux commissions scolaires dans un délai prescrit. Après analyse de ces pièces, lorsque le MEES conclut à une non-conformité, le financement du dossier est refusé.

103 Le MEES exige également des travaux d'audits particuliers exécutés par les auditeurs indépendants dans chacune des commissions scolaires. À cet égard, c'est le MEES qui détermine le nombre de tests et de dossiers d'étudiant à examiner.

Les anomalies financières peuvent engendrer une non-reconnaissance de financement de l'allocation de base. Il peut s'agir, par exemple, d'un d'élève arrivé après le 30 septembre et déclaré présent au 30 septembre par la commission scolaire ou l'horaire de l'élève au secondaire ne démontre pas que celui-ci correspond à un équivalent à temps complet (ETP) contrairement à ce qui été déclaré pour l'obtention du financement.

104 La méthodologie pour déterminer le nombre de dossiers à tester par les auditeurs indépendants n'a pas été réévaluée en profondeur depuis 2006 alors que le taux **d'anomalies financières** relevé a été relativement faible au cours des années que nous avons examinées, soit moins de 2 % au total (tableau 4). En 2013-2014 et en 2014-2015, autour de 27 000 tests ont été réalisés par les auditeurs indépendants pour l'ensemble des commissions scolaires. Une analyse pourrait permettre de valider le nombre optimal de tests, d'autant plus que la clientèle générale des jeunes demeure assez stable dans l'ensemble du réseau.

105 En outre, bien que le nombre de dossiers à tester fluctue en grande partie selon le nombre d'élèves, cette répartition pourrait être revue. Par exemple, en 2014-2015, le nombre de tests réalisés à la commission scolaire de Montréal a été 1,3 fois plus élevé que ceux effectués à la commission scolaire de la Capitale, alors que la commission scolaire de Montréal compte près de quatre fois plus d'élèves.

106 Le tableau 4 illustre que la stratégie pourrait être davantage revue en fonction des risques. En effet, au cours des deux dernières années, quatre fois plus de tests ont été effectués pour la formation professionnelle que pour la formation générale des adultes. Pourtant, le taux d'anomalies financières de la formation professionnelle est moins élevé que celui de la formation générale des adultes. De plus, nous avons observé que le nombre de dossiers à tester n'est pas déterminé en fonction de l'historique des anomalies relevées dans une commission scolaire donnée ni en fonction de l'importance financière de l'allocation de base attribuée. En effet, l'allocation de la formation professionnelle représentait seulement le double de celle de la formation générale des adultes.

Tableau 4 Anomalies relevées par les auditeurs indépendants selon la clientèle et le type d'anomalies[1]

	2013-2014				2014-2015			
	FGJ	**FGA**	**FP**	**Total**	**FGJ**	**FGA**	**FP**	**Total**
Anomalies financières	151	137	88	376	261	57	160	478
Anomalies administratives	566	9	11	586	449	11	31	491
Total	**717**	**146**	**99**	**962**	**710**	**68**	**191**	**969**
Tests effectués	**17 299**	**1 819**	**8 021**	**27 139**	**17 300**	**1 811**	**7 831**	**26 942**
Anomalies financières (%)	**0,87**	**7,53**	**1,10**	**1,39**	**1,51**	**3,15**	**2,04**	**1,77**
Anomalies administratives (%)	**3,27**	**0,49**	**0,14**	**2,16**	**2,60**	**0,61**	**0,40**	**1,82**

1. Les données pour l'année 2015-2016 n'étaient pas disponibles au moment de nos travaux.

Source : MEES.

FGA Formation générale des adultes
FGJ Formation générale des jeunes
FP Formation professionnelle

107 Le mandat des auditeurs indépendants contribue à s'assurer de la qualité des données transmises par les commissions scolaires. Pour 2013-2014 et 2014-2015, selon les estimations du MEES, l'ensemble des anomalies financières a finalement permis de récupérer annuellement environ 400 000 dollars, avant la prise en compte des honoraires des auditeurs indépendants privés, sur une allocation de base respective de 6,4 et de 6,8 milliards de dollars pour les 72 commissions scolaires. La facturation des auditeurs indépendants privés ne distingue habituellement pas les coûts de l'audit des effectifs scolaires de celui de l'ensemble des travaux d'audit. Nous avons toutefois estimé qu'ils pourraient représenter environ 150 000 dollars par année en nous basant sur une extrapolation de nos propres coûts d'audit des effectifs dans les commissions scolaires. Ce montant ne tient pas compte du temps du personnel des commissions scolaires qui accompagne les auditeurs indépendants dans leurs tests ni du temps du personnel du ministère.

Les anomalies administratives fournies par les auditeurs indépendants n'entraînent aucune réduction du financement de base. Ces anomalies sont, par exemple, l'absence de documents prouvant l'identité de l'élève ou l'absence de signature ou de date manuscrites sur l'attestation de présence ou de fréquentation par un membre du personnel ayant effectué le contrôle des présences.

108 En ce qui concerne les **anomalies administratives**, le taux d'anomalies relevé est également faible, soit environ de 2,0 % pour ces deux années. Pour ce type d'anomalies, le ministère ne fait aucun suivi auprès des commissions scolaires et elles n'entraînent aucune coupe de financement. Le faible taux d'erreurs relevé, combiné à l'absence de suivi jugé nécessaire par le MEES pour ces anomalies, fait en sorte qu'une révision de la stratégie de contrôle est souhaitable afin d'en optimiser le rapport avantages-coûts.

109 Par ailleurs, tout comme dans le réseau de la santé et des services sociaux, le MEES effectue peu de contrôle des informations de gestion incluses dans le rapport financier, mises à part celles utilisées pour les états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandations

110 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

1. **Se doter d'un portrait complet de l'information demandée de façon récurrente.**
2. **Renforcer les mécanismes de coordination ministérielle qui permettent de justifier, à partir de critères adéquats, toutes les nouvelles demandes d'information et de réévaluer, sur une base périodique, la pertinence de l'information demandée de manière récurrente.**
3. **Déterminer, en collaboration avec les entités concernées, les systèmes d'information et les moyens les plus efficients pour recueillir l'information afin de minimiser le temps associé à sa collecte et à sa transmission au ministère.**
4. **S'assurer que des contrôles suffisants et pertinents, en fonction des risques associés aux données, sont en place au ministère et dans les organismes des réseaux afin d'obtenir une information de qualité.**

2.2 Traitement et suivi de l'information reçue

111 L'information demandée aux organismes des réseaux est utile à condition qu'elle aide les ministères à réaliser leur mission. Ceux-ci doivent effectuer un traitement et un suivi adéquats, lesquels consistent à analyser l'information pour en interpréter les résultats et à donner de la rétroaction, le cas échéant, aux organismes des réseaux concernés. Enfin, cette information doit servir à produire, de concert avec les organismes, une reddition de comptes aux décideurs et à la population afin de présenter le degré d'atteinte des orientations gouvernementales.

112 Pour apprécier la façon dont les ministères s'acquittent de ces responsabilités, nous avons examiné certains types d'information parmi les plus utilisés.

113 Nous avons également examiné l'arrimage des orientations stratégiques des ministères et la reddition de comptes afférente. C'est cette reddition de comptes qui permet d'évaluer l'atteinte des orientations gouvernementales et d'en rendre compte publiquement. Il faut préciser que nous n'avons pas remis en question la pertinence des objectifs stratégiques retenus ni les indicateurs qui y sont liés.

114 Le suivi effectué par le MSSS et le MEES est insuffisant. Il ne permet pas de faire une analyse adéquate de la situation ni de fournir aux organismes une rétroaction complète et en temps opportun afin de favoriser la mise en place de mesures correctrices dans les meilleurs délais le cas échéant.

Réseau de la santé et des services sociaux

Indicateurs de l'entente de gestion et d'imputabilité

115 L'un des principaux outils pour suivre la mise en œuvre des priorités gouvernementales dans le réseau de la santé et des services sociaux s'avère l'entente de gestion et d'imputabilité. En 2015-2016, l'information recueillie permettait de suivre 99 indicateurs de gestion, dont 36 étaient liés à la planification stratégique du ministère. Elle permettait également d'effectuer le suivi de l'avancement de différents **livrables** jugés prioritaires par le ministère.

Les livrables découlent d'attentes précises formulées aux établissements dans l'entente. Ils constituent des priorités ministérielles pour lesquelles les établissements se sont engagés à produire et à transmettre des livrables à des dates précises dans l'année. Ils peuvent prendre différentes formes : état de situation, bilan, état d'avancement, plan d'action, etc. L'entente 2015-2016 comptait 34 attentes de ce type.

116 Les ententes font l'objet d'un suivi périodique par le MSSS qui se traduit par la production de deux bilans internes durant l'année financière. L'information qui y est incluse est toutefois insuffisante pour permettre d'apprécier les résultats et de démontrer qu'un suivi adéquat est effectué.

117 Le bilan de mi-année vise à :

- évaluer la mise en œuvre des objectifs de l'entente en mesurant l'atteinte des engagements des indicateurs à la mi-année de l'année financière et signaler aux hautes instances les situations problématiques ;
- convenir de mesures correctrices avec les établissements pour lesquels l'engagement ne sera probablement pas atteint en fin d'année ;
- présenter les résultats obtenus quant à la réalisation et la transmission des livrables demandés dans l'entente.

118 Dans ce bilan de mi-année, le MSSS doit analyser les résultats au regard des indicateurs contenus dans l'entente. Les indicateurs dont les résultats ne seront disponibles qu'à la fin de l'année ne font pas partie de cet exercice.

119 Lorsque les résultats de ces indicateurs ne correspondent pas aux attentes convenues entre le ministère et les établissements, notamment lorsque l'atteinte de l'engagement est inférieure à 90 %, les procédures du ministère prévoient que le bilan de mi-année fasse état des mesures correctrices convenues avec l'établissement pour rétablir la situation d'ici la fin de l'année. Sinon, les raisons justifiant que le résultat prévu ne sera pas atteint doivent y être exposées.

120 En 2015-2016, le suivi de mi-année était insuffisant. En effet, 53 des 83 indicateurs inclus dans l'entente montraient que, pour plusieurs établissements, un résultat projeté en fin d'année n'atteignait pas la cible, sans que des mesures correctrices ou des justifications y soient indiquées. Dans les faits, la majorité de ces indicateurs n'ont effectivement pas atteint la cible visée en fin d'année.

121 En outre, le bilan de mi-année ne fournit pas d'information sur l'avancement des différents livrables en cours de réalisation, ce qui ne permet pas d'anticiper les retards et d'apporter des correctifs, s'il y a lieu, avant l'expiration des délais.

122 Pour sa part, le bilan de fin d'année a pour principaux objectifs :

- d'alimenter la haute direction au sujet de la performance du réseau ;
- d'apprécier l'atteinte des engagements des établissements au regard des indicateurs et des livrables exigés à l'entente ;
- de déterminer les situations qui nécessiteront un suivi particulier ;
- de présenter les mesures prioritaires à prendre par le MSSS pour favoriser le respect des engagements et les résultats visés.

123 Le bilan de fin d'année en 2015-2016 ne permet pas de répondre adéquatement à ces objectifs. Il se limite à mentionner que la réalisation de 17 des 34 livrables est terminée pour l'ensemble des établissements, sans fournir une appréciation du résultat obtenu par rapport aux objectifs initiaux. Par exemple, le ministère exigeait des établissements concernés un état de situation sur l'évaluation des besoins des usagers hébergés en CHSLD et l'élaboration de plans d'intervention pour chacun. Or, la seule information mentionnée dans le bilan ne fait référence qu'à la réception de l'état de situation sans fournir de détails sur l'évaluation de celui-ci par le ministère. Il n'est donc pas possible d'avoir un portrait de l'ensemble des états de situation afin de recenser les problèmes qui nécessitent des actions.

124 Pour les 17 autres livrables dont l'état d'avancement est en cours de réalisation, mais dont l'échéancier n'est pas respecté, le bilan fait état des justificatifs donnés par les établissements. Toutefois, il est impossible d'évaluer l'ampleur des retards, car le degré d'avancement pour la majorité des établissements concernés par ces livrables n'est pas indiqué. Les interventions que le ministère entend faire pour corriger la situation n'y figurent pas non plus.

125 Par ailleurs, les problèmes de fiabilité de certaines données précédemment soulevés ont un impact direct sur le résultat des indicateurs présentés dans ces bilans. Cette situation affecte notamment la qualité des analyses du ministère et la comparabilité des données entre les établissements.

Rapport financier AS-471

126 En fin d'année, le MSSS transmet aux établissements un document appelé « post-mortem » portant sur différents éléments qui ressortent de l'analyse du rapport financier AS-471. Toutefois, ce « post-mortem » est incomplet.

127 Premièrement, la compilation des anomalies soulevées par les travaux des auditeurs indépendants sur les unités de mesure y est absente. Or, ces données servent à comparer la performance des établissements et peuvent avoir une incidence sur l'allocation des ressources. Les anomalies liées à ces données sont compilées par le MSSS depuis les deux derniers exercices financiers, mais il y a encore peu de rétroaction sur celles-ci aux établissements.

128 Deuxièmement, le MSSS n'effectue pas systématiquement de suivi des cas de non-conformité relevés à la suite de certaines réponses des établissements dans un questionnaire inclus dans le rapport financier. Ainsi, il n'a pas l'assurance que l'établissement effectue les correctifs nécessaires.

Reddition de comptes ministérielle

129 Dans le secteur de la santé et des services sociaux, la reddition de comptes produite à partir de l'information recueillie auprès des établissements est arrimée aux orientations ministérielles. Toutefois, les rapports annuels de gestion des établissements contiennent un volume important d'information qui complexifie l'évaluation de leur performance.

130 Le MSSS a élaboré un plan stratégique pour la période 2015-2020, qui inclut 47 indicateurs stratégiques, dont 36 étaient inclus à l'entente de gestion et d'imputabilité de 2015-2016. En 2015-2016, le rapport annuel de gestion du MSSS présentait les résultats pour 38 des 47 indicateurs du plan stratégique. L'absence de résultats pour 9 indicateurs s'explique notamment par des problèmes méthodologiques dans la collecte de données et par des indicateurs qui ne s'appliquaient pas pour l'année 2015-2016.

131 En outre, afin d'uniformiser les rapports annuels de gestion des établissements du réseau, le ministère a établi une liste d'éléments à inclure dans leur rapport. La majorité de ces éléments répond à des exigences légales, dont la présentation des résultats des indicateurs et des livrables inclus dans les ententes de gestion et d'imputabilité dont les établissements doivent rendre compte. Cette dernière obligation assure que la reddition de comptes en lien avec les orientations stratégiques demeure structurée et complète jusqu'au niveau des établissements.

132 Globalement, les rapports annuels de gestion des établissements contiennent un volume important d'informations, soit en moyenne 150 pages, ce qui ne permet pas de mettre l'accent sur les éléments clés pour évaluer leur performance. À titre d'illustration, les établissements joignent à leur rapport annuel de gestion toutes les fiches de reddition de comptes utilisées pour le suivi de l'entente. À ce sujet, certains établissements ont présenté dans leur rapport annuel 2015-2016 de l'information résumée à l'égard des résultats de leurs indicateurs dans un tableau, ce qui facilite l'analyse globale des résultats.

Réseau de l'éducation — Commissions scolaires

Indicateurs et statistiques

133 À partir de l'information collectée annuellement auprès des commissions scolaires, le MEES produit plus d'une centaine d'indicateurs et de statistiques. Comme il a été mentionné précédemment, la plupart de ces indicateurs n'ont toutefois pas été revus depuis au moins une dizaine d'années, ce qui ne permet pas de s'assurer qu'il s'agit toujours des éléments les plus pertinents.

134 La publication des résultats des indicateurs et leur transmission aux commissions scolaires et aux citoyens ne sont pas effectuées en temps opportun, ce qui amoindrit leur utilité. De plus, le traitement et le suivi des résultats par le MEES sont insuffisants.

135 Le MEES produit des **indicateurs nationaux** et d'autres statistiques ministérielles qui sont remis aux commissions scolaires assujetties à la *Loi sur l'instruction publique*, mais qui ne sont pas rendus publics. D'autres indicateurs sont publiés, mais le sont tardivement. En effet, pour la presque totalité de ceux-ci, les derniers résultats publiés en décembre 2016 dataient de plus de trois ans et concernaient l'année scolaire 2012-2013.

136 Il faut noter que la compilation par le ministère des résultats de la totalité des indicateurs de l'année scolaire 2013-2014 et de la majorité des résultats ayant trait à 2014-2015 était terminée en décembre 2016. Ces compilations n'étaient toujours pas publiées par le MEES à cette date. En voici des exemples.

Dix-sept indicateurs nationaux ont été déterminés par le ministre après consultation auprès des commissions scolaires en 2002, à la suite à l'adoption du projet loi nº 124 qui a modifié la *Loi sur l'instruction publique*. Ces indicateurs ont pour but notamment de permettre aux commissions scolaires de dégager dans leur plan stratégique les principaux enjeux auxquels elles font face. Par exemple, pour la formation générale des jeunes, de l'information est transmise sur l'âge des élèves à l'entrée au secondaire et les sorties avec un diplôme en cinquième secondaire.

Type d'indicateur	Année scolaire	Compilation des données	Année de publication[1]
Indicateurs de l'éducation	2012-2013	Terminée	Novembre 2015
	2013-2014	Terminée	Non publiée
	2014-2015	Terminée	Non publiée
	2015-2016	En cours	s.o.
Statistiques de l'éducation	2012-2013	Terminée	Octobre 2015
	2013-2014	Terminée	Non publiée
	2014-2015	Terminée	Non publiée
	2015-2016	En cours	s.o.
Diplomation et qualification au secondaire	2013-2014	Terminée	Septembre 2015
	2014-2015	Terminée	Non publiée
	2015-2016	En cours	s.o.
Taux de décrochage annuel	2012-2013	Terminée	Février 2015
	2013-2014	Terminée	Non publiée
	2014-2015	Terminée	Non publiée
	2015-2016	Non commencée	s.o.
Résultats aux épreuves uniques de juin	2013-2014	Terminée	Janvier 2015
	2014-2015	Terminée	Non publiée
	2015-2016	Terminée	Non publiée
Indicateurs de gestion des commissions scolaires	2012-2013	Terminée	Septembre 2014
	2013-2014	Terminée	Non publiée
	2014-2015	En cours	s.o.
	2015-2016	Non commencée	s.o.
Indicateurs de gestion – transport scolaire	2012-2013	Terminée	Avril 2015
	2013-2014	Terminée	Non publiée
	2014-2015	En cours	s.o.
	2015-2016	Non commencée	s.o.

1. Certains résultats d'indicateurs de l'année 2013-2014, les résultats concernant la diplomation et la qualification au secondaire 2014-2015, ainsi que les résultats aux épreuves uniques de juin 2015 ont été publiés en février et en mars 2017, soit après la fin de nos travaux. Cependant, nos conclusions et recommandations demeurent pertinentes.

Les indicateurs de l'éducation ont pour objectif de révéler des phénomènes et des tendances qui caractérisent le système d'éducation préscolaire, primaire et secondaire à l'égard des ressources allouées à l'éducation, à l'obtention des diplômes, à l'évaluation des apprentissages des élèves de 4e et de 5e secondaires ainsi qu'au suivi des élèves diplômés.

Les statistiques de l'éducation comprennent plusieurs données relatives au système scolaire, comme les clientèles scolaires, les diplômes et les qualifications décernés.

137 Certains de ces indicateurs sont transmis aux commissions scolaires avant leur publication, mais, même dans ces situations, le délai demeure très long. Par exemple, en juillet 2016, les commissions scolaires ont reçu les résultats aux épreuves de juin 2015.

138 Le retard dans la diffusion des résultats réduit leur utilité puisque cela ne permet pas d'apporter des correctifs en temps opportun lorsque requis ni de faire une reddition de comptes adéquate de la performance du réseau des commissions scolaires. D'ailleurs, le MEES n'exige pas de plan d'action des commissions scolaires afin qu'elles redressent la situation lorsque les résultats des indicateurs soulèvent des enjeux particuliers.

139 Enfin, le MEES ne produit pas toujours des analyses suffisamment détaillées pour accompagner les résultats des indicateurs et les statistiques publiés, ce qui complexifie la détermination des enjeux et les problèmes qui se rapportent à chacune des commissions scolaires.

Conventions de partenariat

Les conventions de partenariat contiennent cinq buts et au moins neuf objectifs afin d'améliorer la persévérance et la réussite scolaire. Les conventions ne s'appliquent pas aux commissions scolaires pour les autochtones cris, inuits et naskapis.

140 Les **conventions de partenariat** constituent l'un des outils les plus importants dans le réseau pour le suivi de l'amélioration de la persévérance et la réussite scolaire. Les établissements sélectionnés et les experts que nous avons consultés sont unanimes quant à leur importance.

141 Depuis 2012-2013, le MESS n'effectue aucun suivi des conventions de partenariat auprès des commissions scolaires, alors qu'il devait procéder annuellement à l'évaluation des résultats de chaque commission scolaire. Il ne peut alors pas convenir avec elles des correctifs qui doivent être mis en place afin d'assurer l'atteinte des objectifs fixés par le MEES lorsque la situation le nécessite.

142 Dans notre rapport sur la réussite scolaire de 2014, nous avions recommandé au MEES d'effectuer un suivi rigoureux et régulier des conventions de partenariat. Nous suggérions à l'époque de recourir à des indicateurs permettant de mesurer les résultats à l'égard des objectifs de la convention de partenariat et d'apprécier les résultats des commissions scolaires par rapport aux objectifs et aux cibles établies. Le MEES avait alors seulement élaboré quatre indicateurs ministériels, ce qui était insuffisant pour rendre compte de l'ensemble des cinq buts et des neuf objectifs des conventions.

143 Depuis, le MEES a ajouté un cinquième indicateur, mais certains objectifs à l'égard de l'amélioration de la maîtrise de la langue française (volet lecture) et de l'amélioration de l'environnement sain et sécuritaire dans les établissements ne sont toujours pas assortis d'indicateurs. En outre, le MEES ne reproduit le résultat que de trois de ces cinq indicateurs dans son rapport annuel de gestion, ce qui ne permet pas de donner le portrait juste des résultats atteints découlant des conventions de partenariat et ne favorise pas un suivi rigoureux auprès des commissions scolaires.

144 Quant aux commissions scolaires, par souci de transparence, elles doivent, par l'entremise de leur rapport annuel, rendre compte à la population de leur territoire et au ministre des résultats obtenus à l'égard des buts et des objectifs prévus dans leur convention de partenariat. Or, en 2015-2016, l'indicateur lié à un des cinq buts, soit le taux de diplomation et de qualification des élèves avant l'âge de 20 ans, a été publié par les deux commissions scolaires sélectionnées avec une donnée du ministère qui datait de plus de deux ans. En effet, en décembre 2016, le dernier taux officiel établi par le ministère datait de 2013-2014. Pourtant, il s'était engagé à fournir ces données afin de soutenir la mise en œuvre de la convention et son suivi.

145 Avec l'adoption du projet de loi 105, qui prévoit le remplacement des conventions de partenariat et du plan stratégique des commissions scolaires par des plans d'engagement vers la réussite, le MEES devra s'assurer de ne pas reproduire les mêmes lacunes pour la gestion de ces futurs plans d'engagement vers la réussite.

Rapport financier TRAFICS

146 Pour ce qui est de l'information contenue dans le rapport financier et servant à la consolidation des états financiers du gouvernement, le suivi exercé par le ministère est généralement adéquat. Le ministère procède à diverses validations selon un programme de vérification qu'il a élaboré. S'il relève un problème concernant la compilation des données, il indique à la commission scolaire concernée l'élément qui nécessite des améliorations.

147 Le MEES effectue des suivis sur l'information contenue dans ce rapport financier servant au calcul de la subvention de fonctionnement et d'investissement. S'il voit des écarts, il en informe la commission scolaire et peut même, le cas échéant, retirer le financement.

Reddition de comptes ministérielle

148 Dans le réseau de l'éducation, la reddition de comptes exigée des commissions scolaires peut difficilement s'arrimer aux orientations stratégiques du MEES, puisque ce dernier n'a élaboré aucun plan stratégique depuis 2014.

149 Le dernier plan stratégique du MEES est venu à échéance en 2013 et a été prolongé jusqu'en 2014. Depuis ce temps, aucun plan stratégique n'a été produit, ce qui n'est pas conforme aux exigences de la *Loi sur l'administration publique* et ne favorise pas l'actualisation et la détermination des priorités gouvernementales en matière d'éducation.

150 Ainsi, les plans stratégiques des commissions scolaires assujetties à la *Loi sur l'instruction publique*, et conséquemment leurs rapports annuels de gestion, ne peuvent se rattacher à aucune vision récente donnée par le ministère. D'ailleurs, en l'absence d'un plan stratégique du côté du MEES, une des deux commissions scolaires sélectionnées n'a pas adopté un nouveau plan stratégique à son échéance, en 2014. Pour ce qui est de l'autre commission scolaire sélectionnée, son plan stratégique est en vigueur jusqu'en 2017.

151 Le fait que le plan stratégique du MEES doive être revu avait d'ailleurs été mentionné dans notre rapport portant sur la réussite scolaire déposé à l'automne 2014. Nous avions souligné également le fait que le MEES s'était doté au fil des ans de plusieurs objectifs sans avoir une vision intégrée des besoins prioritaires et des actions à réaliser à long terme en lien avec la persévérance et la réussite scolaire.

152 D'ailleurs, la reddition de comptes effectuée par le MEES dans son rapport annuel de gestion 2015-2016 diffère grandement de son plan stratégique. Concrètement, le MEES rend compte de seulement 12 indicateurs sur les 59 prévus dans son plan stratégique en lien avec les commissions scolaires. En contrepartie, depuis l'arrivée à échéance de son plan stratégique, en 2014, il a aussi ajouté cinq nouveaux indicateurs.

153 En ce qui concerne la reddition de comptes des rapports annuels des commissions scolaires, le MEES a formulé très peu de directives précises sur la forme et le contenu de ces rapports annuels. Ainsi, ceux-ci demeurent très variables d'une commission scolaire à l'autre.

154 Par exemple, malgré les sommes importantes en jeu, seulement 6 % des commissions scolaires ont reproduit entièrement leurs états financiers dans leur rapport annuel de 2014-2015. Ce nombre grimpe à 28 % si on inclut les états financiers qui ne sont pas accompagnés de leurs notes complémentaires. Ainsi, 65 % des commissions scolaires ne présentent que quelques données financières et deux commissions scolaires (3 %) ne présentent aucune information à cet égard. La présentation des états financiers dans le rapport annuel, ce qui constitue le rapport public de performance d'une entité, est une pratique recommandée par le Conseil de la comptabilité dans le secteur public en vue d'évaluer la performance des organismes publics. Soulignons toutefois que plus du tiers des commissions scolaires qui ne présentent pas leurs états financiers dans leur rapport annuel les diffusent tout de même sur leur site Internet. Il n'en demeure pas moins que près de la moitié des commissions scolaires ne publient pas leurs états financiers dans leur rapport annuel ni sur leur site Internet.

155 En décembre 2016, nous avons relevé que, pour trois commissions scolaires, le dernier rapport annuel publié sur leur site Internet datait de 2013-2014 ; ce qui ne permet pas d'informer adéquatement la population des résultats atteints. Par ailleurs, selon un rapport fait par le MEES, en juillet 2016, l'information qui devait être présentée dans les rapports annuels des commissions scolaires en vertu d'obligations légales n'était pas toute divulguée.

Recommandations

156 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

5 **Informer, en temps opportun, les décideurs et les organismes des réseaux du degré d'atteinte des objectifs poursuivis sur la base de l'information recueillie.**

6 **Réévaluer le contenu des rapports annuels de gestion des établissements de façon à prendre en compte les éléments essentiels à l'évaluation de leur performance et à favoriser une information uniforme et compréhensible.**

157 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

7 **Établir des orientations stratégiques ministérielles à jour, conformément aux exigences de la *Loi sur l'administration publique*, et rendre compte publiquement, en temps opportun, de la performance du réseau.**

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Commentaires généraux.** Le MSSS accueille favorablement le rapport du Vérificateur général et estime que les recommandations qui lui sont adressées permettront de soutenir les travaux déjà en cours.

« L'audit réalisé porte sur les années 2014-2015 et 2015-2016. Pour le réseau de la santé et des services sociaux, de grands changements ont eu lieu à compter du 1er avril 2015, alors qu'a été adoptée la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (RLRQ, chapitre O-7.2). Une des principales conséquences de l'adoption de cette loi est l'abolition d'un palier de gouvernance, les agences de la santé et des services sociaux, lesquelles étaient auparavant un intermédiaire entre le MSSS et les établissements. En conséquence, toute la dynamique du réseau, tant dans la gouvernance que dans la gestion de l'information et dans la reddition de comptes, a été modifiée. Le moment de l'audit correspond donc à une période où le MSSS et son réseau vivaient une période d'adaptation en lien avec la nouvelle structure du réseau.

« Depuis l'exercice 2015-2016, la fusion et le regroupement des établissements publics ont amené le MSSS à se repositionner sur les systèmes d'information à privilégier pour le réseau. Plusieurs chantiers ont été mis en place, dont celui pour le système intégré de gestion des ressources financières et d'approvisionnement ainsi que celui se rapportant à une charte comptable normalisée.

« **Évaluation périodique de l'information demandée.** Pour ce qui est des données financières et non financières compilées dans le rapport financier annuel AS-471 et les différents rapports statistiques annuels, les travaux en cours permettront de développer des systèmes d'information davantage efficients. Cet exercice amènera notamment le MSSS à évaluer la pertinence de l'information actuellement demandée.

« **Traitement et suivi de l'information reçue.** Au niveau du suivi des informations financières et non financières, le MSSS est à ajuster le contenu de la portée du suivi à faire auprès des établissements pour tenir compte de ses nouvelles responsabilités depuis l'adoption du projet de loi 10.

« **Reddition de comptes ministérielle.** Le contenu des rapports annuels de gestion des établissements doit refléter les exigences légales et administratives qui sont décrites dans une circulaire ministérielle. En 2016, un exercice d'allègement a été réalisé afin de limiter le plus possible les exigences aux obligations légales touchant la production des rapports. Ainsi, actuellement la circulaire se concentre sur les éléments essentiels dont il faut rendre compte.

« Avant le dépôt des rapports à l'Assemblée nationale, le MSSS fait une analyse de conformité afin de s'assurer du respect de ces exigences. S'il y a lieu, les établissements apportent les correctifs demandés. L'exercice 2015-2016 marque un changement puisque les rapports des établissements étaient, pour la première fois, transmis au ministre pour un dépôt à l'Assemblée nationale.

« La recommandation du Vérificateur général du Québec est en continuité avec les changements apportés aux cours des dernières années. À cet effet, des directives ont été données aux établissements afin que leur rapport se concentre sur les éléments essentiels et présente, à l'ensemble de la population québécoise, une information claire, uniforme et compréhensible sur leur performance.

« Pour l'exercice 2016-2017, certaines sections de la circulaire seront clarifiées afin de s'assurer que les exigences légales ou administratives sont comprises uniformément par tous les établissements. Ces ajustements devraient permettre d'assurer une cohérence, une uniformité et, dans certains cas, un allègement administratif pour les prochains exercices de reddition de comptes.

« Enfin, mentionnons que les moyens qui seront mis en place à l'égard de la mise en œuvre de cette recommandation concerneront la présentation du contenu des rapports annuels plutôt que les contenus eux-mêmes, puisque ces derniers relèvent d'obligations légales. »

Commentaires du CHU de Québec – Université Laval

« En tant qu'établissement du réseau de la santé et des services sociaux, la direction et les gestionnaires du CHU de Québec – Université Laval ont apprécié de contribuer à la réalisation de l'audit de performance portant sur la reddition de comptes d'entités du réseau de la santé et des services sociaux.

« Bien qu'aucune recommandation ne nous soit adressée, nous demeurons sensibles aux efforts de produire des données de qualité, afin de fournir une information de gestion qui répond aux besoins de notre organisation et à ceux du MSSS. Nous partageons la préoccupation d'un volume important de redditions de comptes de toute nature et des délais pour y répondre, dans un contexte d'allégement de nos structures administratives afin que ces informations demeurent comparables et utiles à la prise de décision. »

Commentaires du centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches

« L'entité n'a pas formulé de commentaires. »

Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

« **Commentaires généraux.** Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec. Plusieurs travaux sont en cours au ministère relativement à l'objet de ces recommandations, auxquels le ministère a d'ailleurs référés dans ses commentaires au Vérificateur général présentés dans son rapport de l'automne 2014 sur la réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans et au fil des discussions avec celui-ci dans le contexte de la préparation du présent rapport.

« **Utilité de l'information demandée.** Relativement aux deux premières recommandations, le ministère entend poursuivre et bonifier les actions qu'il a entreprises au cours des dernières années visant à améliorer l'efficience de ses interventions en matière de collecte, de traitement et de diffusion de l'information.

« En ce qui concerne la recommandation 3, des mesures sont en place pour encadrer les systèmes d'information et le ministère verra, sur la base des constats dressés, dans le présent rapport notamment, à bonifier l'efficience de ces moyens dans le respect des responsabilités de chacune des entités concernées.

« De plus, au regard de la recommandation 4, le ministère travaille actuellement à consolider la gestion des risques dans ses opérations. Ces travaux contribueront certainement à une meilleure acuité dans la nature et la qualité des informations demandées.

« **Traitement de l'information demandée.** En ce qui a trait aux recommandations 5, 6 et 7, la sanction du projet de loi 105, le 23 novembre 2016, est venue mettre un terme aux travaux d'envergure entamés en 2013 visant à revoir en profondeur la structure de gestion axée sur les résultats liant le ministère et le réseau scolaire de façon, notamment, à alléger les exercices de planification et de reddition de comptes. De nouveaux outils seront ainsi mis en œuvre au cours des prochains mois, lesquels répondront dans une large mesure aux constats portés par le Vérificateur général, notamment au regard du soutien à donner au réseau scolaire en ces matières.

« **Reddition de comptes ministérielle.** À l'automne 2016, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a mené de larges consultations sur la réussite éducative afin de dégager une vision d'ensemble des priorités d'action pour les prochaines années. Pour en assurer la cohérence et la mise en œuvre dans le réseau scolaire, les orientations et objectifs qui se dégageront de la Politique de la réussite éducative issue de ces consultations et en cours de rédaction seront portés par le prochain plan stratégique du ministère. Avec les travaux menés relativement aux projets de loi 86 et 105, il s'agit de l'une des raisons qui ont amené le ministère à retarder les travaux d'élaboration de ce plan. Le ministère l'avait d'ailleurs mentionné au Vérificateur général en 2014. »

Commentaires de la commission scolaire de la Capitale

« La commission scolaire de la Capitale adhère aux conclusions et aux recommandations présentées dans le rapport du Vérificateur général du Québec.

« Étant donné les efforts et les coûts que commande chaque reddition de comptes, il est primordial de se questionner sur la pertinence et l'utilité de l'information qui est demandée ainsi que sur les retombées réelles des redditions de comptes demandées. Au cours des dernières années, plusieurs demandes de reddition de comptes se sont ajoutées et souvent pour des mesures dont les sommes sont peu importantes par rapport à notre budget. Cette situation est peu productive.

« Nous adhérons fortement à l'idée d'utiliser une approche par échantillonnage des commissions scolaires en fonction des risques pour les fins de la reddition de comptes. De plus, nous sommes d'avis que toute demande de reddition de comptes devrait tenir compte de l'importance des montants en cause (montants significatifs). »

Commentaires de la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke

« La commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke reçoit positivement le fait que le Vérificateur général du Québec analyse, notamment, l'ampleur et la diversité des redditions de comptes demandées aux commissions scolaires ainsi que l'importance d'obtenir des indicateurs de gestion en temps opportun entre autres en ce qui a trait au taux de diplomation et de qualification et au taux de décrochage. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Annexe 2 Principales lois encadrant la reddition de comptes

Annexe 3 Principaux éléments de reddition de comptes demandés par les deux ministères

Sigles

CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CLSC	Centre local de services communautaires
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement, avec les adaptations requises, des normes ou des énoncés de pratiques de CPA Canada portant sur les qualités fondamentales de l'information ainsi que de la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* et la *Loi sur l'instruction publique*. Ils se fondent également sur les principes de saine gestion reconnus.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que l'information fournie par les organismes des réseaux est utile et que les mesures nécessaires sont mises en place pour contrôler la qualité de celle-ci, afin de permettre une reddition de comptes adéquate des activités des réseaux ainsi qu'une saine gestion des fonds publics.	■ La pertinence et la suffisance de l'information demandée sont réévaluées périodiquement afin de s'assurer que cette information permet aux ministères de remplir adéquatement leur rôle en matière de gouvernance et de contrôle de la gestion des réseaux, et ce, de façon efficiente. ■ L'information demandée est transmise en temps opportun. ■ Des lignes directrices claires et suffisantes sont communiquées aux principaux intervenants à l'égard de l'information exigée. ■ Des contrôles sont exercés de manière à obtenir l'assurance raisonnable que l'information fournie est fiable, complète, compréhensible et comparable entre les organismes d'un même réseau. ■ Lorsque les analyses révèlent qu'il existe des déficiences quant à la qualité de l'information transmise, des mesures sont prises afin que les améliorations nécessaires soient apportées. Notamment : — un plan d'action est exigé ; — un suivi des correctifs est réalisé.
S'assurer que les ministères traitent l'information reçue et en font un suivi adéquat.	■ Le processus de traitement de l'information, entre autres les analyses réalisées à partir des données recueillies, permet : — d'évaluer le degré d'atteinte des priorités et des orientations gouvernementales ; — de favoriser la prise de décision ministérielle concernant les principaux enjeux ; — de s'assurer du respect des lois et règlements en vigueur. ■ Une rétroaction est fournie aux organismes des réseaux quant à l'état de situation découlant de l'analyse de l'information et des correctifs leur sont demandés, le cas échéant. ■ Une reddition de comptes appropriée et en temps opportun est produite à partir de l'information obtenue.

Portée des travaux

Le présent audit porte sur la reddition de comptes des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et des commissions scolaires du réseau de l'éducation. Nos travaux excluent la reddition de comptes exigée à l'égard des prévisions budgétaires et leur suivi en cours d'année ainsi que celle imposée par les autres ministères et organismes. Ils ne tiennent pas comptent, des établissements privés du réseau de l'éducation, des cinq établissements non visés par la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* ainsi que des établissements privés conventionnés du réseau de la santé et des services sociaux.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons effectué des entrevues auprès des représentants du MSSS et du MEES, du CHU de Québec – Université Laval, du CISSS de Chaudière-Appalaches, de la commission scolaire de la Capitale et de la commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke. Les établissements et les commissions scolaires sélectionnés ont été choisis en fonction de leur taille et de leur situation géographique. Nous avons également examiné des documents et effectué diverses analyses et travaux de corroboration. Les résultats de notre audit auprès des établissements de la santé et des services sociaux et des commissions scolaires ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les différentes pratiques qui ont cours dans les réseaux.

Nos travaux d'audit se sont déroulés d'avril 2016 à décembre 2016 et portent sur les exercices 2014-2015 à 2015-2016, toutefois certaines analyses ont trait à des années antérieures ou postérieures, le cas échéant.

Annexe 2 Principales lois encadrant la reddition de comptes

Loi	Principaux éléments	Réseau de la santé et des services sociaux	Réseau de l'éducation
Loi sur l'instruction publique	■ Cette loi établit que chaque année, après consultation des commissions scolaires, le ministre doit soumettre à l'approbation du Conseil du trésor des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et du service de la dette admissible aux subventions allouées aux commissions scolaires. ■ Elle définit la reddition de comptes des commissions scolaires concernant, entre autres, le plan stratégique et le rapport annuel. ■ La commission scolaire transmet au ministre des rapports d'étape sur sa situation financière aux dates et dans la forme qu'il détermine. ■ Le directeur général de la commission scolaire soumet l'état financier vérifié par un vérificateur externe au conseil des commissaires.		√
Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique	■ Cette loi vient modifier la *Loi sur l'instruction publique*, notamment par l'obligation pour les commissions scolaires d'établir un plan d'engagement vers la réussite.		√
Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux	■ Le ministre prépare les comptes de la santé pour chaque année financière. Les comptes de la santé présentent des informations sur l'évolution des revenus et des dépenses et des sources de financement du réseau, le portrait des effectifs et le volume des soins prodigués par programme-services.	√	
Loi sur les services de santé et les services sociaux	■ Un établissement public doit préparer un rapport annuel de gestion et un rapport financier annuel et les publier sur son site Internet. ■ Le rapport annuel de gestion doit notamment comprendre une présentation des résultats en lien avec les objectifs prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité ainsi qu'une déclaration du président-directeur général de l'établissement attestant de la fiabilité des données contenues dans le rapport et des contrôles afférents. ■ Le rapport financier doit comporter les états financiers de l'établissement, le rapport de vérification et tout autre renseignement requis par le ministre.	√	
Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales	■ Cette loi vient modifier la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Tout texte, demande, document, renseignement, avis, information, précision ou proposition indiqués comme devant être envoyé à une agence de la santé et des services sociaux doit dorénavant être transmis au ministre, donc au MSSS. ■ Un établissement public doit conclure avec le ministre une entente de gestion et d'imputabilité contenant des objectifs pour la durée de l'entente et les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints.	√	

Loi	Principaux éléments	Réseau de la santé et des services sociaux	Réseau de l'éducation
Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux	■ Le conseil d'administration doit notamment adopter le rapport annuel de gestion, approuver l'entente de gestion et d'imputabilité, approuver les états financiers et assurer le suivi de la performance et de la reddition de comptes des résultats. ■ Le président du conseil d'administration et le président-directeur général d'un établissement public doivent rendre compte auprès du ministère des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité.	√	
Loi sur les contrats des organismes publics	■ Un organisme public doit publier les renseignements relatifs aux contrats qu'il a conclus comportant une dépense de 25 000 dollars ou plus, dans les cas, aux conditions et selon les modalités déterminés par règlement du gouvernement.	√	√
Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État	■ Un organisme public doit, dans les 30 jours suivant l'autorisation accordée par son dirigeant, communiquer au président du Conseil du trésor les renseignements concernant chaque contrat de service autorisé et les autres contrats de service conclus comportant une dépense de 25 000 dollars et plus, à la fréquence déterminée par ce dernier. ■ Un organisme public doit inscrire dans son rapport annuel le niveau de son effectif et sa répartition par catégories d'emploi.	√	√
Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement	■ Un organisme public doit établir une planification triennale de ses projets et de ses activités en ressources informationnelles et une programmation annuelle de l'utilisation prévue des sommes. Il doit également effectuer le suivi d'un projet, dresser un bilan pour chaque projet ou phase de projet autorisé et un bilan annuel de ses réalisations et bénéfices.	√	√

Annexe 3 Principaux éléments de reddition de comptes demandés par les deux ministères

Santé et services sociaux

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Suivi de la planification stratégique et autres priorités ministérielles			
Rapport annuel de gestion	▪ Rapport remis à l'Assemblée nationale et publié, comprenant les états financiers et les rapports d'activités de l'établissement. Le rapport doit inclure une liste d'éléments spécifiques, dont notamment – les résultats au regard de l'entente de gestion et d'imputabilité – les activités relatives à la gestion des risques et de la qualité – l'application de la politique portant sur les soins de fin de vie	Annuelle	MSSS
Entente de gestion et d'imputabilité	▪ Outil permettant de traduire les exigences du MSSS sur le plan opérationnel, quant aux orientations à donner au réseau de services et à son évaluation, qui prévoit notamment des engagements annuels au regard d'objectifs et d'indicateurs, ceux du plan stratégique du MSSS, ainsi que des attentes spécifiques concernant certains secteurs du réseau	Différentes périodicités	MSSS
Suivi des données financières aux fins des états financiers consolidés du gouvernement et autres données financières			
Rapport financier AS-471	▪ Rapport financier comprenant notamment les états financiers, les notes complémentaires, les unités de mesure, les données de gestion et les rapports de l'auditeur indépendant	Annuelle	MSSS
Sommaire des données financières et opérationnelles au fonds d'exploitation (Tableau 1)	▪ Rapport intermédiaire allégé des informations du rapport AS-471	4 fois par année	MSSS
Liste des créances (MSSS et FINESSS)	▪ Créances estimées du MSSS et du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) au 31 mars	Annuelle	MSSS
Conciliations du financement provenant du MSSS et du FINESSS	▪ Document fournissant certaines informations relativement aux augmentations ou aux diminutions du financement du MSSS et du FINESSS présentées dans le rapport financier AS-471	Annuelle	MSSS
Analyse des transactions entre apparentés – Établissements publics	▪ Explications des écarts au regard des transactions réalisées entre les établissements de santé et de services sociaux dans un fichier constitué d'extractions de données des rapports financiers AS-471	Annuelle	MSSS

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Suivi de l'allocation des ressources			
Budget détaillé RR-446	■ Formulaire présentant la planification budgétaire initiale détaillée	Annuelle	MSSS
Rapport périodique RR-444	■ Rapport de suivi portant sur l'utilisation du budget	Annuelle (sauf cas particuliers)	MSSS
Plan de redressement budgétaire	■ Sommaire des mesures établies qui n'ont aucun impact significatif sur l'accès aux services aux usagers, qui doit être produit par un établissement en déficit	Annuelle si nécessaire	MSSS
Rapports périodiques AS-417 et AS-418	■ État de situation des autorisations d'emprunts relatifs au Fonds des équipements et au Fonds des immobilisations des établissements, et liste des contributions aux projets d'immobilisations	Semestrielle	MSSS
Plan de conservation des équipements et du mobilier	■ Planification triennale des activités de maintien et de contrôle des équipements et du mobilier	Révisée annuellement	MSSS
Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières	■ Planification triennale des travaux de maintien, de conservation et de fonctionnalité des immeubles	Révisée annuellement	MSSS
Information de gestion			
Autres indicateurs de gestion	■ Indicateurs de performance non inclus dans les ententes de gestion et d'imputabilité et qui concernent généralement le suivi des programmes (en 2016-2017, leur nombre s'élève à 112)	Variable	MSSS
Confirmation des dates d'échéance des acceptations bancaires ou produits équivalents et des demandes de transfert	■ Déclaration des échéances et acceptations bancaires au regard du financement des immobilisations (enveloppe décentralisée)	Semestrielle	MSSS
Suivi du Plan d'effectifs médicaux en établissement	■ Suivi qui porte notamment sur le nombre de postes autorisés par spécialité, par établissement, pour les médecins spécialistes et les omnipraticiens	Variable	MSSS
État de santé des projets en ressources informationnelles	■ Déclaration de l'état des projets de plus de 100 000 dollars en cours de réalisation, d'implantation ou de rodage eu égard au contenu (description, portée et bénéfices), au calendrier et au coût autorisé, et appréciation globale de leur état de santé	Quadrimestrielle	MSSS

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Dossier justificatif sommaire en ressources informationnelles	■ Dans un processus d'autorisation ministérielle, présentation abrégée d'un projet d'initiative nouvelle en ressources informationnelles, dont le coût est de moins de 500 000 dollars, qui comprend notamment la solution retenue, sa justification, les coûts, l'échéance et les sources de financement	Lorsque le projet se qualifie	MSSS
Programmation annuelle des projets et activités en ressources informationnelles	■ Ventilation complète des sommes prévues, au cours de l'exercice financier visé, pour les projets et les activités de continuité et d'encadrement	Annuelle	MSSS
Bilan annuel des réalisations et bénéfices réalisés en ressources informationnelles	■ Ventilation complète, en termes de résultats au 31 mars de chaque année financière, de toutes les sommes consacrées au cours de l'année aux projets et aux activités de continuité et d'encadrement, avec une justification des écarts par rapport à la programmation annuelle autorisée	Annuelle	MSSS
Planification triennale des projets et activités en ressources informationnelles	■ Prévision pour les trois années subséquentes à l'exercice financier en cours de tous les besoins en ressources humaines, matérielles et financières en ressources informationnelles	Annuelle	MSSS
Activités de suivi de la sécurité des actifs informationnels	■ Transmission de livrables soutenant la mise en œuvre de la règle particulière sur la sécurité organisationnelle du ministère – état de situation sur les risques connus de sécurité – planification des actions de sécurité de l'organisation – bilan de sécurité de l'information – toute information supplémentaire démontrant le respect de l'organisation concernant les obligations de sécurité de l'information ministérielles ou gouvernementales – toute information supplémentaire démontrant l'atteinte des niveaux de maturité prétendus par l'organisation	Annuelle ou sur demande	MSSS
Rapport statistique annuel AS-478	■ Données quantitatives non financières de l'établissement relatives aux activités des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée et des centres locaux de services communautaires	Annuelle	MSSS
Rapport statistique annuel AS-480	■ Données quantitatives non financières de l'établissement relatives aux activités des centres jeunesse	Annuelle	MSSS
Rapport statistique annuel AS-481	■ Données quantitatives non financières de l'établissement relatives aux activités de réadaptation pour personnes ayant une dépendance	Annuelle	MSSS
Rapport statistique annuel AS-484	■ Données quantitatives non financières de l'établissement relatives aux activités de réadaptation en déficience physique	Annuelle	MSSS

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Rapport statistique annuel AS-485	▪ Données quantitatives non financières de l'établissement relatives aux activités de réadaptation pour personnes ayant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme	Annuelle	MSSS
Demandes ponctuelles			
Rapport spécial sur les informations financières et non financières des laboratoires de biologie médicale	▪ Information demandée aux établissements publics identifiés par le ministre pour évaluer les coûts réellement assumés des laboratoires de biologie médicale	Annuelle	MSSS
Cahier de charges à l'intention des présidents-directeurs généraux	▪ Mesure intérimaire appuyant la mise en œuvre de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences* régionales. Le cahier de charges, comprenant quatre parties, est assorti de demandes (actions, mesures ou livrables) et d'échéanciers, par exemple — la partie III couvre la période du 1er juillet 2015 au 31 mars 2016 et comporte plus d'une trentaine de demandes — la partie IV couvre la période du 1er juillet au 31 décembre 2016 et comporte plus d'une dizaine de demandes ▪ Au moment d'exécuter nos travaux, le MSSS ne prévoyait pas reconduire le cahier de charge	Ponctuelle	MSSS
Données comparatives et soldes d'ouverture 2015-2016	▪ Fichier contenant les données comparatives cumulées au 31 mars 2015 et les soldes d'ouverture cumulés au 1er avril 2015 des établissements fusionnés et regroupés, et des agences (le cas échéant). Le fichier doit être rempli par les établissements afin que le MSSS établisse les montants consolidés et effectue les redressements appropriés	Ponctuelle	MSSS
Sommaire des coûts – Accueil des réfugiés syriens	▪ Information financière relative aux coûts de l'accueil des réfugiés syriens	Ponctuelle	MSSS

Éducation

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Suivi de la planification stratégique et autres priorités ministérielles			
Plan stratégique	■ Plan présentant les orientations stratégiques, les objectifs et les indicateurs de résultats fixés par le ministère, pour répondre aux enjeux des cinq prochaines années	Quinquennale	MEES
Convention de partenariat	■ Document dans lequel le ministre et la commission scolaire conviennent des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire. La convention porte notamment sur – les modalités de la contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre – les moyens que la commission scolaire entend prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs spécifiques – les mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place par la commission scolaire	Quinquennale	MEES
Rapport annuel	■ Rapport qui rend compte du plan stratégique et des résultats obtenus en fonction des buts fixés et des objectifs prévus à la convention de partenariat	Annuelle	MEES
Suivi des données financières aux fins des états financiers consolidés du gouvernement et autres données financières			
États financiers au 30 juin	■ Rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers accompagnés des notes complémentaires	Annuelle	MEES
Rapports financiers trimestriels (TR) – 30 septembre, 31 décembre, 31 mars et 30 juin	■ Rapports financiers comprenant les états financiers, mais non les notes complémentaires	Trimestrielle	MEES
Rapport financier annuel (TRAFICS) – 30 juin	■ Rapport financier qui comprend, en plus des états financiers, de l'information sur la subvention de fonctionnement (y compris les allocations de base, les mesures spécifiées et les allocations supplémentaires) et d'investissement, ainsi que certaines informations de gestion	Annuelle	MEES
Renseignements complémentaires	■ Données financières supplémentaires pour la consolidation des états financiers du gouvernement au 31 mars, y compris les obligations contractuelles	Annuelle	MEES
Provision pour congés de maladie accumulés	■ Informations financières supplémentaires pour la consolidation des états financiers du gouvernement au 31 mars	Annuelle	MEES
Déclaration des passifs environnementaux	■ Déclaration de l'inventaire des terrains contaminés et du coût de décontamination dans le but notamment de produire l'état de situation global du passif au titre des sites contaminés au 31 mars	Annuelle	MEES

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Suivi de l'allocation des ressources			
Budget	■ Budget de fonctionnement, d'investissement et du service de la dette	Annuelle	MEES
Déclaration de l'effectif scolaire	■ Données sur la clientèle scolaire servant entre autres à déterminer les allocations des commissions scolaires selon les règles budgétaires	5 fois par année	MEES
Reddition de comptes de divers programmes	■ Formulaire de reddition de comptes concernant les dépenses engagées dans le cadre de mesures (dont certaines sur les mesures spécifiées) et de projets spéciaux, par exemple – aide aux devoirs au primaire – sensibilisation à l'entrepreneuriat – sensibilisation à la réalité autochtone – projets à la formation aux adultes – stratégie d'intervention Agir autrement – mesure Investir dans les mesures probantes et innovantes pour la réussite des élèves – programme Une école montréalaise pour tous – virage numérique dans le réseau scolaire – gestion de la diversité en milieu scolaire – programme d'études lié à la discipline Science et technologie à la formation générale des adultes – programme La culture à l'école	Annuelle ou tous les 2 ans	MEES
Information de gestion			
Soutien et accompagnement des commissions scolaires dans la lutte contre la violence et l'intimidation	■ Information sur les effectifs assignés au programme de lutte contre la violence et l'intimidation ainsi qu'au programme des services régionaux de soutien et d'expertise	Annuelle	MEES
Soutien aux initiatives visant l'intégration et la réussite des élèves issus de l'immigration et soutien à l'éducation interculturelle	■ Document demandé afin de déterminer s'il y a des projets ou activités qui pourraient faire l'objet d'un transfert ou d'une diffusion auprès des autres commissions scolaires. Il permet également d'avoir un bilan financier, des données quantitatives et qualitatives sur les activités réalisées par les commissions scolaires	Annuelle	MEES
Bilan en sécurité de l'information	■ Questionnaire sur l'application de la Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale	Annuelle	MEES

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Programme de soutien à la recherche et au développement en adaptation scolaire	■ Reddition de comptes en deux phases comportant un bilan partiel de la première année du projet qui porte sur les coûts réels et un bilan final à la fin de la deuxième année qui rend compte de l'utilisation de l'aide financière reçue et des résultats du projet	Annuelle	MEES
Bilan – Projets pédagogiques particuliers de formation en arts	■ Rapport devant témoigner de la qualité des projets dans le respect du régime pédagogique et du programme de formation de l'école québécoise	Variable	MEES
Plan d'amélioration de l'accessibilité aux immeubles pour les personnes handicapées	■ Plan d'action relatif aux travaux d'amélioration de l'accessibilité pour les personnes handicapées des bâtiments scolaires et des centres administratifs dont la construction date d'avant 1976	Annuelle	MEES
Déclarations – Qualité de l'air	■ Déclaration des situations exceptionnelles ■ État d'avancement des travaux relativement à la mise en place d'une approche systématique de gestion de la qualité de l'air intérieur	Variable Annuelle	MEES
État de santé des projets en ressources informationnelles	■ Déclaration de l'état des projets de plus de 100 000 dollars en cours de réalisation, d'implantation ou de rodage eu égard au contenu (description, portée et bénéfices), au calendrier et au coût autorisé et appréciation globale de leur de l'état de santé	Quadrimestrielle	MEES
Dossier justificatif sommaire en ressources informationnelles	■ Dans un processus d'autorisation ministérielle, présentation abrégée d'un projet d'initiative nouvelle en ressources informationnelles dont le coût est de moins de 500 000 dollars, qui comprend notamment la solution retenue, sa justification, les coûts, l'échéance et les sources de financement	Lorsque le projet se qualifie	MEES
Programmation annuelle des projets et activités en ressources informationnelles	■ Ventilation complète des sommes prévues au cours de l'exercice financier visé pour les projets et les activités de continuité et d'encadrement	Annuelle	MEES
Bilan annuel des réalisations et bénéfices réalisés en ressources informationnelles	■ Ventilation complète, en termes de résultats au 31 mars de chaque année financière, de toutes les sommes consacrées au cours de l'année aux projets et aux activités de continuité et d'encadrement, avec une justification des écarts par rapport à la programmation annuelle autorisée	Annuelle	MEES
Planification triennale des projets et activités en ressources informationnelles	■ Prévision pour les trois années subséquentes à l'exercice financier en cours de tous les besoins en ressources humaines, matérielles et financières en ressources informationnelles	Annuelle	MEES
Données sur le personnel	■ Collecte de données relatives au personnel des commissions scolaires, telles que des données sur l'emploi et sur la rémunération	Annuelle	MEES

Élément de reddition de comptes	Description de l'élément de reddition de comptes	Périodicité	Demandeur
Données relatives au maintien des actifs	■ Collecte de données relatives au maintien des actifs des commissions scolaires, telles que l'état des bâtiments, l'inventaire des composants, le coût estimé des travaux de remplacement ou de réhabilitation	Variable	MEES
Renseignements relatifs à l'organisation scolaire	■ Collecte de données relatives aux organismes scolaires, aux bâtiments, aux centres administratifs et aux intervenants	Annuelle	MEES
Registre des immobilisations	■ Collecte de données relatives aux immeubles des commissions scolaires, telles que l'adresse, la superficie et l'ordre d'enseignement auquel ils sont destinés	Bisannuel	MEES
Prévision et bilan des services offerts dans les centres de détention	■ Planification des besoins pour l'offre de services en centre de détention et capacité de la commission scolaire à répondre à ces besoins ■ Bilan des services offerts en fin d'année incluant le nom des activités et le nombre de participants	Annuelle	MEES
Rapport annuel sur l'acquisition de livres	■ Informations sur les achats de livres effectués par la commission scolaire ou par les organismes relevant de l'autorité de celle-ci, notamment les écoles	Annuelle	MEES
Demandes ponctuelles			
L'arrivée des Syriens	■ Demande des pièces justificatives des dépenses engagées pour l'accueil et la francisation des étudiants syriens	Ponctuelle	MEES
La pesée dans les écoles	■ Questionnaire de collecte d'informations concernant la pesée dans les écoles	Ponctuelle	MEES
Question annulée dans un examen d'histoire	■ Demande d'information en lien avec la question annulée dans un examen d'histoire	Ponctuelle	MEES
Sondage ou enquête	■ Informations recueillies dans le cadre de sondages ou d'enquêtes ayant notamment pour but d'évaluer les programmes éducatifs	Ponctuelle	MEES

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Hiver 2017

CHAPITRE

9

Étude

Portrait de la gouvernance et de la gestion des technologies de l'information au gouvernement du Québec

Sommaire

Objectifs de l'étude

L'importance des budgets consacrés aux technologies de l'information (TI) nous a amenés à réaliser une étude visant à brosser un portrait de la situation dans ce secteur d'activité. Cette étude n'est pas un audit. Elle présente les résultats d'une autoévaluation effectuée par les répondants des entités sélectionnées.

Le questionnaire d'autoévaluation a été transmis à 44 entités, soit 20 ministères, 19 organismes et 5 entreprises du gouvernement. Le taux de participation des premiers dirigeants responsables des TI est de 98 %.

Les objectifs poursuivis par l'étude sont les suivants :

- déterminer, à partir des résultats obtenus, les zones les plus vulnérables en matière de gouvernance et de gestion des TI au gouvernement du Québec ;
- permettre aux entités interrogées de se comparer ;
- orienter nos travaux d'audit de performance dans le secteur.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Méthodologie

Pour concevoir le questionnaire d'autoévaluation, nous avons utilisé un modèle reconnu mondialement, soit le référentiel COBIT 5 proposé par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association), qui comprend 37 processus. Selon ce référentiel, tous les processus doivent atteindre les objectifs qui y sont associés pour produire un ensemble de résultats permettant la réalisation des objectifs globaux liés aux TI. Nous avons donc questionné les entités sur l'atteinte des objectifs liés à chacun des processus.

Pour chaque répondant, nous avons établi qu'un processus était vulnérable sur la base du principe du maillon le plus faible, soit lorsqu'un des objectifs y étant associés n'était pas atteint. Nous avons ensuite calculé la fréquence des réponses ainsi obtenues afin de classer les processus selon leur degré de vulnérabilité.

Il est important de mentionner qu'une autoévaluation repose sur le jugement du répondant ; celle-ci risque donc d'être subjective.

Observations

Nous présentons ci-dessous les principales observations concernant la gouvernance et la gestion des TI au gouvernement du Québec.

Les répondants estiment que les activités opérationnelles en matière de TI sont planifiées et réalisées comme il était prévu et que les problèmes liés aux TI sont résolus. Toutefois, ils ne sont pas certains que les investissements effectués dans le domaine génèrent une valeur optimale. Notre étude fait ressortir trois zones de vulnérabilité, soit la gouvernance des TI, leur alignement stratégique et la surveillance de leur performance.

Gouvernance des TI

La haute direction et les premiers dirigeants responsables des TI estiment ne pas avoir l'assurance :

- que le système de gouvernance fonctionne efficacement ;
- que chacun des investissements génère une valeur optimale ;
- que les risques critiques liés aux TI sont gérés efficacement et que leur impact est connu ;
- que les besoins en ressources sont comblés efficacement et que celles-ci sont utilisées de façon optimale.

Alignement stratégique des TI

Les premiers dirigeants responsables des TI perçoivent des enjeux à l'égard des processus de planification.

- Le choix des investissements semble approprié, mais les premiers dirigeants responsables des TI n'ont pas l'assurance qu'une surveillance appropriée est exercée, laquelle permet d'obtenir les bénéfices attendus.
- La compréhension des processus d'affaires, de l'information, des applications et des infrastructures en matière de TI ne semble pas suffisante pour soutenir efficacement l'organisation et pour permettre la réutilisation efficace des TI. Ces éléments ne semblent pas faire partie d'une architecture d'entreprise.
- L'innovation semble peu encouragée.
- Un profil de risque lié aux TI à jour et complet ne semble pas exister.
- La responsabilité de la livraison de la stratégie liée aux TI ne semble pas attribuée à quelqu'un.

Surveillance de la performance des TI

Selon les premiers dirigeants responsables des TI, la surveillance de la performance des TI semble déficiente car, pour chacun des trois processus y étant associés, au moins un objectif n'est pas atteint.

- L'approche ne semble pas efficace ni opérationnelle.
- Les processus ne semblent pas mesurés en fonction d'objectifs et d'indicateurs et, si ces derniers sont présents, ils ne semblent pas approuvés par les parties prenantes ou intégrés dans les systèmes de surveillance de l'organisation.
- La reddition de comptes portant sur la performance et la conformité ne semble pas toujours utile ni produite en temps opportun.
- Le système de contrôle interne ne semble pas être validé de manière indépendante pour s'assurer qu'il est opérationnel et efficace.

Notons qu'il s'agit d'un portrait global et qu'une vulnérabilité ne touche pas toutes les entités. De plus, un processus vulnérable ne s'explique pas de la même façon et n'a pas le même impact pour chaque entité concernée. Il n'est donc pas approprié de conclure que toutes les entités qui ont participé à l'étude sont touchées par les enjeux qui y sont soulevés. Par ailleurs, par souci de rentabilité et par respect des priorités, chaque entité décide du niveau d'exécution des processus et de la performance visée.

Des enjeux se posent à l'égard des processus jugés les plus vulnérables. Nous invitons la haute direction ou le conseil d'administration des entités interrogées à se questionner sur les raisons de la vulnérabilité de certains processus.

Bien que le Secrétariat du Conseil du trésor ait communiqué aux entités gouvernementales des orientations et des directives en matière de TI, des efforts additionnels semblent nécessaires pour mieux les guider.

Table des matières

1 **Mise en contexte** **6**

2 **Résultats de l'étude** **10**

2.1 **Méthodologie** **10**

Répondants

2.2 **Analyse des résultats** **12**

Gouvernance des technologies de l'information

Alignement stratégique des technologies de l'information

Surveillance de la performance des technologies de l'information

Autres résultats

Conclusion

Annexes et sigles **27**

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint

Carole Bédard
Directrice d'audit
et responsable de mission

Patrice Watier
Directeur d'audit

Jean-François Bélanger
France Bêty

Selon le *Portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de la fonction publique du Québec* publié au printemps 2016, il y avait, à la fin de 2015, plus de 8800 personnes qui travaillaient dans le domaine des TI pour les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. Le tiers était des ressources externes.

1 Mise en contexte

1 Les technologies de l'information (TI) jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services aux citoyens et aux entreprises, en plus de contribuer à la performance de l'État. Elles constituent des outils essentiels permettant au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités avec efficacité et efficience.

2 Selon le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), en 2015-2016, les budgets de dépenses et d'investissements dans ce domaine ont totalisé plus de 3 milliards de dollars pour les ministères, les organismes publics, Revenu Québec, le réseau de l'éducation et le réseau de la santé et des services sociaux. De cette somme, 73 % ont été consacrés à l'entretien et à l'exploitation des systèmes existants, alors que l'autre partie a été allouée au développement de nouveaux produits soutenant l'évolution des TI.

3 Comme nous l'avions annoncé dans le chapitre 1 du rapport déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2016, nous nous sommes intéressés à la gouvernance et à la gestion des technologies de l'information au gouvernement du Québec, compte tenu de leur importance pour le fonctionnement de l'État et des sommes investies dans le **domaine**.

Encadrement gouvernemental

4 Afin d'optimiser les ressources informationnelles, le gouvernement du Québec a posé des gestes dans le passé, notamment les suivants :

- l'adoption, en 2011, de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* ;
- la publication, en 2012, de la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics* ;
- l'approbation par le Conseil du trésor, en 2012, des *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles*.

Comme le prévoit la loi, le président du Conseil du trésor a déposé en 2016 un rapport concernant la mise en œuvre de celle-ci après les cinq premières années de son application. Ce rapport conclut que, même si des progrès sont toujours nécessaires, l'application de la loi permet d'avoir une meilleure connaissance des données financières, des projets et des activités menées à l'échelle gouvernementale.

5 La *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* précise les fonctions du dirigeant principal de l'information en matière de gestion et de gouvernance des TI. Outre son rôle de recommandation auprès du Conseil du trésor, le dirigeant principal de l'information est notamment chargé de mettre en œuvre les politiques et les directives établies conformément à la loi, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution. Il est secondé par des dirigeants sectoriels de l'information et des dirigeants réseau de l'information qui veillent à l'application, par les organismes publics pour lesquels ils sont désignés, des règles de gouvernance et de gestion. L'annexe 1 présente les principales dispositions de la **loi**.

6 En 2015, comme des enjeux importants persistaient, une nouvelle stratégie gouvernementale en TI, intitulée *Rénover l'État par les technologies de l'information*, a été adoptée. Celle-ci mentionne que les outils de gouvernance et de gestion prévus dans la loi n'offrent pas la souplesse nécessaire au contexte évolutif des ressources informationnelles. Cette stratégie vise à revoir et à renforcer la gouvernance des TI, à gérer plus efficacement les talents, à adopter les meilleures pratiques et à rapprocher l'État des citoyens. D'ailleurs, afin d'élargir le rôle du dirigeant principal de l'information, un projet de modification de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* a été transmis au Conseil du trésor en novembre 2015 pour consultation auprès des organismes publics. Cette consultation est terminée et le SCT prévoit déposer un projet de loi à l'Assemblée nationale.

7 Il est important de noter que les dirigeants demeurent responsables de la gouvernance et de la gestion des TI dans leur organisation. Les orientations et les directives gouvernementales communiquées par le SCT ne dégagent pas les organisations de leurs responsabilités.

Normes et référentiels en technologies de l'information

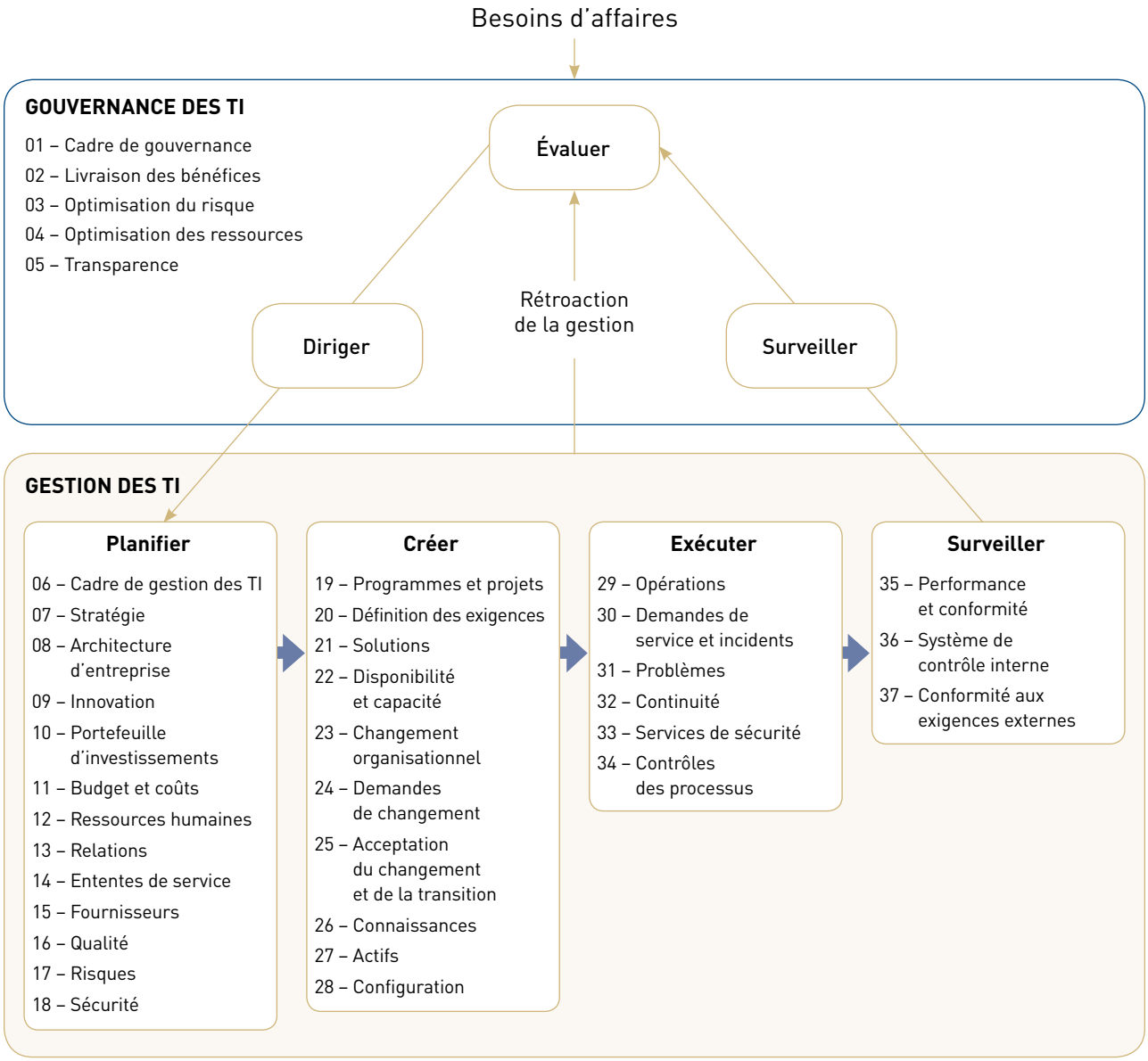
8 Il existe de nombreuses normes et bonnes pratiques dans le domaine des technologies de l'information. Le référentiel COBIT représente un des modèles de référence les plus reconnus en matière de gouvernance et de gestion des TI. Il est proposé par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association), une association regroupant plus de 140 000 professionnels de la gouvernance, de la sécurité, de la gestion des risques et de l'audit des TI qui proviennent de plus de 180 pays. Ce référentiel est utilisé notamment par plusieurs agences américaines, par le gouvernement de l'Alberta ainsi que par des vérificateurs législatifs, tels que ceux du Canada, de la Colombie-Britannique et de l'Australie.

Le référentiel COBIT 5 et plusieurs guides sont disponibles sur le site Web de l'ISACA.

9 La dernière version du référentiel, soit **COBIT 5**, comprend un modèle de référence qui présente l'ensemble des processus liés aux TI que l'on trouve habituellement dans une organisation. Selon ce référentiel, les besoins des **parties prenantes** doivent s'exprimer d'abord sous la forme d'objectifs d'affaires puis sous la forme d'objectifs liés aux TI. Pour atteindre ces objectifs, les organisations mettent notamment en place des processus qui se déclinent en pratiques et en activités. Le référentiel COBIT 5 détaille ces objectifs, ces processus, ces pratiques et ces activités. La figure 1 présente le modèle de référence COBIT 5.

Une partie prenante est toute personne qui détient une responsabilité ou qui a des attentes ou d'autres intérêts à l'égard de l'organisation, notamment les citoyens, les dirigeants, le personnel et les organismes de réglementation.

Figure 1 **Modèle de référence COBIT 5**



10 Le référentiel COBIT 5 établit une distinction claire entre la gouvernance et la gestion. Ces deux catégories englobent divers types d'activités, exigent différentes structures organisationnelles et répondent à divers besoins. Étant donné les responsabilités en matière de gouvernance (évaluer, diriger et surveiller), des interactions sont nécessaires entre les processus de gouvernance et de gestion afin d'obtenir un système de gouvernance efficace.

11 Il s'agit donc d'un modèle commun, compréhensible aussi bien par les premiers dirigeants responsables de l'exploitation des TI que par les gestionnaires des unités administratives, les auditeurs et les autres responsables des TI. Ce modèle comprend 37 processus qui sont regroupés en 2 grandes **catégories**, soit la gouvernance des TI et la gestion des TI, et cette dernière comporte 4 **sous-catégories** :

- Gouvernance des technologies de l'information : évaluation, direction et surveillance (5 processus) ;
- Gestion des technologies de l'information :
  - planifier : alignement, planification et organisation (13 processus) ;
  - créer : conception, acquisition et implantation (10 processus) ;
  - exécuter : livraison, service et soutien (6 processus) ;
  - surveiller : surveillance, évaluation et mesure (3 processus).

Plutôt que de parler de catégories et de sous-catégories, le référentiel COBIT 5 utilise les mots *fonction* (gouvernance et gestion) et *domaine* (planifier, créer, exécuter et surveiller).

À partir de maintenant, nous utilisons le mot *catégories* pour parler de catégories et de sous-catégories, afin d'alléger le texte.

12 Un processus est défini comme un ensemble de pratiques qui sont influencées par les politiques et les procédures de l'organisation. Il reçoit des intrants (données, etc.) de différentes sources, y compris d'autres processus, les utilise et génère des extrants (produits, services, etc.) pour d'autres processus.

13 Comme le précise l'ISACA, le modèle proposé par le référentiel COBIT 5 est complet, mais il ne s'agit pas du seul modèle possible. Chaque organisation doit définir son propre ensemble de **processus** en tenant compte de sa situation.

Une entité peut organiser ses processus comme bon lui semble, pourvu que les objectifs de base en matière de gouvernance et de gestion des TI soient pris en compte.

14 Selon le référentiel, tous les processus doivent atteindre les objectifs qui y sont associés pour produire un ensemble de résultats permettant la réalisation des objectifs globaux liés aux TI. Toutefois, par souci de rentabilité et par respect des priorités, chaque entité décide du niveau d'exécution des processus et de la performance visée. Ce sont des choix légitimes, car chacune gère ses processus en fonction de sa situation, laquelle est déterminée par des facteurs internes et externes.

2 Résultats de l'étude

15 Afin de brosser un portrait de la gouvernance et de la gestion des technologies de l'information au gouvernement du Québec, nous avons conçu un questionnaire en nous basant sur le référentiel COBIT 5.

16 L'étude que nous avons réalisée n'est pas un audit. Elle présente plutôt les résultats d'une autoévaluation effectuée par les répondants des entités sélectionnées, ce qui nous permet de dresser un portrait en matière de TI. Il est important de mentionner qu'une autoévaluation repose sur le jugement du répondant ; celle-ci risque donc d'être subjective.

17 Les objectifs poursuivis par l'étude sont les suivants :

- déterminer, à partir des résultats obtenus, les zones les plus vulnérables en matière de gouvernance et de gestion des TI au gouvernement du Québec ;
- permettre aux entités interrogées de se comparer ;
- orienter nos travaux d'audit de performance dans le secteur.

2.1 Méthodologie

18 Le référentiel COBIT 5 associe de 1 à 6 objectifs à atteindre à chacun des 37 processus figurant dans le modèle de référence. Nous avons donc conçu le **questionnaire** de manière à ce que les répondants puissent indiquer dans quelle mesure chacun de ces objectifs était atteint. Voici les choix de réponse qui étaient proposés :

Le questionnaire en ligne, élaboré et géré en collaboration avec le CEFRIO, a été transmis aux entités en octobre 2016.

- Jamais ou très rarement (0-15 % des situations) ;
- Rarement (> 15-50 % des situations) ;
- Souvent (> 50-85 % des situations) ;
- La plupart du temps ou toujours (> 85-100 % des situations) ;
- Ne sait pas ;
- Ne s'applique pas, car imparti à l'externe.

19 Deux versions du questionnaire ont été élaborées. La version courte, qui s'adressait au plus haut dirigeant de l'entité, portait principalement sur les processus de gouvernance. L'autre version, plus détaillée, visait le premier dirigeant responsable des TI et traitait, en plus des processus de gouvernance, des processus de gestion des TI.

20 L'étude nous a permis de déterminer les zones pour lesquelles les entités peuvent être considérées comme plus vulnérables en matière de gouvernance et de gestion des TI. Pour chaque répondant, nous avons considéré qu'un processus était vulnérable sur la base du principe du maillon le plus faible, soit lorsqu'un des objectifs y étant liés n'était pas atteint. Cela est conforme aux orientations fournies par le référentiel COBIT 5. Un processus a donc été jugé vulnérable lorsque la réponse à l'une ou l'autre des questions associées à un objectif était « Jamais ou très rarement », « Rarement » ou « Ne sait pas ».

21 Aux fins de l'analyse des données et de la présentation d'un portrait global, nous avons ensuite calculé la fréquence des réponses ainsi obtenues afin de classer les processus selon leur degré de vulnérabilité. La méthodologie utilisée est détaillée à l'annexe 2.

Répondants

22 Les 44 entités sélectionnées sont des ministères (20), des organismes (19) et des **entreprises du gouvernement** (5). Nous avons retenu les entités pour lesquelles un minimum de 20 personnes (de l'interne et de l'externe) travaillaient dans le domaine des TI selon, notamment, le *Portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de la fonction publique du Québec* réalisé par le SCT en date du 4 décembre 2015. Le tableau 1 présente le nombre de répondants et le taux de participation selon le type de répondants. La liste des entités est fournie à l'annexe 3.

Aux fins du présent rapport, nous utilisons la définition de l'expression *entreprises du gouvernement* qui est formulée dans la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Tableau 1 Nombre de répondants et taux de participation

	Ministères		Organismes		Entreprises du gouvernement		Total	
	N^bre	%	N^bre	%	N^bre	%	N^bre	%
Hauts dirigeants	19	95	18	95	5	100	42	95
Premiers dirigeants responsables des TI	20	100	18	95	5	100	43	98

23 Globalement, il n'y a pas de différence observable entre les résultats portant sur les processus de gouvernance qui ont été obtenus pour les hauts dirigeants et ceux qui ont été compilés pour les premiers dirigeants responsables des TI. Les résultats présentés dans la section qui suit sont donc seulement ceux relatifs aux premiers dirigeants responsables des TI. Afin que les entités ayant répondu au questionnaire puissent se comparer, l'annexe 4 présente de manière globale, pour l'ensemble des organisations, la compilation des réponses brutes obtenues à chacune des questions. Chaque question portait sur un objectif lié à un processus.

L'ETC est l'unité de mesure qui exprime le rapport entre la rémunération versée à une personne au cours d'un exercice et le traitement annuel correspondant à son classement.

24 Il est à noter que nous avons également analysé les résultats de façon sommaire en fonction de l'importance du budget des entités et de leur nombre total d'équivalents temps complet (**ETC**). Aucune tendance observable n'est ressortie de cette analyse.

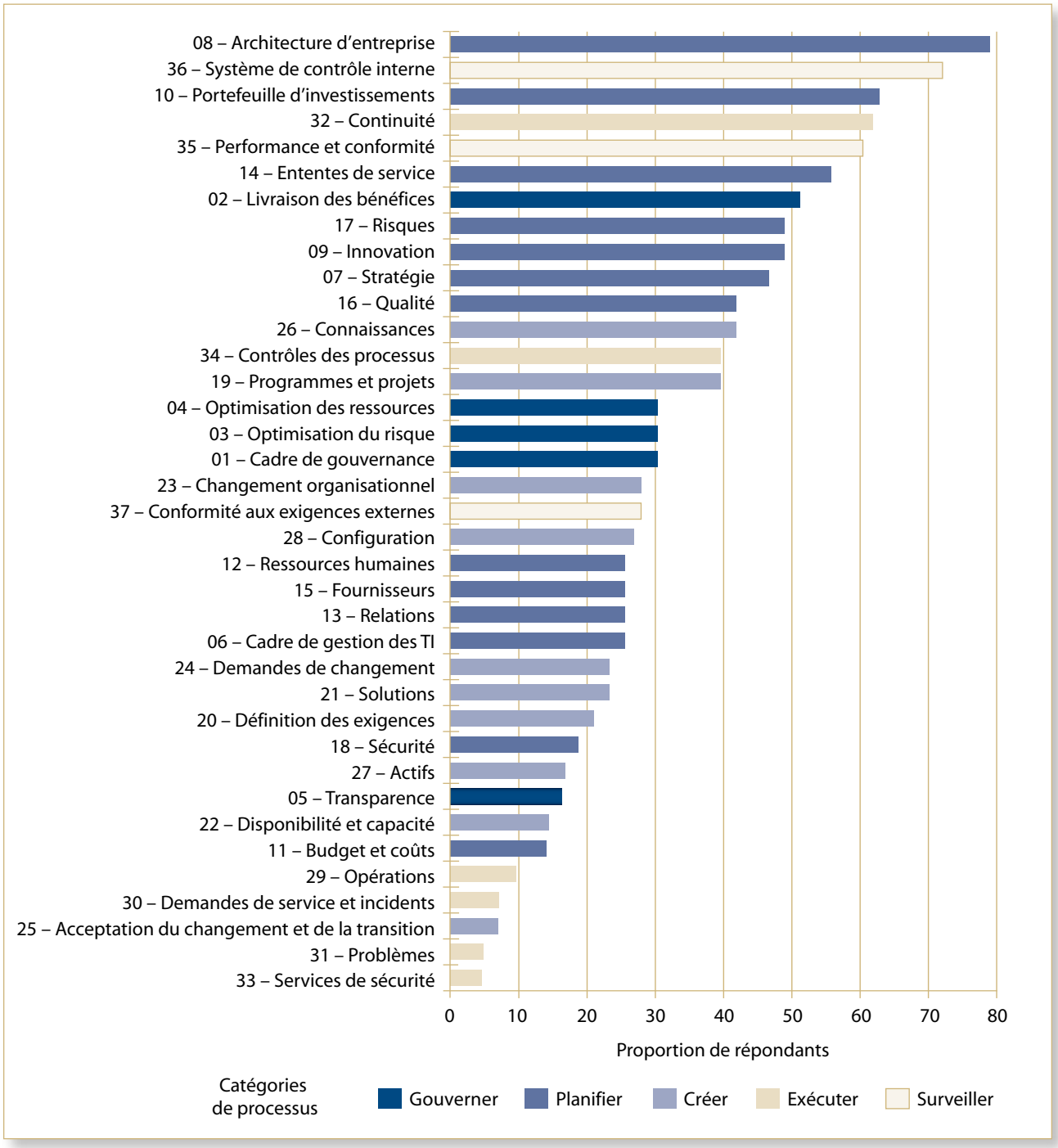
2.2 Analyse des résultats

25 Dans l'ensemble, les résultats montrent que la vulnérabilité se situe davantage sur le plan de la gouvernance, de la planification et de la surveillance que sur le plan des processus plus opérationnels, soit la création et l'exécution.

Notons qu'il s'agit d'un portrait global et qu'une vulnérabilité ne touche pas toutes les entités. De plus, un processus vulnérable ne s'explique pas de la même façon et n'a pas le même impact pour chaque entité concernée. Il n'est donc pas approprié de conclure que toutes les entités qui ont participé à l'étude sont touchées par les enjeux qui y sont soulevés.

26 La figure 2 présente l'ensemble des processus en ordre décroissant de **vulnérabilité**, selon la proportion de répondants qui estiment qu'au moins un des objectifs liés à un processus n'est jamais, très rarement ou rarement atteint, ou qui ne le savent pas. Par exemple, la gestion du portefeuille d'investissements (processus nº 10) est un processus plus vulnérable : plus de 60 % des répondants considèrent qu'au moins un des objectifs qui y sont associés n'est pas atteint, alors que l'autre partie des répondants évalue que tous les objectifs liés à ce processus sont souvent, la plupart du temps ou toujours atteints.

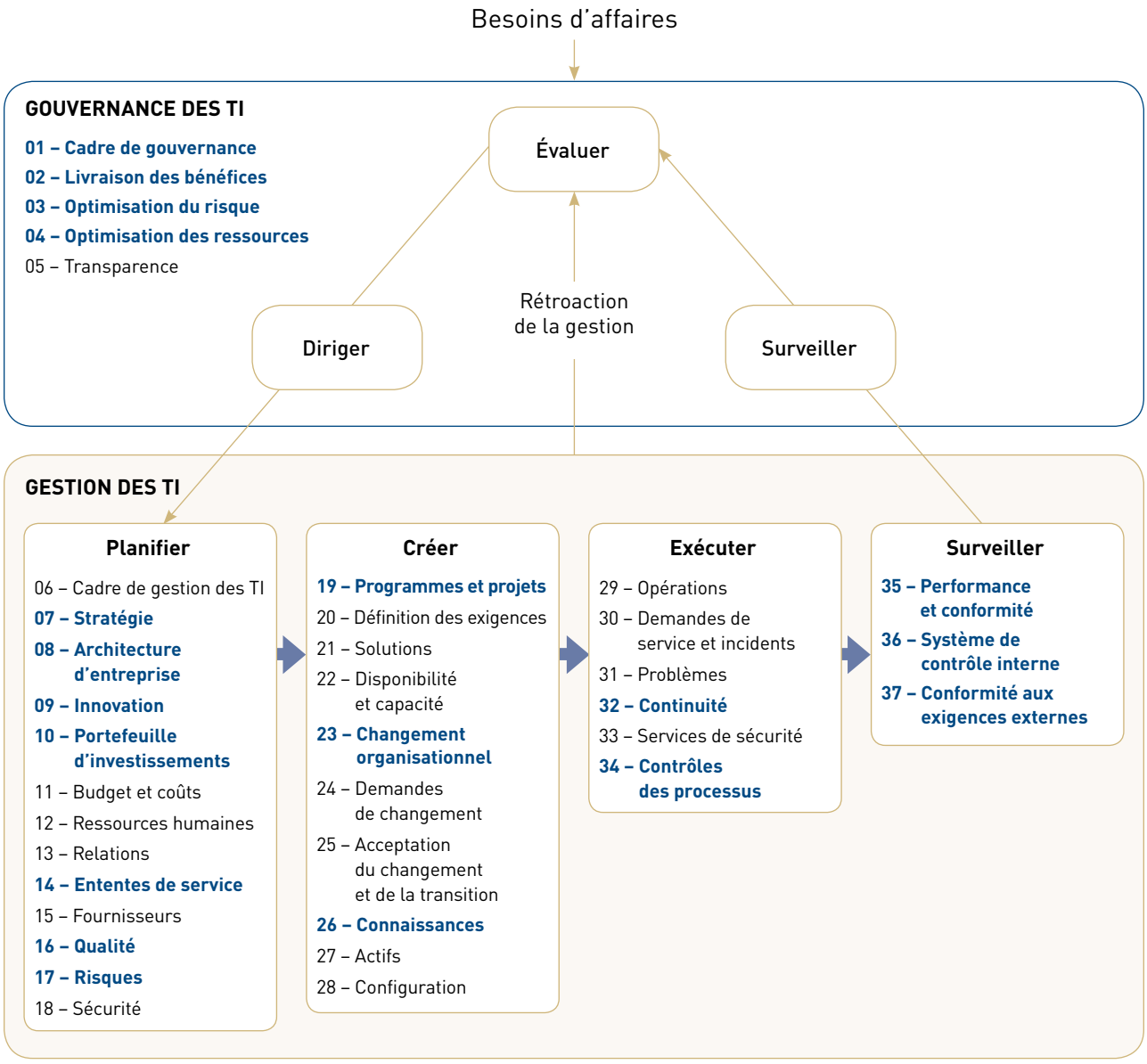
Figure 2 **Ordre décroissant de vulnérabilité des processus[1] selon les réponses obtenues (en pourcentage[2])**



1. Le nom des processus, dans l'ensemble des figures du rapport ainsi que dans le texte, a été abrégé. De l'information plus détaillée sur les processus est présentée à l'annexe 4. Toutefois, il n'est pas possible de faire un rapprochement entre les résultats présentés dans la figure 2 et la compilation des réponses brutes obtenues au questionnaire géré par le CEFRIO (annexe 4).
2. Il s'agit de la proportion de répondants qui estiment qu'au moins un des objectifs liés à un processus n'est jamais, très rarement ou rarement atteint, ou qui ne le savent pas.

27 La figure 3 situe les processus les plus vulnérables dans le modèle de référence COBIT 5. Aux fins de notre analyse, nous avons utilisé la médiane pour les déterminer. Ces processus sont mis en perspective par rapport à l'ensemble des 37 processus de gouvernance et de gestion des TI.

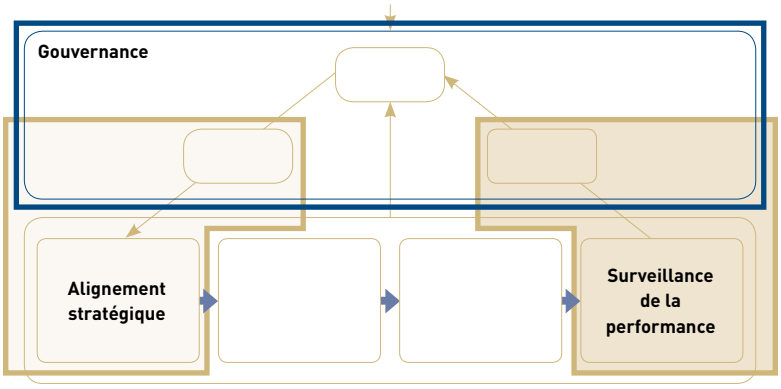
Figure 3 Processus les plus vulnérables présentés dans le modèle de référence COBIT 5



Processus les plus vulnérables

28 En fonction du nombre de processus les plus vulnérables par catégories, nous pouvons dégager trois zones de vulnérabilité :

- Gouvernance des TI (évaluer, diriger et surveiller). Les TI sont-elles optimisées et ajoutent-elles de la valeur à l'organisation ?
- Alignement stratégique des TI (diriger et planifier). Où devrions-nous investir en matière de TI et comment devrions-nous répartir les ressources ?
- Surveillance de la performance des TI (surveiller). Les processus de surveillance sont-ils efficaces et servent-ils à mesurer si les investissements et les actifs en TI permettent d'atteindre les objectifs fixés ?



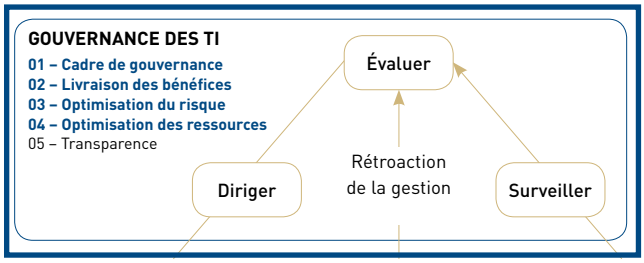
29 Les sous-sections qui suivent expliquent ces trois zones et leur impact potentiel sur les organisations.

Gouvernance des technologies de l'information

30 Selon le référentiel COBIT 5, le rôle des organisations est de créer de la valeur pour leurs parties prenantes. Cela signifie qu'elles doivent réaliser des bénéfices au meilleur coût, tout en optimisant la gestion des risques. Ces bénéfices peuvent prendre plusieurs formes. Pour les entreprises commerciales, ils peuvent être financiers, tandis que, pour la majorité des entités gouvernementales, ils peuvent se traduire par une meilleure prestation de services aux citoyens. Ainsi, la gouvernance des technologies de l'information consiste à évaluer les diverses options stratégiques, à diriger de même qu'à surveiller la performance et la conformité, et ce, dans le but de créer de la valeur.

31 Alors que les responsabilités relatives à la gouvernance des TI incombent à la haute direction et, s'il y a lieu, au conseil d'administration, celles liées à la planification, à la conception, à l'exécution de même qu'à la mise en place des mécanismes de surveillance des activités en matière de TI relèvent normalement de l'équipe de gestion des TI.

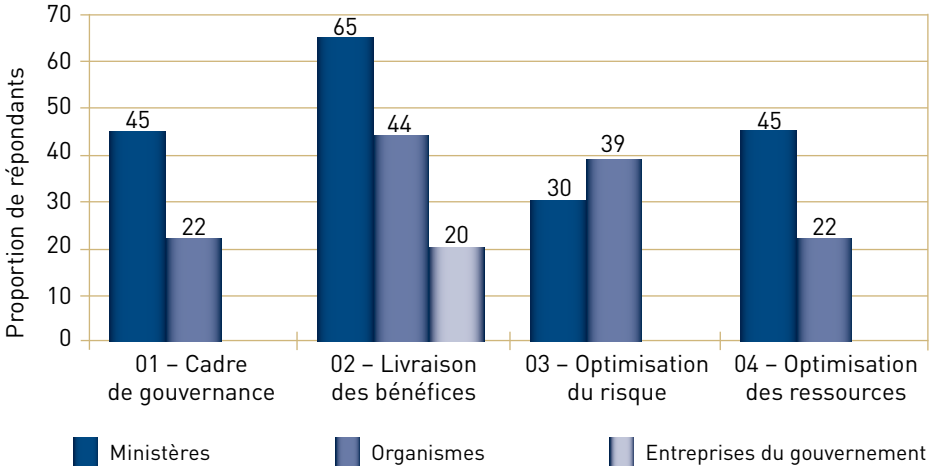
32 Les répondants ne sont pas certains que leur structure de gouvernance en matière de TI fonctionne efficacement, que les TI sont optimisées et qu'elles ajoutent de la valeur à leur organisation. Par ailleurs, ils n'ont pas la certitude que les risques critiques liés aux TI sont gérés de façon efficace et efficiente et que leur impact est connu. Ces résultats sont observés pour une plus grande proportion de ministères et d'organismes que d'entreprises du gouvernement.



33 La première zone de vulnérabilité se compose de cinq processus, dont quatre sont considérés comme plus vulnérables.

34 La figure 4 présente les résultats liés aux processus de gouvernance les plus vulnérables selon le type d'entités. Par exemple, pour le processus n° 2, 65 % des ministères estiment qu'au moins un des objectifs relatifs à la livraison des bénéfices (valeur ajoutée des TI) n'est jamais, très rarement ou rarement atteint, ou ils ne le savent pas. À l'inverse, 80 % des entreprises du gouvernement sont d'avis que les objectifs liés à ce processus sont atteints dans la majorité des situations.

Figure 4 Processus les plus vulnérables en matière de gouvernance selon le type d'entités (en pourcentage[1])



1. Il s'agit de la proportion de répondants qui estiment qu'au moins un des objectifs liés à un processus n'est jamais, très rarement ou rarement atteint, ou qui ne le savent pas.

35 Une vulnérabilité en matière de gouvernance peut avoir un impact important sur l'organisation. Par exemple, une faible valeur ajoutée des TI (processus nº 02) pour l'organisation peut limiter le potentiel de celle-ci de se renouveler, réduire sa capacité à atteindre ses objectifs et contribuer à maintenir des pratiques de gestion inefficaces. De plus, une sous-optimisation des ressources (processus nº 04) peut être la cause de l'échec d'un projet en TI. En outre, s'il y a une sous-optimisation de la gestion des risques (processus nº 03), des problèmes liés aux TI (brèches de sécurité, pannes de systèmes stratégiques, etc.) pourraient compromettre les objectifs stratégiques de l'organisation.

36 Des enjeux se posent à l'égard des processus considérés comme les plus vulnérables. Pour une meilleure gouvernance des TI, des questions devraient être formulées par la haute direction ou le conseil d'administration des entités ayant participé à l'étude. Voici des suggestions pouvant leur être utiles. Les processus sont présentés en ordre décroissant de vulnérabilité.

Processus	Questions
02 – Livraison des bénéfices	■ Sommes-nous satisfaits de la valeur apportée par les TI par rapport aux coûts qu'elles génèrent ? Avons-nous questionné les parties prenantes et le faisons-nous de façon régulière ? ■ Comment nous assurons-nous que les investissements réalisés sont effectivement ceux qui sont planifiés et qu'ils apportent les bénéfices attendus ? ■ Chaque initiative en TI (y compris les projets) franchit-elle toutes les étapes prévues, de la planification jusqu'au bilan ?
01 – Cadre de gouvernance	■ Comment nous assurons-nous que le fonctionnement du système de gouvernance des TI est efficace ? Des évaluations indépendantes en matière de gouvernance des TI ont-elles été réalisées ? ■ Comment traitons-nous du sujet de la gouvernance des TI ? Toute l'information nécessaire est-elle produite et nous est-elle transmise en temps opportun ?
04 – Optimisation des ressources (humaines, financières, matérielles)	■ Comment nous assurons-nous que la façon de gérer les ressources permet de réduire les coûts et d'améliorer la prestation de services ? Questionnons-nous les parties prenantes et ces dernières fournissent-elles une rétroaction ? ■ Comment nous assurons-nous que les projets et les activités en TI sont peu à risque de rencontrer des problèmes de gestion des ressources ? Nous assurons-nous que la planification des ressources tient compte de la situation de l'organisation ? ■ Questionnons-nous le premier dirigeant responsable des TI sur la possibilité ou la pertinence de la réutilisation des TI ? Nous assurons-nous que des évaluations sont réalisées ?
03 – Optimisation du risque	■ Connaissons-nous les risques liés aux TI et leur impact potentiel sur l'organisation ? ■ Nous assurons-nous que les risques liés aux TI ne dépassent pas le seuil de tolérance au risque de l'organisation ? ■ Comment nous assurons-nous que les projets tiennent compte des risques liés aux TI, que les plans d'action sont réalisés dans les délais et que les risques les plus critiques sont efficacement atténués ?

Liens avec les autres processus

37 Les divers processus du référentiel sont liés et ils forment un cadre de gestion cohérent. Les extrants d'un processus deviennent les intrants d'autres processus. Ainsi, un processus vulnérable peut avoir un impact sur les processus qu'il alimente. Voici deux exemples :

- Optimisation des ressources (processus n° 04). La haute direction ou le conseil d'administration d'une organisation doit préciser les principes directeurs concernant l'allocation des ressources et les stratégies privilégiées en matière d'approvisionnement. Les dirigeants doivent aussi donner leur accord sur la planification des ressources. Ces trois orientations sont des intrants pour le processus visant à définir la stratégie liée aux TI (processus n° 07). Le manque d'orientations de la haute direction ou du conseil d'administration à cet égard nuira à l'alignement stratégique.
- Livraison des bénéfices (processus n° 02). La haute direction ou le conseil d'administration doit spécifier les types d'investissements de même que les critères pondérés. Ces orientations guident le choix des investissements du portefeuille en TI (processus n° 10). En l'absence d'orientations, ce choix pourrait ne pas être optimal, voire être remis en question par les parties prenantes.

Alignement stratégique des technologies de l'information

38 Une mauvaise gouvernance des TI peut nuire considérablement à une organisation, mais une bonne gouvernance ne peut pas, à elle seule, assurer le succès de celle-ci. Il est tout aussi important d'avoir un bon alignement stratégique des technologies de l'information.

39 L'alignement stratégique des TI a pour objectif d'harmoniser la stratégie de développement et de déploiement des TI avec la stratégie organisationnelle. Une organisation peut ainsi faire des choix technologiques judicieux qui lui permettront de tirer le maximum de bénéfices de ses investissements en TI et d'éviter que les retombées en la matière soient décevantes.

40 L'alignement stratégique des TI nécessite la connaissance des besoins de l'organisation ainsi que l'engagement des unités administratives, de la haute direction et, s'il y a lieu, du conseil d'administration. Le premier dirigeant responsable des TI s'assure de la réalisation de cet alignement.

41 Plusieurs entités sont d'avis que les objectifs ne sont pas atteints pour les processus de planification, notamment ceux en lien avec l'alignement stratégique des TI. Malgré des efforts et des investissements parfois importants, elles ne semblent pas avoir attribué à quelqu'un de façon claire la responsabilité de la livraison de la stratégie liée aux TI. Elles ne semblent pas non plus disposer d'une architecture d'entreprise qui permet de soutenir efficacement l'organisation. D'autre part, elles estiment que la surveillance du portefeuille d'investissements n'est pas appropriée pour permettre d'obtenir les bénéfices attendus.

42 D'après les répondants, plus de la moitié des 13 processus de planification sont considérés comme plus vulnérables, dont plusieurs contribuent à l'alignement stratégique des TI.

43 La figure 5 présente les résultats relatifs aux processus de planification les plus vulnérables selon le type d'entités.

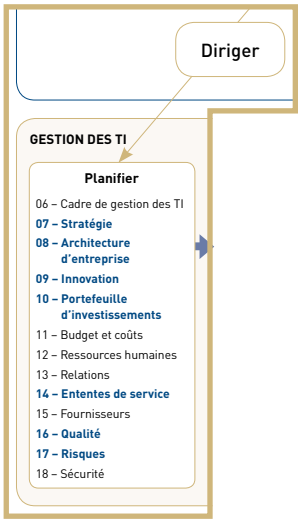
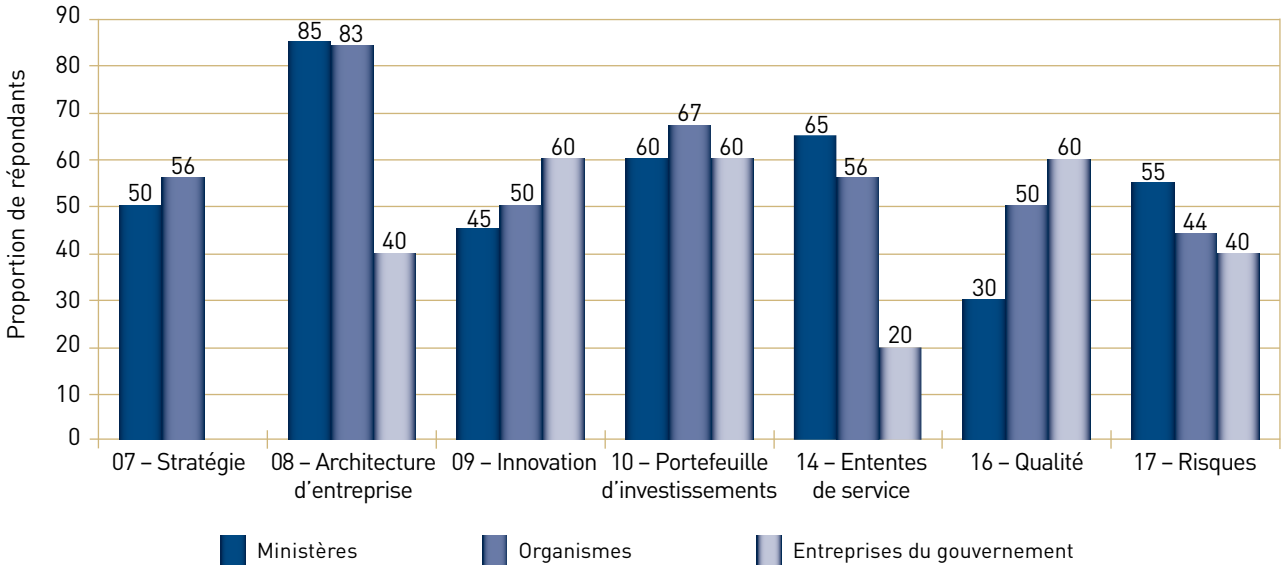


Figure 5 Processus les plus vulnérables en matière de planification selon le type d'entités (en pourcentage[1])



1. Il s'agit de la proportion de répondants qui estiment qu'au moins un des objectifs liés à un processus n'est jamais, très rarement ou rarement atteint, ou qui ne le savent pas.

44 Les résultats obtenus révèlent la vulnérabilité des processus qui permettent un alignement stratégique des TI, notamment la gestion de la stratégie, de l'architecture d'entreprise et du portefeuille d'investissements. Voici des raisons pour lesquelles ces processus sont importants :

- La gestion de la stratégie liée aux TI (processus nº 07) permet d'avoir une vue d'ensemble actuelle de l'organisation et des TI, de définir des orientations en la matière et de proposer les actions nécessaires pour migrer vers l'environnement désiré. C'est un processus important, car il alimente plusieurs processus de gouvernance, de planification et de surveillance. De plus, la stratégie est elle-même alimentée par plusieurs processus. Par exemple, il est essentiel d'avoir une bonne **architecture d'entreprise** afin de disposer d'une compréhension adéquate de l'environnement actuel d'affaires et des TI, notamment en matière de processus d'affaires, d'information et d'applications.
- L'architecture d'entreprise (processus nº 08) est utilisée pour prévoir les ressources et procéder aux modifications requises avant que les problèmes surviennent. Par exemple, elle sert à comprendre les processus, à déterminer où sont situés les goulots d'étranglement, à connaître les moments où il y a des temps d'attente, à préciser l'information nécessaire pour réaliser des activités ou encore à déterminer la nature et la puissance des technologies requises pour appuyer ces activités. L'architecture d'entreprise permet de soutenir efficacement une organisation.
- La gestion du portefeuille d'investissements (processus nº 10) permet de faire les bons choix d'investissements en fonction notamment de la priorisation des dossiers d'affaires, des risques, des coûts, de la stratégie liée aux TI, de la situation actuelle de l'organisation et des sources de financement. Par la suite, il est important de surveiller la performance de ces investissements.

L'architecture d'entreprise décrit l'état actuel d'une organisation selon différentes perspectives (processus d'affaires, information, applications, données, infrastructures). Cette connaissance est nécessaire pour aligner efficacement les TI sur les besoins de l'organisation.

45 Des enjeux se posent à l'égard des processus considérés comme les plus vulnérables. Pour un meilleur alignement stratégique des TI, des questions devraient être formulées par la haute direction, le conseil d'administration ou le premier dirigeant responsable des TI des entités ayant participé à l'étude. Voici des suggestions pouvant leur être utiles. Les processus sont présentés en ordre décroissant de vulnérabilité.

Processus	Questions
08 – Architecture d'entreprise	■ Possédons-nous une architecture d'entreprise ? Si oui, est-elle utilisée et permet-elle une réutilisation efficace des TI ? Autorisons-nous des exceptions aux normes et aux références d'architecture ? ■ Le personnel concerné travaillant dans le domaine des TI possède-t-il la connaissance de l'architecture, des outils et des méthodologies ? ■ Faisons-nous participer les parties prenantes, notamment à l'architecture des processus d'affaires ? Qu'en est-il lors d'un changement organisationnel ?
10 – Portefeuille d'investissements	■ Avons-nous un système de surveillance approprié pour comparer les bénéfices obtenus à la suite des investissements réalisés avec les bénéfices attendus ? Ces bénéfices sont-ils mesurés ? Sont-ils comparés avec ce qui est prévu dans le dossier d'affaires ?
14 – Ententes de service	■ Comment faisons-nous pour déterminer les attentes et le niveau de services requis au quotidien par l'organisation ? Est-ce consigné dans un document et connu ? ■ Comment évaluons-nous la satisfaction de la clientèle ? Est-elle en lien avec ce qui est attendu ?
09 – Innovation	■ Encourageons-nous l'innovation dans l'organisation ? Cela fait-il partie de la culture organisationnelle ? ■ Comment l'innovation se traduit-elle chez le personnel ? Les attentes à l'égard du personnel sont-elles liées à des objectifs de performance en matière d'innovation ? ■ Les parties prenantes sont-elles consultées sur le niveau d'innovation (souhaité, perçu) ?
17 – Risques	■ Existe-t-il un profil de risque à jour et complet en matière de TI ? Sinon, comment faisons-nous pour atténuer les risques ? ■ Comment nous assurons-nous que les processus d'affaires clés sont inclus dans le profil de risque ?
07 – Stratégie	■ Qui est responsable de la livraison de la stratégie liée aux TI ? Des personnes précises ont-elles été désignées ? ■ Comment les résultats de la stratégie qui sont attendus se traduisent-ils chez le personnel ? Les avons-nous clairement indiqués dans les attentes en tant qu'objectifs de performance ? ■ Les mises à jour de la stratégie sont-elles communiquées aux personnes concernées ?
16 – Qualité	■ Les processus liés aux TI font-ils l'objet d'au moins une exigence en termes de qualité ? Un rapport d'évaluation de la qualité est-il prévu ? ■ Établissons-nous, en collaboration avec les parties prenantes, des critères permettant d'évaluer l'atteinte des seuils de qualité ? Comment se traduisent-ils ?

Liens avec les autres processus

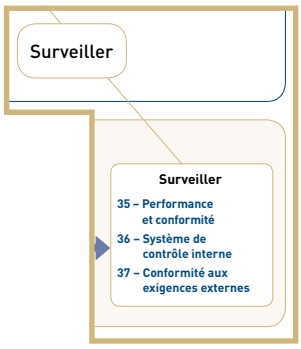
46 Certains de ces processus les plus vulnérables ont un impact sur les processus plus opérationnels, de même que sur la surveillance de la performance des TI et la gouvernance. Par exemple, le processus n° 07 (gestion de la stratégie) et le processus n° 16 (gestion de la qualité) alimentent la majorité des processus de gestion des TI, notamment la gestion des programmes et des projets (processus n° 19). À l'inverse, le processus lié à la continuité (processus n° 32), considéré comme plus vulnérable, alimente la stratégie (processus n° 07).

Surveillance de la performance des technologies de l'information

47 La surveillance de la performance des technologies de l'information consiste à surveiller, à évaluer et à mesurer l'atteinte des résultats par rapport aux attentes et aux orientations de l'organisation, ainsi que l'application des bonnes pratiques. Elle vise plus particulièrement deux volets : le suivi global de la performance des TI et l'audit des mécanismes mis en place pour ce suivi.

48 Cette surveillance est une responsabilité conjointe de la haute direction, du premier dirigeant responsable des TI et, s'il y a lieu, du conseil d'administration.

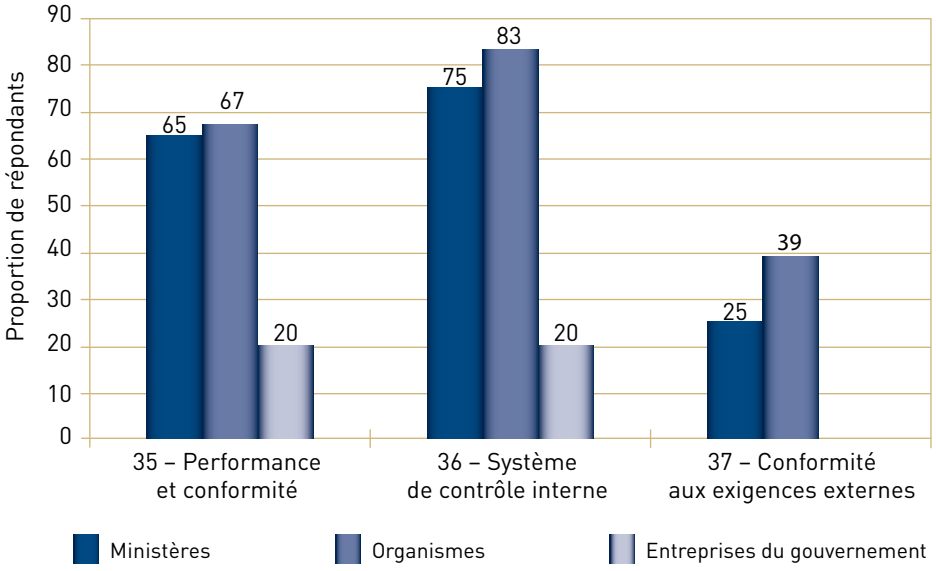
49 Les entités disent éprouver des difficultés en matière de surveillance de la performance des TI, plus particulièrement en ce qui concerne les audits permettant de s'assurer que les pratiques de surveillance fonctionnent efficacement. De plus, l'approche visant à surveiller, à évaluer et à informer ne semble pas efficace ni opérationnelle. Ces résultats sont observés pour une plus grande proportion de ministères et d'organismes que d'entreprises du gouvernement.



50 Pour la troisième zone de vulnérabilité, tous les processus qui la composent sont considérés comme plus vulnérables.

51 La figure 6 présente les résultats liés aux processus de surveillance de la performance selon le type d'entités.

Figure 6 **Processus les plus vulnérables en matière de surveillance selon le type d'entités (en pourcentage[1])**



1. Il s'agit de la proportion de répondants qui estiment qu'au moins un des objectifs liés à un processus n'est jamais, très rarement ou rarement atteint, ou qui ne le savent pas.

52 Des enjeux se posent à l'égard des processus considérés comme les plus vulnérables. Pour une meilleure surveillance de la performance des TI, des questions devraient être formulées par la haute direction, le conseil d'administration ou le premier dirigeant responsable des TI des entités ayant participé à l'étude. Voici des suggestions pouvant leur être utiles. Les processus sont présentés en ordre décroissant de vulnérabilité.

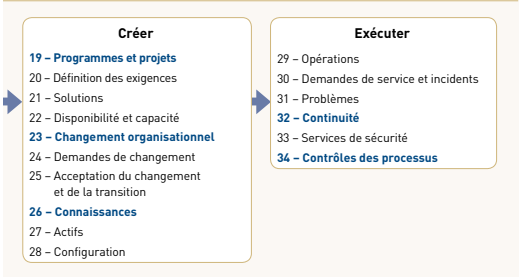
Processus	Questions
36 – Système de contrôle interne	■ Avons-nous conçu un programme pour évaluer le système de contrôle interne relatif aux actifs en TI ? Ce programme tient-il compte de normes établies ? A-t-il été approuvé par la haute direction ? ■ Comment vérifions-nous que le système de contrôle interne relatif aux actifs en TI est efficace et opérationnel ? Un avis indépendant a-t-il été demandé ?
35 – Performance et conformité	■ Avons-nous mis en place un système de surveillance pour les TI ? Inclut-il des objectifs et des indicateurs approuvés ? ■ Comment procédons-nous pour évaluer les processus liés aux TI et nous assurer qu'ils sont performants et conformes ? Avons-nous défini des objectifs et des indicateurs de mesure ?
37 – Conformité aux exigences externes	■ Comment vérifions-nous que les exigences de conformité externes sont respectées ? Rencontrons-nous fréquemment des problèmes de conformité ? Comment sont-ils pris en charge et sont-ils résolus rapidement ? ■ Avons-nous dressé un portrait des exigences de conformité externes ?

Liens avec les autres processus

53 Les processus de surveillance sont importants, car ils fournissent des intrants à la majorité des processus. En effet, ils permettent de produire en temps opportun l'information qui est requise par les décideurs afin d'optimiser, de réguler et d'améliorer de façon continue les autres processus. En l'absence de cette information, les décisions peuvent être fondées sur des données incomplètes, voire erronées. Dans ce contexte, il est difficile pour une organisation d'évaluer si les investissements et les actifs en TI permettent d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

54 Une vulnérabilité importante à l'égard des processus de surveillance de la performance des TI signifie que des zones de faiblesse pourraient ne pas être détectées. Cela pourrait entraîner des difficultés liées au contrôle et à l'amélioration continue. Lorsqu'une organisation ne mesure pas ses résultats ou encore qu'elle n'est pas certaine que ce qui doit être mesuré l'est vraiment et que cela est effectué de la bonne manière, elle n'a pas l'assurance d'obtenir les résultats attendus. Cela peut avoir un impact direct sur la bonne gouvernance des TI ainsi que sur leur gestion. L'information obtenue et utilisée peut influer sur la capacité de la haute direction ou du conseil d'administration à déterminer les orientations et les objectifs appropriés en matière de TI.

Autres résultats



55 Parmi les processus les plus vulnérables sur le plan opérationnel qui n'ont pas été abordés précédemment, mentionnons notamment la gestion de la continuité (processus nº 32), la gestion des connaissances (processus nº 26) et la gestion des programmes et des projets (processus nº 19). Pour ce dernier processus, les résultats révèlent une vulnérabilité en ce qui concerne la suffisance des ressources pour la réalisation des activités prévues.

56 Par ailleurs, notons que les processus de gouvernance alimentent les processus de gestion, lesquels sont divisés en quatre catégories (planifier, créer, exécuter et surveiller), et que chacune d'elles alimente la catégorie suivante. Dans ce contexte, la vulnérabilité sur le plan de la gouvernance, de l'alignement stratégique et de la surveillance peut avoir une influence sur les processus plus opérationnels (créer et exécuter). Cela peut entraîner une mauvaise compréhension des défis qui se présentent sur le terrain et de leurs effets sur les priorités d'une entité. Il est possible de prévoir les besoins en TI, mais ceux-ci doivent être bien énoncés et faire partie d'une vision d'ensemble.

57 Pour illustrer la vulnérabilité en matière de TI et les conséquences qu'elle peut avoir sur les activités d'une entité, nous présentons à la page suivante un exemple concret, qui s'appuie sur un rapport d'audit produit par le Bureau du vérificateur général du Canada. Selon ce rapport, une entité avait notamment instauré un cadre de gestion des TI exhaustif en vue de renforcer sa gestion des investissements dans les TI. Cependant, les travaux d'audit ont démontré que des lacunes en matière de TI persistaient.

Lacunes	Plusieurs lacunes ont été relevées lors de l'audit, notamment les suivantes : ■ l'absence d'une architecture d'entreprise ; ■ un portefeuille d'investissements partiel, car il n'inclut pas tous les projets de l'entité en matière de TI ; ■ le suivi du portefeuille d'investissements effectué en l'absence d'information importante (analyses de rentabilisation, évaluations des risques, plans détaillés des projets) ou à l'aide d'une information erronée (état d'avancement des projets, dates d'achèvement et demandes de modification) ; ■ l'approbation du démarrage des projets ou de la poursuite des travaux qui est obtenue même si les conditions préalables ne sont pas respectées ; ■ l'absence d'exigences liées aux TI ou la mauvaise définition de celles-ci ; ■ l'absence d'avantages mesurables avant le début de l'exécution des projets ; ■ l'absence d'un profil de risque global pour le portefeuille d'investissements dans les TI ; ■ l'information sur les projets présentée dans les tableaux de bord mensuels des projets et transmise à la haute direction (coûts, calendrier, portée des travaux) qui est incomplète et inexacte ; ■ l'absence de contrôles systématiques à l'égard de l'information communiquée à la haute direction au sujet des projets.
Conséquences	Ces lacunes ont eu plusieurs conséquences, dont les suivantes : ■ L'entité a du mal à déterminer de manière intégrée l'ensemble des investissements nécessaires pour obtenir les résultats attendus à l'égard des besoins d'affaires. ■ Les systèmes informatiques se chevauchent et des solutions de rechange temporaires sont en place. ■ Les responsables ne peuvent démontrer que les projets concordent avec les orientations stratégiques, qu'ils répondent aux besoins opérationnels de l'entité et qu'ils ont le budget et les ressources nécessaires. Ces responsables ne peuvent pas non plus prouver qu'une fois mis en place, les projets répondent aux résultats attendus en termes d'économies prévues ou de coûts évités. ■ L'entité doit surmonter de nombreuses difficultés pendant l'étape de l'exécution des projets en raison du manque de clarté des exigences en matière de systèmes relatifs aux TI : — dédoublement des efforts (systèmes semblables mis au point en parallèle) ; — aucune ventilation des coûts (entité qui n'est donc pas en mesure de dire quels travaux ont été reportés et à quel coût) ; — retards des projets (délais, coûts additionnels, risque d'inefficacité dans les opérations) ; — risque de ne pas obtenir les résultats attendus à l'égard des projets. ■ La haute direction ne dispose pas d'une vue d'ensemble fidèle et complète de l'état des projets, qui lui permettrait de prendre des décisions éclairées et de décider si un suivi plus rigoureux est nécessaire et si des mesures correctives s'imposent.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada.

Conclusion

58 En résumé, les principaux éléments qui se dégagent de l'étude sont les suivants :

- La haute direction et les premiers dirigeants responsables des TI estiment ne pas avoir l'assurance que le système de gouvernance lié aux TI fonctionne efficacement.
- Les premiers dirigeants responsables des TI perçoivent des enjeux à l'égard des processus de planification, notamment ceux associés à l'alignement stratégique.
- Selon les premiers dirigeants responsables des TI, la surveillance de la performance des TI semble déficiente car, pour chacun des trois processus y étant associés, au moins un objectif n'est pas atteint.

59 Compte tenu des liens entre les processus et de l'influence qu'ont les catégories les unes sur les autres, il est difficile d'établir l'ordre d'importance des zones de vulnérabilité.

60 Les processus les plus vulnérables en matière de gouvernance des TI pourraient être l'une des causes de la vulnérabilité sur le plan de l'alignement stratégique. De plus, les déficiences en matière de surveillance des TI pourraient être responsables de la vulnérabilité sur le plan de la gouvernance.

61 L'encadrement gouvernemental mis en place au cours des dernières années au Québec a des effets limités pour le moment. Bien que la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* ait été adoptée en 2011 et que des outils aient été conçus par le SCT, nous observons, à la lumière de la présente étude, que des efforts additionnels semblent nécessaires pour orienter les entités. C'est d'ailleurs un des axes privilégiés dans la stratégie gouvernementale en TI, intitulée *Rénover l'État par les technologies de l'information*.

62 Cependant, les orientations et les directives gouvernementales communiquées par le SCT ne dégagent pas les entités de leurs responsabilités. Les dirigeants sont les premiers responsables de la gouvernance et de la gestion des TI dans leur organisation. Compte tenu du rôle de premier plan qu'ils jouent dans l'atteinte des objectifs, ils doivent trouver des solutions à l'égard des processus les plus vulnérables de leur organisation et participer à la mise en œuvre de celles-ci.

63 Les résultats de cette étude, qui n'est pas un audit, pourraient mener à la réalisation de travaux plus poussés afin de valider les possibles enjeux et d'investiguer en la matière. Comme il a été mentionné précédemment, les données accumulées nous permettront d'orienter nos travaux d'audit de performance dans le secteur des technologies de l'information.

Annexes et sigles

Annexe 1 Dispositions de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*

Annexe 2 Méthodologie

Annexe 3 Entités sélectionnées

Annexe 4 Fréquence des réponses obtenues pour chacun des objectifs

Sigles

ETC	Équivalent temps complet
ISACA	Information Systems Audit and Control Association
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
TI	Technologies de l'information

Annexe 1 Dispositions de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*

Objet et application de la loi

La loi établit un cadre et des règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles applicables aux organismes publics et aux entreprises du gouvernement. Le gouvernement a également le pouvoir, sur recommandation du Conseil du trésor, de soustraire un organisme public ou une entreprise du gouvernement à l'application de la loi.

Champ d'application

Voici un extrait des entités faisant partie du champ d'application de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Types d'entités	Définition	Extrait des entités assujetties à la loi
Organismes publics	■ Ministères	■ Ensemble des ministères
	■ Organismes budgétaires ■ Organismes autres que budgétaires ■ Autres organismes	■ Entités énumérées dans les annexes 1 et 2 de la *Loi sur l'administration financière*, sauf Revenu Québec ■ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ■ Conseil de gestion de l'assurance parentale, dans l'exercice de ses fonctions fiduciaires ■ Retraite Québec ■ Société de l'assurance automobile du Québec, dans l'exercice de ses fonctions fiduciaires ■ Sûreté du Québec
Entreprises du gouvernement		■ Entités énumérées dans l'annexe 3 de la *Loi sur l'administration financière* ■ Caisse de dépôt et placement du Québec ■ Revenu Québec

Principales dispositions visant les organismes publics

Le gouvernement nomme, au sein du Secrétariat du Conseil du trésor, un dirigeant principal de l'information. Celui-ci a pour principales responsabilités de mettre en œuvre les politiques et les directives prises conformément à la loi, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution.

Après avoir consulté le dirigeant principal de l'information, chaque sous-ministre ou dirigeant d'organisme public nomme un dirigeant sectoriel de l'information, lequel a pour principales fonctions d'assurer l'application des règles de gouvernance et de gestion établies en vertu de la loi, de voir à l'ensemble des activités en ressources informationnelles et de rendre des comptes au dirigeant principal de l'information à cet égard.

Dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, un dirigeant réseau de l'information est nommé par le ministre responsable de chacun des secteurs. Les dirigeants réseau de l'information ont des fonctions semblables à celles assumées par les dirigeants sectoriels de l'information, mais ils doivent exercer leurs responsabilités auprès de plusieurs organismes (établissements de santé, commissions scolaires, etc.).

Le Conseil du trésor peut déterminer en outre les outils de gestion qu'un organisme public doit mettre en place aux fins de la gouvernance et de la gestion de ses ressources informationnelles, dont la planification triennale de ses projets et de ses activités en la matière et un bilan annuel de ses réalisations et des bénéfices réalisés.

Principales dispositions visant les entreprises du gouvernement

Les entreprises du gouvernement doivent adopter et rendre publique une politique qui tient compte, notamment, des objectifs énoncés dans la loi. Seul Revenu Québec doit communiquer au dirigeant principal de l'information des renseignements concernant l'ensemble de ses projets et de ses activités en ressources informationnelles.

Annexe 2 Méthodologie

Nos travaux ont été réalisés en collaboration avec le CEFRIO, qui respecte les normes ISO en matière d'enquête effectuée sur le Web de même que les bonnes pratiques établies par l'Association de la recherche et de l'intelligence marketing (ARIM). Par ailleurs, nous avons été accompagnés par une consultante ayant une expertise et une expérience reconnues en matière de TI. Les travaux dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur.

Questionnaire

Afin de valider les deux versions du questionnaire et notre démarche, nous avons réalisé un projet pilote en collaboration avec les deux types de répondants visés par notre étude. Leurs commentaires ont été pris en compte.

Chaque question portait sur un objectif lié à un processus et ne concernait que les activités internes associées aux TI dans les entités interrogées. Pour les activités confiées à une autre organisation, par exemple le Centre de services partagés du Québec, les entités pouvaient répondre « Ne s'applique pas, car imparti à l'externe ».

Il est important de souligner que notre étude ne visait pas à apprécier la qualité d'exécution de chacun des processus. Comme aucune vérification n'a été effectuée, nous n'avons pas l'assurance que l'atteinte des objectifs est bel et bien attribuable à une bonne exécution des processus.

Chaque répondant avait la possibilité de demander une copie de ses réponses afin qu'il puisse comparer ses résultats avec ceux des autres entités. À cette fin, l'annexe 4 présente globalement, pour l'ensemble des entités, la fréquence des réponses obtenues à chacune des questions.

Interprétation

Pour chaque répondant, nous avons considéré qu'un objectif n'était pas atteint lorsque la réponse obtenue à la question qui y était associée était « Jamais ou très rarement », « Rarement » ou « Ne sait pas ». Cette conception de la vulnérabilité est moins sévère que celle qui est proposée par le référentiel COBIT 5. En ce sens, nous avons exclu les réponses « Souvent » de notre analyse, alors que ce référentiel exclut seulement les réponses « La plupart du temps ou toujours ».

Les réponses « Ne s'applique pas, car imparti à l'externe » ont été exclues de notre analyse puisque les entités ne sont alors pas directement responsables de l'atteinte ou non de l'objectif concerné. Par contre, elles demeurent responsables de la gestion du fournisseur (processus nº 15).

Enfin, nous avons dégagé les principaux enjeux à l'égard des processus les plus vulnérables. Pour chaque processus, nous avons considéré les réponses obtenues à chacune des questions associées à un objectif pour trouver les principales raisons expliquant la vulnérabilité. Par exemple, pour le processus nº 07 (gérer la stratégie), 18 répondants ont indiqué que l'objectif nº 5 n'était pas atteint, ce qui est donc la principale cause de la vulnérabilité de ce processus.

Annexe 3 Entités sélectionnées

Ministères

Affaires municipales et Occupation du territoire
Agriculture, Pêcheries et Alimentation
Conseil exécutif
Culture et Communications
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques
Économie, Science et Innovation
Éducation et Enseignement supérieur[1]
Énergie et Ressources naturelles
Famille
Finances
Forêts, Faune et Parcs
Immigration, Diversité et Inclusion
Justice
Relations internationales et Francophonie
Santé et Services sociaux[1]
Secrétariat du Conseil du trésor
Sécurité publique
Tourisme
Transports, Mobilité durable et Électrification des transports
Travail, Emploi et Solidarité sociale

Organismes

Autorité des marchés financiers
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Centre de services partagés du Québec
Commission de la construction du Québec[2]
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
Corporation d'urgences-santé
Curateur public
Héma-Québec
Institut de la statistique du Québec
La Financière agricole du Québec
Office québécois de la langue française
Régie de l'assurance maladie du Québec
Retraite Québec
Société de l'assurance automobile du Québec
Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)
Société d'habitation du Québec
Société québécoise des infrastructures
Sûreté du Québec
Tribunal administratif du travail

Entreprises du gouvernement

Hydro-Québec
Investissement Québec
Loto-Québec
Revenu Québec
Société des alcools du Québec

1. Les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux sont exclus de cette étude.
2. Cette entité est un organisme du gouvernement en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, mais elle n'est pas assujettie à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Annexe 4 Fréquence des réponses obtenues pour chacun des objectifs

Nous présentons les sujets des questions qui ont été posées aux répondants ainsi que la fréquence des réponses obtenues pour chacun des objectifs. Voici l'ensemble des choix de réponse utilisés :

- J : Jamais ou très rarement (0-15 % des situations) ;
- R : Rarement (> 15-50 % des situations) ;
- S : Souvent (> 50-85 % des situations) ;
- T : La plupart du temps ou toujours (> 85-100 % des situations) ;
- NSP : Ne sait pas ;
- NA : Ne s'applique pas, car imparti à l'externe.

Mise en garde

Les données présentées dans l'annexe 4 sont la compilation des réponses brutes obtenues au questionnaire géré par le CEFRIO. Elles ne permettent pas, à elles seules, d'arriver aux résultats présentés dans la figure 2, lesquels s'appuient sur une analyse des réponses fournies par chaque répondant. Rappelons que dès qu'un des objectifs liés à un processus n'est pas atteint, ce processus est considéré comme vulnérable.

La différence entre les données présentées dans la figure 2 et celles présentées dans cette annexe peut s'expliquer de la façon suivante :

- Une entité aurait pu mentionner que les trois objectifs liés à un processus donné ne sont jamais atteints, ce qui compte pour une entité dans la figure 2.
- Dans un autre cas, trois entités différentes auraient chacune pu indiquer qu'un de ces trois objectifs n'est jamais atteint, ce qui compte pour trois entités dans la figure 2.

Dans la figure 2, le calcul de la vulnérabilité s'effectue donc par entité et par processus. Toutefois, les données figurant dans les pages suivantes sont présentées par objectif, ce qui permettra aux entités de se comparer.

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
Catégorie : Gouvernance des technologies de l'information (évaluation, direction et surveillance)							
01 – Assurer la définition et l'entretien d'un cadre de gouvernance							
1. Le modèle de prise de décision stratégique en matière de TI est efficace et aligné sur l'environnement interne et externe de l'organisation, et sur les exigences des parties prenantes.	1	5	20	17	–	–	**43**
2. Le système de gouvernance des TI est implanté.	1	3	19	20	–	–	**43**
3. L'assurance que le système de gouvernance pour les TI fonctionne efficacement est obtenue.	5	7	17	13	1	–	**43**
02 – Assurer la livraison des bénéfices							
1. L'organisation optimise la valeur de son portefeuille d'initiatives, de services et d'actifs en matière de TI.	1	8	22	12	–	–	**43**
2. Les pratiques de gestion de valeur sont efficaces.	2	12	10	18	1	–	**43**
3. Chaque investissement en TI génère une valeur optimale.	4	14	20	4	1	–	**43**
03 – Assurer l'optimisation du risque							
1. Les seuils de risque sont définis et communiqués, et les principaux risques liés aux TI sont connus.	1	5	15	22	–	–	**43**
2. L'organisation gère efficacement et avec efficience les risques critiques liés aux TI.	2	6	12	23	–	–	**43**
3. Les risques de l'organisation liés aux TI ne dépassent pas son seuil de tolérance et l'impact des risques sur la valeur de l'organisation est connu et géré.	–	9	16	17	1	–	**43**
04 – Assurer l'optimisation des ressources							
1. Les besoins en ressources sont comblés de façon optimale.	2	8	26	7	–	–	**43**
2. Les ressources sont allouées pour répondre au mieux aux priorités de l'organisation en respectant les contraintes budgétaires.	1	5	13	24	–	–	**43**
3. L'utilisation optimale des ressources est obtenue tout au long de leur cycle de vie.	2	7	24	10	–	–	**43**
05 – Assurer la transparence envers les parties prenantes							
1. Les rapports soumis sont conformes aux exigences des parties prenantes qui approuvent les objectifs, les indicateurs et les actions correctives nécessaires.	1	2	15	22	3	–	**43**
2. Les rapports sont précis, complets et livrés en temps opportun.	1	–	14	26	2	–	**43**
3. La communication est efficace et les parties prenantes qui approuvent les objectifs, les indicateurs et les actions correctives sont satisfaites.	–	1	21	19	2	–	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
Catégorie : Planifier (alignement, planification et organisation)							
06 – Gérer le cadre de gestion des TI							
1. Un ensemble efficace de politiques est défini et maintenu.	1	7	24	11	–	–	**43**
2. Chacun connaît les politiques et la façon dont elles doivent être appliquées.	1	8	24	10	–	–	**43**
07 – Gérer la stratégie							
1. Tous les aspects de la stratégie TI sont alignés sur la stratégie organisationnelle.	–	5	15	23	–	–	**43**
2. La stratégie TI est rentable, appropriée, réaliste, réalisable, centrée sur l'organisation et équilibrée.	–	6	25	12	–	–	**43**
3. Des objectifs à court terme clairs et concrets peuvent découler d'initiatives à long terme et peuvent ensuite être traduits en plans opérationnels.	–	5	15	23	–	–	**43**
4. Les TI sont un générateur de valeur pour l'organisation.	1	6	15	21	–	–	**43**
5. Il y a une prise de conscience de la stratégie TI et une assignation claire de la responsabilité de sa livraison.	1	17	16	9	–	–	**43**
08 – Gérer l'architecture d'entreprise							
1. L'architecture et les normes soutiennent efficacement l'organisation.	4	16	16	7	–	–	**43**
2. Un portefeuille de services d'architecture d'entreprise soutient le changement de l'organisation.	10	16	9	8	–	–	**43**
3. Des architectures de domaine ou fédérées, appropriées et à jour, existent afin de fournir de l'information fiable sur l'architecture.	9	13	13	7	1	–	**43**
4. Un cadre et une méthodologie d'architecture d'entreprise, ainsi qu'un registre d'architecture intégré, sont utilisés pour permettre la réutilisation efficace dans l'organisation.	11	17	10	5	–	–	**43**
09 – Gérer l'innovation							
1. La valeur de l'organisation est créée grâce à la qualification et à l'utilisation des avancées et des innovations technologiques, des méthodes et des solutions les plus appropriées.	–	10	18	15	–	–	**43**
2. Les objectifs de l'organisation sont atteints avec davantage de qualité ou à coût moindre à la suite de l'identification et de la mise en œuvre de solutions innovantes.	1	6	21	15	–	–	**43**
3. L'innovation est encouragée et favorisée, et fait partie de la culture de l'organisation.	2	16	14	11	–	–	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
10 – Gérer le portefeuille d'investissements							
1. Une combinaison appropriée d'investissements est définie et alignée sur la stratégie organisationnelle.	–	4	14	25	–	–	**43**
2. Les sources de financement des investissements sont identifiées et disponibles.	–	2	15	26	–	–	**43**
3. Les dossiers d'affaires sont évalués et priorisés avant que les fonds soient alloués.	2	4	3	34	–	–	**43**
4. Il existe une vue complète et précise de la performance du portefeuille d'investissements.	4	4	9	26	–	–	**43**
5. Les changements au programme d'investissements se reflètent dans les portefeuilles des services TI, des actifs et des ressources.	2	7	11	23	–	–	**43**
6. Une surveillance appropriée permet d'obtenir les bénéfices attendus.	7	19	6	11	–	–	**43**
11 – Gérer le budget et les coûts							
1. Un budget TI transparent et complet reflète fidèlement les dépenses prévues.	–	1	12	30	–	–	**43**
2. L'allocation des ressources pour les initiatives TI se base en priorité sur les besoins de l'organisation.	1	3	8	31	–	–	**43**
3. Les coûts des services TI sont répartis d'une manière équitable.	–	3	7	33	–	–	**43**
4. Les budgets peuvent être comparés avec précision aux coûts réels.	–	2	6	35	–	–	**43**
12 – Gérer les ressources humaines							
1. La structure organisationnelle en TI et les liens entre la direction des TI et les autres sont flexibles et réactifs.	–	7	17	19	–	–	**43**
2. Les ressources humaines sont gérées de manière efficace et efficiente.	1	7	15	20	–	–	**43**
13 – Gérer les relations							
1. Les stratégies, les plans et les exigences d'affaires sont bien compris, documentés et approuvés.	–	5	16	22	–	–	**43**
2. De bonnes relations existent entre les unités d'affaires et les TI.	–	3	23	17	–	–	**43**
3. Les parties prenantes d'affaires connaissent les opportunités amenées par les TI.	3	6	18	16	–	–	**43**
14 – Gérer les ententes de service							
1. L'organisation peut utiliser efficacement les services TI tels que définis dans un catalogue.	6	14	16	4	3	–	**43**
2. Les ententes de service reflètent les besoins de l'organisation et les capacités des TI.	7	8	19	7	2	–	**43**
3. Les services TI sont exécutés comme il est stipulé dans les ententes de service.	5	6	11	21	–	–	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
15 – Gérer les fournisseurs							
1. Les fournisseurs effectuent ce qui a été convenu.	–	1	11	31	–	–	**43**
2. Les risques liés aux fournisseurs sont évalués et traités de façon adéquate.	–	9	10	24	–	–	**43**
3. Les relations avec les fournisseurs sont efficaces.	–	6	8	29	–	–	**43**
16 – Gérer la qualité							
1. Les parties prenantes sont satisfaites de la qualité des solutions et des services.	1	6	23	13	–	–	**43**
2. Les résultats des projets et des services livrés correspondent au niveau de qualité attendu.	–	5	23	15	–	–	**43**
3. Des exigences de qualité sont intégrées dans tous les processus.	2	15	18	8	–	–	**43**
17 – Gérer les risques							
1. Les risques TI sont définis, analysés, gérés et communiqués.	1	4	19	19	–	–	**43**
2. Il existe un profil de risque à jour et complet.	5	10	11	13	4	–	**43**
3. Toutes les actions majeures de gestion des risques sont gérées et sous contrôle.	2	8	15	18	–	–	**43**
4. Les actions de gestion des risques ont les impacts prévus lorsqu'elles sont exécutées.	2	6	15	20	–	–	**43**
18 – Gérer la sécurité							
1. Un système est en place qui tient compte des exigences de l'organisation en matière de sécurité de l'information et y répond efficacement.	–	3	9	31	–	–	**43**
2. Un plan de sécurité a été établi, accepté et communiqué dans toute l'organisation.	–	8	14	21	–	–	**43**
3. Des solutions de sécurité de l'information sont déployées et exploitées de manière uniforme dans toute l'organisation.	1	4	12	25	–	1	**43**
Catégorie : Créer (conception, acquisition et implantation)							
19 – Gérer les programmes et les projets							
1. Les parties prenantes concernées sont impliquées dans les programmes et les projets.	–	1	8	33	1	–	**43**
2. La portée et les résultats des programmes et des projets sont viables et alignés sur les objectifs.	–	5	7	31	–	–	**43**
3. Les programmes et les projets atteindront vraisemblablement les résultats attendus.	–	2	13	28	–	–	**43**
4. Les activités liées aux programmes et aux projets sont réalisées selon la planification.	–	4	17	22	–	–	**43**
5. Les ressources pour les programmes et les projets sont suffisantes pour réaliser les activités selon les plans.	–	12	20	11	–	–	**43**
6. Les bénéfices escomptés des programmes et des projets sont atteints et acceptés.	2	6	19	16	–	–	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
20 – Gérer la définition des exigences							
1. Les exigences d'affaires fonctionnelles et techniques reflètent les attentes et les besoins de l'organisation.	1	3	22	17	–	–	**43**
2. Les solutions proposées satisfont les exigences d'affaires fonctionnelles, techniques et de conformité.	–	3	16	24	–	–	**43**
3. Le risque lié aux exigences est pris en charge dans les solutions proposées.	2	6	18	17	–	–	**43**
4. Les exigences et les solutions proposées respectent les objectifs des dossiers d'affaires (valeur attendue et coûts probables).	1	2	15	25	–	–	**43**
21 – Gérer l'identification et la conception des solutions							
1. Les cahiers des charges, incluant les éléments pertinents, répondent aux besoins de l'organisation, sont conformes aux normes et tiennent compte de tous les risques connus.	–	3	17	23	–	–	**43**
2. Les solutions sont conformes aux cahiers des charges et aux normes organisationnelles et intègrent les contrôles, la sécurité et les audits appropriés.	–	4	16	22	1	–	**43**
3. Les solutions sont d'une qualité acceptable et sont testées avec succès.	–	1	21	20	1	–	**43**
4. Les changements approuvés aux exigences sont correctement intégrés dans la solution.	–	1	16	24	2	–	**43**
5. Les activités d'entretien répondent avec succès aux besoins d'affaires et technologiques.	–	2	12	29	–	–	**43**
22 – Gérer la disponibilité et la capacité							
1. La planification de la disponibilité des environnements TI tient compte des exigences critiques des unités d'affaires en matière de capacité.	–	2	13	27	–	1	**43**
2. La capacité, la performance et la disponibilité rencontrent les exigences.	–	5	13	24	–	1	**43**
3. Les problèmes de disponibilité, de performance et de capacité sont signalés et systématiquement résolus.	–	2	7	33	–	1	**43**
23 – Gérer le changement organisationnel							
1. Le désir des parties prenantes pour le changement a été compris.	–	3	17	22	1	–	**43**
2. L'équipe de mise en œuvre est compétente et en mesure de conduire le changement.	–	5	15	21	2	–	**43**
3. Les parties prenantes comprennent et acceptent le changement souhaité.	–	5	20	16	2	–	**43**
4. Les parties prenantes sont habilitées à effectuer le changement.	–	6	17	19	1	–	**43**
5. Les parties prenantes sont en mesure d'exercer, d'utiliser et de maintenir le changement.	–	6	14	21	2	–	**43**
6. Le changement est intégré et soutenu.	–	5	24	13	1	–	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
24 – Gérer les demandes de changement							
1. Les changements autorisés sont effectués au moment opportun et en minimisant les erreurs.	–	1	19	22	–	1	**43**
2. Les études d'impact révèlent l'effet du changement sur l'ensemble des composantes concernées.	1	4	16	22	–	–	**43**
3. L'ensemble des changements d'urgence est examiné et autorisé après le changement.	1	3	9	28	1	1	**43**
4. Les principales parties prenantes sont tenues informées de tous les aspects du changement.	–	6	21	16	–	–	**43**
25 – Gérer l'acceptation du changement et de la transition							
1. Les tests d'acceptation respectent l'approbation des parties prenantes et tiennent compte de tous les aspects des plans de conversion et de mise en œuvre.	–	2	8	33	–	–	**43**
2. Les versions sont prêtes à passer en mode production avec le soutien et la collaboration des parties prenantes.	–	2	8	33	–	–	**43**
3. Le passage en production des versions est effectué avec succès ; les versions sont stables et conformes aux attentes.	–	–	15	28	–	–	**43**
4. Les leçons apprises contribuent aux futures livraisons.	–	1	18	24	–	–	**43**
26 – Gérer les connaissances							
1. Les sources d'information sont identifiées et classées.	–	16	19	7	1	–	**43**
2. Les connaissances sont utilisées et partagées.	–	13	18	11	1	–	**43**
3. Le partage des connaissances fait partie intégrante de la culture de l'organisation.	1	13	23	5	1	–	**43**
4. Les connaissances sont mises à jour et améliorées pour répondre aux exigences.	2	10	19	11	1	–	**43**
27 – Gérer les actifs TI (qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Les licences sont conformes et alignées sur les besoins d'affaires.	–	2	6	33	–	2	**43**
2. Les actifs sont maintenus à un niveau optimal.	–	6	16	20	–	1	**43**
28 – Gérer la configuration (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Le référentiel de configuration est exact, complet et à jour.	–	6	15	15	5	2	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
Catégorie : Exécuter (livraison, service et soutien)							
29 – Gérer les opérations (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Les activités opérationnelles sont exécutées comme prévu et planifiées.	–	1	16	25	–	1	**43**
2. Les opérations sont surveillées, mesurées, rapportées et restaurées.	–	4	12	26	–	1	**43**
30 – Gérer les demandes de service et les incidents (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Les services soutenus par les TI sont disponibles pour leur utilisation.	–	1	5	36	–	1	**43**
2. Les incidents sont réglés selon les niveaux de services convenus.	–	–	9	33	–	1	**43**
3. Les demandes de service sont traitées conformément aux niveaux de services convenus et à la satisfaction des utilisateurs.	–	3	11	28	–	1	**43**
31 – Gérer les problèmes (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Les problèmes liés aux TI sont résolus afin qu'ils ne se reproduisent pas.	–	2	14	26	–	1	**43**
32 – Gérer la continuité (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. L'information d'affaires critique est disponible conformément aux niveaux minimums de services requis.	–	–	7	34	–	2	**43**
2. Les services essentiels sont suffisamment robustes pour assurer la continuité des services.	1	2	10	28	–	2	**43**
3. L'efficacité du plan de continuité est vérifiée par des tests de continuité de services.	7	10	14	11	–	1	**43**
4. Un plan de continuité à jour reflète les exigences d'affaires actuelles.	8	5	13	16	–	1	**43**
5. Les intervenants internes et externes sont formés selon le plan de continuité.	9	8	13	10	2	1	**43**
33 – Gérer les services de sécurité (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. La sécurité des réseaux et des communications répond aux besoins d'affaires.	–	–	7	34	–	2	**43**
2. L'information traitée, stockée ou transmise par des dispositifs de points de terminaison (poste de travail, tablette, portable, etc.) est protégée.	–	2	10	29	–	2	**43**
3. Chaque utilisateur a un identifiant unique et détient des droits d'accès en fonction de son rôle dans son unité d'affaires.	–	–	6	36	–	1	**43**
4. Des mesures physiques ont été mises en place pour protéger l'information contre des accès non autorisés, des dommages et des interférences pendant son traitement, son stockage et sa transmission.	–	–	8	32	1	2	**43**
5. L'information électronique est correctement sécurisée pendant son stockage, sa transmission et sa destruction.	–	–	5	37	–	1	**43**

Objectifs	Nombre d'entités						
	J	R	S	T	NSP	NA	Total
34 – Gérer les contrôles des processus (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. La couverture et l'efficacité des contrôles clés pour répondre aux besoins de l'organisation en matière de traitement de l'information sont complètes.	1	6	12	17	7	–	**43**
2. L'inventaire des rôles, des responsabilités et des droits d'accès est aligné sur les besoins d'affaires autorisés.	–	4	16	23	–	–	**43**
3. Les transactions d'affaires sont entièrement conservées et journalisées lorsque cela est requis.	–	6	12	24	1	–	**43**
Catégorie : Surveiller (surveillance, évaluation et mesure)							
35 – Surveiller, évaluer et mesurer la performance et la conformité en TI							
1. Les objectifs et les indicateurs sont approuvés par les parties prenantes.	2	11	23	4	3	–	**43**
2. Les processus sont mesurés en fonction des objectifs et des indicateurs convenus.	3	14	17	6	3	–	**43**
3. L'approche de l'organisation pour surveiller, évaluer et informer est efficace et opérationnelle.	2	14	15	8	4	–	**43**
4. Les objectifs et les indicateurs sont intégrés dans les systèmes de surveillance de l'organisation.	2	18	14	5	4	–	**43**
5. La reddition de comptes portant sur la performance et la conformité est utile et produite en temps opportun.	3	11	16	10	3	–	**43**
36 – Surveiller, évaluer et mesurer le système de contrôle interne (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Les processus, les ressources et l'information répondent aux exigences du système de contrôle interne de l'organisation.	2	6	17	9	9	–	**43**
2. Toutes les initiatives d'assurance sont planifiées et exécutées de façon efficace.	3	6	9	4	20	1	**43**
3. Valider de façon indépendante que le système de contrôle interne fourni est opérationnel et efficace.	6	8	13	7	8	1	**43**
4. Le contrôle interne est mis en place et les faiblesses sont identifiées et rapportées.	1	9	15	12	5	1	**43**
37 – Surveiller, évaluer et mesurer la conformité aux exigences externes (pour les actifs TI qui sont sous la gestion de l'organisation)							
1. Toutes les exigences de conformité externes sont identifiées.	3	3	15	18	4	–	**43**
2. Les exigences de conformité externes sont adéquatement prises en charge.	2	3	11	21	6	–	**43**

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types d'audits réalisés par son personnel, à savoir l'audit financier, celui de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que l'audit de performance ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'audit de performance : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication
est rédigée par le



Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-77906-3

