



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

Hiver 2017

# Observations

M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc, vérificatrice générale  
M. Paul Lanoie, commissaire au développement durable

CHAPITRE

1



## Table des matières

<b>1 Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2 Observations de la vérificatrice générale, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc</b>	<b>5</b>
2.1 Rapport préélectoral	5
Déroulement des travaux	
Processus d'établissement des prévisions budgétaires	
<b>3 Conseil sur la comptabilité dans le secteur public</b>	<b>18</b>
<b>4 Observations du commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie</b>	<b>19</b>
4.1 Démarche gouvernementale de développement durable	19
<b>5 Sommaire du contenu du présent tome</b>	<b>25</b>
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 <i>Loi sur le développement durable</i> : 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, M<sup>me</sup> 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, M<sup>me</sup> 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.

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.

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.

### 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'échelonnent 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 souhaitons 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

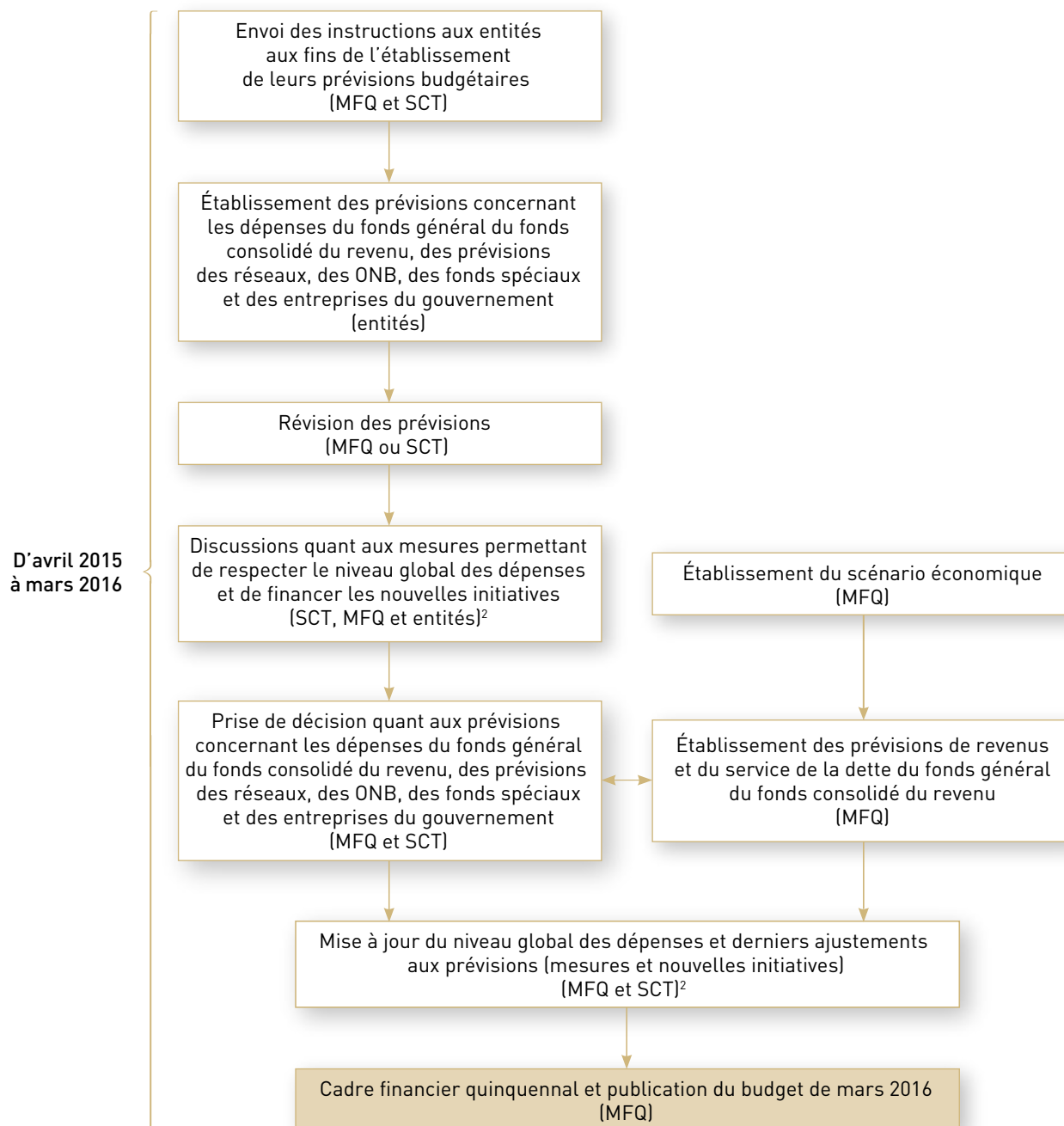
14 L'élaboration du budget du Québec incombe au ministère des Finances du Québec (MFQ) en vertu de la *Loi sur le ministère des Finances*. Pour sa part, le Conseil du trésor, avec le soutien du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), est chargé de veiller à l'élaboration du budget de dépenses en vertu 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<sup>1</sup>**



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

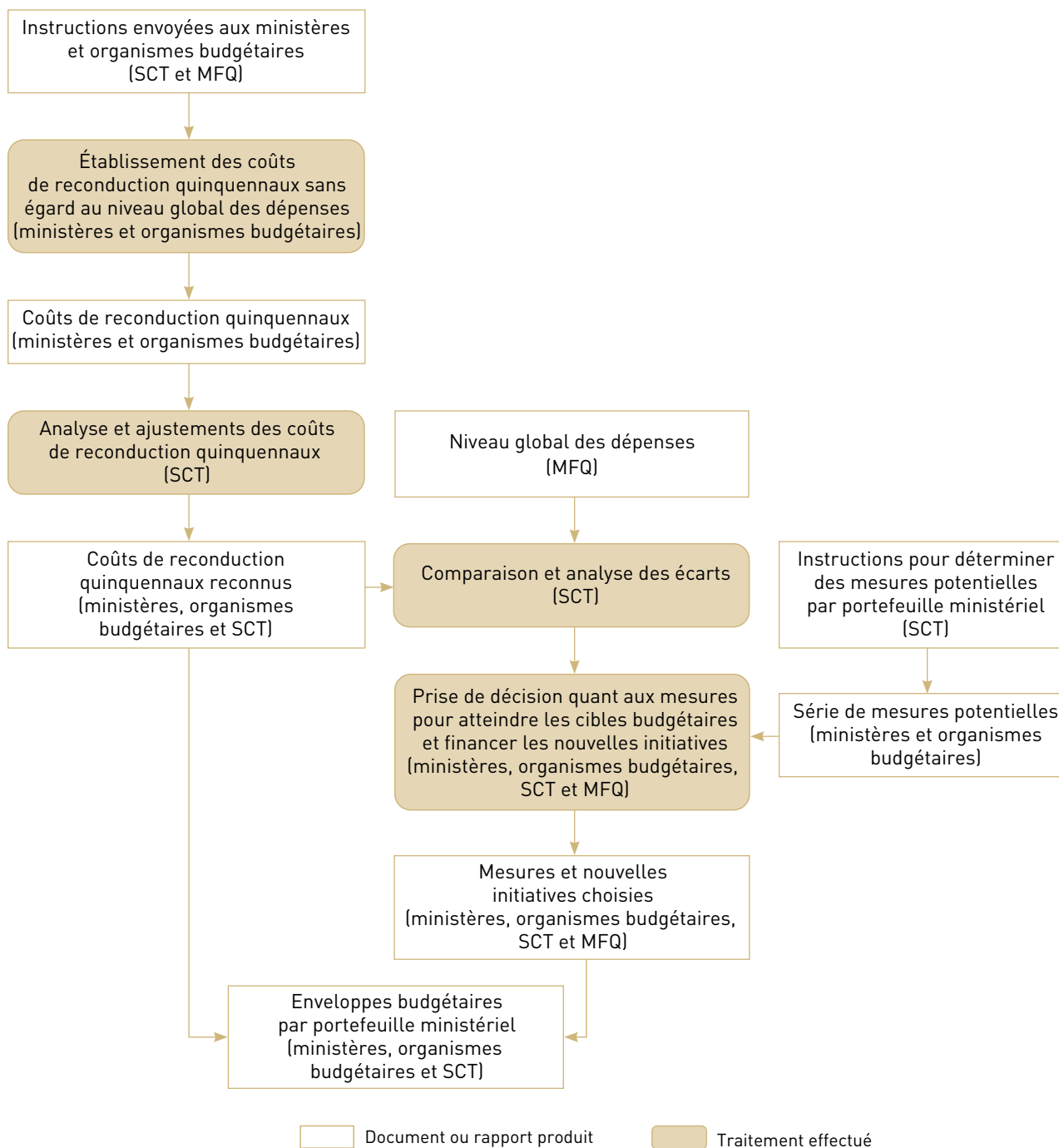
### Prévisions des dépenses de programmes du fonds général du fonds consolidé du revenu

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.

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.

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.

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

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.

### 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.

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.

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

## 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.

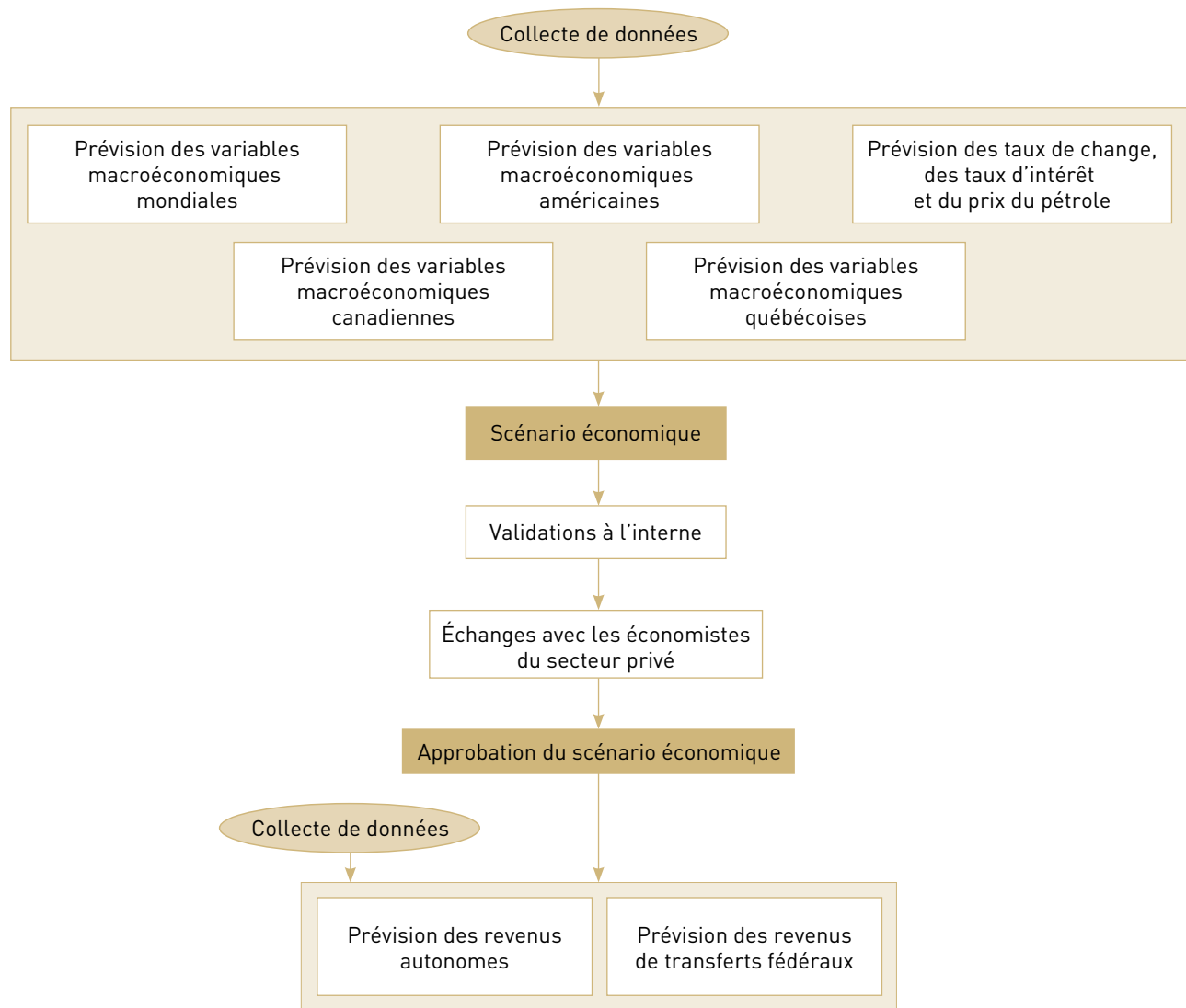
44 Pour les fonds spéciaux, le processus est le même que celui des ONB, sauf que leurs prévisions sont établies directement par les ministères ou les organismes responsables.

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.

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 révisé 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.

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.



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, M<sup>me</sup> 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

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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 assujéti 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*.

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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'efficacité et l'efficacités 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'efficacité 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 efficaces. 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

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

## Annexe Objectifs et critères d'évaluation

Objectifs	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette sont préparées selon un processus efficace et rigoureux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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 : <ul style="list-style-type: none"> <li>– la consolidation de l'information budgétaire, incluant tout ajustement jugé nécessaire ;</li> <li>– la détermination des rôles et des responsabilités de tous les intervenants ;</li> <li>– la transmission de directives claires et suffisantes aux intervenants afin de coordonner la production des prévisions ;</li> <li>– la documentation suffisante à l'appui des prévisions retenues ;</li> <li>– la mise en place de mécanismes de contrôle efficaces pour assurer la qualité de l'information budgétaire produite.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Déterminer si les hypothèses retenues et les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette contenues dans le rapport préélectoral sont plausibles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les hypothèses utilisées sont justifiées et constituent une base raisonnable pour établir les prévisions.</li> <li>■ Les prévisions reflètent les hypothèses retenues.</li> <li>■ 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.</li> <li>■ Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées pour préparer les états financiers consolidés du gouvernement.</li> </ul>
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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.</li> <li>■ 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.</li> <li>■ Les risques significatifs liés aux prévisions sont exposés simplement et les analyses de sensibilité afférentes sont publiées.</li> <li>■ Les orientations et les annonces du gouvernement ayant une influence sensible sur les prévisions sont décrites.</li> <li>■ 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.</li> <li>■ L'information présentée est conforme aux dispositions législatives pertinentes qui encadrent les prévisions budgétaires.</li> </ul>