

**Audition de la vérificatrice générale, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc,  
devant les membres de la Commission de l'aménagement du territoire  
lors de la séance publique relative au projet de loi n° 155,  
*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine  
municipal et la Société d'habitation du Québec*  
17 janvier 2018**

CAT – 008M  
C.P. – P.L. 155  
Domaine municipal  
et Société d'habitation  
du Québec  
VERSION RÉVISÉE

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre des Affaires municipales

et de l'Occupation du territoire,

Mesdames et Messieurs les membres de cette commission,

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les personnes  
qui m'accompagnent : monsieur Serge Giguère, vérificateur  
général adjoint, et madame Christine Roy, directrice générale  
par intérim.

Je vous remercie de m'offrir l'occasion de livrer mes commentaires et de répondre à vos questions relativement au projet de loi n° 155.

Je suis ici aujourd'hui pour vous fournir un éclairage basé sur mon expertise en matière d'audit législatif.

Je précise d'emblée que mes commentaires porteront uniquement sur les aspects liés à l'audit des municipalités et à celui des vérificateurs généraux municipaux contenus dans les amendements au projet de loi déposés le 7 décembre 2017.

Je tiens à souligner que le projet de loi, avec ses amendements, vise un objectif louable, celui de permettre un meilleur contrôle de la gestion des municipalités de moins de 100 000 habitants, et il comporte diverses améliorations par rapport à la situation actuelle. Toutefois, j'ai quelques préoccupations à la lecture de son contenu.

## **Audit des municipalités de moins de 100 000 habitants**

Tout d'abord, à mon avis, des volets importants des amendements proposés ne favorisent ni l'économie ni l'efficience non plus que l'efficacité dans l'exécution des travaux d'audit de performance des municipalités de moins de 100 000 habitants, et ce, pour cinq raisons principales.

**1. Premièrement, plusieurs auditeurs privés de même que la Commission municipale du Québec devront investir beaucoup d'efforts et d'argent pour mettre en place l'expertise en audit de performance dans le secteur municipal, eux qui actuellement ne détiennent majoritairement pas cette expertise, et ce, dans un contexte de rareté de ressources expérimentées.**

En effet, la réalisation de missions d'audit de performance fait appel à des compétences particulières. Il a fallu plusieurs années aux auditeurs législatifs pour développer leur expertise spécialisée et leur crédibilité dans ce domaine. Les auditeurs du secteur privé et la Commission municipale du Québec auraient un très grand défi à relever pour s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités.

Chacun devra non seulement se doter de ressources détenant cette expertise de pointe, et ce, dans un marché concurrentiel, mais devra également mettre en place divers préalables indispensables à la réalisation de ces types d'audit, dont une méthodologie rigoureuse et une formation adaptée pour le personnel.

**2. Deuxièmement, il y a des risques que la libre concurrence en matière d'octroi de contrats aux firmes d'audit ne puisse s'exercer pleinement et que plusieurs acteurs aient de la difficulté à se doter de l'expertise et des méthodes de travail appropriées.**

En effet, le risque est élevé que seulement quelques grandes firmes développent l'expertise et les méthodes nécessaires, ce qui pourrait altérer le marché de la libre concurrence. Par ailleurs, certaines plus petites firmes pourraient se lancer dans l'aventure sans disposer de l'expertise et des méthodes nécessaires.

Le mandat confié à la Commission municipale du Québec comporte aussi son lot de risques quant à l'acquisition de l'expertise et à la mise en place des méthodes nécessaires, car il est très imposant. Il suffit de mentionner qu'il comprend l'audit de performance et l'audit de conformité de quelque 1 000 municipalités de moins de 10 000 habitants et d'autres organismes, l'audit des vérificateurs généraux municipaux tous les trois ans et l'audit de conformité des municipalités de 10 000 à moins de 100 000 habitants.

**3. Troisièmement, le morcellement des responsabilités en matière d'audit des municipalités ne favorisera pas la mise en place d'une stratégie globale fondée sur les risques ni l'obtention d'une vue d'ensemble des enjeux du secteur municipal.**

Pourtant, il s'agit de deux éléments essentiels pour assurer un contrôle efficient et efficace d'un champ d'activité aussi vaste que celui du secteur municipal, avec ses nombreuses municipalités réparties sur l'ensemble du territoire québécois. Ainsi, il est fondamental que les responsabilités ne soient pas disséminées entre plusieurs acteurs.

Si, par exemple, chaque firme développe son propre mode d'intervention et ses exigences, cela ne favorisera pas la comparaison des résultats d'audit ni la réalisation de travaux simultanés dans plusieurs municipalités. Pourtant, de telles approches sont non seulement plus efficientes, mais elles permettraient de déterminer les meilleures pratiques et les lacunes les plus fréquentes afin de les faire connaître à l'ensemble des municipalités. Ces approches sont d'ailleurs utilisées en audit de performance par le Vérificateur général du Québec dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

**4. Quatrièmement, certaines exigences déterminées dans le projet de loi ne favorisent pas non plus une gestion adéquate des risques ni l'autonomie et l'indépendance de l'auditeur dans son choix d'audits à effectuer.**

Toujours dans un souci d'efficience et d'efficacité, nous nous interrogeons sur les dispositions du projet de loi qui exigent un audit de performance par les auditeurs privés tous les deux ans dans toutes les municipalités de 10 000 à moins de 100 000 habitants. Cela représente en moyenne cinquante audits par année, et ce, sans compter les nombreux autres travaux confiés à la Commission municipale du Québec. De plus, il est fort discutable, sur le plan de l'indépendance des auditeurs, de prescrire le nombre d'audits à effectuer sur un certain cycle plutôt que de leur laisser la latitude voulue en fonction des risques et des enjeux. Selon notre expérience, d'autres mécanismes peuvent être envisagés afin de favoriser une meilleure utilisation des fonds publics.

**5. Cinquièmement, les dispositions actuelles du projet de loi soulèvent des questionnements quant au niveau d'indépendance des auditeurs et aux mesures en matière d'immunité sur lesquelles ils pourront s'appuyer lors de leurs missions d'audit de performance et d'audit de conformité.**

Les constats formulés dans les rapports d'audit de performance et d'audit de conformité remettent souvent en cause le mode d'intervention de la direction ou des instances de gouvernance des entités. L'expérience acquise par le Vérificateur général au cours des 30 dernières années a démontré clairement que seul un organisme doté d'un mode de nomination et d'une immunité semblables à ceux d'un auditeur législatif jouit de l'autonomie nécessaire pour pouvoir rapporter des lacunes qui touchent tous les niveaux de gestion. Ainsi, même avec la meilleure volonté du monde, un auditeur qui ne bénéficie pas d'une réelle indépendance et d'une immunité complète s'expose à plusieurs risques importants, dont celui de poursuites en responsabilité civile.

**Pour répondre à ces enjeux, nous proposons que l'audit de performance des municipalités de moins de 100 000 habitants soit confié au Vérificateur général du Québec, avec toute la latitude voulue pour la mise en place de différents types de contrôle selon la taille des municipalités et le degré de risques déterminé.**

En effet, si le législateur désire mettre en place un mode de contrôle efficient et efficace, le Vérificateur général du Québec est beaucoup mieux positionné pour effectuer l'audit de performance des municipalités de moins de 100 000 habitants.

En premier lieu, le Vérificateur général du Québec, avec ses 270 employés, peut compter sur une solide expertise en audit de performance du fait qu'il œuvre dans le domaine depuis 30 ans. Il peut aussi compter sur une très grande connaissance du secteur public et sur une réputation solide et crédible.

En second lieu, nous disposons déjà des préalables nécessaires notamment en termes de méthodologie, d'experts en contrôle de la qualité et en audit, et de liens avec le normalisateur du fait que nous siégeons aux divers comités de l'Ordre des CPA du Québec et de CPA Canada. Le fait d'exercer ce mandat nous permettrait également de créer une synergie avec les vérificateurs généraux municipaux en instituant un mécanisme pour leur donner accès à notre expertise et à nos méthodes.

En troisième lieu, l'indépendance du vérificateur général, qui lui vient de sa nomination par l'Assemblée nationale, et l'immunité que lui accorde sa loi constitutive lui confèrent toute l'autonomie nécessaire pour effectuer des travaux d'audit de performance avec une valeur ajoutée et à moindre risque.

Certaines Administrations ont d'ailleurs fait le choix de confier un tel mandat à leur auditeur législatif ou à une institution qui s'en approche : le Royaume-Uni, la France, la Nouvelle-Zélande, l'Italie et certains États de l'Australie et des États-Unis.

Enfin, je crois réellement que, pour atteindre les objectifs du législateur à moindre coût, il faut que la mise en place des contrôles souhaités passe par le développement d'une stratégie globale qui permettrait d'adapter le mode d'intervention en fonction des risques.

## **Audit des vérificateurs généraux municipaux**

Dans un autre ordre d'idées, le projet de loi veut que les vérificateurs généraux municipaux soient désormais soumis à un audit financier, à un audit de performance et à un audit de conformité tous les trois ans par la Commission municipale du Québec, sans égard à leur taille ni à la présence de risques particuliers qui seraient par exemple signalés par des dénonciations.

À notre avis, il serait préférable que les vérificateurs généraux municipaux continuent de voir leurs états financiers audités annuellement par des firmes d'experts-comptables et qu'ils soient aussi soumis périodiquement à un contrôle a posteriori de la qualité de certains de leurs dossiers d'audit par l'Ordre des CPA et par des pairs. Ces manières de faire, jumelées à certains procédés de conformité, assureraient un meilleur contrôle de la gestion et de la qualité des travaux des vérificateurs généraux municipaux en s'assurant que leur indépendance et leur autonomie seraient protégées.

De plus, il serait important de s'assurer que les amendements proposés laissent aux vérificateurs généraux municipaux un pouvoir discrétionnaire d'effectuer l'audit des états financiers de leur municipalité et d'y joindre leur rapport d'audit, et ce, afin de préserver une reddition de comptes complète et transparente de leurs travaux.

Je vous remercie de votre attention, et je suis maintenant disponible pour répondre à vos questions.