

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et présidente du Conseil du trésor

Le 19 janvier 2021

TITRE : Adoption d'une directive sur l'audit interne dans les ministères et les organismes

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

L'audit interne¹ est une fonction indépendante et objective, qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses activités et des conseils pour les améliorer. Une fonction d'audit interne efficace, basée sur les meilleures pratiques, est une composante essentielle de la gouvernance et contribue notamment à améliorer la performance des organisations.

La pratique de l'audit interne dans les ministères, les organismes budgétaires et les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique² est encadrée par des orientations du Conseil du trésor adoptées en 2006.³ Ces orientations servent de cadre de référence, et leur application n'est pas obligatoire.

Par ailleurs, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (LGSE)⁴ s'applique aux sociétés d'État et à certains organismes. Elle établit des principes de gouvernance qui doivent être respectés afin de renforcer la gestion de ces organisations. Entre autres, elle confie les responsabilités relatives à l'audit interne au conseil d'administration et au comité d'audit.

2- Raison d'être de l'intervention

En mai 2016, le Vérificateur général du Québec (VGQ) déposait à l'Assemblée nationale un portrait qui relevait des lacunes concernant la gouvernance de la fonction d'audit interne dans les ministères et les organismes⁵. En août 2017, à la demande de la Commission de l'administration publique, le VGQ proposait des pistes d'amélioration visant à corriger ces lacunes.⁶

¹ La fonction d'audit interne est aussi appelée vérification interne. Aux fins du présent mémoire, l'expression audit interne est utilisée pour simplifier la lecture, à moins que le contexte n'exige l'utilisation du terme vérification.

² RLRQ, chapitre F-3.1.1

³ Orientations concernant la vérification interne, C.T. 204419 du 6 novembre 2006.

⁴ RLRQ, chapitre G-1.02.

⁵ *Portrait de la vérification interne au gouvernement du Québec*, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, printemps 2016, chapitre 8.

⁶ Vérificateur général du Québec. *Mémoire présenté à la Commission de l'administration publique. Optimisation du processus d'audit interne au gouvernement du Québec*. Août 2017; *Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative*, Observations, conclusions et recommandations, 36^e rapport sur l'imputabilité, Commission de l'administration publique, juin 2017, recommandation 1.1, p.7.

Dans son rapport, le VGQ concluait que les entités visées par la LGSE ont mis en place les bonnes pratiques relatives à leurs activités d'audit interne, mais que les ministères et les organismes assujettis aux orientations du Conseil du trésor de 2006 ont plusieurs améliorations à apporter.

Parmi les lacunes observées, le VGQ constate un écart dans les exigences imposées aux différentes entités selon leur cadre d'assujettissement. Les sociétés d'État sont généralement soumises à des exigences plus élevées et contraignantes en raison de la LGSE, contrairement aux entités visées par les orientations du Conseil du trésor. Cette situation a pour effet que les sociétés d'État sont davantage alignées sur les bonnes pratiques en matière d'audit interne, telles que l'indépendance des membres des comités d'audit et le fait que la fonction d'audit interne relève directement du premier dirigeant. Cela est moins le cas pour les ministères et les organismes (MO) soumis aux orientations.

Quant à la réalisation des activités d'audit interne, des améliorations sont requises dans les ministères afin de permettre à leur fonction d'audit interne de jouer pleinement son rôle. À titre d'exemple, l'unité d'audit interne a parfois une connaissance insuffisante des risques, des contrôles et des principaux systèmes relatifs à son organisation. De plus, les ministères réalisent moins d'audits de performance que les entités assujetties à la LGSE.

Concernant les comités d'audit, ceux des entités visées par la LGSE sont constitués d'une majorité de membres indépendants qui se rencontrent fréquemment, ce qui n'est pas le cas pour les comités d'audit des ministères et des organismes budgétaires. Enfin, le VGQ constate que le soutien offert aux ministères et aux organismes par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) devrait être bonifié.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi par la proposition est de soutenir l'intégration, dans les ministères et les organismes, des meilleures pratiques en audit interne recommandées par le VGQ. Elle permet de donner suite à l'engagement pris par le gouvernement, dans la Stratégie de gestion des dépenses 2020-2021, de mettre en œuvre une nouvelle directive sur l'audit interne pour remplacer et moderniser les orientations du Conseil du trésor.

La proposition s'inscrit dans la foulée des efforts déjà déployés par le SCT, incluant la mise en place en 2019-2020 d'une équipe d'experts et de nouveaux outils pour accompagner les organisations. Elle témoigne de la volonté du gouvernement de redonner toute son importance à la Loi sur l'administration publique, et ce, dans le but d'offrir aux citoyens une Administration gouvernementale performante, basée sur une gestion rigoureuse, efficace et transparente, qui permet d'en faire plus pour eux.

4- Proposition

La proposition consiste à remplacer les orientations actuelles du Conseil du trésor en matière d'audit interne par une directive plus complète et contraignante, qui s'inspire des meilleures pratiques et intègre les recommandations du VGQ.

Cette directive reposerait sur l'article 74 de la Loi sur l'administration publique, qui prévoit que le Conseil du trésor peut, lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental, prendre une directive sur la gestion des ressources dans les MO. Elle devrait être approuvée par le gouvernement et serait applicable à la date qui y est fixée.

La directive serait applicable à tous les ministères et, afin de tenir compte de la réalité des plus petits organismes, aux organismes de plus de 100 ETC (équivalents à temps complets) soumis au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Elle ne viserait pas les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux, ceux de l'éducation ni ceux de l'enseignement supérieur puisqu'ils ne sont pas assujettis au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Elle pourrait toutefois servir de cadre de référence à toutes les organisations non assujetties.

Les principales modifications apportées par la directive proposée sont :

- l'obligation, pour les MO, de mettre en place une fonction d'audit interne relevant directement du principal dirigeant;
- l'amélioration de la qualité et de la valeur ajoutée des travaux en audit interne par l'application des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et par l'accent mis sur la réalisation d'audits de performance;
- le renforcement de l'indépendance du comité d'audit, notamment parce que les comités devront être composés majoritairement de membres externes à partir d'une liste constituée par le SCT;
- le suivi de l'application de la directive par la transmission, au SCT, de certaines informations sur la planification et la réalisation des activités d'audit interne par les MO.

Les organismes avec un conseil d'administration seraient peu touchés par ces modifications. En effet, comme l'a relevé le VGQ, ces entités ont déjà mis en place plusieurs bonnes pratiques en audit interne. De plus, afin de tenir compte de leur réalité, certaines exigences portant sur les comités d'audit ne s'appliqueraient pas à ces organismes, notamment en ce qui concerne la nomination des membres de ce comité.

5- Autres options

Une autre option envisagée est le statu quo dans l'encadrement gouvernemental de l'audit interne. Cette option ne présente aucun avantage et risque de faire en sorte que les lacunes constatées par le VGQ se répètent, ce qui ne permettra pas aux MO d'opérer selon les meilleures pratiques en matière d'audit interne.

Par ailleurs, l'option de mettre à jour les orientations actuelles ou d'entreprendre une démarche de sensibilisation auprès des MO pour accroître l'intégration des bonnes pratiques sur une base volontaire ne permettrait pas de combler les lacunes constatées par le VGQ. En effet, le VGQ a jugé nécessaire d'indiquer le renforcement de l'encadrement de l'audit interne et les exigences en la matière dans ses pistes d'amélioration.

6- Évaluation intégrée des incidences

La solution proposée n'aura pas de conséquence économique majeure pour les MO concernés. Une fonction d'audit interne conforme aux bonnes pratiques pourra cependant aider l'organisation à améliorer sa gouvernance et sa performance.

La proposition n'aura pas d'effet négatif sur le citoyen, mais elle aura assurément des effets positifs en contribuant à la transparence, à l'efficacité et à la performance des MO.

L'adoption de la directive pourrait avoir une incidence sur l'organisation de la fonction d'audit interne dans certains MO. En effet, la directive exigera que l'audit interne relève directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme, ce qui pourrait amener certains MO à devoir modifier leur structure organisationnelle et à revoir leur organigramme.

Afin d'assurer le succès de la démarche, le SCT accompagnera les MO.

7- Consultation entre les ministères et auprès d'autres parties prenantes

La directive a fait l'objet de nombreuses consultations par le SCT depuis 2019. Des échanges ont eu lieu entre le SCT et le VGQ pour s'assurer qu'elle réponde aux pistes d'amélioration formulées par ce dernier. La directive a aussi fait l'objet d'une large consultation auprès de différents partenaires comme le Forum des responsables en vérification interne, le Forum des sous-ministres, les dirigeants des grands organismes et d'anciens sous-ministres membres de comités d'audit.

En outre, dans le cadre des consultations qui ont été menées préalablement à la présentation du dossier au Conseil des ministres, le Secrétariat a pris en compte les commentaires formulés par certains ministères relativement au projet de directive adopté par le Conseil du trésor le 8 décembre 2020. À la suite des échanges qui ont eu lieu avec ces ministères, des précisions ont été fournies et des bonifications apportées au projet de directive.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les exigences de la directive quant à la nomination de membres externes dans les comités d'audit seront appliquées de manière graduelle en fonction de la mise en place par le Secrétariat de la liste de candidats pour être membre externe. Ce changement ne s'applique pas aux organismes qui disposent d'un conseil d'administration, car les membres du comité d'audit sont nommés par ledit conseil.

Le Secrétariat assurera un leadership dans l'implantation de la directive en accompagnant les MO dans la mise en place d'une fonction d'audit interne efficace. Il offrira des séances d'information et rendra disponible des guides et des outils pour appuyer les MO. De plus, afin de s'assurer de l'application de la directive, il en fera un suivi annuel avec les MO.

9- Implications financières

La mise en œuvre de la directive aura peu d'implication financière. Certains MO devront rémunérer les membres externes, hors de la fonction publique. Ils devront également

procéder à l'évaluation externe de leur fonction d'audit interne tous les cinq ans, conformément au Cadre de référence des pratiques professionnelles de l'Institut des auditeurs internes. Ces coûts sont estimés à environ 10 000 \$ par MO annuellement.

10- Analyse comparative

Cadre normatif de l'Ontario

Depuis 2017, une directive sur la vérification interne s'applique à tous les ministères et les organismes de l'Ontario. Elle s'appuie sur un code d'éthique ainsi que sur les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Afin de renforcer l'encadrement et les capacités d'audit interne, le Secrétariat du Conseil du trésor de l'Ontario dispose d'une division de la vérification interne qui veille à l'application de la directive par l'ensemble des MO. Cette division est composée d'équipes sectorielles (ex. : justice, santé, éducation) qui réalisent les travaux d'audit interne pour les MO, lesquels ont l'obligation d'avoir recours aux services de cette division. Les rapports d'audit interne ne sont pas rendus publics.

Gouvernement fédéral

En 2017, le gouvernement fédéral a adopté une politique d'audit interne. L'objectif de cette politique est de veiller à ce que la surveillance des ressources publiques réparties dans l'ensemble de l'administration publique fédérale soit appuyée par une fonction d'audit interne professionnelle, objective et indépendante de la direction du ministère.

Les ministères et les organismes visés doivent respecter différentes exigences, notamment de se conformer aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Ils doivent constituer un comité d'audit, dont la majorité des membres doit être extérieure à la fonction publique fédérale. Le comité d'audit doit compter un minimum de trois membres nommés par le Conseil du Trésor. Le non-respect du cadre législatif peut entraîner des conséquences sérieuses pouvant aller jusqu'à limiter le pouvoir de dépenser. Enfin, la politique exige que les rapports d'audit soient rendus publics.

Le Bureau du contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor assure le leadership de l'audit interne à l'échelle gouvernementale. Il accompagne, dans la mise en œuvre de leurs responsabilités en matière d'audit interne, les ministères et les organismes de petite taille dont le budget de fonctionnement est inférieur à 300 millions de dollars.