Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

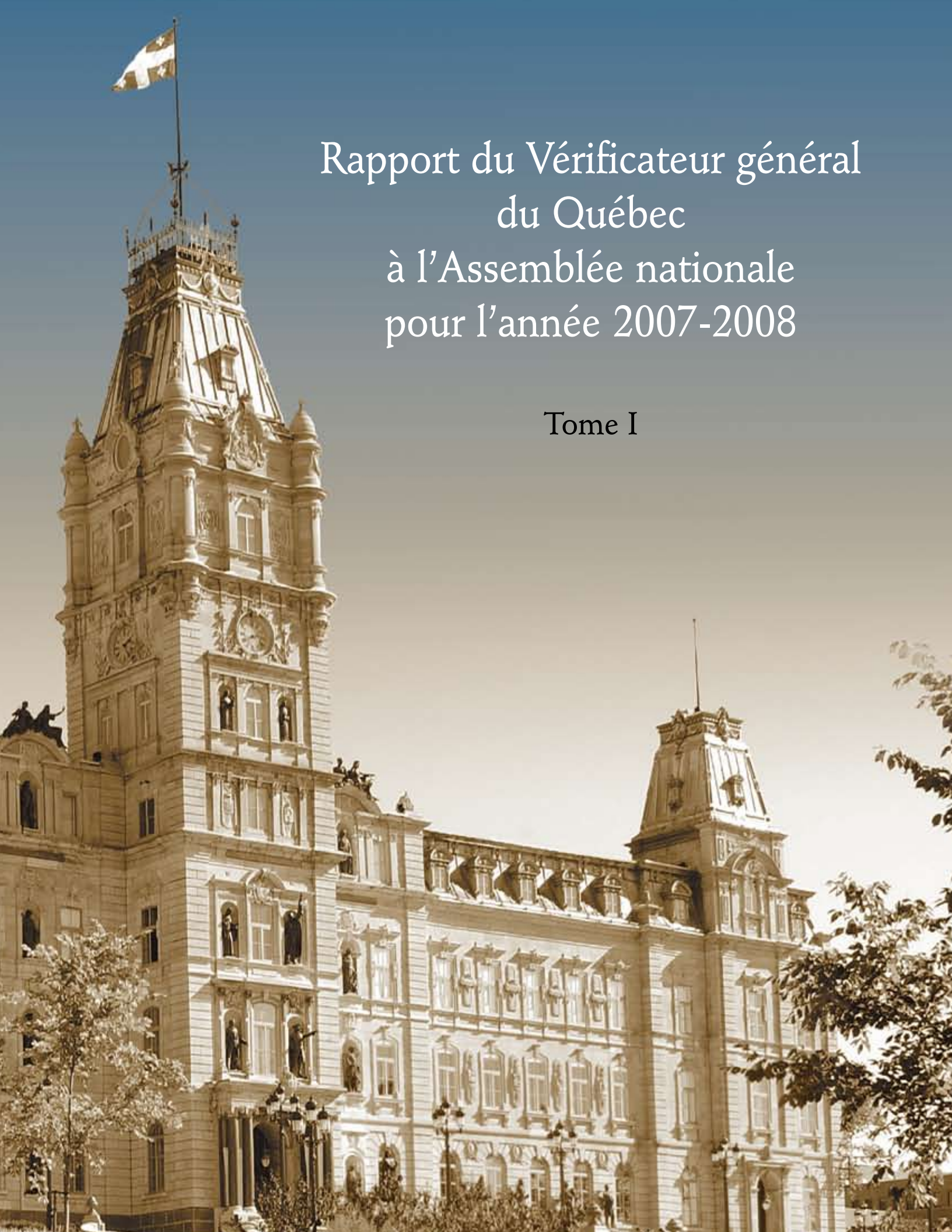


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

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



Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recylé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, novembre 2007

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*.

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

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

Table des matières

		Page
Chapitre 1	**Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance**	**1**
Chapitre 2	**Aide financière aux études**	**9**
Chapitre 3	**Centre de recherche industrielle du Québec : rapport de conformité**	**53**
Chapitre 4	**Gouvernance dans les agences et les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux**	**81**
Chapitre 5	**Saines pratiques de gestion signalées dans les rapports de vérification de l'optimisation des ressources (2004 à 2007)**	**123**
Chapitre 6	**Certification de l'information financière**	**165**
	6.1 Introduction	**167**
	6.2 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	**169**
	6.3 Commission de la construction du Québec	**171**
	6.4 La Financière agricole du Québec et le Fonds d'assurance-récolte	**172**
Annexe A	**Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de la Société nationale du cheval de course**	**173**
Annexe B	**Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière sur la vente du placement d'Hydro-Québec dans Meiya Power Company Limited**	**207**
Annexe C	**Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant l'utilisation des fonds publics par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec**	**229**
Annexe D	**Extraits des rapports de la Commission de l'administration publique**	**251**

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**1.1**
Actions relatives au développement durable	**1.4**
Réforme de la comptabilité gouvernementale	**1.12**
Modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général*	**1.16**
Saines pratiques de gestion	**1.20**
Conclusion	**1.27**

Abréviations et sigles

PCGR	Principes comptables généralement reconnus
VGQ	Vérificateur général du Québec
VOR	Vérification de l'optimisation des ressources

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel 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. Ce document est désormais livré en trois tomes dont l'un, publié en décembre, sera consacré aux activités du commissaire au développement durable.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.

Actions relatives au développement durable

1.4 La *Loi sur le développement durable* est entrée en vigueur en avril 2006. Au même moment, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de prévoir la nomination d'un commissaire au développement durable. Ainsi, le législateur a fait en sorte que celui-ci se joigne à mon effectif et que la vérification de la mise en œuvre du développement durable fasse partie intégrante de mon mandat.

1.5 Le nouveau et premier commissaire exerce ses fonctions depuis janvier 2007. Cette date marque l'aboutissement d'un processus de sélection incluant un appel public de candidatures et une évaluation de tous les dossiers reçus par un comité externe formé d'experts issus de différents secteurs d'activité pertinents. Je tiens à rappeler que, dans mon *Plan stratégique 2006-2009*, je me suis engagé à déposer un plan d'action en vue d'organiser les activités du commissaire dans l'année suivant sa nomination.

1.6 Par ailleurs, la *Loi sur le développement durable* précise, dès son premier article, que la situation actuelle nécessite « un virage face aux modes de développement non viable ». Elle exige que les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement préparent à leur tour un plan d'action pour la mise en œuvre du développement durable. Même si le Vérificateur général du Québec n'est pas assujetti à cette exigence, je reconnais l'importance pour une institution comme celle que je dirige de faire preuve d'exemplarité. J'énonce donc ici les grandes lignes de mon propre plan d'action en la matière, qui viendra se greffer à mon plan stratégique actuel.

1.7 La *Loi sur le développement durable* renferme 16 principes qui permettent d'intégrer la recherche d'un développement durable dans les différentes sphères d'intervention gouvernementale. Il m'apparaît essentiel que mes collaborateurs et moi-même les considérions dans la conduite de nos travaux de vérification et dans nos autres activités.

1.8 L'objectif général qui constituera l'assise de ce plan d'action est que chacun des membres de mon organisation comprenne la portée de la loi susmentionnée, s'approprie les principes y afférents et puisse les utiliser adéquatement de manière à orienter autant les activités de vérification que celles d'autre nature.

1.9 Mon mandat suppose que mes travaux de vérification aident les parlementaires à apprécier la qualité de la gestion exercée par les entités gouvernementales quant aux fonds et autres biens publics dont elles disposent, et ce, pour tout ce qui touche au développement de la société. Dans cette optique, la concrétisation de mon plan d'action permettra à mon effectif de posséder toute l'expertise voulue pour s'assurer de la prise en compte, par les entités vérifiées, des principes figurant dans la loi. Elle amènera également le personnel effectuant mes missions à mieux cerner les problématiques liées au développement durable, une grande part de ces missions portant en effet sur des activités de développement menées par les gestionnaires de l'État. Les efforts qui seront collectivement investis à cet égard pourront influer sur le choix de mes futures missions ainsi que sur les objectifs de vérification et les critères d'évaluation à la base des conclusions formulées dans mes rapports.

1.10 D'autre part, le Vérificateur général constitue lui-même une composante du développement au sein de la société. Il est essentiel que le plan d'action dont il se dotera contribue au suivi et, s'il y a lieu, à l'amélioration de la gestion de son propre développement.

1.11 Je veux que ce plan d'action appuie mon organisation pour qu'elle opère avec succès ce virage nécessaire, en plus de favoriser le caractère viable de ses activités. J'ai donc demandé au commissaire au développement durable d'élaborer le plan regroupant les mesures qui seront prises par le Vérificateur général pour atteindre l'objectif que je viens d'exposer et d'accompagner les membres de l'organisation dans sa mise en œuvre. Ce plan sera publié dans son premier rapport, lequel sera déposé à l'Assemblée nationale en décembre prochain.

Réforme de la comptabilité gouvernementale

1.12 Depuis 2004, année de ma nomination à titre de vérificateur général, j'invite assidûment le gouvernement du Québec à adopter les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada destinés au secteur public afin de dresser ses états financiers annuels, à l'instar des autres provinces. L'application de ces principes vise à assurer l'objectivité et la comparabilité de l'information présentée. Au terme de ma vérification relative à l'année financière terminée le 31 mars 2006, j'affirmais qu'une approche plus rigoureuse et indépendante était nécessaire quant à cette reddition de comptes. Mes propos étaient notamment motivés par le caractère peu significatif du solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

1.13 Au printemps 2007, dans la foulée du dépôt du budget pour 2007-2008, la ministre responsable a manifesté son intention d'ajuster les conventions comptables actuelles à celles applicables aux administrations publiques du Canada. Elle a aussi annoncé que les commissions scolaires, les cégeps et les hôpitaux seront intégrés dans le périmètre comptable du gouvernement. À cet égard, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et de mon personnel a été créé afin de proposer une réforme majeure en matière de comptabilité ; la dernière réforme d'envergure a eu lieu en 1998-1999.

1.14 Le mandat du groupe de travail est de déterminer les modifications qui sont nécessaires pour que les conventions comptables du gouvernement soient conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public. Il devrait en outre examiner les implications de ces modifications sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ainsi que la *Loi instituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*. La mise en œuvre de ces lois repose en effet sur l'information financière produite en fonction des conventions comptables servant à préparer les Comptes publics.

1.15 Mes représentants participent activement aux travaux du groupe. Leur action concorde avec l'un des objectifs stratégiques que je poursuis, soit de « renseigner adéquatement les parlementaires sur les états financiers vérifiés du gouvernement ou les autres documents de nature financière ». Les conclusions de cette équipe réunissant les compétences de plusieurs experts seront rendues publiques au plus tard en janvier 2008.

Modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général*

1.16 Le Vérificateur général du Québec (VGQ) vérifie tous les états financiers des agences de la santé et des services sociaux depuis un certain nombre d'années. Il ne vérifie cependant aucun des états financiers produits par les établissements appartenant au réseau de la santé et des services sociaux et à celui de l'éducation, comme les commissions scolaires et les centres hospitaliers. Il m'apparaît nécessaire de pouvoir vérifier l'information financière publiée à la fois par ces agences et ces établissements. Néanmoins, cela ne requiert pas que je doive le faire annuellement pour chaque entité.

1.17 Il est pertinent que le législateur me permette de vérifier les états financiers de toutes les entités (agences ou établissements) de ces deux réseaux notamment pour les raisons suivantes :

- Le VGQ connaîtra mieux les systèmes financiers de ces entités, leurs opérations et leur gouvernance, ce qui améliorera les travaux de vérification de l'optimisation des ressources qu'il y mènera. Il convient de souligner que ces organisations génèrent plus de la moitié des dépenses publiques à l'échelle du Québec.
- Dans le contexte de l'intégration de ces entités dans le périmètre comptable du gouvernement, mes travaux de nature financière auprès de certaines entités faciliteront indéniablement ceux ayant trait à cette vaste consolidation.
- Procédant de manière discrétionnaire, le VGQ optera pour des vérifications rotatives, une approche qui minimisera ses besoins supplémentaires en personnel. De plus, des amendements récents à la *Loi sur le vérificateur général* lui permettent de dégager des ressources susceptibles d'être affectées à ces nouvelles missions.

- Pour ce qui est des établissements en cause, le mode de fonctionnement envisagé, soit la vérification financière sur une base rotative et discrétionnaire par le Vérificateur général, sera similaire à celui de la Colombie-Britannique. Je pourrai m'en inspirer pour déterminer les paramètres des travaux que j'entreprendrai. J'analyserai aussi les pratiques de ceux qui, parmi mes homologues, effectuent la vérification des états financiers élaborés par certains établissements des réseaux. Les provinces concernées sont l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan.

1.18 Les précisions que je viens d'apporter reflètent ma ferme volonté d'améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées par ces secteurs cruciaux de l'administration publique. En conséquence, j'ai remis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois afin d'être à même de décider quels états financiers seront vérifiés par mon personnel et à quelle fréquence les entités feront l'objet de mes interventions. Il va de soi que mes choix seront basés sur l'importance relative de chaque mission par rapport à la surveillance exercée par les députés, eu égard à mes disponibilités financières.

1.19 Au cours des prochains mois, je compte travailler en collaboration avec l'ensemble des parlementaires pour discuter de la question et, si les intéressés sont favorables, faire adopter ces modifications par l'Assemblée nationale.

Saines pratiques de gestion

1.20 La *Loi sur le vérificateur général* me confie, entre autres, la responsabilité de procéder à des vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) auprès des ministères, des organismes publics, des organismes du gouvernement et des bénéficiaires de subventions gouvernementales. Mes travaux visent à mettre en évidence, le cas échéant, les mesures prises par les entités pour gérer leurs ressources avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.

1.21 Dans le chapitre 5 de ce tome, je me suis donné comme objectif de relever les saines pratiques de gestion signalées dans 19 des rapports de VOR que j'ai déposés à l'Assemblée nationale entre le 1er avril 2004 et le 31 mars 2007. Ces pratiques sont des façons de faire adéquates mises en œuvre par une ou plusieurs entités au regard d'un critère d'évaluation précis.

1.22 Selon les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, je dois fournir une conclusion sur le ou les objectifs propres à chaque mission de vérification. Pour ce faire, je recueille les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement ma conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que je juge valables dans les circonstances. Ces critères sont généralement inspirés des principes reconnus de saine gestion et renvoient de ce fait aux bonnes pratiques en usage dans le secteur.

1.23 Mes rapports de VOR mettent généralement l'accent sur les déficiences et contiennent des recommandations ayant pour objet de corriger les lacunes soulevées. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les dirigeants des entités sur les améliorations à apporter à la gestion publique.

1.24 Par ailleurs, j'estime important de faire la promotion des principes et des méthodes caractérisant une gestion saine et rigoureuse. Il s'agit d'un moyen efficace pour accroître la performance à tous les niveaux de l'Administration.

1.25 Le chapitre consacré aux saines pratiques observées dans le cadre de mes missions de VOR pourra, je l'espère, favoriser leur diffusion : les parties prenantes disposeront désormais d'une précieuse banque de renseignements à exploiter. Le répertoire ainsi créé contribuera à l'application de ces pratiques, car les entités gouvernementales pourront notamment communiquer entre elles afin de partager leur expérience respective.

1.26 En montrant une facette moins connue de mon approche de vérification, je veux confirmer ma volonté de formuler des remarques positives lorsque les résultats vont en ce sens.

Conclusion

1.27 Je réitère mon engagement à favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec. Pour bien remplir mon mandat, je demeurerai à l'affût des risques auxquels sont exposées les entités et je m'attarderai davantage à l'économie en matière d'acquisition et d'utilisation des ressources.

1.28 Je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

CHAPITRE 2

Aide financière aux études

Entité vérifiée :

- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **2.1**
Recommandations **2.9**
Vue d'ensemble **2.10**
Objectif et portée de notre vérification **2.29**
Résultats de notre vérification
- Attribution de l'aide **2.32**
  - Analyse de risques **2.33**
  - Traitement de l'aide **2.36**
  - Établissements d'enseignement **2.40**
  - Aide financière versée **2.43**
- Gestion des prêts **2.52**
  - Analyse de risques **2.55**
  - Participation des institutions financières **2.57**
  - Gestion des réclamations **2.59**
  - Recouvrement des créances dues au ministère **2.73**
- Services à la clientèle étudiante **2.90**
- Coûts de gestion de l'Aide financière aux études **2.96**
- Développement du système informatique **2.100**
- Reddition de comptes **2.107**
- Comparaison avec d'autres provinces **2.114**

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Statistiques sur l'aide financière aux études
Annexe 3 – Éléments de comparaison avec d'autres provinces

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

AFE	Aide financière aux études
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
N.-B.	Nouveau-Brunswick

Faits saillants

Équipe :
Alain Fortin
Directeur de vérification
Amélie Côté-Tremblay
Lise Germain
Sarah Leclerc
Sophie Lenneville

2.1 L'Aide financière aux études (AFE), unité autonome de service qui relève du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), a pour mission de favoriser l'accès aux études en offrant un régime d'aide financière adapté aux besoins de la population étudiante.

2.2 Pour ce faire, elle assume principalement la gestion du Programme de prêts et bourses, que ce soit pour les études secondaires en formation professionnelle à temps plein ou pour les études postsecondaires à temps plein. Pour l'année d'attribution 2005-2006, l'AFE a accordé, en vertu de ce programme, 798 millions de dollars en aide financière, dont 496 millions en prêts et 302 millions en bourses.

2.3 Nos travaux avaient pour but de nous assurer que le ministère gère le régime d'aide financière aux études de manière économique et efficiente et qu'il rend compte de sa performance. Nous avons également comparé des éléments du programme d'aide financière aux études du Québec à ceux figurant dans les programmes d'autres provinces.

2.4 Nous avons relevé des éléments positifs dans la gestion du régime d'aide financière aux études. Ainsi, pour l'essentiel, l'AFE attribue l'aide conformément à la réglementation. Les critères d'admissibilité sont remplis, le montant reconnu à titre de dépenses admises de l'étudiant est calculé conformément aux règles et selon les renseignements fournis par les établissements d'enseignement. La contribution de l'étudiant ou de l'étudiante et celle de ses parents ou de son conjoint ou de sa conjointe sont également déterminées selon les paramètres établis. L'aide est versée au moment opportun.

2.5 De plus, l'AFE s'assure de l'exactitude du montant réclamé par les institutions financières avant de donner suite à une réclamation. Par ailleurs, les étudiants sont globalement satisfaits des services offerts par l'AFE et apprécient particulièrement ceux qui sont disponibles sur Internet. Ils souhaiteraient néanmoins avoir une plus grande accessibilité au service d'appel personnalisé.

2.6 Cependant, notre vérification a démontré que, pour ce qui est de certains éléments, présentés ci-après, le régime d'aide financière aux études n'a pas toujours été géré de manière économique et efficiente et que la reddition de comptes à son égard est perfectible.

2.7 Nous avons notamment relevé les faits suivants :

- Les bénéficiaires ont reçu, principalement sous forme de prêts, 53 millions de dollars en versements excédentaires en 2005-2006. Selon la situation, les sommes demeureront dans les prêts étudiants ou pourront être récupérées par l'AFE. D'après notre évaluation, cela implique des coûts d'intérêt pour 2006-2007 d'environ un million de dollars et des pertes éventuelles sur créances douteuses de près de 3,9 millions ;
- L'AFE n'a fait aucune vérification des renseignements fournis par les établissements d'enseignement malgré l'impact de ces données sur les montants d'aide attribués ;
- Quatre des cinq institutions financières participantes, dont celle ayant le volume de prêts étudiants le plus important, n'ont pas signé d'entente de collaboration avec l'AFE.

Il y a des imprécisions quant au travail qu'elles doivent accomplir, ce qui ne favorise pas une saine gestion des réclamations ;

- Certaines pratiques reconnues en matière de recouvrement ne sont pas utilisées de façon optimale ;
- L'entente de gestion signée entre l'AFE et le MELS n'a pas été mise à jour depuis 2002 et le dernier plan d'action annuel que l'AFE a rendu public est celui de 2003-2004. De plus, la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel 2005-2006 est susceptible d'améliorations.

2.8 Par ailleurs, notre comparaison du programme d'aide québécois à celui d'autres provinces (Colombie-Britannique, Ontario, Nouveau-Brunswick) nous a permis de constater que l'endettement moyen des étudiants à la fin des études à l'égard des gouvernements est moins élevé au Québec, les bourses y étant plus fréquentes. Nous avons également noté ce qui suit :

- Les programmes sont tous basés sur les besoins financiers des étudiants ;
- Le montant annuel maximal du prêt est moindre au Québec ;
- Le montant annuel maximal de la bourse est supérieur au Québec ;
- La contribution requise de l'étudiant dans les trois autres provinces prend en compte certains actifs, tels que la voiture et les soldes bancaires ;
- La contribution requise des parents est plus élevée au Québec, pour un revenu équivalent, que dans les autres provinces ;
- Les frais de subsistance reconnus par la province pour le calcul de l'aide sont moins élevés au Québec ;
- Les droits de scolarité et les frais obligatoires sont moins élevés au Québec.

Recommandations

2.9 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(2.35) Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts relatifs à la mise en application de son plan d'action portant sur le traitement des demandes d'aide.

(2.39) Nous avons recommandé au ministère de mettre en place des contrôles pour s'assurer que les prêts attribués pour l'achat de matériel informatique servent à cette fin.

(2.42) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les établissements d'enseignement s'acquittent adéquatement de leurs responsabilités quant à la vérification et à la confirmation des renseignements scolaires requis au sujet des étudiants.

(2.51) Nous avons recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires afin de réduire les coûts liés aux versements d'aide excédentaires.

(2.56) Nous avons recommandé au ministère de réaliser une analyse de risques en matière de gestion des prêts.

(2.58) Nous avons recommandé au ministère d'évaluer les coûts et les bénéfices reliés à la participation des institutions financières au Programme de prêts et bourses.

(2.64) Nous avons recommandé au ministère de préciser aux institutions financières le travail de recouvrement qu'il attend d'elles et de s'assurer de sa qualité.

(2.68) Nous avons recommandé au ministère de préciser aux institutions financières les échéances quant à la transmission des réclamations.

(2.72) Nous avons recommandé au ministère de revoir la pratique qui consiste à verser des intérêts aux institutions financières alors qu'elles ont déjà les sommes en leur possession.

(2.77) Nous avons recommandé au ministère de gérer plus efficacement la prescription des dettes étudiantes.

(2.80) Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts afin de s'assurer que la capacité de payer de l'ex-étudiant est prise en compte lorsqu'il convient d'une entente de remboursement avec celui-ci.

(2.83) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les balises concernant les délais d'intervention sont respectées.

(2.87) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que l'information de gestion dont il dispose est fiable et suffisante.

(2.89) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les institutions financières renseignent les bureaux de crédit sur les prêts étudiants lorsque l'autorisation à cet égard a été signée.

(2.95) Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts afin d'améliorer la performance de son service téléphonique.

(2.113) Nous avons recommandé au ministère de mettre à jour son entente de gestion, de s'assurer que l'Aide financière aux études respecte les engagements contenus dans celle-ci et qu'elle améliore sa reddition de comptes.

Vue d'ensemble

Historique

2.10 Première loi québécoise en la matière, la *Loi sur les prêts et bourses aux étudiants* est adoptée en 1966. En vertu de celle-ci, l'aide est d'abord accordée sous forme de prêt obtenu dans une institution financière et, le cas échéant, en partie sous forme de bourse.

2.11 Une refonte de la loi a lieu en 1974 et certains principes fondamentaux toujours en vigueur aujourd'hui sont alors affirmés :

- Aucune personne ne doit se voir interdire l'accès aux études supérieures en raison de l'insuffisance de ses ressources financières ;
- L'étudiante ou l'étudiant et, s'il y a lieu, ses parents, sa répondante ou son répondant ou sa conjointe ou son conjoint doivent demeurer les premiers responsables du financement de ses études, l'aide gouvernementale revêtant un caractère supplétif ;

L'aide gouvernementale a un caractère supplétif.

- L'aide financière doit d'abord être attribuée sous forme de prêt avant d'être disponible sous forme de bourse.

2.12 La *Loi sur les prêts et bourses aux étudiants* est remplacée en 1990 par la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*. Ce changement législatif est accompagné d'une seconde réforme qui vise notamment à inciter les bénéficiaires de l'aide à terminer leur formation dans des délais normaux. Il est ainsi établi que, après un certain nombre de trimestres d'études, l'aide est accordée uniquement sous forme de prêt plutôt que sous forme de prêt et de bourse. Des limites quant à l'endettement sont également fixées.

2.13 En 1997, la Direction de l'aide financière aux étudiants devient une unité autonome de service ; cette dernière, qui relève du MELS, s'appellera dorénavant l'Aide financière aux études. On adopte également la *Loi sur l'aide financière aux études* ; celle-ci remplace la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*.

2.14 En 2004, une troisième réforme visant une meilleure adéquation du régime à la réalité de la population étudiante conduit à l'adoption d'un projet de loi qui modifie la *Loi sur l'aide financière aux études*. Les nouvelles règles d'attribution permettent à l'étudiant de connaître, lors du traitement de sa demande, l'évaluation[1] du montant d'aide accordé à titre de prêt et de bourse. De plus, la somme est déposée directement dans son compte bancaire : le versement sera mensuel si, selon l'évaluation, l'étudiant a droit à un prêt et à une bourse ou au début de chaque session si, selon l'évaluation, il n'a droit qu'à un prêt.

2.15 Par ailleurs, le développement d'un nouveau système informatique permettant des échanges électroniques entre l'AFE et ses partenaires débute en 2001.

Mission et programmes

2.16 L'AFE a pour mission de favoriser l'accès aux études en offrant un régime d'aide financière adapté aux besoins de la population étudiante. Elle doit s'assurer que chaque personne qui fait une demande d'aide bénéficie des avantages auxquels lui donnent droit la *Loi sur l'aide financière aux études* et son règlement d'application.

2.17 Pour ce faire, elle assume principalement la gestion du Programme de prêts et bourses, que ce soit pour les études secondaires en formation professionnelle à temps plein ou pour les études postsecondaires à temps plein. Elle gère également des programmes complémentaires qui répondent à des besoins précis, tels que le Programme d'allocation pour les besoins particuliers qui s'adresse aux personnes atteintes d'une déficience fonctionnelle majeure ou d'une autre déficience reconnue et le Programme de prêts pour les études à temps partiel.

1. Il s'agit d'une estimation basée sur l'information transmise par l'étudiant au moment de sa demande.

2.18 Le tableau 1 présente un portrait de l'aide financière consentie par l'AFE au cours de l'année d'attribution[2] 2005-2006 en vertu du Programme de prêts et bourses. Le total de l'aide accordée a été de 798,3 millions de dollars. D'autres statistiques sur l'aide financière se trouvent à l'annexe 2.

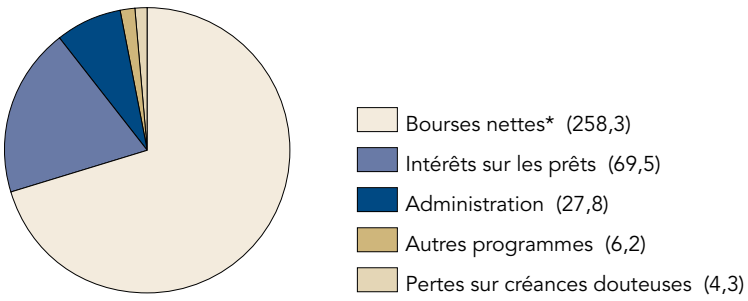
Tableau 1
Aide financière accordée en vertu du Programme de prêts et bourses (année d'attribution 2005-2006)

Nombre de demandes	156 168
Nombre de bénéficiaires	132 854
Prêts (en millions de dollars)	495,7
Bourses (en millions de dollars)	302,6
Total de l'aide accordée (en millions de dollars)	**798,3**

Source : MELS.

2.19 Les principaux coûts engagés par l'AFE, chaque année, sont les bourses qu'elle attribue, les intérêts qu'elle paye sur les prêts étudiants pendant qu'ils sont aux études, les pertes sur mauvaises créances (puisque le ministère se porte garant des prêts) et ses frais d'administration. Le graphique 1 montre les différents coûts engagés par l'AFE, qui totalisent 366,1 millions de dollars, pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

Graphique 1
Coûts engagés par l'AFE pour l'année financière 2006-2007 (en millions de dollars)



* L'AFE a accordé 348,9 millions de dollars de bourses, dont 90,6 millions ont été versés par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. L'entente avec cette dernière prévoit que les sommes non versées une année peuvent être utilisées l'année suivante.

Source : MELS.

Programme de prêts et bourses

2.20 Pour ce qui est du Programme de prêts et bourses, les principales activités de l'AFE sont l'attribution de l'aide et la gestion des prêts.

2. L'année d'attribution s'étend du 1er septembre au 31 août de l'année suivante.

2.21 Le calcul est un élément important de l'attribution de l'aide. Il est effectué lors du traitement de la demande d'aide et peut varier si la situation de l'étudiant change. L'aide est établie en fonction des besoins financiers de celui-ci. Pour ce faire, l'AFE détermine le montant des dépenses admises telles que les droits de scolarité et les frais de subsistance. Elle soustrait ensuite une contribution basée sur les revenus de l'étudiant[3] et, s'il y a lieu, sur celui d'un tiers (parents ou conjoint). Elle tient également compte du nombre de mois pendant lesquels la personne sera aux études.

L'aide est établie en fonction des besoins financiers.

2.22 L'aide accordée pour répondre aux besoins financiers d'un étudiant, soit le montant estimatif du prêt et de la bourse, prend d'abord la forme d'un prêt. Si les besoins financiers s'avèrent inférieurs au montant maximal du prêt annuel, l'AFE effectue un autre calcul en deux ou trois étapes visant à augmenter les chances de l'étudiant d'obtenir un prêt ou d'en avoir un plus élevé. En 2005-2006, 65,2 millions ont été accordés en prêt au moyen de ce calcul. À cette aide peut s'ajouter un prêt pour l'achat de matériel informatique. L'étudiant peut faire la demande d'un tel prêt une seule fois dans sa vie. Le montant est fixé à 2 000 dollars. Si un ordinateur portable est obligatoire pour le programme d'étude, il est alors de 3 000 dollars.

2.23 Une fois le montant d'aide déterminé, des versements sous forme de prêt sont faits par une institution financière directement dans le compte de l'étudiant. Vers la fin de l'année d'attribution, l'AFE effectue une vérification des revenus de l'étudiant auprès de Revenu Québec, détermine le montant définitif de la bourse à laquelle il a droit, le cas échéant, et rembourse cette somme à l'institution financière.[4] Le montant de la bourse correspond à l'écart entre les besoins financiers et le montant maximal du prêt annuel.

2.24 Pendant toute la durée des études, le ministère se charge des intérêts sur les prêts contractés par l'étudiant dans le cadre du Programme de prêts et bourses. Toutefois, dès la fin de ses études ou en cas d'abandon, la personne doit prendre en charge les intérêts et conclure une entente avec son institution financière pour rembourser les sommes dues.

2.25 Lorsqu'un étudiant ne rembourse pas son institution financière, celle-ci peut faire une réclamation au ministère puisqu'il garantit les prêts. Le ministère devient alors le créancier du prêt et doit recouvrer les sommes dues.

2.26 Au 31 mars 2006, le solde des prêts sous la responsabilité des institutions financières était de 3,1 milliards de dollars alors que le total des créances dues au ministère était de 908 millions.

Les prêts étudiants totalisent 4 milliards de dollars.

Partenariat

2.27 L'AFE travaille en partenariat avec quelque 300 bureaux d'aide financière d'établissements d'enseignement secondaire, collégial ou universitaire. Les modalités de cette collaboration sont définies dans une entente qui prévoit que le rôle de ces acteurs est entre autres d'informer, de soutenir et d'assister les étudiants.

3. L'AFE prend en compte les revenus gagnés entre le 1er janvier et le 31 décembre. Ainsi, pour l'année d'attribution 2005-2006, ce sont les revenus de l'année civile 2005 qui ont été utilisés.
4. Pour certains étudiants, le montant de la bourse est déterminé avant la vérification auprès de Revenu Québec, notamment lorsque ceux-ci terminent leurs études en décembre et décident de rembourser leur prêt sans délai. La vérification est faite ultérieurement.

2.28 Pour la gestion des prêts, l'AFE bénéficie du concours des institutions financières qui participent au Programme de prêts et bourses. Elles doivent notamment conclure une convention de prêt avec l'étudiant en vue d'assurer les versements d'aide et de recouvrer les prêts consentis dans le cadre du régime.

Objectif et portée de notre vérification

2.29 Nos travaux avaient pour but de nous assurer que le ministère gère le régime d'aide financière aux études de manière économique et efficiente et qu'il rend compte de sa performance. Plus précisément, nous avons examiné la gestion du Programme de prêts et bourses pour les études secondaires en formation professionnelle à temps plein et pour les études postsecondaires à temps plein puisqu'il s'agit du principal programme de l'AFE. Notre objectif de vérification et nos critères d'évaluation sont exposés à l'annexe 1.

2.30 Nous avons analysé 130 dossiers pour lesquels une aide avait été consentie dont 100 dans le cadre de notre vérification financière portant sur l'entente conclue avec la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Nous avons également examiné 30 dossiers de réclamations présentées par les institutions financières, 30 dossiers pour lesquels des sommes sont en cours de recouvrement par l'AFE et 30 autres pour lesquels la dette a été annulée, étant donné qu'elle n'avait pu être recouvrée. Nous avons également comparé des éléments du programme d'aide financière aux études du Québec à ceux des programmes d'autres provinces et réalisé des simulations pour faire ressortir les différences entre les provinces quant à l'aide attribuée.

2.31 Nous nous sommes surtout attardés aux activités menées entre avril 2005 et août 2006. Toutefois, certains commentaires concernant notamment le recouvrement de prêts et de bourses se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux se sont étendus d'avril 2006 à juin 2007.

Résultats de notre vérification

Attribution de l'aide

2.32 L'AFE a la responsabilité d'attribuer l'aide conformément à la réglementation en vigueur. À cette fin, elle analyse la demande de l'étudiant afin de s'assurer qu'il est admissible au Programme de prêts et bourses et de déterminer le montant auquel il a droit. Les versements sont effectués à la suite de la confirmation par l'établissement d'enseignement que l'étudiant est toujours inscrit aux études à temps plein. En cours d'année, le montant d'aide sera revu si des changements surviennent dans la situation ou les revenus du bénéficiaire.

Analyse de risques

2.33 Étant donné que l'attribution de l'aide comporte plusieurs étapes et implique des sommes importantes, il est utile de cerner les principaux risques associés aux activités en la matière. De même, il est opportun de recenser les procédures de contrôle existantes ou d'en mettre en place de nouvelles afin de minimiser ces risques et, par conséquent, de favoriser une gestion économique et efficiente.

2.34 En mai 2006, l'AFE a conçu une analyse de risques portant sur les principales activités liées à l'attribution de l'aide. Elle a également élaboré un plan d'action visant l'amélioration des procédures en place. Bien que certaines mesures dudit plan soient implantées, elle accuse un retard par rapport à l'échéancier prévu pour la majorité d'entre elles. C'est notamment le cas des mesures qui ont trait à l'établissement de règles internes d'autorisation à différentes étapes du processus et à l'élaboration d'une procédure d'assurance qualité pour s'assurer que, quant à l'aide établie, l'AFE respecte les règles au début de chaque année d'attribution.

2.35 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts relatifs à la mise en application de son plan d'action portant sur le traitement des demandes d'aide.

Traitement de l'aide

2.36 Afin d'évaluer dans quelle mesure l'AFE accorde les autorisations de prêts et verse les bourses conformément aux conditions énoncées dans la réglementation en vigueur, nous avons analysé 130 dossiers de bénéficiaires d'une aide en 2005-2006.

2.37 Cet examen révèle que, pour tous les dossiers sélectionnés, les critères d'admissibilité ont été remplis, la contribution de l'étudiant ou de l'étudiante et celle de ses parents ou de son conjoint ou de sa conjointe ont été calculées selon les paramètres établis et l'aide a été versée au moment opportun. En outre, le montant des dépenses reconnues à l'étudiant est calculé conformément aux règles et selon les renseignements fournis par les établissements d'enseignement, sauf en ce qui a trait au prêt pour l'achat de matériel informatique.

Pour l'essentiel, l'aide est attribuée conformément à la réglementation.

2.38 À cet égard, les contrôles ne nous ont pas permis de nous assurer du respect de la réglementation. Selon celle-ci, l'étudiant admissible à un prêt peut, sur demande, en obtenir un supplémentaire pour l'achat de matériel informatique. Elle précise également que le matériel doit être acquis dans les deux mois suivant la date à laquelle le prêt est accordé. Toutefois, aucune pièce justificative n'est exigée. Les sommes consacrées annuellement à ce type de prêt s'élèvent à environ 30 millions de dollars. Au printemps 2006, l'AFE a sondé 2 092 personnes sur les 29 266 qui avaient reçu un tel prêt en 2004-2005 ou en 2005-2006. Seulement 53 p. cent d'entre elles ont répondu et 12 p. cent de ces dernières ont admis ne pas s'être procuré le matériel. Malgré ce résultat, l'AFE n'a pas fait de travail supplémentaire. Elle n'a rien réclamé aux étudiants fautifs et elle n'a pas mis en place les contrôles qui lui permettraient de récupérer les sommes versées lorsqu'il n'y a pas d'achat de matériel.

2.39 Nous avons recommandé au ministère de mettre en place des contrôles pour s'assurer que les prêts attribués pour l'achat de matériel informatique servent à cette fin.

Établissements d'enseignement

2.40 L'AFE a signé avec chaque établissement d'enseignement québécois offrant des programmes reconnus aux fins du Programme de prêts et bourses une entente de collaboration. Cette entente indique clairement les rôles et les responsabilités de chacune des parties. Ainsi, l'AFE leur accorde notamment du soutien au moyen d'un site Internet et d'une ligne téléphonique, et elle leur donne de la formation liée à l'exécution de leur mandat. De leur côté, les établissements doivent, entre autres, procéder mensuellement à la vérification et à la confirmation des renseignements scolaires portant sur les étudiants, tel le nombre de crédits auxquels ils sont inscrits.

2.41 L'AFE utilise les renseignements fournis par les établissements d'enseignement pour juger de l'admissibilité des étudiants au Programme de prêts et bourses et leur accorder l'aide financière appropriée. Étant donné l'impact de cette confirmation sur le montant d'aide attribué et versé, il apparaît essentiel que l'AFE s'assure de la qualité des informations fournies. Or, elle n'effectue pas de vérification à cet égard bien que son entente de collaboration le lui permette.

2.42 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les établissements d'enseignement s'acquittent adéquatement de leurs responsabilités quant à la vérification et à la confirmation des renseignements scolaires requis au sujet des étudiants.

Aide financière versée

2.43 Lors du traitement de la demande d'aide, qui s'effectue dans la majorité des cas entre mai et août, l'AFE évalue la portion qui correspond au prêt et, le cas échéant, celle qui équivaut à la bourse. Toutefois, le montant et la nature de l'aide consentie pourront varier si la situation de l'étudiant change en cours d'année. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un établissement souligne qu'il y a un abandon des études. L'aide peut aussi être modifiée lorsque la vérification des revenus de l'étudiant auprès de Revenu Québec fait ressortir un écart par rapport à ceux qu'il a déclarés.

2.44 L'AFE a mis en vigueur des procédures en 2004-2005, lesquelles lui permettent d'apporter, en cours d'année, les ajustements requis au montant d'aide accordé et de minimiser les versements en trop. Ainsi, l'aide aux personnes admissibles à un prêt et à une bourse est versée mensuellement. De même, une confirmation de leurs revenus est exigée de tous les étudiants en octobre et en janvier de l'année d'attribution. Enfin, les versements sont autorisés seulement après que l'établissement d'enseignement a fait parvenir à l'AFE la confirmation des renseignements scolaires sur l'étudiant.

2.45 Certes, il est difficile, voire impossible, de réduire les versements excédentaires à zéro. Toutefois, ils représentent des sommes importantes : ils ont atteint 53 millions de dollars en 2005-2006. Le total de l'aide accordée pour la même année se chiffre à 798,3 millions. Selon la situation, ces versements demeureront dans les prêts des étudiants ou pourront être récupérés par l'AFE.

Versements excédentaires en 2005-2006 : 53 millions.

2.46 La réglementation en vigueur permet à l'étudiant de conserver dans sa dette d'études certaines sommes excédentaires versées sous forme de prêts. C'est notamment le cas lorsque l'aide versée n'excède pas le montant maximal du prêt annuel. Si l'aide versée est plus élevée que ce montant, seul ce qui dépasse 1 000 dollars fait l'objet d'une retenue l'année suivante.

2.47 Pour 2005-2006, sur un total de 53 millions de dollars, 34,1 millions sont demeurés dans la dette d'études des étudiants puisque l'aide versée en trop était inférieure au montant maximal du prêt annuel ou qu'il s'agissait des premiers 1 000 dollars dépassant ce montant. Des versements en trop totalisant 16,6 millions pourront être retenus seulement si, au cours de l'année suivante, l'étudiant bénéficie encore d'un montant d'aide excédant le montant maximal du prêt annuel. Si ce n'est pas le cas, l'aide versée en trop demeurera dans le prêt de l'étudiant. Les 2,3 millions restants ont trait à des bourses versées en trop par l'AFE ; celles-ci feront l'objet de mesures de recouvrement.

Versements excédentaires : coûts importants pour le ministère.

2.48 Les versements excédentaires représentent des coûts importants pour le ministère puisqu'il doit en assumer les intérêts tant que l'étudiant poursuit ses études. Ces intérêts s'ajoutent aux coûts annuels que doit supporter l'AFE. Le ministère doit également couvrir des pertes éventuelles sur certaines des sommes versées, car il garantit les prêts. Selon notre évaluation, il devra débourser environ un million de dollars d'intérêts en 2006-2007 pour les versements excédentaires de 2005-2006. De plus, les pertes sur créances relatives à ces versements représentent près de 3,9 millions.

2.49 L'AFE a déterminé que, parmi les versements excédentaires, 33,6 millions de dollars (soit 63,4 p. cent) sont attribuables au fait que les revenus que les étudiants lui ont déclarés sont moins élevés que ceux transmis à Revenu Québec. Un tel résultat est surprenant dans le contexte où une confirmation de ses revenus est exigée de l'étudiant en octobre et en janvier. D'autre part, l'AFE n'a pas analysé l'information qui lui aurait permis d'expliquer pourquoi les 19,4 millions restants ont été versés en trop.

2.50 Notons que l'AFE a le pouvoir d'imposer une amende pouvant aller jusqu'à 1 500 dollars à un étudiant qui produit une déclaration mensongère. L'AFE peut également le rendre inadmissible à l'aide financière aux études pour une période de deux ans. Bien que le versement de l'aide excédentaire soit en majeure partie attribuable aux déclarations de revenus erronées et que l'AFE dispose de moyens coercitifs, elle n'a jamais tenté de cibler, parmi celles qui étaient erronées, les déclarations mensongères. En fait, elle n'a pas défini ce qu'elle considère comme une déclaration de revenus mensongère. En Ontario, un écart important entre le revenu déclaré à l'Agence de revenu du Canada et celui indiqué dans la demande a pour effet de rendre une personne inadmissible pour cinq ans. En 2005-2006, environ 2 400 étudiants de cette province se sont vu refuser l'accessibilité au programme en raison d'une sous-évaluation de leurs revenus ou d'une information mensongère.

2.51 Nous avons recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires afin de réduire les coûts liés aux versements d'aide excédentaires.

Gestion des prêts

2.52 Au 31 mars 2006, les prêts à rembourser aux institutions financières se chiffraient à 3,1 milliards de dollars. Sur ce montant, le ministère avait à payer les intérêts sur 1,3 milliard de dollars puisque les débiteurs poursuivaient leurs études. Quant au 1,8 milliard restant, il était à la charge des débiteurs parce qu'ils n'étudiaient plus.

2.53 L'AFE a évalué que de ces 3,1 milliards de dollars, le ministère devra rembourser 684,6 millions aux institutions financières au cours des neuf prochaines années car il garantit les prêts consentis aux étudiants. En effet, à la fin de ses études, si une personne ne respecte pas les dispositions figurant dans l'entente de remboursement ou si une telle entente n'a pas été négociée, l'institution financière peut faire une réclamation à l'AFE. Si cette dernière l'accepte, le ministère rembourse les pertes de capital et d'intérêts à l'institution financière et devient le créancier du prêt. L'AFE doit alors recouvrer les sommes dues auprès de l'ex-étudiant.

2.54 Au 31 mars 2006, le solde brut des créances à recouvrer par l'AFE auprès d'ex-étudiants était de 908 millions de dollars. Le tableau 2 présente la valeur, pour les trois dernières années, des prêts à rembourser aux institutions financières et des créances dues au ministère.

Tableau 2
Prêts à rembourser aux institutions financières et créances dues au ministère

	Solde au 31 mars (en milliards de dollars)		
	2004	2005	2006
Prêts dont les intérêts sont supportés par le ministère	1,0	1,2	1,3
Prêts dont les intérêts sont à la charge de l'emprunteur	2,0	1,8	1,8
Total	**3,0**	**3,0**	**3,1**
Créances dues au ministère	0,966	0,948	0,908

Source : MELS.

Analyse de risques

2.55 Vu l'importance du solde relatif aux prêts consentis dans le cadre du Programme de prêts et bourses, il apparaît opportun de cibler les prêts qui présentent les plus grands risques, d'évaluer la suffisance des contrôles en place et, s'il y a lieu, de mettre en œuvre des moyens afin d'améliorer le recouvrement. Cependant, nous avons constaté que l'AFE n'a pas préparé à ce jour d'analyse de ce type en ce qui concerne la gestion des prêts.

2.56 Nous avons recommandé au ministère de réaliser une analyse de risques en matière de gestion des prêts.

Participation des institutions financières

2.57 Au Québec, les prêts aux étudiants sont consentis par des institutions financières alors qu'ailleurs au pays, la participation de celles-ci aux programmes d'aide aux études est marginale. L'AFE n'a pas fait d'analyse exhaustive lui donnant la possibilité d'évaluer les coûts et les bénéfices reliés à une telle participation. Pourtant, pareille évaluation lui permettrait de déterminer si ce partenariat est rentable et de connaître l'impact potentiel en cas de retrait des institutions financières. Cette évaluation serait d'autant plus pertinente que quelques institutions financières se sont retirées dernièrement du programme québécois.

Participation des institutions financières : pas d'évaluation des coûts et des bénéfices.

2.58 Nous avons recommandé au ministère d'évaluer les coûts et les bénéfices reliés à la participation des institutions financières au Programme de prêts et bourses.

Gestion des réclamations

2.59 Avant de formuler une réclamation, les institutions financières doivent tenter de recouvrer les sommes prêtées. Selon le *Recueil des règles administratives de la gestion des prêts* de l'AFE, le processus doit se poursuivre jusqu'à ce que le recouvrement ne soit plus possible et que la dette se solde par une perte effective de capital et d'intérêts. Les institutions financières peuvent alors faire une réclamation auprès de l'AFE. Pour l'année financière 2005-2006, l'AFE a traité près de 10 903 réclamations totalisant 95,1 millions de dollars. Elle en a accepté 8 165 ; celles-ci représentent 72,5 millions.

Encadrement du travail

2.60 Une entente claire est la base essentielle de toute relation d'affaires. Malgré l'importance des montants en jeu, l'AFE n'a conclu aucune entente écrite avec l'institution financière ayant le plus gros volume de prêts (58 p. cent). En fait, un seul des cinq établissements qui participent au Programme de prêts et bourses en a signé une. Toutefois, celle-ci ne précise ni les rôles ni les responsabilités de chacune des parties. Une telle situation ne favorise pas une saine gestion des réclamations.

2.61 Bien qu'une seule institution financière ait signé une entente, une pratique s'est cependant établie et des règles administratives encadrent globalement la gestion des prêts. Celles-ci ne sont toutefois pas toujours suffisamment précises et respectées. Par exemple, l'institution doit communiquer des renseignements prouvant qu'elle a fourni les efforts suffisants pour assurer le suivi du dossier de l'emprunteur et recouvrer sa dette. Or, l'AFE ne vérifie pas le travail de recouvrement des institutions financières et elle n'a pas déterminé ce qu'elle entendait par « efforts suffisants ». En outre, notre vérification révèle que, pour 30 p. cent des 30 dossiers de réclamation examinés, l'AFE a accepté le paiement de la réclamation sans qu'une telle preuve ait été fournie.

Recouvrement par les institutions financières : la qualité du travail n'est pas vérifiée.

2.62 L'AFE doit analyser la réclamation avant d'en effectuer le paiement. Selon la situation, elle devra par exemple rechercher les renseignements concernant l'ex-étudiant et communiquer avec celui-ci afin d'obtenir certaines informations. Toutes ces démarches lui occasionnent du travail supplémentaire.

2.63 Pour l'exercice 2005-2006, 2 738 réclamations totalisant 22,6 millions de dollars ont été refusées par l'AFE, soit environ 25 p. cent. Pour ces réclamations, elle considère que les institutions financières doivent continuer à gérer les prêts. Le tableau 3 indique les raisons à l'appui du rejet des réclamations. Il ressort de ce tableau que 59 p. cent des réclamations refusées en 2005-2006 l'ont été parce que l'AFE a réussi à convenir avec le débiteur que ce dernier retourne auprès de son institution financière afin de conclure une entente de remboursement. L'AFE ne compilant pas d'information à ce sujet, elle n'est donc pas en mesure de connaître les raisons pour lesquelles les institutions financières n'ont pas conclu d'accord avec les emprunteurs, ce qui a d'ailleurs nécessité son intervention. Selon elle, une explication possible est le fait qu'elle a accès à de l'information supplémentaire, notamment celle disponible à Revenu Québec.

Tableau 3
Réclamations refusées pour l'exercice 2005-2006

Motif	Nombre	Montant (en millions de dollars)	Pourcentage
Entente conclue	1 629	12,5	59
Retour aux études	539	4,5	20
Remboursement différé	553	5,5	20
Autre	17	0,1	1
Total	**2 738**	**22,6**	**100**

Source : MELS.

2.64 Nous avons recommandé au ministère de préciser aux institutions financières le travail de recouvrement qu'il attend d'elles et de s'assurer de sa qualité.

Délais

2.65 Une bonne pratique de recouvrement consiste à traiter rapidement les prêts en défaut de paiement. Plus le temps passe, plus il devient difficile de recouvrer des créances.

2.66 Si l'on excepte le délai de prescription de cinq ans[5], aucune échéance n'a été imposée aux institutions financières pour transmettre une réclamation. L'AFE a mentionné qu'il est selon elle raisonnable qu'elle reçoive dans les six mois une réclamation portant sur un prêt étudiant pour lequel il n'y a eu aucun mouvement de capital. Selon les données cumulées par l'AFE à notre demande, 70 p. cent des réclamations sont reçues après six mois et 38 p. cent après un an. Cette situation est d'autant plus préoccupante que, comme nous l'avons déjà mentionné, l'AFE n'est pas toujours au courant des mesures de recouvrement prises par les institutions financières et doit débourser les intérêts courus.

5. Le délai de prescription correspond à l'extinction du droit d'exiger le remboursement de la dette.

2.67 D'ailleurs, l'AFE a mis en œuvre récemment un outil visant à cibler les dossiers de certains étudiants qui n'ont pas fait de versement depuis six mois. En effet, elle a accès aux mouvements de trésorerie relatifs aux comptes des prêts étudiants accordés par certaines institutions financières. Elle peut de la sorte aviser ces dernières des réclamations potentielles et ainsi limiter les délais.

2.68 Nous avons recommandé au ministère de préciser aux institutions financières les échéances quant à la transmission des réclamations.

Paiement des réclamations

2.69 Une bonne pratique concernant la gestion des prêts consiste à s'assurer de l'exactitude du montant demandé avant de donner suite à une réclamation. L'analyse de 30 dossiers de réclamation nous a démontré que l'AFE s'acquitte adéquatement de cette tâche. En effet, elle exige un état de compte et fait une vérification des intérêts courus requis par l'institution financière avant d'effectuer un paiement.

2.70 Une autre bonne pratique est d'analyser promptement les réclamations afin d'en effectuer le paiement le plus rapidement possible et, ainsi, de diminuer les frais d'intérêts. À cet égard, l'AFE s'est améliorée au cours des dernières années. En effet, au 31 mars 2002, près de 13 500 réclamations étaient en attente, dont 30 p. cent depuis plus de 12 mois. Au 31 mars 2006, un peu moins de 3 900 réclamations attendaient d'être traitées.

Diminution du nombre de dossiers en attente de traitement.

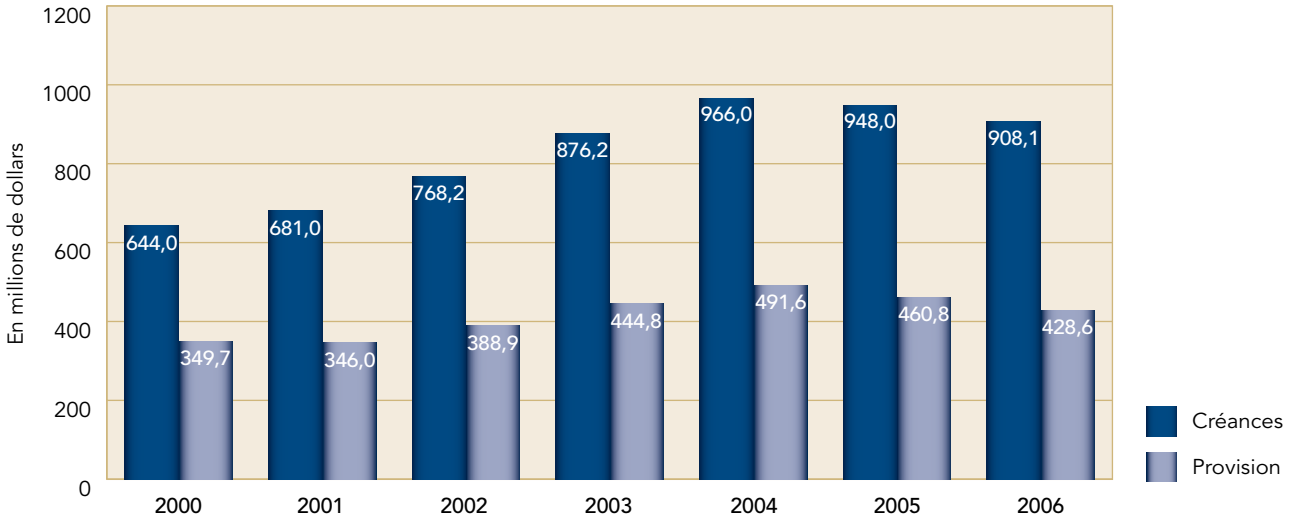
2.71 Par ailleurs, lorsqu'elle paie des réclamations, l'AFE ajoute des intérêts représentant 21 jours, afin de couvrir notamment les délais de poste et de diverses autorisations de paiement. Dans les faits, les institutions financières reçoivent les fonds environ 10 jours après le traitement effectué par l'AFE. Ainsi, celle-ci verse des intérêts équivalant à 11 jours aux institutions financières même si ces dernières ont les fonds en leur possession. En 2005-2006, selon notre estimation, ces paiements représentaient une somme de près de 135 000 dollars.

2.72 Nous avons recommandé au ministère de revoir la pratique qui consiste à verser des intérêts aux institutions financières alors qu'elles ont déjà les sommes en leur possession.

Recouvrement des créances dues au ministère

2.73 Selon l'AFE, le recouvrement des créances dues au ministère est un aspect important de la pérennité du Programme de prêts et bourses en raison des sommes en cause. Le graphique 2 présente, pour les sept derniers exercices, le solde de ces créances et le montant de la provision pour mauvaises créances, soit le montant que le ministère ne pense pas recouvrer.

Graphique 2
Créances dues au ministère et provision pour mauvaises créances (au 31 mars)



Source : MELS.

2.74 Afin de récupérer les sommes dues, l'AFE utilise plusieurs mesures reconnues dans le secteur du recouvrement, dont la compensation gouvernementale. Revenu Québec peut notamment compenser les défauts de paiement d'un ex-étudiant en retenant les remboursements d'impôt sur le revenu du Québec et les remboursements de la taxe de vente du Québec qui lui auraient été versés. L'AFE s'est aussi entendue avec des ministères et des organismes afin d'échanger des renseignements (adresse, revenus, situation sociale) facilitant la conclusion d'ententes avec les débiteurs. De même, elle utilise les services d'une agence de recouvrement pour les personnes vivant à l'extérieur du Québec. De plus, si un débiteur bénéficie à nouveau du programme d'aide, elle peut retenir des sommes sur la bourse attribuée. Le tableau 4 présente les montants récupérés suivant diverses méthodes au cours des trois derniers exercices.

Tableau 4
Encaissements selon divers procédés de recouvrement (en millions de dollars)

Année	Compensation	Entente	Agence de recouvrement	Retenue sur les bourses	Total
2003-2004	20,5	51,8	2,5	4,1	**78,9**
2004-2005	22,3	49,2	3,2	0,5	**75,2**
2005-2006	22,2	47,6	3,3	8,6	**81,7**

Source : MELS.

Prescription de la dette

2.75 La *Loi sur l'aide financière aux études* fixe le délai de prescription de la dette étudiante à cinq ans[6]. Ainsi, si aucun acte tel qu'une reconnaissance de dette, un paiement par le débiteur ou une mise en demeure prescriptive ne vient modifier le cours des choses, la dette est périmée après cinq ans. L'envoi d'une mise en demeure prescriptive à l'étudiant permet à l'AFE de disposer d'un délai supplémentaire de cinq ans pour recouvrer un prêt.

Prescription de la dette : des améliorations à apporter.

2.76 En 2005-2006, l'AFE a annulé des dettes totalisant 46,4 millions de dollars. Lors de nos travaux, nous avons étudié 30 dossiers à ce chapitre afin de nous assurer, notamment, que l'AFE avait bien géré la prescription de la dette. Nous avons constaté que, dans 8 cas, aucune mise en demeure prescriptive n'avait été envoyée ou qu'elle l'avait été trop tard. Une telle situation est en partie attribuable au fait que l'ancien système informatique ne permettait pas toujours de gérer efficacement le suivi de la prescription. Selon le ministère, la mise en place récente du nouveau système informatique rendra plus facile la gestion de la prescription de la dette étudiante.

2.77 Nous avons recommandé au ministère de gérer plus efficacement la prescription des dettes étudiantes.

Respect de la capacité de payer

2.78 Selon la politique établie, l'agent de recouvrement doit prendre en considération la capacité de payer de l'ex-étudiant lorsqu'il convient d'une entente de remboursement. Lors de nos travaux, nous avons analysé 30 dossiers de recouvrement et 30 dossiers annulés afin de nous assurer, notamment, que l'agent tenait compte de la capacité de payer du débiteur. Toutefois, il y avait peu de preuves dans les dossiers de cette prise en compte. En effet, nous y avons rarement trouvé à la fois de l'information sur les revenus du débiteur et une analyse de sa situation financière. Le système informatique alors en place ne facilitait pas la conservation de ce type de données. En outre, l'AFE n'a fixé aucune balise en la matière afin de guider ses agents.

2.79 Le nouveau système informatique permet de colliger l'ensemble de l'information financière sur le débiteur et, ainsi, d'offrir un portrait plus complet de sa solvabilité. De plus, l'AFE a entrepris l'élaboration de balises qui pourront aider les gestionnaires à s'assurer que les ententes sont conclues en fonction de la capacité de payer des ex-étudiants.

2.80 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts afin de s'assurer que la capacité de payer de l'ex-étudiant est prise en compte lorsqu'il convient d'une entente de remboursement avec celui-ci.

Délais d'intervention

2.81 Comme nous l'avons mentionné, plus le temps passe, plus les créances sont difficiles à recouvrer. Il est donc important d'agir rapidement et de mener régulièrement des interventions.

6. Dans plusieurs autres centres de recouvrement du Québec, le délai de prescription est de 10 ans.

2.82 En 2005, l'AFE a précisé plusieurs délais à respecter quant aux interventions de ses agents de recouvrement. Elle a vérifié par la suite un échantillon de dossiers de recouvrement. Les résultats ont montré que certains délais, qui avaient trait à 12 p. cent des 300 dossiers examinés, étaient inacceptables. Ils dépassaient souvent un an. Depuis, l'AFE n'a pas procédé à d'autres vérifications à ce sujet.

2.83 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les balises concernant les délais d'intervention sont respectées.

Information de gestion

2.84 Une information de gestion fiable, pertinente et disponible en temps opportun permet de mieux cibler les interventions et de favoriser un recouvrement efficace.

Pas de portrait fidèle de l'ensemble des créances.

2.85 Pour ce faire, les données doivent être exactes. Or, l'AFE estimait, en 2005, au moment de la vérification d'un échantillon de 300 dossiers de recouvrement, que 32 p. cent d'entre eux étaient mal codifiés. Elle n'est donc pas en mesure de connaître le pourcentage des créances qui correspondent à des débiteurs introuvables ou à des ex-étudiants qui refusent de rembourser, mais qui en ont la capacité financière. Par conséquent, elle ne dispose pas d'un portrait fidèle de l'ensemble des créances.

2.86 Par ailleurs, l'AFE n'évalue pas le coût de revient des dossiers de recouvrement. Cette évaluation lui permettrait pourtant de définir et de documenter les seuils de rentabilité afin d'accomplir certaines actions et d'utiliser les méthodes de recouvrement (téléphone, lettre, mise en demeure, recherche d'information) qui s'avèrent les plus rentables.

2.87 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que l'information de gestion dont il dispose est fiable et suffisante.

Divulgation d'information

2.88 La convention de prêt entre l'institution financière et l'étudiant permet que ce dernier accepte que son institution financière informe les bureaux de crédit[7] de l'existence de son prêt. Pareille acceptation n'est pas obligatoire puisqu'elle ne constitue pas une condition d'admissibilité à l'aide financière. La divulgation du prêt à ces entreprises permet aux prêteurs éventuels d'avoir une image plus juste des passifs de la personne. D'ailleurs, le rapport Montmarquette[8] recommandait qu'une telle information soit fournie afin d'éviter un endettement excessif des étudiants. Dans les cas où l'autorisation a été signée, l'AFE ne sait pas si les bureaux de crédit ont été informés par les institutions financières.

2.89 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les institutions financières renseignent les bureaux de crédit sur les prêts étudiants lorsque l'autorisation à cet égard a été signée.

---

7. Ce sont des entreprises qui s'occupent de réunir, de garder à jour et de rendre disponible l'ensemble de l'information relative à l'état des finances personnelles d'une personne.
8. Il s'agit du rapport intitulé *De la remise de l'aide financière au remboursement : la vigilance et la souplesse sont de rigueur*, qui a été rédigé par le Comité d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études et publié en septembre 1997.

Services à la clientèle étudiante

2.90 L'AFE compte sur le personnel des bureaux d'aide financière des établissements d'enseignement pour conseiller les étudiants et les guider dans leurs démarches. Elle met à leur disposition plusieurs services, notamment un site Internet, une ligne téléphonique interactive et un service d'appel personnalisé. Elle effectue régulièrement des sondages afin de connaître le degré de satisfaction de sa clientèle.

2.91 Selon les sondages, les usagers sont globalement satisfaits des services offerts par l'AFE. Le site Internet est nettement la voie de communication la plus utilisée par les étudiants pour trouver des renseignements généraux et pour obtenir ou transmettre de l'information sur leur dossier. Leur degré de satisfaction est élevé relativement à ce mode de prestation de services.

Internet est la voie de communication la plus utilisée.

2.92 Lorsque les étudiants veulent des explications sur leur dossier, il ressort clairement qu'ils préfèrent de loin attendre et discuter au téléphone directement avec un répondant du service d'appel personnalisé plutôt que d'obtenir les renseignements au moyen du système téléphonique interactif. Les sondages ont aussi révélé que les usagers sont particulièrement insatisfaits du service d'appel personnalisé en raison de la difficulté à joindre les préposés. Comme le montre le tableau 5, le pourcentage d'appels d'étudiants pris en charge demeure peu élevé et le délai moyen associé à ces réponses est de plus de cinq minutes.

Tableau 5
Statistiques sur le service téléphonique personnalisé

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nombre d'appels	814 881	1 212 335	947 226	604 893
Pourcentage d'appels pris en charge	27	12	18	36
Délai moyen d'attente	5 min 40 s	9 min 58 s	8 min 38 s	5 min 31 s

Source : MELS.

2.93 En 2004-2005, l'AFE a instauré une stratégie afin que les étudiants trouvent plus de réponses sur Internet et s'adressent davantage au bureau d'aide financière de leur établissement d'enseignement. De plus, depuis ce temps, le personnel du service d'appel personnalisé est prioritairement affecté, notamment lors des périodes de pointe, à la ligne réservée aux bureaux d'aide financière. Cette mesure vise à favoriser un rendement accru car les appels des bureaux d'aide financière portent souvent sur plusieurs dossiers à la fois.

2.94 Pareille stratégie a contribué à réduire le nombre d'appels et à augmenter le pourcentage d'appels pris en charge tout en réduisant le délai d'attente. Toutefois, étant donné que celui-ci a été de 36 p. cent en 2006-2007, l'AFE doit poursuivre ses efforts, les pourcentages se situant bien en deçà des résultats obtenus par d'autres organismes. Ainsi, selon le rapport annuel de gestion de 2005-2006 de Revenu Québec, son centre d'appels a pris en charge, dans un délai de deux minutes ou moins, 86,4 p. cent des 4,5 millions d'appels

Appels pris en charge : 36 p. cent.

reçus. Quant à la Régie des rentes du Québec, elle indique, dans son rapport annuel de gestion de 2006-2007, que son centre d'appels a répondu à 96 p. cent des appels dans un délai inférieur à trois minutes.

2.95 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts afin d'améliorer la performance de son service téléphonique.

Coûts de gestion de l'Aide financière aux études

2.96 Le tableau 6 montre l'évolution, sur une période de trois ans, des coûts engagés par l'AFE.

Tableau 6
Coûts engagés par l'Aide financière aux études par année financière (en millions de dollars)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bourses totales	215,6	266,2	348,9
Bourses payées par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	(56,1)	(73,5)	(90,6)
Bourses nettes	**159,5**	**192,7**	**258,3**
Intérêts	35,9	85,2*	69,5
Provision pour créances douteuses			
Pertes sur les créances dues au ministère	30,8	30,8	19,9
Pertes sur les prêts gérés par les institutions financières	(8,7)	(18,7)	(15,6)
	22,1	**12,1**	**4,3**
Administration			
Frais	20,0	20,2	19,5
Amortissement du nouveau système informatique	5,7	6,8	8,3
Total	**25,7**	**27,0**	**27,8**
Autres programmes	5,1	4,3	6,2
Dépenses totales	**248,3**	**321,3**	**366,1**

* Cette somme inclut une dépense de 31 millions de dollars pour des ajustements relatifs à des années antérieures.

2.97 D'après ce tableau, les dépenses liées aux bourses ont augmenté de 2004-2005 à 2006-2007. Cela s'explique principalement par une diminution du plafond des prêts, laquelle se traduit par une augmentation des bourses. En effet, après que le ministère a élevé le plafond des prêts en 2004-2005, une entente visant à ramener progressivement le plafond des prêts au niveau qu'il était en 2003-2004 est intervenue avec les fédérations étudiantes. En ce qui concerne les frais d'intérêts, ils ont crû en raison, notamment, de l'augmentation du plafond des prêts en 2004-2005, de l'ajout du prêt pour l'achat de matériel informatique et d'une hausse des taux d'intérêt. À l'égard de la provision pour les prêts gérés par les institutions financières, l'AFE a réalisé des gains pour chaque année financière. Cette situation est causée principalement par une diminution du taux de provision utilisé pour ces prêts ; en effet, ce taux est passé de 13 à 11 p. cent. Si l'on exclut l'amortissement du nouveau système informatique, les frais d'administration sont demeurés stables au fil des années.

2.98 Pour sa part, le tableau 7 donne les frais d'administration se rapportant aux deux principales activités de l'AFE, soit l'attribution de l'aide et la gestion des prêts. De plus, il présente les frais d'administration liés à l'attribution de l'aide par rapport au nombre de bénéficiaires ainsi que les frais d'administration ayant trait à la gestion des prêts par rapport au total des prêts au 31 mars.

Tableau 7
Frais d'administration par rapport au nombre de bénéficiaires et au total des prêts en circulation au 31 mars

	2004-2005	2005-2006	2006-2007*
Frais d'administration (en millions de dollars)			
Attribution de l'aide	13,2	14,6	14,8
Gestion des prêts	12,5	12,4	13,0
Total	**25,7**	**27,0**	**27,8**
Frais d'administration relatifs à l'attribution de l'aide par bénéficiaire (en dollars)	99,30	109,90	109,30
Frais d'administration liés à la gestion des prêts par 100 dollars de prêts en circulation au 31 mars (en dollars)	0,32	0,31	0,32

* Les données concernant le nombre de bénéficiaires pour 2006-2007 sont préliminaires.

2.99 Il ressort de ce tableau les constats suivants :

Les frais d'administration liés à l'attribution ont augmenté de 1,6 million.

- Les frais d'administration liés à l'attribution de l'aide ont progressé de 1,6 million de dollars de 2004-2005 à 2006-2007, soit une augmentation de 12 p. cent. Pour la même période, ces frais sont passés de 99,30 à 109,30 dollars par bénéficiaire, c'est-à-dire une hausse de 10 p. cent. Ces augmentations sont principalement dues à l'accroissement de l'amortissement du nouveau système informatique ;
- Les frais d'administration liés à la gestion des prêts ont peu varié.

Développement du système informatique

2.100 En avril 2001, le Conseil du trésor a approuvé le développement d'un système informatique au coût total de 33,1 millions de dollars, ce qui incluait des frais d'entretien de 4,9 millions couvrant, entre autres, les quatre premières années suivant la fin du projet. L'AFE prévoyait que les travaux seraient terminés en décembre 2003. Ce projet d'envergure touchait l'ensemble des activités de celle-ci, notamment le calcul de l'aide, les versements mensuels au compte bancaire de l'étudiant et la gestion des prêts. Plusieurs modifications législatives et ajouts ont été apportés en cours de réalisation, tels que l'addition d'une aide financière pour les étudiants à temps partiel et d'un prêt pour l'achat de matériel informatique ainsi que l'ajustement de fonctions de sécurité concernant les transactions avec les institutions financières.

2.101 Avant d'entreprendre le projet, l'AFE a effectué une analyse et élaboré un plan de gestion de risques afin de cibler les principaux risques potentiels et d'indiquer les mesures à prendre afin de les réduire. Par la suite, l'AFE a mis des moyens en place, comme un bureau de projet et un manuel sur la façon d'organiser les projets.

2.102 Dans l'estimation des coûts, l'AFE a inclus une somme représentant 10 p. cent des coûts pour tenir compte des dépenses imprévues. Elle n'a cependant pas déterminé dans quelle mesure les risques identifiés dans le plan de gestion se concrétisent malgré les mesures mises en place. Elle n'a pas non plus évalué les répercussions éventuelles de ces risques sur les coûts et les échéances du projet. Outre cela, l'estimation ne comprenait aucune provision pour l'inflation ; or, celle-ci aurait représenté environ un million de dollars en coûts supplémentaires.

2.103 De plus, le plan de gestion de risques n'a pas été mis à jour et ne tient donc pas compte des faits nouveaux. Pourtant, en février 2005, lors d'une autorisation concernant l'attribution de contrats dans le cadre du projet, le Conseil du trésor demandait à l'AFE de concevoir un autre plan et d'en faire vérifier l'exécution par un tiers. L'AFE n'a pas donné spécifiquement suite à cette demande. Elle a cependant fait des gestes visant à atténuer les risques ; ainsi, elle a procédé notamment à la révision des processus de mise en production.

2.104 Par ailleurs, l'AFE a assuré un suivi des coûts, mais celui-ci ne permet pas toujours de chiffrer l'impact de chacune des décisions. En effet, elle n'est pas en mesure d'évaluer le coût de certaines modifications législatives ni d'ajouts apportés en cours de route.

2.105 Le développement du système coûtera finalement 50,5 millions de dollars. Quant à son entretien, l'AFE a prévu 18,6 millions de dollars pour la période de développement et les quatre années suivant cette période. Son implantation a été finalisée en avril 2006.

Le développement du système coûtera 50,5 millions.

2.106 Le projet autorisé prévoyait des bénéfices de 39,9 millions de dollars. L'AFE considère que le projet s'autofinance, mais elle n'a pas mis en place de mécanisme permettant de suivre l'évolution des profits réellement obtenus et de préciser d'où proviennent ces bénéfices.

Reddition de comptes

2.107 Comme nous l'avons dit précédemment, l'AFE constitue une unité autonome de service du MELS depuis 1997. En vertu de ce statut, elle a conclu avec le ministère une entente de gestion qui renferme notamment ses orientations, ses objectifs et ses indicateurs stratégiques. Selon les modalités prévues, elle doit réviser annuellement cette entente et la rendre publique. Elle doit aussi publier chaque année un rapport de gestion ainsi qu'un plan d'action annuel présentant les objectifs, les indicateurs et les cibles établis en fonction de ses orientations stratégiques.

2.108 Nous avons constaté que l'entente de gestion n'a pas été mise à jour depuis 2002 et que le plan d'action 2003-2004 est le dernier à avoir été rendu public. La parution de ces documents en début d'année est pourtant essentielle ; elle permet de comparer les résultats présentés dans le rapport annuel de gestion avec les engagements que l'organisation entend remplir en cours d'année.

2.109 Nous avons examiné la reddition de comptes de l'AFE en analysant son rapport annuel 2005-2006 et celui du ministère pour la même année. Afin de porter un jugement sur cette reddition de comptes, nous avons considéré l'ensemble des engagements publics de l'AFE, tant ceux figurant dans sa dernière entente de gestion que ceux présentés dans le *Plan stratégique 2005-2008* et la *Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens* du ministère.

2.110 Il ressort de notre examen que 11 des 21 indicateurs prévus dans l'entente de gestion 2002-2003 n'ont pas fait l'objet d'une reddition de comptes en 2005-2006 (par exemple, le taux d'abandon des études en raison d'un manque de ressources financières et le coût de revient par activité).

L'information sur la performance est perfectible.

2.111 De plus, la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel 2005-2006 de l'AFE est perfectible. Parmi les 18 indicateurs présentés, 10 portent sur la quantité de services offerts, les délais de livraison et la mise en œuvre de processus mais ils ne renseignent aucunement sur les impacts. Par exemple, l'AFE a mentionné la « date d'adoption et d'implantation des modifications à la *Loi sur l'aide financière aux études* et à son règlement d'application » pour rendre compte de l'objectif « Offrir un régime d'aide financière aux études adapté aux besoins de la population étudiante ». Elle aurait pu expliquer l'impact de ces modifications sur l'aide attribuée aux étudiants. En outre, 4 indicateurs n'ont pas de cible. On ne trouve pas non plus de comparaison avec des entités similaires. Pourtant, dans le contexte où toutes les provinces canadiennes offrent un programme d'aide financière aux études, il aurait été intéressant d'inclure certaines données. D'autre part, le fait que le rapport a été publié plus d'un an après la fin de l'exercice en diminue grandement la pertinence et l'utilité.

2.112 Par ailleurs, nous avons évalué dans quelle mesure le rapport annuel 2005-2006 de l'AFE tenait compte des huit propositions faites par la Commission de l'administration publique en 2005 lors de la révision du *Guide sur le rapport annuel de gestion*. Nous avons trouvé, dans le rapport, de l'information liée à l'une des suggestions, soit celle présentant des modifications au contexte de l'organisation et les explications de la contribution de l'organisation à la réalisation des missions du gouvernement. Toutefois, deux autres n'y figuraient que partiellement et cinq propositions ne s'y trouvaient pas, dont celle d'inclure un tableau synthèse des résultats sur trois ans.

2.113 **Nous avons recommandé au ministère de mettre à jour son entente de gestion, de s'assurer que l'Aide financière aux études respecte les engagements contenus dans celle-ci et qu'elle améliore sa reddition de comptes.**

Comparaison avec d'autres provinces

2.114 Les autres provinces du Canada offrent aussi des programmes d'aide financière aux études. Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné le niveau de scolarité de la population, le niveau d'endettement moyen des étudiants à la fin de leurs études à l'égard des gouvernements et nous avons comparé des éléments du programme québécois à ceux des programmes de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick (N.-B.). De plus, nous avons effectué des simulations relatives à l'aide attribuée au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick en faisant varier le revenu de l'étudiant et celui de ses parents.

2.115 Selon des données de Statistique Canada pour 2006, le pourcentage de la population de 15 ans et plus ayant terminé des études postsecondaires au Québec est sensiblement le même que celui de la moyenne canadienne. En ce qui concerne le niveau d'endettement moyen des étudiants à la fin de leurs études à l'égard des gouvernements, le Québec se démarque des autres provinces. En effet, le niveau d'endettement des étudiants québécois est plus faible. Selon *Le prix du savoir 2004 : l'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada*[9], une des raisons de cet écart est que les bourses sont plus fréquentes au Québec.

Le niveau d'endettement des étudiants québécois est plus faible.

2.116 La comparaison des éléments du programme québécois avec ceux des programmes de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick nous a permis de relever des similitudes et des différences entre les programmes.

2.117 Parmi les points de similitude, mentionnons ceux qui suivent :

- Tous les programmes sont basés sur les besoins financiers de l'étudiant ;
- Ils exigent que l'étudiant ne soit pas en défaut de paiement envers les organismes qui gèrent les programmes ;
- Ils fixent des limites de temps pour avoir droit à l'aide.

2.118 Pour ce qui est des différences, notons les suivantes :

- Le Québec est la seule province à ne pas participer au Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE). Le gouvernement fédéral lui fait plutôt des paiements de transfert ;
- Le Québec est la seule province où ce sont les institutions financières qui prêtent l'argent et gèrent les remboursements pour la majorité des prêts ;
- Le montant annuel maximal du prêt est moindre au Québec ;
- Le montant annuel maximal de la bourse est supérieur au Québec ;
- Les étudiants des trois autres provinces canadiennes doivent maintenir un rendement scolaire satisfaisant afin d'être admissibles ;
- La contribution requise de l'étudiant dans les trois autres provinces prend en compte certains actifs, tels que la voiture et les soldes bancaires ;
- La contribution requise des parents est plus élevée au Québec que dans les autres provinces pour des revenus équivalents ;
- Les frais de subsistance reconnus par la province sont moins importants au Québec ;
- Les droits de scolarité et les frais obligatoires ainsi que les frais reconnus par la province pour les livres et les fournitures sont moins élevés au Québec.

9. Cette recherche a été publiée par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.

2.119 Le tableau 8 présente les résultats sommaires de nos simulations pour un étudiant dont les revenus d'emploi sont nuls ou vont jusqu'à 6 000 dollars. Nous avons choisi deux programmes dans des champs d'études qui sont populaires au Québec. Pour faire nos simulations, nous avons pris en compte les modifications adoptées par le gouvernement le 23 août 2007 à l'égard du régime d'aide financière aux études afin de le bonifier. Nos simulations se divisent en deux grands groupes. Le premier correspond aux étudiants pour lesquels l'AFE n'exige pas de contribution parentale et qui ne résident pas chez leurs parents. L'autre groupe comprend les étudiants pour lesquels une contribution parentale est requise et qui résident chez leurs parents.

Tableau 8
Résultats sommaires des simulations quant à l'aide attribuée dans trois provinces à un étudiant dont les revenus d'emploi sont nuls ou vont jusqu'à 6 000 dollars

	Province avec montant ou pourcentage généralement plus élevé	
	Étudiant pour qui une contribution des parents n'est pas requise et qui ne réside pas chez ses parents	Étudiant pour qui une contribution des parents est requise et qui réside chez ses parents
Aide consentie	Ontario ou N.-B.	Ontario ou N.-B.
Bourses	Québec	Ontario ou N.-B.
Dépenses admises	Ontario	N.-B.
Pourcentage de l'aide totale consentie par rapport aux dépenses admises	Québec	Ontario ou N.-B.
Solde de l'aide*		
Étudiant universitaire	Aucune tendance	Ontario ou N.-B.
Étudiant au niveau collégial	Ontario ou N.-B.	Ontario ou N.-B.

* Le solde de l'aide correspond à ce qui reste lorsqu'on soustrait du total de l'aide financière les droits de scolarité et les frais obligatoires. Lorsqu'une contribution parentale était requise, nous avons effectué les simulations avec des revenus des parents de 30 000 et de 50 000 dollars.

2.120 Le lecteur trouvera à l'annexe 3 plus de détails sur nos comparaisons avec d'autres provinces.

2.121 **Commentaires du ministère**

« **Commentaires généraux.** Le ministère souscrit à l'ensemble des recommandations du rapport de vérification. Elles rejoignent, d'ailleurs, pour la plupart, les préoccupations du ministère en matière d'aide financière aux études et s'inscrivent dans la continuité des efforts déployés pour améliorer l'efficacité générale de ce secteur.

« Le ministère considère comme essentiel que certains éléments contextuels soient signalés. Ainsi, le régime d'aide financière aux études a fait l'objet d'une réforme majeure sur le plan législatif, technique et administratif en 2004-2005. L'année 2005-2006, sur laquelle a principalement porté cet exercice de vérification, a constitué une année de transition pour l'Aide financière aux études, tout particulièrement en ce qui concerne la gestion des prêts. En effet, ce n'est qu'en avril 2006 que l'ensemble des traitements informatiques relatifs

à la gestion des prêts a été intégré au nouveau système informatique. Des améliorations avaient déjà été apportées au moment de la vérification et d'autres l'ont été pour les années d'attribution subséquentes.

« En conséquence, l'année 2005-2006 a constitué une année charnière pour l'Aide financière aux études. Outre la gestion de ses activités régulières, elle a assumé une gestion du changement sans précédent.

« **Attribution de l'aide.** Concernant l'attribution de l'aide financière, le ministère a d'abord mobilisé ses efforts à l'égard du contrôle de la qualité des services offerts. Ils ont commencé à porter fruit comme en font foi les commentaires du Vérificateur général sur le traitement des demandes d'aide et de l'émission de l'aide. Le plan d'action relatif au traitement des demandes d'aide en cours de réalisation a pour objectif d'aller encore plus loin.

« L'analyse de la situation entourant l'octroi des prêts pour l'achat de matériel informatique étant complétée, des correctifs ont déjà été apportés afin d'améliorer la situation.

« Les établissements d'enseignement sont les dépositaires des renseignements scolaires. À ce titre, ils sont responsables des statuts d'études des étudiants et sont déjà soumis à différentes formes de vérification de leur banque de données, soit par le ministère ou des vérificateurs externes. Le ministère explorera, de concert avec ses partenaires des établissements d'enseignement, la meilleure façon de répondre aux préoccupations du Vérificateur général.

« Le ministère rappelle que le mode actuel de calcul de l'aide et de recouvrement des versements excédentaires découle de récentes modifications législatives. Soulignons que le tiers des étudiants ayant reçu une aide excédentaire ont terminé leurs études et doivent donc rembourser leur prêt, incluant l'aide versée en trop, directement à leur établissement financier. Il n'y a pas de récupération à effectuer dans cette situation. Le ministère poursuit ses interventions en vue de réduire le montant de l'aide excédentaire.

« **Gestion des prêts.** La modernisation du système informatique a été l'occasion d'examiner les besoins du ministère pour la gestion des prêts pour études. Les voies de développement retenues visaient à limiter les risques en ce domaine et à fournir les outils de gestion nécessaires. Comme le Vérificateur général a pu le constater, le ministère a alors identifié ses lacunes et des correctifs ont été apportés lors de l'implantation du nouvel outil informatique et continuent de l'être. À ce titre, signalons le formulaire de saisie en ligne des réclamations dans lequel les efforts de recouvrement doivent être précisés, l'introduction d'informations de gestion pour éviter les délais indus dans la transmission des réclamations et la mise en place d'un programme d'assurance-qualité des interventions en recouvrement de créances. Le ministère entend poursuivre ses travaux en vue d'améliorer sa performance dans la gestion des prêts pour études, et ce, à la lumière des préoccupations du Vérificateur général.

« Le ministère souligne que les établissements financiers constituent des partenaires de choix dans le cadre du Programme d'aide financière aux études. À différentes reprises, notamment à la suite du retrait des établissements financiers du programme fédéral de prêts aux étudiants ou de la modernisation de l'aide financière aux études, la participation des établissements financiers a été examinée de part et d'autre. Le taux d'intérêt avantageux demandé sur les prêts pour études au Québec, l'implantation d'un centre de gestion des prêts étudiants à Gaspé par le principal prêteur et les investissements réalisés pour s'adapter au nouvel outil informatique du ministère démontrent bien la réussite de ce partenariat.

« Pour ce qui est de la recommandation invitant le ministère à s'assurer que les institutions financières communiquent les renseignements de crédit sur les prêts étudiants aux bureaux de crédit, rappelons que la *Loi sur l'aide financière aux études* ne prévoit pas d'exigence qui habiliterait le ministère à imposer des obligations à cet égard. Toutefois, en s'assurant du respect des lois existantes, le ministère, lorsque cela est requis, est disposé à sensibiliser les institutions financières à l'importance de transmettre l'information sur les prêts étudiants aux bureaux de crédit.

« **Services à la clientèle étudiante.** En matière de services à la clientèle, les efforts du ministère ont prioritairement porté sur l'amélioration des services en ligne ainsi que sur le soutien des partenaires des établissements d'enseignement. Parallèlement, des améliorations ont été apportées au service téléphonique. Les résultats de ces interventions sont concrets : le nombre d'appels diminue et le taux de réponse s'améliore tout comme le délai d'attente. Le ministère entend continuer à améliorer son offre de services à la clientèle sur ce plan.

« **Reddition de comptes.** En tant qu'unité autonome de service du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, l'Aide financière aux études est soucieuse d'assurer une reddition de comptes relativement aux objectifs qu'elle se fixe sur une base annuelle, particulièrement au chapitre de l'amélioration des services à la clientèle. À cette fin, elle rend accessible l'information pertinente permettant de présenter ses principaux résultats, notamment dans son rapport annuel. Sa reddition de comptes est de plus assurée par sa participation aux initiatives ministérielles de gestion axée sur les résultats, qu'il s'agisse de la publication de ses objectifs à l'intérieur du plan stratégique du ministère ou de celle de ses résultats dans le rapport annuel de celui-ci. L'Aide financière aux études souscrit également aux engagements contenus dans la *Déclaration de services aux citoyennes et citoyens* du ministère.

« Une réflexion a été entreprise au ministère quant au statut actuel de l'Aide financière aux études à titre d'unité autonome de service afin d'évaluer si ce mode de gestion demeure le plus approprié. Les outils de reddition de comptes devront, le cas échéant, s'adapter aux décisions qui seront prises à cet égard. »

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

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés principalement soit des principes reconnus de saine gestion, soit de vérifications antérieures. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère gère le régime d'aide financière aux études de manière économique et efficiente et qu'il rend compte de sa performance.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs sont clairement définis.
- Le coût, l'échéance, les risques et les bénéfices rattachés aux outils informatiques mis en place ont été adéquatement estimés et suivis.
- Le MELS accorde les autorisations de prêts et verse les bourses conformément aux conditions énoncées dans la réglementation en vigueur.
- Le MELS paie aux institutions financières les montants auxquels elles ont droit, et ce, au moment opportun.
- Des mesures adéquates sont prises pour optimiser le recouvrement des sommes dues au gouvernement.
- Le MELS veille à bien répondre aux besoins d'information de sa clientèle et de ses partenaires.
- Le MELS rend compte de la performance du régime d'aide financière aux études de manière à renseigner correctement le lecteur sur celle-ci.

Annexe 2 – Statistiques sur l'aide financière aux études

Tableau A
Évolution du nombre de bénéficiaires et de l'aide consentie par année d'attribution

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005*	2005-2006
Nombre de demandes	164 453	151 293	149 550	150 575	154 826	157 277	156 168
Nombre de bénéficiaires	140 178	128 385	127 768	130 183	133 113	132 925	132 854
Prêts (en millions de dollars)	410,4	330,8	338,6	345,2	355,4	611,0	495,7
Bourses (en millions de dollars)	175,9	201,8	254,0	292,4	315,2	282,0	302,6
Total (en millions de dollars)	**586,3**	**532,6**	**592,6**	**637,6**	**670,6**	**893,0**	**798,3**

* Les données renvoient à une période de 16 mois à cause des changements apportés au programme.

Source : MELS.

Le tableau A permet de tirer les conclusions suivantes :

- Le nombre de bénéficiaires est resté relativement stable au fil des ans ;
- Les prêts ont diminué de 55 millions de dollars de 1999-2000 à 2003-2004. La principale explication en est la réduction de 25 p. cent du prêt maximal. En 2004-2005, les prêts ont connu une hausse de 255,6 millions. Celle-ci a été surtout causée par l'augmentation du plafond des prêts, l'ajout du prêt pour l'achat de matériel informatique et une modification des profils de la clientèle de l'AFE. De plus, l'année d'attribution 2004-2005 comportait 16 mois. Quant à la diminution des prêts remarquée en 2005-2006, elle s'explique principalement par l'entente intervenue avec les fédérations étudiantes, qui établit que le plafond des prêts sera ramené progressivement au niveau de celui de 2003-2004 ;
- Les bourses ont augmenté de 126,7 millions de dollars de 1999-2000 à 2005-2006. Les principales raisons de cette hausse sont les suivantes : indexations des dépenses reconnues par le Québec, mesures de bonification du programme, notamment la réduction du prêt maximal, qui se traduit par une augmentation de la bourse, et la diminution de la contribution attendue des étudiants et des tiers.

En 2005-2006, des 156 168 étudiants ayant demandé une aide financière aux études, 23 314 ne l'ont pas obtenue. De ce nombre, 7 646 ont vu leur demande refusée notamment parce que les ressources pécuniaires des parents ou leurs propres ressources étaient suffisantes. D'autres personnes, soit 5 121, ont présenté une demande et se sont ensuite désistées, tandis que 10 547 autres n'ont pas obtenu d'aide puisque leurs demandes étaient incomplètes.

Tableau B
Nombre de bénéficiaires selon le type d'aide reçue, prêts moyens et bourses moyennes pour l'année d'attribution 2005-2006

	Nombre de bénéficiaires	Prêts (en millions de dollars)	Bourses (en millions de dollars)	Prêts moyens (en milliers de dollars)	Bourses moyennes (en milliers de dollars)
Prêts seulement	51 928	181,8	–	3 501	–
Bourses seulement*	1 069	–	7,3	–	6 829
Prêts et bourses	79 857	313,9	295,3	3 931	3 698
Total	**132 854**	**495,7**	**302,6**	**3 762**	**3 739**

* L'aide versée uniquement sous forme de bourse est accordée aux étudiants atteints d'une déficience fonctionnelle majeure.

Source : MELS.

Le tableau B révèle les faits suivants :

- Le nombre d'étudiants qui ont obtenu une bourse se chiffre à 80 926, soit 60,9 p. cent des bénéficiaires ;
- Le taux des bénéficiaires ayant reçu un prêt seulement est de 39,1 p. cent.

Tableau C
Répartition des prêts et des bourses par type d'établissements d'enseignement pour l'année d'attribution 2005-2006

Type d'établissements	Nombre de bénéficiaires d'un prêt	Total des prêts (en millions de dollars)	Nombre de bénéficiaires d'une bourse	Total des bourses (en millions de dollars)	Total des bénéficiaires	Aide totale (en millions de dollars)	Aide totale (en pourcentage)
Secondaire (formation professionnelle)	20 124	77,0	13 918	49,9	20 203	126,9	15,9
Collégial	44 514	142,6	24 233	78,9	44 873	221,5	27,8
Universitaire	67 023	275,1	42 775	173,8	67 654	448,9	56,2
Établissements reconnus, prêts seulement*	124	1,0	s.o.	s.o.	124	1,0	0,1
Total	**131 785**	**495,7**	**80 926**	**302,6**	**132 854**	**798,3**	**100,0**

* Certains programmes offerts par des établissements postsecondaires situés à l'extérieur du Québec sont reconnus pour l'attribution de prêts seulement.

Source : MELS.

D'après ce tableau, la clientèle universitaire reçoit une aide de près de 449 millions de dollars, ce qui représente 56,2 p. cent de l'aide totale accordée.

Annexe 3 – Éléments de comparaison avec d'autres provinces

Dans le cadre de nos travaux, nous avons comparé différents éléments du programme d'aide québécois à ceux des programmes de trois autres provinces canadiennes, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick. Nous nous sommes intéressés au niveau de scolarité de la population ainsi qu'au niveau d'endettement des étudiants. Nous avons également cerné les principales mesures des programmes en vigueur dans ces provinces. De plus, nous avons fait des simulations relatives à l'aide accordée au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick.

1. Niveau de scolarité

Les dernières estimations de Statistique Canada présentées dans le tableau A indiquent que le pourcentage de la population de 15 ans et plus ayant terminé des études postsecondaires au Québec (collégiales et universitaires) est sensiblement le même que celui de la moyenne canadienne, mais il est inférieur à celui de l'Ontario.

Tableau A
Estimation du pourcentage de la population de 15 ans et plus selon le niveau de scolarité atteint, moyenne annuelle 2006

	Niveau de scolarité			
	Secondaire général	École de métiers	Collégial	Universitaire
Québec	15	14	16	21
Ontario	21	7	19	23
Colombie-Britannique	23	11	14	22
Nouveau-Brunswick	21	10	19	16
Canada	20	10	17	22

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

2. Niveau d'endettement des étudiants

En ce qui concerne le niveau d'endettement moyen à l'égard des gouvernements à la fin des études, le Québec se démarque des autres provinces. En effet, il présente un faible niveau d'endettement. Le tableau B regroupe les dernières données de Statistique Canada en la matière. Il est à noter que l'étudiant québécois est de loin le moins endetté. À ce sujet, *Le prix du savoir 2004 : l'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada*[10] indique que les bourses sont généralement plus fréquentes au Québec.

10. Cette recherche a été publiée par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.

Tableau B
Endettement étudiant envers les gouvernements au moment de l'obtention d'un diplôme en 2000 (en dollars)

	Baccalauréat	Diplôme collégial
Québec	12 600	7 400
Ontario	22 000	15 200
Colombie-Britannique	20 000	11 300
Nouveau-Brunswick	21 500	12 300
Canada	19 000	12 500

Source : Statistique Canada, *Enquête nationale auprès de diplômés.*

Par ailleurs, *Le prix du savoir 2006 – Dette des étudiants : tendances et conséquences*[11] indique que 59 p. cent des étudiants canadiens ayant terminé des études universitaires de premier cycle en 2006 ont contracté des dettes[12] alors que, pour les diplômés québécois, le taux est de 48 p. cent. L'endettement moyen de tous les étudiants qui ont des dettes, peu importe d'où elles proviennent, s'élève à 24 047 dollars pour les étudiants canadiens et à 12 992 dollars pour les étudiants québécois. Les raisons de cet écart sont nombreuses. Selon cette même recherche, les bourses sont plus fréquentes au Québec et les programmes universitaires généralement plus courts. Ces motifs et des droits de scolarité moins élevés expliquent un endettement plus faible au Québec.

3. Principaux éléments des programmes d'aide

Dans l'ensemble du pays, le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut sont les seuls à ne pas participer au Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE). Le gouvernement fédéral leur verse plutôt des paiements de transfert. Les autres provinces ou territoires complètent le PCPE avec leur propre programme. Le tableau C présente les éléments importants des programmes d'aide de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et du Québec. Il présente les différentes formes d'aide, les principaux critères d'admissibilité ainsi que les montants relatifs aux divers programmes.

11. Cette recherche a été publiée par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.
12. Ces dettes comprennent notamment celles contractées auprès du ministère de l'Éducation de la province, d'une institution financière ou de membres de la famille.

Tableau C
Principaux éléments des programmes d'aide pour les étudiants à temps plein

Québec	Colombie-Britannique	Ontario	Nouveau-Brunswick
Description			
• Programme provincial administré par la province ; basé sur les besoins financiers. Les institutions financières qui ont adhéré au programme prêtent l'argent. Le gouvernement garantit les prêts.	• Programme provincial et PCPE administré par la province ; basé sur les besoins financiers. Le gouvernement fédéral prête 60 % des sommes et le gouvernement provincial, 40 %.	• Programme provincial et PCPE administré par la province ; basé sur les besoins financiers. Le gouvernement fédéral prête 60 % des sommes et le gouvernement provincial, 40 %.	• Programme provincial et PCPE administré par la province ; basé sur les besoins financiers. Le gouvernement fédéral prête 60 % des sommes et le gouvernement provincial, 40 %.
Prêt annuel maximal*			
Enseignement collégial : 1 980 $, plus les droits de scolarité et les frais obligatoires pour les établissements privés (maximum, 12 000 $). Enseignement universitaire : 1er cycle : 2 440 $; 2e et 3e cycle : 3 240 $. Pour l'achat de matériel informatique, 2 000 ou 3 000 $ peuvent s'ajouter.	Sans enfant : 10 880 $ Avec enfants : 17 340 $	Célibataire sans enfant : 11 900 $ Marié, en union de fait ou seul soutien familial : 18 530 $	11 900 $
Principales bourses			
• Bourses du Programme de prêts et bourses Elles sont accordées lorsque les besoins financiers sont supérieurs au plafond des prêts. Maximum : 20 135 $	• Bourses offertes à des groupes particuliers Ce peut être notamment des infirmières, des adultes, des étudiants avec des enfants à charge. • Bourses d'accès du millénaire Ces bourses de 3 000 $ sont destinées aux étudiants à faibles revenus pour qui une contribution parentale est requise. • Programme de réduction de prêts Ce programme, réservé aux étudiants à temps plein, vient réduire le prêt de la Colombie-Britannique en convertissant une partie en bourse. Le montant varie à chaque année. Le maximum pour 2005-2006 était de 1 236 $.	• Subventions ontariennes du millénaire et subventions ontariennes pour l'accès aux études Elles sont versées aux étudiants de 1re et 2e année dont les parents ont de faibles revenus et elles couvrent de 25 à 50 % des droits de scolarité. Maximum : 3 000 $ • Bourses générales du millénaire Ces bourses de 3 000 $ sont accordées aux étudiants très nécessiteux inscrits à des études de premier cycle à temps plein. • Subventions d'appui Ces subventions sont accordées aux étudiants à temps plein dont le prêt annuel est de plus de 7 000 $ pour deux trimestres et de plus de 10 500 $ pour trois trimestres.	• Bourses d'entretien du Nouveau-Brunswick Elles sont accordées aux étudiants qui ont des besoins supérieurs au montant maximal des prêts étudiants disponibles. Maximum : 3 060 $ • Bourses d'études du millénaire Elles varient de 2 000 à 4 000 $ et sont versées aux étudiants très nécessiteux. • Bourses d'accès du millénaire Ces bourses, d'un maximum de 5 000 $ sur trois ans, sont destinées aux étudiants de familles à faibles revenus pour qui une contribution parentale est exigée.

* Le calcul est basé sur 34 semaines d'études par année.

Tableau C (suite)
Principaux éléments des programmes d'aide pour les étudiants à temps plein

Québec	Colombie-Britannique	Ontario	Nouveau-Brunswick
Principales bourses (suite)			
	• Subventions canadiennes d'accès pour étudiants de familles à faibles revenus Elles peuvent couvrir jusqu'à 50 % des droits de scolarité et jusqu'à concurrence de 3 000 $.	• Subventions canadiennes d'accès pour étudiants de familles à faibles revenus Elles peuvent couvrir jusqu'à 50 % des droits de scolarité et jusqu'à concurrence de 3 000 $.	• Subventions canadiennes d'accès pour étudiants de familles à faibles revenus Elles peuvent couvrir jusqu'à 50 % des droits de scolarité et jusqu'à concurrence de 3 000 $.
Principaux critères d'admissibilité			
• L'étudiant doit : – être citoyen canadien ou résident permanent ; – être résident de la province ; – être admis dans un établissement d'enseignement reconnu ; – être à temps plein.	• L'étudiant doit : – être citoyen canadien ou résident permanent ; – être résident de la province ; – être admis dans un établissement d'enseignement reconnu ; – être à temps plein ; – remplir les conditions de solvabilité lors d'une 1re demande s'il a 22 ans ou plus ; – maintenir un rendement scolaire satisfaisant.	• L'étudiant doit : – être citoyen canadien ou résident permanent ; – être résident de la province ; – être admis dans un établissement d'enseignement reconnu ; – être à temps plein ; – remplir les conditions de solvabilité lors d'une 1re demande s'il a 22 ans ou plus ; – maintenir un rendement scolaire satisfaisant.	• L'étudiant doit : – être citoyen canadien ou résident permanent ; – être résident de la province ; – être admis dans un établissement d'enseignement reconnu ; – être à temps plein ; – remplir les conditions de solvabilité lors d'une 1re demande s'il a 22 ans ou plus ; – maintenir un rendement scolaire satisfaisant.
• Il ne doit pas être en défaut de paiement de prêts étudiants antérieurs.	• Il ne doit pas être en défaut de paiement de prêts étudiants antérieurs.	• Il ne doit pas être en défaut de paiement de prêts étudiants antérieurs. • Il ne doit pas y avoir d'écart important entre les revenus déclarés à l'Agence de revenu du Canada et ceux indiqués dans la demande d'aide financière.	• Il ne doit pas être en défaut de paiement de prêts étudiants antérieurs.

Tableau C (suite)
Principaux éléments des programmes d'aide pour les étudiants à temps plein

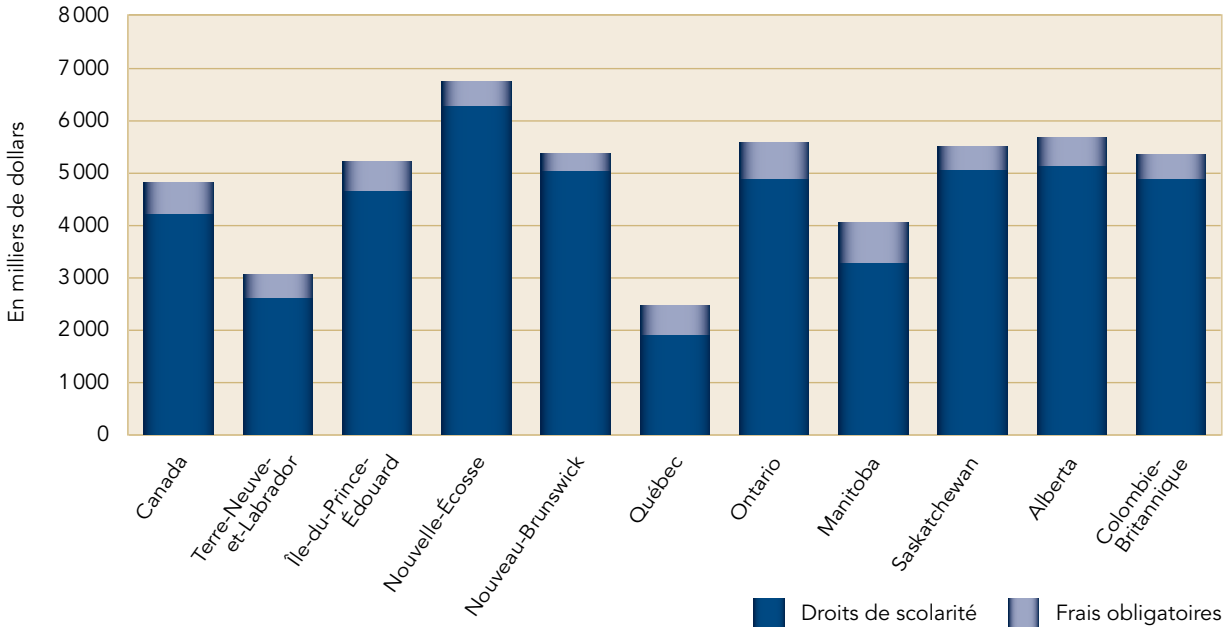
Québec	Colombie-Britannique	Ontario	Nouveau-Brunswick
Limites imposées pour avoir droit à l'aide			
• Temps alloué pour terminer le programme Prêts : 15 mois de plus que la durée normale des études. Bourses : 6 mois de plus que la durée normale des études.	Prêts et bourses : un an de plus que la durée normale des études.	Prêts et bourses : un an de plus que la durée normale des études.	Prêts et bourses : un an de plus que la durée normale des études.
• Plafond d'endettement École secondaire : 22 000 $. Cégep : de 16 000 $ à 27 000 $. Université : de 30 000 $ à 55 000 $ selon les cycles. À l'extérieur du Canada : 70 000 $.	50 000 $	Aucun	Aucun
• Période maximale 11 ans* pour l'université	10 ans* Au doctorat, 11,8 ans*	10 ans* Au doctorat, 11,8 ans*	10 ans* Au doctorat, 11,8 ans*
Remise de dettes à la fin des études			
Remise de dettes Clientèle : étudiants qui ont obtenu un diplôme dans les délais prescrits et qui ont été boursiers durant toutes leurs études. Maximum : • 15 % des dettes d'études.	Réduction des dettes en cours de remboursement Clientèle : étudiants qui ont de la difficulté à rembourser leur prêt. Maximum : • Prêts de la province : variables selon la situation du débiteur ; • Prêts canadiens : 26 000 $.	Réduction des dettes en cours de remboursement Clientèle : étudiants qui ont de la difficulté à rembourser leur prêt. Maximum : • Prêts de la province : 8 700 $; • Prêts canadiens : 26 000 $.	Réduction des dettes en cours de remboursement Clientèle : étudiants qui ont de la difficulté à rembourser leur prêt. Maximum : • Prêts de la province : 4 000 $; • Prêts canadiens : 26 000 $.

* Le calcul est basé sur 34 semaines d'études par année.

Les programmes sont basés sur les besoins financiers des étudiants. Ainsi, au Québec comme dans les autres provinces, le montant d'aide est calculé à partir d'une estimation des dépenses nécessaires à la poursuite des études comme les frais de subsistance. L'étudiant doit supporter une part de ces dépenses en fonction de sa capacité financière et de celle des tiers. L'aide est consentie sous forme de prêt ou de bourse. Il existe certaines particularités dans le calcul effectué par les différentes provinces (Québec, Colombie-Britannique, Ontario et Nouveau-Brunswick). Mentionnons notamment les suivantes :

- Le montant annuel maximal du prêt est moindre au Québec ;
- Le montant annuel maximal de la bourse est supérieur au Québec ;
- La contribution requise de l'étudiant dans les trois autres provinces prend en compte certains actifs, tels que la voiture et les soldes bancaires ;
- La contribution requise des parents est plus élevée au Québec que dans les autres provinces, pour un revenu équivalent[13] ;
- Les frais de subsistance reconnus par la province sont moins importants au Québec ;
- Les droits de scolarité et les frais obligatoires sont moins élevés au Québec. En effet, les données de Statistique Canada présentées dans le graphique 1 révèlent que, pour un étudiant du premier cycle universitaire, le total des droits de scolarité et des frais obligatoires moyens en vigueur au Québec est le moins élevé au pays. Ces frais représentent en moyenne une somme de 2 475 dollars au Québec, alors qu'ils sont de 4 819 dollars pour l'ensemble du Canada.

Graphique 1
Droits de scolarité et frais obligatoires moyens exigés des étudiants du premier cycle universitaire dans chaque province, en 2005-2006



Source : Statistique Canada.

13. Selon *Le prix du savoir 2004 : l'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada*, recherche publiée par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.

4. Simulations relatives au calcul de l'aide

Nous avons fait diverses simulations, en collaboration avec des responsables des programmes d'aide financière aux études de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, pour faire ressortir les différences entre les provinces quant à l'aide attribuée.

Puisque l'aide est accordée notamment en fonction des revenus des étudiants[14], de leur statut civil et des revenus de leurs parents[15] ou de leur conjoint, le cas échéant, nous en avons tenu compte dans le choix de nos simulations. Nous avons choisi deux programmes dans des champs d'étude qui sont populaires au Québec. Les droits de scolarité et les frais obligatoires correspondent à ceux utilisés pour un programme précis dans un établissement public des trois provinces. Précisons que les simulations prennent en compte les modifications apportées au régime d'aide financière aux études et adoptées par le gouvernement québécois le 23 août 2007 afin de le bonifier. Pour les autres provinces, les simulations reflètent les conditions en vigueur pour l'année d'attribution 2006-2007.

Les tableaux D à G présentent l'aide consentie à un étudiant à l'université et à un autre au collégial lorsqu'une contribution des parents n'est pas requise et que les étudiants ne résident pas chez leurs parents. En 2005-2006, la proportion d'étudiants boursiers pour lesquels l'AFE n'exigeait pas de contribution parentale était de 64 p. cent. Près de la totalité de ceux-ci ne résidaient pas chez leurs parents. Pour ce qui est des étudiants bénéficiant d'un prêt, c'est un peu plus de 53 p. cent des étudiants pour lesquels l'AFE n'a pas exigé de contribution des parents. Un peu plus de 90 p. cent de ceux-ci ne résidaient pas chez leurs parents.

Ces tableaux révèlent les faits suivants :

- Le montant total de l'aide accordée est plus considérable en Ontario ou au Nouveau-Brunswick ;
- Le montant de l'aide versée sous forme de bourse est plus important au Québec ;
- Les dépenses reconnues par la province sont plus élevées en Ontario ;
- Le pourcentage de l'aide totale accordée par rapport aux dépenses reconnues par la province est supérieur au Québec ;
- Pour un étudiant à l'université, nous ne décelons pas de tendance significative à l'égard du solde de l'aide, soit ce qui reste lorsqu'on soustrait les droits de scolarité et les frais obligatoires du total de l'aide financière ;
- Pour un étudiant au collégial, le solde de l'aide est plus considérable en Ontario ou au Nouveau-Brunswick, sauf pour les étudiants ayant des revenus d'emploi de 20 000 dollars.

14. Pour 2005-2006, 57 p. cent des étudiants bénéficiant du programme québécois avaient des revenus d'emploi inférieurs à 6 000 dollars et près de 2 p. cent avaient des revenus supérieurs à 20 000 dollars.
15. Pour 2005-2006, 54 p. cent des parents des étudiants bénéficiant du programme québécois dont une contribution était requise avaient des revenus familiaux supérieurs à 30 000 dollars. Dans nos simulations, les montants indiqués à titre des revenus annuels bruts du père et de la mère n'incluent pas toute autre forme d'aide ou de soutien gouvernemental (provincial et fédéral).

Tableau D
Aide financière à un étudiant du premier cycle universitaire sans contribution requise des parents* (en dollars)

	Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
	Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises
–	2 440	7 057	**9 497**	109**	7 000	4 900	**11 900**	83	9 900	3 562	**13 462**	100
3 000	2 440	6 748	**9 188**	105**	7 000	4 900	**11 900**	83	9 900	2 249	**12 149**	90
6 000	2 440	5 500	**7 940**	91	7 000	4 900	**11 900**	83	9 016	2 000	**11 016**	82
20 000	2 540	–	**2 540**	29	3 025	–	**3 025**	21	766	–	**766**	6
	Dépenses admises				Dépenses admises				Dépenses admises			
Droits de scolarité et frais obligatoires	2 150				4 987				5 364			
Livres et fournitures	730				1 000				1 500			
Frais de subsistance	5 840				8 412				6 598			
Total	**8 720**				**14 399**				**13 462**			

* Il s'agit d'un étudiant célibataire sans enfant qui en est à sa deuxième année d'études en marketing (automne 2006 et hiver 2007) et qui a bénéficié du programme l'année précédente. L'étudiant ne réside pas chez ses parents, ne possède aucun actif et a terminé son année d'études. La moitié de ses revenus a été gagnée l'été précédant les études et l'autre moitié, pendant celles-ci. Pour le Québec, les simulations tiennent compte des modifications adoptées par le gouvernement le 23 août 2007.

** Un supplément a été accordé à l'étudiant, car l'AFE a évalué qu'il n'avait pas les ressources nécessaires pour assurer sa subsistance pendant la période où il n'était pas aux études.

Tableau E
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

	Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide
–	9 497	2 150	**7 347**	11 900	4 987	**6 913**	13 462	5 364	**8 098**
3 000	9 188	2 150	**7 038**	11 900	4 987	**6 913**	12 149	5 364	**6 785**
6 000	7 940	2 150	**5 790**	11 900	4 987	**6 913**	11 016	5 364	**5 652**
20 000	2 540	2 150	**390**	3 025	4 987	**(1 962)**	766	5 364	**(4 598)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau D pour avoir une description de l'étudiant.

Tableau F
Aide financière à un étudiant qui suit une formation technique au collégial sans contribution requise des parents* (en dollars)

	Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
	Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises
–	1 980	5 174	**7 154**	100	7 000	4 900	**11 900**	89	12 913	–	**12 913**	100
3 000	1 980	5 174	**7 154**	100	7 000	4 900	**11 900**	89	11 600	–	**11 600**	90
6 000	1 980	5 174	**7 154**	100	7 000	4 900	**11 900**	89	10 467	–	**10 467**	81
20 000	1 980	726	**2 706**	38	–	–	**–**	–	4 761	–	**4 761**	37
	Dépenses admises				Dépenses admises				Dépenses admises			
Droits de scolarité et frais obligatoires			204				3 268				3 875	
Livres et fournitures			380				1 750				1 300	
Frais de subsistance			6 570				8 412				7 738	
Total			**7 154**				**13 430**				**12 913**	

* Il s'agit d'un étudiant célibataire, sans enfant, qui a entrepris des études en informatique (automne 2006 et hiver 2007). L'étudiant n'a pas bénéficié du programme l'année précédente : il a complété une formation secondaire générale à l'hiver 2006. Il ne réside pas chez ses parents, ne possède aucun actif et a terminé son année d'études. La moitié de ses revenus a été gagnée l'été précédant les études et l'autre moitié, pendant celles-ci. Pour le Québec, les simulations tiennent compte des modifications adoptées par le gouvernement le 23 août 2007.

Tableau G
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

	Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide
–	7 154	204	**6 950**	11 900	3 268	**8 632**	12 913	3 875	**9 038**
3 000	7 154	204	**6 950**	11 900	3 268	**8 632**	11 600	3 875	**7 725**
6 000	7 154	204	**6 950**	11 900	3 268	**8 632**	10 467	3 875	**6 592**
20 000	2 706	204	**2 502**	–	3 268	**(3 268)**	4 761	3 875	**886**

* Le lecteur pourra se référer au tableau F pour avoir une description de l'étudiant.

Les tableaux H à K brossent, quant à eux, un portrait de l'aide financière accordée à des étudiants lorsqu'ils résident chez leurs parents et qu'une contribution de ces derniers est requise. En 2005-2006, la proportion d'étudiants boursiers pour lesquels l'AFE exigeait une contribution parentale était de 36 p. cent. Près du quart de ceux-ci résidaient chez leurs parents. Pour ce qui est des étudiants bénéficiant d'un prêt, c'est près de 47 p. cent des étudiants pour lesquels l'AFE a exigé une contribution des parents. Un peu plus de 40 p. cent de ceux-ci résidaient chez leurs parents. Les tableaux permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Le montant d'aide consenti est plus considérable en Ontario ou au Nouveau-Brunswick, sauf lorsque l'étudiant gagne 20 000 dollars ;
- Le montant de l'aide versée sous forme de bourses est généralement moins important au Québec ;
- Les dépenses admises sont plus élevées au Nouveau-Brunswick ;
- Généralement, le pourcentage de l'aide totale accordée par rapport aux dépenses admises est supérieur en Ontario ou au Nouveau-Brunswick, sauf lorsque les revenus d'emploi de l'étudiant sont de 20 000 dollars ;
- Le solde de l'aide, soit ce qui reste lorsqu'on soustrait les droits de scolarité et les frais obligatoires du total de l'aide financière, est plus considérable en Ontario ou au Nouveau-Brunswick lorsque les revenus de l'étudiant sont nuls ou de 6 000 dollars et que les revenus des parents sont de 30 000 ou de 50 000 dollars.

Tableau H
Aide financière à un étudiant du premier cycle universitaire avec contribution requise des parents* (en dollars)

		Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
		Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	Revenus annuels bruts (parents)	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage *vs* dépenses admises
–	30 000	2 440	2 521	**4 961**	90	4 780	2 165	**6 945**	75	7 590	2 200	**9 790**	100
–	50 000	2 500	–	**2 500**	45	5 862	1 083	**6 945**	75	8 669	–	**8 669**	89
–	70 000	2 198	–	**2 198**	40	5 862	1 083	**6 945**	75	3 920	–	**3 920**	40
–	90 000	–	–	**–**	–	3 965	–	**3 965**	43	–	–	**–**	–
6 000	30 000	2 540	–	**2 540**	46	3 748	2 165	**5 913**	64	4 201	2 200	**6 401**	65
6 000	50 000	2 500	–	**2 500**	45	4 831	1 082	**5 913**	64	5 281	–	**5 281**	54
6 000	70 000	2 198	–	**2 198**	40	1 851	1 082	**2 933**	32	532	–	**532**	5
6 000	90 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	30 000	2 540	–	**2 540**	46	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	50 000	2 500	–	**2 500**	45	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	70 000	2 198	–	**2 198**	40	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	90 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
		Dépenses admises				**Dépenses admises**				**Dépenses admises**			
Droits de scolarité et frais obligatoires		2 150				4 987				5 364			
Livres et fournitures		730				1 000				1 500			
Frais de subsistance		2 656				3 218				2 926			
Total		**5 536**				**9 205**				**9 790**			

* Il s'agit d'un étudiant célibataire, sans enfant, qui poursuit sa deuxième année d'études en marketing (automne 2006 et hiver 2007). Il a bénéficié du programme l'année précédente et réside chez ses parents, qui travaillent tous les deux. Il ne possède aucun actif. Notons qu'il a un frère de moins de 18 ans qui ne suit pas de formation postsecondaire. Pour le Québec, les simulations tiennent compte des modifications adoptées par le gouvernement le 23 août 2007.

Tableau I
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

		Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	Revenus annuels bruts (parents)	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide
–	30 000	4 961	2 150	**2 811**	6 945	4 987	1 958	9 790	5 364	**4 426**
–	50 000	2 500	2 150	**350**	6 945	4 987	1 958	8 669	5 364	**3 305**
6 000	30 000	2 540	2 150	**390**	5 913	4 987	926	6 401	5 364	**1 037**
6 000	50 000	2 500	2 150	**350**	5 913	4 987	926	5 281	5 364	**(83)**
20 000	30 000	2 540	2 150	**390**	–	4 987	(4 987)	–	5 364	**(5 364)**
20 000	50 000	2 500	2 150	**350**	–	4 987	(4 987)	–	5 364	**(5 364)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau H pour avoir une description de l'étudiant.

Tableau J

Aide financière à un étudiant qui suit une formation technique au collégial avec contribution requise des parents* (en dollars)

		Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
		Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	Revenus annuels bruts (parents)	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage vs dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage vs dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage vs dépenses admises
–	30 000	1 980	514	**2 494**	70	5 087	2 018	**7 105**	86	6 317	2 300	**8 617**	100
–	50 000	1 000	–	**1 000**	28	6 601	504	**7 105**	86	7 299	–	**7 299**	85
–	70 000	–	–	**–**	–	3 620	505	**4 125**	50	1 712	–	**1 712**	20
–	90 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
6 000	30 000	1 980	–	**1 980**	55	3 211	2 018	**5 229**	63	2 417	2 300	**4 717**	55
6 000	50 000	1 000	–	**1 000**	28	4 724	505	**5 229**	63	3 399	–	**3 399**	39
6 000	70 000	–	–	**–**	–	1 744	505	**2 249**	27	–	–	**–**	–
6 000	90 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	30 000	1 980	–	**1 980**	55	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	50 000	1 000	–	**1 000**	28	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	70 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	90 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
		Dépenses admises				Dépenses admises				Dépenses admises			
Droits de scolarité et frais obligatoires		204				3 268				3 875			
Livres et fournitures		380				1 750				1 300			
Frais de subsistance		2 988				3 218				3 442			
Total		**3 572**				**8 236**				**8 617**			

* Il s'agit d'un étudiant célibataire, sans enfant, qui a entrepris des études en informatique (automne 2006 et hiver 2007). L'étudiant n'a pas bénéficié du programme l'année précédente : il a complété une formation secondaire générale durant l'hiver 2006. Il réside chez ses parents, qui travaillent tous les deux, et ne possède aucun actif. Notons qu'il a un frère de moins de 18 ans qui ne poursuit pas d'études postsecondaires. Pour le Québec, les simulations tiennent compte des modifications adoptées par le gouvernement le 23 août 2007.

Tableau K

Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

		Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	Revenus annuels bruts (parents)	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide
–	30 000	2 494	204	**2 290**	7 105	3 268	**3 837**	8 617	3 875	**4 742**
–	50 000	1 000	204	**796**	7 105	3 268	**3 837**	7 299	3 875	**3 424**
6 000	30 000	1 980	204	**1 776**	5 229	3 268	**1 961**	4 717	3 875	**842**
6 000	50 000	1 000	204	**796**	5 229	3 268	**1 961**	3 399	3 875	**(476)**
20 000	30 000	1 980	204	**1 776**	–	3 268	**(3 268)**	–	3 875	**(3 875)**
20 000	50 000	1 000	204	**796**	–	3 268	**(3 268)**	–	3 875	**(3 875)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau J pour avoir une description de l'étudiant.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

CHAPITRE 3

Centre de recherche industrielle du Québec : rapport de conformité

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **3.1**
Recommandations **3.12**
Vue d'ensemble **3.13**
Objectifs et portée de notre vérification **3.22**
Résultats de notre vérification **3.24**
Indemnités de départ **3.25**
Rémunération des cadres **3.30**
Remboursement des dépenses engagées par les cadres **3.35**
Procédure portant sur le remboursement de certains frais **3.39**
Contrat de travail du président-directeur général **3.47**
Attribution des contrats **3.53**
Plan de développement **3.60**
Gouvernance **3.64**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Activités du Centre

Les commentaires du Centre apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

ACI	Accord sur le commerce intérieur
AQNB	Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick
CA	Conseil d'administration
CRIQ	Centre de recherche industrielle du Québec
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
PDG	Président-directeur général
PME	Petite et moyenne entreprise

Faits saillants

Équipe :
Véronique Boily
Directrice de vérification
France Bêty
Amélie Côté-Tremblay
Lise Germain
Stéphanie Joncas
Christian Villeneuve

3.1 Le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) relève du ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Sa mission est de stimuler le développement économique du Québec en accompagnant notamment les petites et moyennes entreprises du secteur manufacturier dans leur démarche d'innovation.

3.2 La *Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec* stipule qu'un conseil d'administration (CA) composé de huit membres et du président-directeur général (PDG) administre les affaires de l'organisation. Le PDG occupe aussi le poste de président du CA. Au 31 mars 2007, l'entité avait un effectif de 252 personnes et ses revenus étaient de 32 millions de dollars.

3.3 Nos travaux ont visé à nous assurer que, pour ce qui est du personnel d'encadrement, les règles en matière de rémunération, d'indemnités de départ et de paiement des frais étaient appliquées et permettaient d'assurer un contrôle adéquat. De plus, nous avons analysé si la réglementation afférente à l'attribution des contrats était respectée. Nous avons aussi évalué si le CRIQ a adopté les éléments de planification stratégique requis par sa loi constitutive et nous avons formulé certaines observations relatives à la gouvernance de l'entité. Nos principales constatations et conclusions sont les suivantes.

Indemnités de départ

3.4 De 2001 à 2007, 14 membres du personnel d'encadrement ont bénéficié d'indemnités de départ totalisant près de 1,1 million de dollars. Nous avons noté que 11 des dossiers ayant trait à ces cadres présentaient un ou des éléments de non-conformité par rapport à la réglementation en vigueur. Plus précisément, nous avons relevé les irrégularités ci-dessous :

- Une indemnité de départ atteignant plus de 75 000 dollars a été versée, alors que le motif invoqué, soit la démission, n'en justifiait pas l'attribution. Au cours des six années qui ont suivi son départ, la personne a facturé plus de 570 000 dollars d'honoraires au CRIQ.
- Dans un autre cas, un cadre a reçu une indemnité de près de 130 000 dollars. Selon l'analyse que nous avons faite de l'information fournie, nous considérons qu'il s'agit d'une démission. Aucune indemnité n'aurait dû être versée d'autant plus que cette personne a commencé à exercer un nouvel emploi dans la fonction publique le 1er jour ouvrable suivant celui de son départ du Centre.
- Huit dossiers montraient des éléments de non-conformité associés au mode de versement, c'est-à-dire dans la répartition entre le montant forfaitaire et le congé avec salaire. Les coûts supplémentaires ainsi engendrés, liés aux avantages sociaux, sont de plus de 16 000 dollars.
- Pour quatre dossiers, le coût des services de réaffectation offerts aux cadres a dépassé la limite fixée dans la politique. Les dépassements totalisent environ 15 000 dollars.

Rémunération des cadres

3.5 Pour 66 p. cent des dossiers examinés, la rémunération versée correspondait à un rendement plus que satisfaisant. Cependant, dans ceux-ci, nous n'avons trouvé que deux évaluations venant appuyer l'appréciation du rendement et les augmentations obtenues, ce qui est contraire à la réglementation.

Remboursement des dépenses engagées par les cadres

3.6 Des précisions devraient être apportées à la procédure relative au remboursement des frais engagés par les cadres puisqu'il n'y a aucune limite fixée quant au montant, à la fréquence ou aux situations applicables.

3.7 Par ailleurs, le décret ayant trait à l'ancien PDG précisait qu'il avait droit à des frais de représentation de 4 140 dollars par année. Nous avons constaté que les dépenses se rapportant à des repas pris avec des personnes autres que des employés du Centre n'ont pas été considérées comme des frais de représentation. Il en résulte des dépassements de plus de 1 000 dollars par rapport au montant établi pour deux des cinq années examinées.

3.8 Le PDG bénéficiait d'une allocation mensuelle de 1 050 dollars pour couvrir les frais occasionnés par ses déplacements, soit l'hébergement et les repas. Nous avons noté qu'il a pris part à 63 repas avec des cadres, dont la valeur moyenne était de 48 dollars par personne. Les dépenses afférentes à ces repas ont été remboursées par le CRIQ aux cadres, alors que l'allocation du PDG incluait déjà une somme pour les repas.

Attribution des contrats

3.9 En ce qui concerne le processus d'attribution des contrats, nous avons constaté qu'en matière de sollicitation des fournisseurs, il y a eu plusieurs irrégularités aux règles en vigueur au CRIQ pour les années 2001-2002 à 2006-2007. Parmi ces irrégularités, mentionnons :

- Le CRIQ a payé à un fournisseur près de 255 000 dollars sur une période de trois ans pour des services de consultation en marketing. Même si des documents de planification portant sur le sujet prévoyaient ce type d'activités, il n'y a eu ni appel d'offres ni entente pour définir les services.
- Dans un autre cas, le Centre a procédé à un appel d'offres sur invitation, alors qu'il aurait dû lancer un appel d'offres public. Le fournisseur sélectionné a reçu plus de 269 000 dollars.
- Dix des dossiers analysés ne contenaient pas de documents nous indiquant quelle exception le Centre avait fait valoir et quelle analyse il avait effectuée pour s'assurer du bien-fondé de ne pas avoir procédé par appel d'offres.

Plan de développement

3.10 La loi constitutive du CRIQ stipule que l'entité doit établir un plan de développement et le soumettre à l'approbation du gouvernement. Celle-ci a produit ce plan pour la période 2002-2005 et l'a déposé au bureau du ministre de tutelle en mai 2002. Toutefois, il n'a pas été approuvé par les autorités gouvernementales. Au moment de terminer notre vérification, un nouveau plan pour la période 2008-2011 était en cours d'élaboration.

Gouvernance

3.11 En matière de gouvernance, le conseil d'administration est un acteur de premier plan. Pour ce qui est de la structure, des modalités de fonctionnement du conseil d'administration ainsi que de l'information qui a été transmise à ses membres, nous avons relevé les faits suivants :

- La loi du CRIQ prévoit la constitution d'un conseil d'administration formé de neuf membres. Or, depuis 2003, le conseil compte seulement cinq membres, dont le représentant du ministère et le PDG du CRIQ. Cette situation n'a pas facilité la réalisation du mandat du conseil.
- Seuls trois des cinq membres du CA étaient indépendants et le PDG cumulait les fonctions de PDG et de président du CA. Selon les bonnes pratiques, ces deux derniers postes devraient être occupés par des personnes différentes, ce qui permet d'accroître la supervision que peut exercer le CA sur le PDG et la direction.
- Il n'y avait pas de reddition de comptes annuelle détaillée ni au comité de vérification ni au conseil d'administration au sujet des ententes de départ conclues avec les cadres, des montants versés et des motifs de départ. L'information reçue par les membres du CA était insuffisante pour leur permettre d'évaluer si les indemnités versées étaient raisonnables et justifiées.
- Les dépenses du PDG n'ont pas fait l'objet de discussions dans les réunions du CA ou d'un autre comité, selon les documents consultés et les personnes rencontrées. Nous considérons que, étant donné qu'il s'agissait du PDG du Centre, le conseil d'administration aurait dû être informé. De plus, la procédure sur les frais engagés par le personnel cadre n'a pas été approuvée par le CA.

Recommandations

3.12 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.29) Nous avons recommandé au Centre :

- de s'assurer que les indemnités de départ versées sont conformes à la politique en vigueur ;
- d'évaluer la possibilité de se faire rembourser les sommes indûment payées.

(3.34) Nous avons recommandé au Centre de s'assurer que les règles en matière de rémunération et d'évaluation du personnel sont respectées.

(3.52) Nous avons recommandé au Centre :

- de revoir les balises entourant le remboursement des frais de repas engagés par le personnel cadre dans l'exercice de ses fonctions ;
- de s'assurer du respect des règles et des directives en vigueur ;
- d'analyser si des frais de repas ou de représentation payés par le Centre devraient être remboursés par le président-directeur général en poste jusqu'en décembre 2006.

(3.59) Nous avons recommandé au Centre :

- de veiller à ce que les règles en matière de sollicitation des fournisseurs soient respectées ;
- de documenter les décisions prises lors du processus de sollicitation.

(3.63) Nous avons recommandé au Centre de finaliser son plan stratégique pour la période 2008-2011 et d'obtenir les autorisations requises pour celui-ci.

(3.68) Nous avons recommandé au Centre :

- de poursuivre les démarches nécessaires pour que tous les postes d'administrateurs soient pourvus ;
- d'évaluer si les fonctions de président-directeur général et de président du conseil d'administration devraient être dissociées et d'entreprendre les démarches nécessaires, le cas échéant ;
- de s'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante et en temps opportun lui permettant d'exercer son rôle de surveillance de la direction.

Vue d'ensemble

Contexte organisationnel et historique

3.13 Le CRIQ est une entreprise gouvernementale qui a pour unique actionnaire le ministre des Finances et qui relève du ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Sa mission est de stimuler le développement économique du Québec en accompagnant les entreprises dans leur démarche d'innovation. Le Centre propose son expertise en matière de technologies de fabrication, d'information industrielle et technologique et de normalisation. Il fait de la recherche et du développement dans les domaines des systèmes industriels et de l'environnement et offre divers services de soutien aux entreprises. Le CRIQ s'intéresse particulièrement aux petites et moyennes entreprises (PME) du secteur manufacturier.

3.14 Créée en 1969, l'entité a connu une refonte importante de sa loi constitutive en 1997, concernant entre autres ses « objets et pouvoirs ». Les changements apportés lui permettent dorénavant d'effectuer, seule ou en partenariat, la commercialisation des produits et des procédés qu'elle conçoit.

Activités, clientèle et situation financière

3.15 Le CRIQ exploite deux laboratoires, l'un à Montréal et l'autre à Québec. Il y mène l'ensemble de ses activités, lesquelles sont réparties dans deux secteurs, soit celui de la recherche et du développement et celui des services aux entreprises. L'annexe 2 présente sommairement ces activités.

3.16 La clientèle du CRIQ est composée du gouvernement du Québec ainsi que d'entreprises privées du secteur manufacturier qui, pour 80 p. cent d'entre elles, sont des PME. En 2006, les projets réalisés avec la clientèle externe étaient au nombre d'environ 800 et leur importance pouvait varier grandement.

3.17 Le tableau 1 fournit différentes données financières, dont la répartition des revenus du CRIQ en fonction du type de clientèle. Comme on peut le constater à sa lecture, la proportion relative au financement gouvernemental, lequel inclut les contributions supplémentaires, est passée de 49 à 67 p. cent, soit une augmentation de 18 p. cent de 2002 à 2007.

La proportion du financement gouvernemental a augmenté de 18 p. cent en cinq ans.

Tableau 1
Situation financière du Centre au 31 mars (en milliers de dollars)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Revenus gouvernementaux*	15 000	17 929	20 000	20 102	17 410	17 406
Revenus de la clientèle externe*	16 061	14 135	13 713	11 694	10 732	10 600
Revenus totaux	**31 061**	**32 064**	**33 713**	**31 796**	**28 142**	**28 006**
Charges d'exploitation	34 632	37 640	36 331	34 644	32 093	31 944
Quote-part des pertes de la société de commercialisation	1 026	1 431	10 062	–	–	–
Total des charges et de la quote-part	**35 658**	**39 071**	**46 393**	**34 644**	**32 093**	**31 944**
Contribution supplémentaire du gouvernement	2 500	5 771	3 200	3 000	4 250	4 000
Bénéfice (perte) d'exploitation	**(2 097)**	**(1 236)**	**(9 480)**	**152**	**299**	**62**
Pourcentage du financement gouvernemental par rapport au total des charges et de la quote-part	**49,1**	**60,7**	**50**	**66,7**	**67,5**	**67**

* Les revenus de source gouvernementale sont principalement composés des crédits de transfert figurant dans le Budget de dépenses et d'un contrat récurrent avec le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Quant aux revenus de la clientèle externe, ils sont constitués des revenus de tout autre type.

Cadre organisationnel

3.18 Le CRIQ est assujetti à la *Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec*, laquelle définit ses champs d'intervention. Celle-ci stipule qu'un conseil d'administration composé de huit membres et du président-directeur général, lesquels sont nommés par le gouvernement, administre les affaires de l'organisation. De plus, le *Règlement concernant la régie interne du Centre de recherche industrielle du Québec* précise les pouvoirs du CA ainsi que les responsabilités et les pouvoirs du PDG relativement à la conduite de l'entité. De février 1996 à décembre 2006, le Centre a été dirigé par le même PDG, qui était également président du conseil d'administration. À la fin de 2006, le gouvernement a nommé un des sous-ministres adjoints du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), qui était membre du CA depuis février 2002, aux fonctions de président du conseil d'administration et de PDG du Centre.

3.19 Le CRIQ s'est aussi doté de différentes politiques et de procédures administratives afin d'encadrer l'ensemble de ses activités.

3.20 Comme il est mentionné dans sa loi constitutive, les membres du personnel sont nommés directement par le Centre et ne sont pas soumis à la *Loi sur la fonction publique*. Leur rémunération et leurs conditions de travail sont déterminées par convention collective. L'organisation compte aussi quelques personnes non syndiquées ; une majorité de leurs conditions de travail renvoient à la convention collective en vigueur au CRIQ. Pour ce qui est du personnel d'encadrement, sa rémunération et ses conditions de travail, comme les frais de déplacement ou les indemnités de départ, sont établies selon la réglementation propre au Centre.

3.21 Au 31 mars 2007, l'effectif du CRIQ était de 252 personnes ; celles-ci étaient réparties en deux groupes : exploitation et services centraux. Le tableau 2 illustre l'évolution de l'effectif au cours des six dernières années. De façon générale, il y a eu une baisse de 21 p. cent du nombre d'employés de 2002 à 2007, qui s'explique entre autres par la nécessité d'atteindre l'équilibre budgétaire, objectif qui avait d'ailleurs été spécifié dans des attentes gouvernementales formulées en 2001. En effet, le CRIQ a procédé à l'abolition de plusieurs postes et, en 2005, il a mis de l'avant un programme de départs volontaires. On compte aussi d'autres départs liés à l'attrition.

De 2002 à 2007 : baisse de l'effectif de 21 p. cent.

Tableau 2
Effectif du Centre selon l'année financière

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exploitation	251	237	225	216	199	202
Services centraux	69	65	58	53	51	50
Total	**320**	**302**	**283**	**269**	**250**	**252**

Objectifs et portée de notre vérification

3.22 La présente vérification a été effectuée en vertu de l'article 27 de la *Loi sur le vérificateur général*, lequel porte notamment sur la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger les biens. Nos travaux ont visé à nous assurer que, pour ce qui est du personnel d'encadrement, les règles en matière de rémunération, d'indemnités de départ et de paiement des frais étaient appliquées et permettaient d'assurer un contrôle adéquat. D'autre part, nous avons analysé si la réglementation afférente à l'attribution des contrats était respectée. De plus, nous avons évalué si le CRIQ a adopté les éléments de planification stratégique requis par sa loi constitutive. Enfin, nos travaux nous ont amenés à formuler certaines observations relatives à la gouvernance de l'entité. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation afférents à cette mission.

3.23 Nos travaux ont couvert principalement la période allant d'avril 2001 à mars 2007 et se sont déroulés de mars à juillet 2007. Le tableau 3 indique l'importance financière des différents sujets abordés par la vérification.

Tableau 3
Importance financière au 31 mars des sujets traités (en milliers de dollars)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indemnités de départ du personnel cadre	75	377	453	–	93	85
Rémunération du personnel cadre	2 053	1 772	1 818	1 703	1 642	1 683
Dépenses engagées par la haute direction	–*	76*	101	106	102	82
Valeur des contrats attribués	6 564	5 331	4 835	5 573	4 244	3 256

* La période de vérification a débuté en juillet 2002, date d'adoption de la nouvelle procédure relative aux dépenses. Cela explique que, pour l'année 2002, il n'y a aucune donnée et que, pour 2003, seulement neuf mois ont été pris en compte.

Résultats de notre vérification

3.24 Le tableau 4 énumère les sujets que nous avons traités et présente les résultats de nos travaux. Nous indiquons, pour chaque sujet, s'il y a ou non des éléments non conformes par rapport à la réglementation. Nous signalons également la présence de lacunes quant au contrôle et à la protection des biens du Centre.

Tableau 4
Synthèse des résultats de notre vérification

Sujet examiné	Élément conforme	Élément de non-conformité	Lacunes relatives au contrôle et à la protection des biens
Indemnités de départ			
Motif du départ		✓	
Calcul de l'indemnité	✓		
Mode de versement		✓	
Services de réaffectation		✓	
Autorisation du PDG		✓	
Information au CA		✓	
Rémunération des cadres			
Échelle salariale		✓	
Augmentation salariale individuelle	✓		
Évaluation du rendement		✓	
Dépenses engagées par les cadres			
Contrat de travail du PDG			
Salaire et boni	✓		
Frais de représentation		✓	
Frais de déplacement		✓	
Frais de déplacement des autres cadres	✓		
Procédure portant sur le remboursement des frais	✓		✓
Attribution des contrats			
Sollicitation des fournisseurs		✓	
Information fournie aux fournisseurs	✓		
Évaluation des offres	✓		
Sélection des fournisseurs	✓		
Paiements non traités par le Service de l'approvisionnement			✓
Autorisation pour les demandes d'acquisition et pour les modifications faites dans les contrats	✓		
Plan de développement			
Plan de développement		✓	

Indemnités de départ

3.25 L'attribution des indemnités de départ est encadrée par une politique. Celle-ci a été établie en 1998 et mise à jour le 25 mars 2004. Elle a été approuvée par le conseil d'administration et traite notamment des motifs de départ, des modes de versement des indemnités ainsi que des services de réaffectation disponibles. Le tableau 5 présente les modalités qui lui sont associées, lesquelles étaient en application dans la période visée par notre vérification.

Tableau 5
Politique portant sur les indemnités de départ du personnel cadre

	Avant le 25 mars 2004	À compter du 25 mars 2004
Motif du départ donnant droit à une indemnité	Cessation d'emploi autre que volontaire Licenciement Retraite anticipée	Cessation d'emploi autre que volontaire Licenciement
Indemnités de départ	• Cadre possédant 15 ans et moins de service continu Un montant forfaitaire de 1 mois de salaire par année de service, pour un maximum de 12 mois. • Cadre possédant plus de 15 ans de service continu Un montant forfaitaire calculé selon les modalités décrites ci-dessus **et** un congé avec salaire de 1 mois par année de service au-delà de 15 ans (maximum de 6 mois de congé*).	
Services de réaffectation	Une somme maximale de 2 000 dollars est allouée.	Une somme maximale de 10 000 dollars est allouée.
Approbation du PDG	Aucune mention	Cette approbation est nécessaire.
Information transmise au CA	Aucune mention	Le CA doit être promptement informé.

* Selon la dernière version de la politique, chaque cadre peut à tout moment décider de recevoir la totalité ou le solde dû de son congé avec salaire sous forme de montant forfaitaire.

3.26 De 2001 à 2007, 24 cadres ont quitté le CRIQ. De ce nombre, 14 ont bénéficié d'indemnités de départ qui se sont élevées à près de 1,1 million de dollars. Aux fins de nos travaux, nous avons examiné les 24 dossiers correspondants afin de nous assurer du respect de la réglementation en vigueur. Nous avons noté que 11 des 14 dossiers pour lesquels il y a eu une indemnité versée présentaient un élément de non-conformité. De fait, 7 de ces dossiers en comportaient plus d'un. Le tableau 6 fait le sommaire de nos constats.

Parmi 14 dossiers, 11 présentaient un élément de non-conformité.

Tableau 6
Conformité des éléments relatifs aux dossiers de cadres ayant reçu une indemnité de départ

Version de la politique en vigueur	Numéro du dossier	Éléments tous conformes	Un ou plusieurs éléments non conformes				
			Motif du départ	Mode de versement	Services de réaffectation	Approbation du PDG*	Information transmise au CA*
Avant le 25 mars 2004	1		✓		✓	s.o.	s.o.
	2		✓	✓		s.o.	s.o.
	3			✓		s.o.	s.o.
	4	✓				s.o.	s.o.
	5	✓				s.o.	s.o.
	6			✓	✓	s.o.	s.o.
	7			✓		s.o.	s.o.
	8			✓	✓	s.o.	s.o.
	9			✓	✓	s.o.	s.o.
	10			✓		s.o.	s.o.
À compter du 25 mars 2004	11					✓	
	12		✓			✓	✓
	13			✓		✓	✓
	14	✓					
Total		**3**	**3**	**8**	**4**	**3**	**2**

* Ces sujets n'étaient pas abordés dans la politique en vigueur avant le 25 mars 2004.

3.27 Plus précisément, nous avons relevé les irrégularités suivantes :

Motif du départ

- Une indemnité de départ qui atteignait plus de 75 000 dollars a été versée, alors que le motif invoqué, la démission, n'en justifiait pas l'attribution. De plus, nous avons constaté que, au cours des six années qui ont suivi son départ, la personne a facturé plus de 570 000 dollars d'honoraires au CRIQ.
- Un cadre a reçu une indemnité de près de 130 000 dollars. Selon l'analyse que nous avons faite de l'information fournie, nous considérons qu'il s'agit d'une démission. Aucune indemnité n'aurait dû être versée d'autant plus que cette personne a commencé à exercer un nouvel emploi dans la fonction publique le 1er jour ouvrable suivant celui de son départ du Centre.
- Le motif figurant dans un autre dossier était la retraite. Ce départ a eu lieu en 2005, alors que la retraite n'était pas une raison admissible pour verser une indemnité selon la politique en vigueur à cette date. Les autorités du CRIQ nous ont mentionné qu'il s'agissait en fait d'un licenciement, bien que les documents que nous avons consultés indiquent que la retraite était le motif du départ. Si l'indemnité de départ avait été versée sur la base du licenciement, la personne aurait eu droit à une somme supplémentaire de 57 000 dollars.

Mode de versement

- Même si les montants accordés étaient bien calculés pour toutes les indemnités de départ, pour huit d'entre elles, le mode de versement, soit la façon dont l'indemnité a été payée, n'était pas conforme. Ainsi, dans quatre cas, l'indemnité ou une partie de celle-ci a été reçue sous forme de congé avec salaire alors que, selon le nombre d'années de service des personnes visées, ce n'était pas permis. À l'inverse, trois autres cadres ont reçu seulement un montant forfaitaire, alors qu'on aurait dû leur donner une partie de l'indemnité en congé avec salaire, puisqu'ils possédaient plus de 15 ans de service.
- Dans un autre cas, la répartition entre la portion relative au congé avec salaire et celle afférente au montant forfaitaire n'était pas conforme.
- Pour l'ensemble de ces dossiers, les irrégularités ont engendré des coûts supplémentaires de plus de 16 000 dollars, si l'on soustrait les avantages sociaux économisés de ceux qui ont été versés en trop.

Services de réaffectation

- Dans quatre des cinq cas qui ont bénéficié des services de réaffectation, le montant payé par le CRIQ a dépassé la limite fixée dans la politique. Les dépassements totalisent 15 500 dollars.
- Les dossiers ne contenaient aucune information nous permettant de nous assurer que des services avaient été rendus pour une valeur équivalente aux sommes déboursées.

Approbation du PDG et information transmise au CA

- Même si, selon la politique, le PDG est l'autorité désignée pour mettre fin à l'emploi, une seule des quatre ententes de départ a été signée par lui.
- Dans deux cas sur quatre, le CA n'a pas été informé de la décision de verser une indemnité de départ.

3.28 Pour l'ensemble des dossiers, les irrégularités reliées au motif du départ, au mode de versement et aux services de réaffectation offerts ont engendré des coûts supplémentaires de plus de 235 000 dollars.

Coût des irrégularités relevées : plus de 235 000 dollars.

3.29 Nous avons recommandé au Centre :

- de s'assurer que les indemnités de départ versées sont conformes à la politique en vigueur ;
- d'évaluer la possibilité de se faire rembourser les sommes indûment payées.

Rémunération des cadres

3.30 En vertu de sa loi constitutive, le Centre peut adopter ses propres règles en matière de rémunération. C'est dans le *Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du CRIQ* que sont

fixées les dispositions pour le personnel non syndiqué et les cadres. Nous avons examiné la conformité des pratiques de rémunération avec le règlement. Pour ce faire, nous avons analysé les dossiers des 13 cadres en fonction au 31 mars 2007 de même que ceux de 8 cadres ayant quitté l'organisation dans les 6 dernières années. De façon générale, le règlement est bien appliqué, à l'exception des dispositions ayant trait au respect du salaire maximum et à la production des évaluations du rendement.

3.31 La rémunération versée aux cadres est uniquement constituée du salaire. Il existe quatre échelles salariales qui sont établies en fonction du niveau hiérarchique. Chacune d'elles comporte une rémunération dite médiane, laquelle se rapporte à un rendement pleinement satisfaisant. Le maximum de chaque échelle doit correspondre à plus 18 p. cent de la rémunération médiane et le minimum, à moins 18 p. cent. Toutefois, lors de l'analyse des échelles, nous avons remarqué que le pourcentage d'écart dépassait celui permis dans le règlement et atteignait 20 p. cent. Ainsi, 9 des 21 cadres dont la rémunération se situait au maximum de l'échelle pour une ou plusieurs années ont touché un salaire de 2 p. cent supérieur à ce que prévoit le règlement. Les sommes versées en trop pour la période examinée s'élèvent à près de 38 000 dollars. Mentionnons par ailleurs que, depuis 2004-2005, le CA approuve la masse salariale et le pourcentage d'augmentation des salaires en ce qui a trait aux cadres, alors qu'auparavant il donnait son accord aux prévisions relatives à la masse salariale globale du Centre.

3.32 Par ailleurs, une proportion importante de cadres a reçu une rémunération correspondant à un rendement plus que satisfaisant. Pour 66 p. cent des dossiers étudiés, la rémunération versée a été supérieure à la médiane, et ce, pour toute la période couverte par notre vérification. Il faut ici préciser que les augmentations individuelles respectaient les paramètres fixés dans le règlement. Cependant, pour les six années examinées, nous n'avons trouvé que deux évaluations signées venant appuyer l'appréciation du rendement et les augmentations que ces cadres ont obtenues. Or, le règlement précise que les augmentations doivent être établies « en fonction des résultats de travail obtenus et mesurés au moyen du système de gestion de la performance en vigueur ».

3.33 Enfin, lors de l'examen de l'un des dossiers, nous avons observé certains faits qui soulèvent des préoccupations éthiques. En effet, un cadre a effectué l'évaluation du rendement d'un proche occupant un poste de professionnel pendant quatre années consécutives. Peu avant son départ, ce cadre a également inscrit dans le formulaire de gestion du rendement de cette personne qu'elle était apte à la gestion. Cette dernière a d'ailleurs été promue par le PDG au poste laissé libre par le départ de ce cadre. Même si à l'époque le CRIQ ne disposait pas de règles d'éthique, celles adoptées en mai 2007 traitent de ce genre de situation. En effet, en matière de conflit d'intérêts, les règles du Centre stipulent ce qui suit : « Un membre du personnel doit donc éviter de se placer dans une situation où il y a conflit entre son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions ».

3.34 **Nous avons recommandé au Centre de s'assurer que les règles en matière de rémunération et d'évaluation du personnel sont respectées.**

Remboursement des dépenses engagées par les cadres

3.35 Le remboursement des frais que le personnel d'encadrement a engagés dans l'exercice de ses fonctions est encadré par des règles internes provenant principalement des deux sources suivantes :

- Les règles qui balisent le remboursement des frais de déplacement habituels, lesquelles proviennent de la convention collective qui s'applique à l'ensemble des employés ;
- La procédure administrative portant sur des particularités afférentes au remboursement de certains frais engagés par les cadres.

3.36 Cette procédure, adoptée par le CRIQ en juillet 2002, porte sur certaines dépenses effectuées par le personnel cadre, notamment les frais de repas avec d'autres personnes. Elle définit les différentes catégories de repas admissibles à un remboursement, dont celles qui suivent :

- Réunion d'employés : repas d'un cadre avec un ou des membres du personnel ;
- Réunion de travail : repas pris lors d'une réunion de travail ;
- Frais de représentation : repas pris à l'occasion de rencontres avec des clients, des prescripteurs ou d'autres personnes en relation d'affaires avec le Centre.

3.37 Afin de vérifier si les remboursements faits par le Centre étaient conformes aux règles en vigueur, nous avons scruté un échantillon de comptes de dépenses de la haute direction, que nous avons sélectionnés aléatoirement. Nous avons également effectué des analyses diverses, notamment la compilation des frais de repas pris entre employés et réclamés par cinq cadres. Nos travaux ont porté sur la période de juillet 2002 à mars 2007.

3.38 De façon générale, les règles qui balisent les frais de déplacement, notamment ceux relatifs à l'hébergement et au transport, sont bien appliquées.

Frais de déplacement : les règles sont en général bien appliquées.

Procédure portant sur le remboursement de certains frais

3.39 Depuis la mise en place, en 2002, de la procédure se rapportant au remboursement des frais engagés par les cadres, le montant comptabilisé à titre de repas pris à l'occasion de réunions de travail ou d'employés s'est élevé à 150 000 dollars. Par année, celui-ci a varié de 19 000 à 47 000 dollars. Nos travaux nous ont permis de constater que des précisions devraient être apportées à cette procédure afin que le CRIQ puisse s'assurer du contrôle et de la protection de ses ressources financières en matière de remboursement de frais de fonction au personnel cadre.

3.40 Cette procédure permet aux cadres de réclamer des frais de représentation ainsi que des frais de repas pour des réunions de travail ou d'employés et pour des réunions du conseil d'administration ou du comité de direction. Or, il n'y a dans ce document aucune limite fixée quant au montant, à la fréquence ou aux situations applicables. On y précise seulement que les dépenses doivent être raisonnables dans les circonstances. Ce manque de clarté et de précision des règles a conduit à certaines disparités pour ce qui est de l'application de la procédure.

3.41 Nous avons analysé un certain nombre de ces frais. Les résultats de l'examen de notre échantillon sont présentés dans le tableau 7. Ils montrent que les repas pris lors de réunions de travail, lesquelles ne comptaient la plupart du temps que des membres du personnel, ont coûté en moyenne 38 dollars par personne, soit une somme supérieure à celle des repas liés à la représentation, qui est en moyenne de 31 dollars par personne. Notons que la réglementation interne du CRIQ prévoit une indemnité forfaitaire de 14 dollars pour le dîner et de 22 dollars pour le souper lors de déplacements pour l'ensemble du personnel. Nous observons également que la valeur moyenne des repas pris lors des réunions du CA ou du comité de direction est de l'ordre de 22 dollars par personne.

Coût moyen des repas pour le personnel plus élevé que celui des frais de représentation.

Tableau 7
Répartition des indemnités et des frais de repas selon l'échantillon sélectionné

	Nombre	Montant moyen par personne (en dollars)	Valeur totale (en dollars)
Indemnités forfaitaires pour les frais de repas (déjeuner, dîner ou souper) lors de déplacements	162	16	2 610
Frais de représentation	19	31	1 453
Frais de repas à l'occasion de réunions de travail	33	38	3 525
Total	**214**		**7 588**

3.42 La compilation des frais remboursés à cinq cadres, pour la période concernée, montre que quatre d'entre eux ont participé en moyenne à un minimum annuel de 28 repas et que, pour l'un d'eux, ce nombre s'est élevé à 49. Plusieurs repas réunissaient les mêmes membres de la haute direction. En outre, ces repas ont été pris au restaurant, alors que la quasi-totalité de ceux servis à l'occasion des réunions du CA ou du comité de direction l'ont été au Centre.

3.43 Nous avons aussi noté que des frais de repas pour des réunions de travail ont été réclamés par des employés non-cadres, alors qu'en vertu de la procédure, ce type de dépenses est réservé au personnel d'encadrement.

3.44 Le CRIQ devrait apporter des précisions à la procédure afin d'encadrer les éléments ayant trait notamment à l'admissibilité, à la fréquence et au montant des repas pris lors de réunions de travail ou d'employés.

3.45 En 2003, le Contrôleur des finances a commenté cette procédure de la façon suivante : « Les nouvelles normes et procédures instaurées par le Centre ont amené une nouvelle catégorie de frais de repas à risque. Il s'agit des "Réunions de travail" pour lesquelles on se limite à dire qu'elles s'adressent aux repas pris à l'occasion de réunions de travail, de comités ou d'équipes de travail. […] On pourrait, entre autres, y imputer […] des frais de représentation pourtant soumis à une limite annuelle[1]. »

1. Seul le PDG est soumis à cette limite annuelle.

3.46 De plus, le Contrôleur des finances recommandait de mettre en place des balises visant à encadrer adéquatement les modalités de remboursement de certaines catégories de repas. Cette recommandation visait à éviter que des dépenses discutables, notamment celles relatives à l'achat de boissons alcooliques, soient réclamées. Le CRIQ n'a pas pour autant modifié sa procédure.

Contrat de travail du président-directeur général

3.47 Le salaire et les conditions de travail du PDG en poste jusqu'en décembre 2006 ont été déterminés par un décret gouvernemental lors de sa nomination en 1996, puis par un autre lors du renouvellement de son mandat en 2000. Certaines des dispositions que le décret contient concernent les frais de représentation et de déplacement. Nous avons donc examiné la conformité de l'application de ces dispositions.

3.48 En matière de rémunération, le salaire versé et les bonis attribués respectent les paramètres fixés annuellement par le Secrétariat aux emplois supérieurs.

Frais de représentation

3.49 Le décret de 2000 précisait que le montant annuel maximal des frais de représentation de l'ancien PDG était de 4 140 dollars. Au cours de la période visée par notre vérification, le Centre a mis en place un mécanisme permettant de cumuler les frais de représentation afin de s'assurer que la limite prescrite n'était pas dépassée. Toutefois, nos travaux nous ont conduits à reclasser certains repas.

3.50 Ainsi, des repas pris avec des personnes autres que des employés du Centre ont été classés dans la catégorie des réunions de travail. Pour les années faisant l'objet de nos travaux, nous estimons que les dépenses associées à certains de ces repas auraient dû être considérées comme des frais de représentation. En effet, la procédure portant sur le remboursement des frais indique que les « repas à l'occasion de rencontres avec des clients, des prescripteurs ou d'autres personnes en relation d'affaires avec le Centre doivent être identifiés comme "Frais de représentation" ». Les reclassements que nous avons effectués nous ont amenés à constater des dépassements de plus de 1 000 dollars pour deux des cinq années examinées.

Frais de déplacement

3.51 Le décret relatif à la nomination de l'ancien PDG prévoyait qu'il remplirait ses fonctions au bureau de Québec. Le Centre ayant aussi un bureau à Montréal, celui-ci y effectuerait quelques séjours tous les mois. On a alors décidé, avec l'approbation du CA, de verser une allocation mensuelle de 1 050 dollars plutôt que de rembourser les frais occasionnés par chacun des déplacements. Ce calcul était basé sur le montant forfaitaire payable pour une nuitée, ce qui comprend l'hébergement et les repas. Or, lors de ses séjours à Montréal, le PDG a pris part, de juillet 2002 à décembre 2006, à au moins 63 repas avec des cadres du CRIQ, dont la valeur moyenne était de 48 dollars par personne. Les dépenses associées

Dépenses de repas du président remboursées, même si son allocation incluait une somme à cet égard.

à ces repas ont été remboursées par le CRIQ aux cadres, alors que l'allocation du PDG incluait déjà un montant pour les repas. Nous avons exclu de notre analyse les frais de repas que le PDG avait le droit de réclamer à titre de frais de représentation.

3.52 Nous avons recommandé au Centre :

- de revoir les balises entourant le remboursement des frais de repas engagés par le personnel cadre dans l'exercice de ses fonctions ;
- de s'assurer du respect des règles et des directives en vigueur ;
- d'analyser si des frais de repas ou de représentation payés par le Centre devraient être remboursés par le président-directeur général en poste jusqu'en décembre 2006.

Attribution des contrats

3.53 La politique d'attribution des contrats du CRIQ encadre les acquisitions de biens et de services liées à l'approvisionnement, à la construction et aux services auxiliaires et professionnels. Elle fixe les règles en matière de sollicitation des fournisseurs, d'évaluation des offres et de sélection des fournisseurs. En outre, le Centre est soumis aux dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) et à celles de l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB). À la suite de changements apportés à l'ACI, le Centre a modifié sa politique concernant l'attribution des contrats. Son conseil d'administration a approuvé ces modifications le 24 novembre 2005. Enfin, une procédure interne portant sur les achats complète la politique et précise quelles sont les autorisations à obtenir pour procéder aux acquisitions ou modifier les contrats.

3.54 Lorsque nous avons analysé les accords de commerce, nous avons constaté que le CRIQ était assujetti à l'AQNB depuis le 1er septembre 1994. Or, la politique du Centre n'avait prévu la mise en vigueur de cet accord qu'en novembre 2005. De plus, même si les modifications faites à l'ACI s'appliquaient à compter du 1er janvier 2005, le CRIQ n'a adopté la dernière version de sa politique que 11 mois plus tard. Toutefois, nous avons réalisé nos travaux en tenant compte des dates réelles de mise en application des accords de commerce. Les tableaux 8 et 9 résument les règles afférentes à la sollicitation des fournisseurs selon la politique du CRIQ et les dispositions de l'ACI et de l'AQNB.

Tableau 8
Modalités concernant la sollicitation des fournisseurs selon la politique du Centre

Contrat de moins de 25 000 dollars	
Appel d'offres	Invitation verbale ou écrite auprès de deux ou de trois fournisseurs*, à l'exception des contrats de services professionnels pour lesquels aucune exigence n'est applicable.
Contrat de 25 000 dollars et plus	
Deux possibilités d'appels d'offres	Invitation écrite à trois fournisseurs. Appel d'offres public, si le contrat conclu est assujetti aux règles de l'AQNB ou de l'ACI.

* Le nombre de fournisseurs est fonction du montant du contrat. Pour les contrats de construction, l'invitation doit obligatoirement être écrite.

Tableau 9
Seuil à partir duquel les contrats sont assujettis aux règles des accords de commerce

	ACI		AQNB
	Avant janvier 2005	À compter de janvier 2005	À compter de septembre 1994
Contrat d'approvisionnement	25 000 $ et plus	500 000 $ et plus	25 000 $ et plus
Contrat de construction	100 000 $ et plus	5 000 000 $ et plus	100 000 $ et plus
Contrat de services auxiliaires et professionnels	100 000 $ et plus	500 000 $ et plus	200 000 $ et plus

3.55 Selon les données que nous avons obtenues du système du Centre pour les exercices financiers de 2001-2002 à 2006-2007, les contrats de tout type totalisaient près de 30 millions de dollars. Nous avons donc voulu voir si les règles en matière d'attribution de contrats avaient été respectées. Pour ce faire, nous avons procédé à l'examen de 38 de ces contrats, dont 21 sont d'une valeur de moins de 25 000 dollars et 17, d'une valeur de 25 000 dollars et plus. Les sommes qui s'y rapportent représentent plus de 13 p. cent du total. Nous avons aussi sélectionné 13 paiements faits à des fournisseurs à qui le Centre a versé plus de 25 000 dollars dans une année. De ces paiements, 7 ont pu être associés à des contrats et sont inclus dans les 38 contrats vérifiés. Nos travaux révèlent que les irrégularités ont trait à la sollicitation des fournisseurs (tableau 10).

Tableau 10
Irrégularités relatives à la sollicitation des fournisseurs

Nature de l'irrégularité	Contrats de moins de 25 000 dollars		Contrats de 25 000 dollars et plus		Paiements*	
	Nombre	Montant (en dollars)	Nombre	Montant (en dollars)	Nombre	Montant (en dollars)
Invitation à un nombre insuffisant de fournisseurs	3	35 000	–	–	1	27 600
Appel d'offres public non effectué	s.o.	s.o.	1	269 000	3	255 000
Regroupement de contrats	5	54 000	–	–	s.o.	s.o.
Exception non documentée	6	83 500	1	106 000	3	417 000

* Les nombres figurant dans cette colonne correspondent au nombre de paiements sélectionnés, alors que les montants représentent l'ensemble des débours afférents à un bien ou à un service particulier.

3.56 Voici nos principaux constats :

Invitation à un nombre insuffisant de fournisseurs

- Pour trois contrats dont la valeur est inférieure à 25 000 dollars et un paiement, le Centre n'a pas fait d'invitation à un nombre suffisant de fournisseurs. En effet, une seule soumission a été reçue pour chacun d'eux et nous n'avons pas trouvé de documents qui nous indiqueraient que plus d'un fournisseur a été invité à soumissionner.

- Dans le cas du paiement ci-dessus, il s'agissait d'un service récurrent. De fait, le Centre a confié à la même entreprise le mandat de produire le rapport annuel sept années consécutives, dont deux étaient comprises dans la période visée par notre vérification. Pour l'une de ces deux années, la soumission initiale et les coûts ont excédé 25 000 dollars, seuil au-delà duquel il faut procéder par appel d'offres sur invitation écrite auprès de trois fournisseurs, ce qui n'a pas été fait.

Appel d'offres public non effectué

Pas d'appel d'offres ni d'entente pour des débours de 255 000 dollars.

- Le CRIQ a payé près de 255 000 dollars sur une période de trois ans à un fournisseur pour des services de consultation en marketing. De plus, en 2001-2002, des documents de planification portant sur le sujet prévoyaient ce type d'activités et la dépense a été établie à 161 000 dollars. Il n'y a eu ni appel d'offres ni entente pour définir ces services. Le responsable de ce projet au Centre étant un ancien employé du fournisseur en question, il aurait été d'autant plus important de procéder par appel d'offres public afin d'assurer la transparence du processus.
- Dans un autre cas, le Centre a procédé à un appel d'offres sur invitation, alors qu'il aurait dû lancer un appel d'offres public puisque les modalités des accords de commerce s'appliquaient. Le fournisseur sélectionné a reçu plus de 269 000 dollars.

Regroupement de contrats

- En ce qui concerne deux fournisseurs, cinq des contrats de moins de 25 000 dollars auraient dû être regroupés, ce qui aurait fait passer la valeur de chacun de ces regroupements à plus de 25 000 dollars. D'ailleurs, pour l'ensemble des cas à l'étude, les demandes d'achat ont été transmises la même journée au Service de l'approvisionnement. Or, le CRIQ était tenu de solliciter trois entreprises pour les contrats attribués à l'un de ces fournisseurs. Quant aux contrats de l'autre fournisseur, le Centre aurait dû lancer un appel d'offres public plutôt que de procéder par appel d'offres sur invitation, les modalités de l'AQNB étant applicables. De plus, les quatre fournisseurs qui ont répondu à cet appel d'offres ont présenté une seule soumission qui incluait l'ensemble des biens visés par les trois contrats.

Exception non documentée

- Dix des dossiers analysés ne contenaient pas de documents nous indiquant quelle exception le Centre avait fait valoir et quelle analyse il avait effectuée pour s'assurer du bien-fondé de ne pas avoir procédé par appel d'offres. En effet, la politique du CRIQ et les accords de commerce admettent certaines exceptions à cet égard.

3.57 Nos travaux nous ont aussi permis de constater que six paiements faits à trois fournisseurs, qui ont déjà fait l'objet d'observations précédemment, ne sont pas passés par le Service de l'approvisionnement, alors que celui-ci est responsable de s'assurer du respect des modalités de la politique et des accords de commerce afférents. Ce constat relatif au contrôle interne met en évidence le fait que le CRIQ n'a pu s'assurer de la conformité de l'intégralité des contrats attribués.

3.58 Par ailleurs, nous n'avons pas constaté d'irrégularités en ce qui a trait aux points suivants :

- En ce qui concerne les six contrats examinés pour lesquels un appel d'offres a eu lieu, l'information mise à la disposition des fournisseurs était conforme à ce qui est exigé dans la politique ou aux règles de l'ACI ou de l'AQNB.
- La politique du Centre stipule que, pour les contrats de services professionnels, les offres des fournisseurs doivent être évaluées par un comité de sélection. Cette exigence, qui concernait deux des contrats analysés, a été satisfaite.
- Pour les six contrats ayant fait l'objet d'une sollicitation, la sélection des fournisseurs s'est faite de façon conforme à la politique.
- Quant aux demandes d'acquisition et aux modifications apportées à certains contrats, elles ont généralement été autorisées par les personnes désignées.

3.59 Nous avons recommandé au Centre :

- de veiller à ce que les règles en matière de sollicitation des fournisseurs soient respectées ;
- de documenter les décisions prises lors du processus de sollicitation.

Plan de développement

3.60 La loi constitutive du CRIQ stipule que l'entité doit établir un plan de développement selon la forme, la teneur et la périodicité fixée par le gouvernement et le soumettre à l'approbation de ce dernier. Le premier décret, soit celui du 22 octobre 1997, précisait qu'un tel plan doit être déposé tous les trois ans, que la date de dépôt du premier plan sera le 1er février 2000 et qu'il devra porter sur les années 2000-2001 à 2002-2003.

3.61 Par ailleurs, le gouvernement a remis des attentes au CRIQ en 2001. Ce dernier devait notamment centrer toutes ses activités sur la recherche et le développement, le soutien direct aux PME et le renforcement de leur capacité d'innovation. De plus, il lui fallait réviser ses modes de gestion de façon à réduire les frais d'administration et à réaliser l'équilibre budgétaire.

3.62 Nous avons constaté que l'entité a produit un plan stratégique pour la période 2002-2005, lequel avait également pour objet de répondre aux attentes du gouvernement. Ce plan a été déposé au bureau du ministre de tutelle en mai 2002, mais n'a pas été approuvé par les autorités gouvernementales. Au moment où nous terminions notre vérification, un nouveau plan stratégique pour la période 2008-2011 était en cours d'élaboration.

Plan de développement 2002-2005 non approuvé par le gouvernement.

3.63 Nous avons recommandé au Centre de finaliser son plan stratégique pour la période 2008-2011 et d'obtenir les autorisations requises pour celui-ci.

Gouvernance

3.64 En matière de gouvernance, le conseil d'administration est un acteur de premier plan. Son rôle consiste principalement à surveiller la conduite des affaires de l'entité pour qu'elles soient en lien avec son mandat ainsi que ses objectifs et à superviser la direction. Parmi les facteurs favorisant l'efficacité du conseil, il y a la compétence et l'indépendance des membres qui y siègent de même que des modalités de fonctionnement efficaces.

3.65 La loi du CRIQ prévoit la constitution d'un conseil d'administration formé de neuf membres, dont le PDG. Les membres sont nommés par le gouvernement pour une période d'au plus trois ans par mandat, lequel est renouvelable. À l'exception du PDG, les membres du CA ne sont pas rémunérés, mais ils ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement.

3.66 Voici nos observations en ce qui concerne la structure et les modalités de fonctionnement du CA :

- Pour les exercices de 2001-2002 à 2005-2006, les membres du CA se sont rencontrés en moyenne à neuf reprises annuellement. Toutefois, en 2006-2007, le nombre de réunions qui ont été tenues a diminué à cinq. La réglementation interne du CRIQ définit les pouvoirs du CA. Nous avons donc examiné si celui-ci avait exercé plusieurs de ses pouvoirs, soit celui ayant trait à l'approbation du budget annuel, des états financiers ainsi que du rapport annuel et celui de recommander le plan de développement au gouvernement. Nous avons constaté que le CA a exercé les pouvoirs sur lesquels nous avons porté notre attention.

  Le conseil a exercé ses pouvoirs.

- Le CRIQ dispose d'un code d'éthique et de déontologie pour ses administrateurs depuis septembre 1999. Ce code mentionne que les nouveaux administrateurs doivent signer une attestation confirmant qu'ils ont pris connaissance du code et une divulgation annuelle d'intérêts. Les administrateurs ayant assisté régulièrement aux réunions du CA pendant la période couverte par notre vérification ont signé l'attestation et la divulgation.
- En 2001, le CA comptait neuf membres, conformément à ce qui est exigé dans sa loi constitutive. Toutefois, au cours des années 2001 et 2002, cinq membres ont donné leur démission. Un seul poste a été pourvu, ce qui a ainsi porté à cinq le nombre d'administrateurs à compter de 2003. Nous avons trouvé deux avis écrits soulignant l'absence de quatre des membres du CA ; ces avis ont été transmis par le Centre au ministre au cours de l'exercice financier 2006-2007. La seule nomination qui a eu lieu depuis est intervenue en 2007. Elle visait à pourvoir le poste d'administrateur laissé vacant par le sous-ministre adjoint du MDEIE, celui-ci ayant été nommé à titre de PDG. Par conséquent, depuis quatre ans, le conseil compte seulement cinq membres, dont le représentant du ministère et le PDG du CRIQ. Pareille situation ne facilite pas la réalisation du mandat du conseil.

  Le conseil ne compte plus que cinq membres depuis 2003.

- Ainsi, seuls trois des membres du CA étaient indépendants par rapport à la direction et au ministère de tutelle et le PDG cumulait, comme il est permis dans la loi constitutive du CRIQ, les fonctions liées à son poste et celles de président du CA. L'énoncé de politique *Moderniser la gouvernance des sociétés d'état*, publié en 2006, suggère que deux tiers des membres, dont le président du CA, soient indépendants. En effet, cette structure permet d'accroître la supervision que peut exercer le CA sur le PDG et la direction ou de prendre des décisions indépendantes. De plus, on peut ainsi éviter que se manifestent des conflits d'intérêts ou qu'il y ait apparence de tels conflits ; par conséquent, une telle structure favorise la saine gestion de l'organisation.
- Nous avons remarqué l'absence prolongée d'un administrateur qui faisait partie du CA et du comité de vérification. Ainsi, entre le moment de sa nomination en décembre 2000 et celui de sa démission en août 2002, il n'a assisté qu'à 2 des 16 réunions du CA et qu'à une seule des 4 réunions du comité de vérification. Or, le code d'éthique et de déontologie des administrateurs mentionne ce qui suit : « L'administrateur doit consacrer le temps et fournir l'attention raisonnable que requiert l'exercice normal de ses fonctions. » De son côté, le CRIQ a mentionné qu'il a entrepris des démarches afin de connaître les intentions de ce membre à l'été 2002.
- Par ailleurs, la réglementation du CRIQ prévoit la formation de cinq comités, dont le comité exécutif, le comité de vérification et le comité des ressources humaines. Leur rôle est généralement d'examiner certains dossiers propres à leur champ d'expertise, d'en faire le suivi et de formuler des avis au conseil. On encourage d'ailleurs l'existence de plusieurs d'entre eux afin d'aider le CA à assumer ses fonctions. Toutefois, nous avons constaté que seul le comité de vérification a été actif pendant toute la période vérifiée. Le comité des ressources humaines a siégé pour la dernière fois en 2001 et le comité exécutif, en 2003. Étant donné le nombre limité de membres indépendants, le CRIQ n'a pas jugé nécessaire de maintenir ces comités.
- Le comité de vérification se réunit deux fois par année. Cependant, il n'existe pas de fonction de vérification interne au sein du CRIQ ou d'autre mécanisme équivalent. Ce comité n'a donc pas l'opportunité de recevoir une évaluation indépendante sur la gestion du CRIQ.

3.67 Par ailleurs, relativement aux sujets ayant fait l'objet du présent rapport, nous avons examiné quelle information a été transmise au CA ou au comité de vérification et le traitement qui en a été fait. Cet examen a donné lieu aux constats suivants :

Indemnités de départ

- Pour les indemnités de départ, nous avons noté à la lecture des procès-verbaux des réunions que le sujet a été discuté régulièrement au CA ou au comité de vérification. Ces discussions portaient surtout sur les prévisions budgétaires et la dépense totale de l'exercice. Pour ce qui est des cadres, seuls quelques cas individuels ont été présentés. Il n'y a pas eu de reddition de comptes annuelle ni au comité de vérification ni au conseil d'administration au sujet des ententes conclues avec ceux-ci, des montants qui leur ont été versés et des motifs de départ. L'information reçue a été insuffisante pour permettre aux membres du CA d'évaluer si les indemnités versées étaient raisonnables et justifiées. Par conséquent, cela n'a pas favorisé l'exercice de leur rôle de supervision de la direction. Mentionnons que l'exigence d'informer le CA promptement a été ajoutée dans la deuxième version de la politique portant sur les indemnités de départ, adoptée en mars 2004.

Frais remboursés aux cadres

- Au début de 2002, à la suite d'une demande d'accès à l'information concernant les dépenses du PDG, le Centre a constaté que les frais de représentation de ce dernier excédaient la limite autorisée dans son contrat de travail. Le PDG a remboursé les sommes correspondant aux dépassements pour six années.
- En juillet 2002, le CRIQ s'est doté d'une procédure portant sur les frais remboursés aux cadres. Celle-ci leur permettait de réclamer des frais de repas, mais ne fixait pas de limites quant au montant, à la fréquence ou aux situations applicables.
- En janvier 2003, comme nous l'avons mentionné dans une section précédente, le Contrôleur des finances a produit un rapport qu'il a adressé au secrétaire général associé aux emplois supérieurs et dont le CRIQ a obtenu copie. Ce rapport traite notamment des frais de représentation du PDG et de certains frais de déplacement. Il inclut également des observations et des recommandations sur la procédure portant sur les frais remboursés aux cadres. Ce rapport n'a pas été discuté lors de réunions du CA ou du comité de vérification.
- Selon les documents consultés et les personnes rencontrées, les dépenses du PDG n'ont pas fait l'objet de discussions dans les réunions du CA ou d'un autre comité. Nous considérons que, étant donné qu'il s'agissait du PDG du Centre, le conseil d'administration aurait dû être informé.

Les dépenses du président-directeur général n'ont pas été discutées au conseil.

- Par ailleurs, la procédure sur les frais engagés par le personnel cadre n'a pas été approuvée par le CA. Compte tenu des préoccupations soulevées par le Contrôleur des finances et du fait qu'il s'agissait de l'adoption de nouvelles règles afférentes au personnel cadre, nous croyons qu'il aurait été à propos de soumettre cette procédure au conseil. Mentionnons que les règles générales en matière de remboursement de frais de déplacement sont ratifiées par le CA. Il en est de même pour les autres politiques sur lesquelles nous avons porté notre attention lors de cette mission de vérification.

Attribution des contrats

- Le *Règlement concernant la régie interne du Centre de recherche industrielle du Québec* prévoit que le comité exécutif doit autoriser tout contrat d'approvisionnement qui excède 500 000 dollars, mais ne dépasse pas un million. Nous avons constaté, pour la période vérifiée, que le seul contrat supérieur à 500 000 dollars a été autorisé par le conseil d'administration, le comité exécutif ayant été inactif à cette période.

3.68 Nous avons recommandé au Centre :

- de poursuivre les démarches nécessaires pour que tous les postes d'administrateurs soient pourvus ;
- d'évaluer si les fonctions de président-directeur général et de président du conseil d'administration devraient être dissociées et d'entreprendre les démarches nécessaires, le cas échéant ;
- de s'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante et en temps opportun lui permettant d'exercer son rôle de surveillance de la direction.

3.69 Commentaires du Centre

« **Indemnités de départ.** Le *Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du CRIQ* (RENB), relevant de l'autorité du conseil d'administration, sera rapidement révisé et complété pour y inclure les dispositions à jour requises concernant les indemnités de départ des cadres, les échelles salariales, le remboursement de certaines dépenses engagées par les cadres et toute autre disposition relative aux employés cadres.

« En ce qui a trait aux indemnités de départ, le nouveau RENB apportera, entre autres, des éclaircissements sur les différents motifs de départ, prévoira des dispositions pour éviter la double rémunération et fera en sorte que le conseil d'administration soit informé de la situation avant la finalisation des dossiers, dans la mesure du possible.

« Une attention particulière sera portée au respect intégral du règlement quant aux indemnités de départ, notamment en ce qui concerne les motifs et le mode de versement. La documentation requise pour chaque dossier sera précisée et formalisée.

« Le Centre donnera suite à la recommandation en demandant un avis juridique indépendant, pour chacun des deux cas relevés, afin de vérifier si les décisions prises dérogent aux règles et, le cas échéant, d'évaluer la possibilité de se faire rembourser les sommes payées ainsi que de déterminer les démarches appropriées pour y parvenir.

« Pour ce qui est des services de réaffectation, le nouveau montant maximal ajusté à 10 000 dollars nous semble suffisant. Le nouveau règlement prévoira un suivi administratif plus serré des sommes octroyées.

« **Rémunération des cadres.** Lors de la révision du *Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du CRIQ*, relevant de l'autorité du conseil d'administration, les ajustements requis seront apportés aux dispositions concernant les échelles salariales des employés cadres.

« Actuellement, ces échelles salariales, approuvées par le conseil d'administration, sont fixées à un maximum et un minimum de 20 p. cent au-dessus et sous la rémunération médiane, plutôt que les 18 p. cent prévus au règlement qui n'a pas été ajusté en conséquence. Notons que la masse salariale et le pourcentage d'augmentation de salaires des cadres ont aussi été approuvés par le conseil d'administration depuis 2004-2005, tel que requis. La correction nécessaire sera effectuée et le règlement sera ajusté de sorte qu'à l'avenir le conseil d'administration puisse aussi situer clairement le salaire de chacun des cadres par rapport à la médiane, en termes de pourcentage.

« Enfin, une attention toute particulière sera apportée, dès cette année, à la détermination d'attentes annuelles et à l'évaluation écrite du rendement pour chacun des cadres. Les augmentations salariales seront octroyées en conséquence.

« **Remboursement des dépenses engagées par les cadres.** De nouveau, mentionnons que la révision du *Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du CRIQ*, relevant de l'autorité du conseil d'administration, permettra de revoir les balises entourant le remboursement des frais de repas engagés par le personnel cadre.

« La nouvelle procédure de remboursement de ces frais de repas précisera les limites quant aux montants, à la fréquence et aux situations applicables. Les contrôles seront aussi revus

afin d'assurer que le remboursement des dépenses engagées par les cadres dans l'exercice de leurs fonctions soit conforme aux directives révisées.

« La nouvelle procédure, étant intégrée au *Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du CRIQ*, fera l'objet d'une approbation du conseil d'administration.

« En ce qui concerne les frais de repas et de représentation payés au président-directeur général en poste avant décembre 2006, les erreurs proviennent d'une mauvaise description de catégorie de dépenses et d'une erreur de compilation de la dépense. Une reclassification de ces frais sera effectuée et les suites appropriées seront données.

« Le CRIQ élargira sa procédure de suivi des frais de représentation de façon à comptabiliser tous les " frais de représentation et autres frais " couverts par le contrat de travail du président-directeur général et à s'assurer que la description de toutes les dépenses est adéquate.

« **Attribution des contrats.** Les recommandations quant aux règles en matière de sollicitation de fournisseurs et de documentation des décisions prises lors du processus de sollicitation seront appliquées.

« Notamment, l'analyse des dossiers ainsi que la documentation attestant des décisions prises lors du processus de sollicitation seront revues et améliorées, en particulier dans les cas de besoins spécifiques pour lesquels le bassin de fournisseurs est limité.

« **Plan de développement.** Depuis le printemps 2007, des démarches ont été entreprises pour soumettre au gouvernement à l'automne 2007 un plan stratégique portant sur la période 2008 à 2011. Des discussions sont en cours avec le ministre et le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation à cet effet.

« Tous les efforts requis sont actuellement déployés pour compléter ce plan stratégique triennal, à la convenance du gouvernement, et obtenir les autorisations qui seront nécessaires à sa mise en œuvre.

« **Gouvernance.** Il est souhaité, tant par les membres du conseil d'administration en poste que par la direction du Centre, que les vacances au sein du conseil soient comblées le plus rapidement possible. Les démarches en ce sens se poursuivront auprès des autorités gouvernementales.

« Il est souhaitable que les fonctions de PDG et de président du conseil d'administration soient dissociées. Ce souhait a déjà été exprimé aux autorités et un avis d'intention du PDG et président du conseil d'administration actuel a été signé à cet effet lors de sa nomination.

« Les procédures seront ajustées afin de s'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante et en temps opportun.

« En particulier, la révision et la mise à jour du *Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du CRIQ*, qui devra être adopté par le conseil d'administration, seront une bonne occasion d'échanger avec les membres du conseil sur le contenu et le suivi des dispositions concernant les indemnités de départ des cadres, les échelles salariales, le remboursement de certaines dépenses engagées par les cadres et toute autre disposition relative aux employés cadres. »

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

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés principalement de la *Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec*, qui encadre les activités du CRIQ, de même que de l'ensemble de la réglementation adoptée par l'entité. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que, pour ce qui est du personnel d'encadrement, les règles en matière de rémunération, d'indemnités de départ et de paiement des frais sont appliquées et permettent d'assurer un contrôle adéquat.

Critères d'évaluation

- La rémunération et les indemnités de départ versées sont déterminées et accordées conformément à la réglementation.
- Les frais de représentation, de déplacement et de réunion sont engagés et remboursés suivant la réglementation.
- Les procédés afférents à la rémunération, aux indemnités de départ et au paiement des frais du personnel d'encadrement permettent d'assurer le contrôle et la protection des biens du CRIQ.

Objectif de vérification

La politique et la procédure concernant l'attribution des contrats sont respectées.

Critères d'évaluation

- Les demandes d'acquisition sont autorisées par les personnes dûment désignées.
- Les règles portant sur la sollicitation des fournisseurs, l'information qui peut leur être fournie, leur évaluation et leur sélection sont suivies.
- Les modifications aux contrats et les dérogations aux règles d'attribution sont autorisées par les instances désignées.

Objectif de vérification

S'assurer que le CRIQ a adopté les éléments de planification stratégique requis par sa loi constitutive.

Critère d'évaluation

- Le CRIQ a mis au point un plan de développement de l'ensemble de ses activités et l'a soumis à l'approbation du gouvernement.

Annexe 2 – Activités du Centre

	Description
Recherche et développement	
Développement de systèmes industriels	Conception d'équipements de contrôle de la qualité, de contrôle des procédés et d'optimisation des procédés de fabrication, principalement pour l'industrie manufacturière. Par exemple, l'« optimiseur de classification » permet de détecter les défauts d'une planche de bois afin de maximiser l'utilisation de la surface en fonction des types de pièces découpées.
Environnement	La Direction de l'environnement effectue trois types d'activités : • traitement : réduction de l'impact environnemental de substances nocives produites avant leur réinsertion dans l'écosystème, au moyen entre autres de la biofiltration ou du compostage ; • valorisation : transformation des résidus ou des sous-produits en divers articles, comme des pneus hors d'usage recyclés en garde-boue ; • travaux d'essai : validation de la performance d'un produit ou d'un équipement en fonction de son effet sur l'environnement ou mesure des éléments nocifs libérés par un produit lorsqu'il se trouve dans certaines conditions environnementales.
Services aux entreprises	
Essais	Précertification, certification et qualification des produits des entreprises en fonction de normes reconnues, notamment afin que ces entreprises aient accès aux marchés nationaux ou internationaux. Différents types d'essais sont réalisés, comme des tests climatiques permettant de certifier la résistance d'un vêtement à une température particulière ou des tests de compatibilité électromagnétique.
Information	La Direction de l'information offre différents services en matière d'information aux entreprises, dont ceux qui suivent : • production de rapports : bilans normatifs qui indiquent les exigences à respecter sur un territoire donné ; • services-conseils : formation sur la veille stratégique, implantation d'un service d'information industrielle et technique, recensement de la normalisation internationale applicable en matière d'exportation ; • diffusion des données de la Banque d'entreprises du Québec : information sur les entreprises industrielles et commerciales du Québec, ce qui permet notamment de sélectionner des fournisseurs, de développer de nouveaux marchés ou de faire de la veille concurrentielle.
Bureau de normalisation du Québec	Le Bureau de normalisation du Québec, qui constitue une des directions du CRIQ, est accrédité par le Conseil canadien des normes. Il dispense les services suivants : • certification : reconnaissance, de façon continue, de la conformité de produits, de processus, de services et de profils professionnels à partir d'une norme en vigueur ou d'autres documents reconnus ; • enregistrement : enregistrement de systèmes de gestion de la qualité et environnementale en fonction de diverses normes, comme ISO 9001 ou ISO 14 001 ; • normalisation : élaboration, à la demande des entreprises et par consensus avec elles, de différentes normes. Ces dernières permettent par exemple à des professionnels d'un secteur donné d'exercer leurs activités au moyen de spécifications techniques définies. De plus, le Bureau participe aux activités de normalisation régionales et internationales.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

CHAPITRE 4

Gouvernance dans les agences et les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- agences de la santé et des services sociaux
- établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **4.1**
Recommandations **4.6**
Vue d'ensemble
Gouvernance **4.7**
Réseau de la santé et des services sociaux **4.11**
Objectif et portée de notre vérification **4.18**
Résultats de notre vérification **4.25**
Définition et répartition des rôles et des responsabilités **4.27**
Composition des conseils d'administration **4.38**
Élection des membres des conseils d'administration **4.43**
Compétences des conseils d'administration **4.47**
Indépendance des membres **4.59**
Engagement des membres **4.62**
Formation des membres des conseils d'administration **4.66**
Fonctions des conseils d'administration **4.75**
Décisions stratégiques et approbations **4.77**
Information de gestion et surveillance de la performance **4.86**
Évaluation et reddition de comptes des conseils d'administration **4.89**
Documents relatifs à la performance et reddition de comptes **4.95**
Intégration des documents relatifs à la performance et rétroaction **4.97**
Plans stratégiques **4.103**
Ententes de gestion et d'imputabilité **4.106**
Rapports annuels de gestion **4.109**
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Composition des conseils d'administration des agences de la santé et des services sociaux
Annexe 3 – Composition des conseils d'administration des établissements publics
Annexe 4 – Comparaison de la structure québécoise de gouvernance avec celle d'autres provinces canadiennes

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

AQESSS	Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux
CA	Conseil d'administration
CAU	Centre affilié universitaire
CH	Centre hospitalier
CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CHSP	Centre hospitalier de soins psychiatriques
CHU	Centre hospitalier universitaire
CII	Conseil des infirmières et infirmiers
CMDP	Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens
CPEJ	Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse
CR	Centre de réadaptation
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DG	Directeur général
ENAP	École nationale d'administration publique
IU	Institut universitaire
LAP	*Loi sur l'administration publique*
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PDG	Président-directeur général
PHA	Provincial Health Authority
PHSA	Provincial Health Services Authority
RHA	Regional Health Authority
RLISS	Réseau local d'intégration des services de santé

Faits saillants

Équipe :
Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Josée Bellemare
Josée Lapointe
Denyse Lemay
Cyntia Morin
Lorraine Paradis

4.1 En règle générale, le concept de la gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, contrôlées et ont à rendre des comptes. Basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité, elle porte sur les structures et les processus relatifs à la prise de décision, à l'imputabilité, au contrôle et au comportement au sommet des organisations.

4.2 Dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux, quelque 3500 membres formant les conseils d'administration (CA) assument la gouvernance des agences de la santé et des services sociaux ainsi que des établissements publics. Concernant l'exercice 2006-2007, ces instances se sont vu confier la gestion de budgets totalisant près de 13 milliards de dollars.

4.3 Notre objectif était de vérifier que les structures et les processus actuels permettent aux conseils d'administration d'assurer une bonne gouvernance. Nous avons effectué nos travaux auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de CA sélectionnés parmi les instances régionales et les établissements ; en outre, nous avons mené des entrevues avec plusieurs membres, incluant des présidents-directeurs généraux (PDG) ou des directeurs généraux (DG), tandis que d'autres administrateurs ont été invités à remplir un questionnaire. Notre vérification, qui s'est déroulée de juillet 2006 à juillet 2007, recouvre les activités de l'année 2005-2006, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

4.4 Force est de constater que les bonnes pratiques en matière de gouvernance ne sont pas assez appliquées. Il s'ensuit que les conseils d'administration n'occupent pas pleinement la place qui leur revient, ce qui nuit à leur efficacité. De même, le MSSS doit parfaire certaines de ses façons de faire en veillant à signifier clairement ses attentes, notamment celles relatives à l'imputabilité des conseils et celles touchant la reddition de comptes.

4.5 Voici les principales conclusions tirées de nos travaux :

- Autant pour les agences que pour les établissements, les rôles et responsabilités du CA et de ses comités ainsi que de la haute direction sont déjà définis les uns par rapport aux autres et par rapport aux paliers supérieurs et au ministre. Malgré cela, il règne dans la réalité une certaine confusion, celle-ci étant plus marquée du côté des agences. Des efforts doivent être faits pour que les rôles et responsabilités dévolus aux parties prenantes soient bien compris et que les gestes accomplis soient conformes à la loi.
- Il faudrait que les conseils d'administration se donnent les moyens afin que chacun possède, collectivement, les compétences, l'indépendance et l'engagement nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Quant au MSSS, il devrait prendre des mesures additionnelles pour mieux faire connaître le processus électoral relatif aux administrateurs des établissements, en visant notamment à accroître l'engagement concret de la population. En effet, le taux de participation de celle-ci aux dernières élections n'a pas atteint 1 p. cent.

- Les membres des CA reçoivent, à des degrés variables, de la formation. Toutefois, comme aucune politique n'a été adoptée pour structurer les activités offertes, certains besoins ne sont pas comblés. Parmi les sujets méritant une attention particulière, mentionnons les rôles et responsabilités et les principes inhérents à la saine gouvernance.
- D'ordinaire, les conseils d'administration – qu'il s'agisse des agences ou des établissements – procèdent aux approbations qui leur sont soumises. Cependant, leurs actions devraient être renforcées, ce qui aurait pour effet d'augmenter leur influence sur la performance des organisations. Par exemple, leur apport dans les exercices stratégiques n'est pas optimal. De plus, aucun mécanisme n'est prévu pour apprécier de manière systématique l'efficacité des CA et celle de leurs comités. Ajoutons que la reddition de comptes relative à leurs activités est quasi inexistante.
- Sur le plan de la documentation produite à tous les niveaux (MSSS, agences et établissements) pour témoigner des objectifs visés et des résultats obtenus, il manque d'intégration entre les plans stratégiques, les ententes de gestion et d'imputabilité et les rapports annuels de gestion. Nos travaux révèlent par ailleurs qu'il y a très peu de rétroaction de la part des paliers supérieurs concernant les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion des agences et des établissements. De surcroît, puisque ces documents comportent bien souvent des lacunes, la lecture de la performance globale du réseau de la santé et des services sociaux et de chacune des parties s'avère difficile.

Recommandations

4.6 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.37) Nous avons recommandé au ministère d'établir clairement ses attentes à l'égard des rôles et des responsabilités des conseils d'administration ainsi que des hauts dirigeants des agences et des établissements, notamment au regard de leur imputabilité et de leurs obligations de reddition de comptes, en considérant ce qui est prévu par la loi.

(4.64) Nous avons recommandé au ministère :

- de déployer les efforts nécessaires pour augmenter la participation de la population aux élections ;
- de statuer sur la question des membres qui, faisant partie de conseils d'administration d'agences, siègent également au conseil d'administration d'un établissement de la même région.

(4.65) Nous avons recommandé aux conseils d'administration des agences et des établissements vérifiés de faire en sorte que les pratiques de bonne gouvernance soient appliquées, notamment :

- d'élaborer une stratégie afin de pouvoir bénéficier des compétences appropriées pour remplir leur mandat ;
- de prendre des mesures pour que leurs membres représentent l'entité en tout premier lieu et pour que ces derniers veillent à ce que la mission et les objectifs de celle-ci soient réalisés à un niveau optimal.

(4.73) Nous avons recommandé au ministère d'offrir une formation adaptée pour les conseils d'administration des agences.

(4.74) Nous avons recommandé aux conseils d'administration des agences et des établissements vérifiés d'établir une politique en matière de formation pour l'ensemble de leurs membres, particulièrement les nouveaux venus, afin de combler leurs besoins.

(4.94) Nous avons recommandé aux conseils d'administration des agences et des établissements vérifiés de renforcer leurs actions pour accroître leur influence sur la performance de leur organisation, soit :

- de s'impliquer davantage dans les exercices stratégiques, notamment le plan stratégique, l'entente de gestion et d'imputabilité, le rapport annuel de gestion, les activités de contrôle interne, l'optimisation des ressources et la gestion des risques ;
- de mettre à jour régulièrement leur règlement de régie interne ;
- de statuer sur l'information de gestion qu'ils désirent obtenir : forme, fréquence et échéancier ;
- de procéder annuellement à l'évaluation de l'efficacité de leur conseil, de ses comités ainsi que de chacun des membres ;
- d'inclure dans le rapport annuel de gestion la reddition de comptes du conseil d'administration et de ses comités.

(4.113) Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que les plans stratégiques des agences et des établissements sont déposés aux paliers supérieurs ;
- de s'assurer que les documents relatifs à sa performance et à celle des agences et des établissements sont intégrés et cohérents ;
- de s'assurer qu'il y a une rétroaction systématique sur les rapports annuels de gestion des agences et des établissements de la part des paliers supérieurs ;
- de s'assurer que les indicateurs choisis renseignent sur la finalité du système de santé, soit l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services, dans le but ultime d'améliorer la santé et le bien-être de la population ;
- de s'assurer que les plans stratégiques, les ententes de gestion et d'imputabilité ainsi que les rapports annuels de gestion des agences et des établissements respectent les obligations légales ;
- de faire en sorte que les ententes de gestion et d'imputabilité soient signées en temps opportun.

(4.114) Nous avons recommandé aux conseils d'administration et à la haute direction des agences et des établissements vérifiés :

- de procéder ensemble et périodiquement à un exercice de planification stratégique qui comprendra la détermination des objectifs, des cibles et des indicateurs ;
- de rendre compte conjointement des résultats en fonction des objectifs de leur plan stratégique et de leur entente de gestion et d'imputabilité, et ce, en conformité avec la législation et les bonnes pratiques en la matière.

Vue d'ensemble

Gouvernance

4.7 « Dans son sens large, la gouvernance corporative réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, contrôlées et ont à rendre des comptes ; elle est basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité. La gouvernance porte sur les structures et les processus relatifs à la prise de décision, à l'imputabilité, au contrôle et au comportement au sommet des organisations[1]. »

4.8 Le concept de la gouvernance est devenu omniprésent au cours de la dernière décennie, en partie à cause de scandales financiers et politiques qui ont mis en lumière l'importance d'une bonne gouvernance. Les règles en ce domaine ont été profondément revues et corrigées. Entre autres, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a établi les principes de gouvernement d'entreprise[2] et, en complément, a défini les *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*[3].

Le concept de la gouvernance est devenu omniprésent.

4.9 Plus près de nous, le gouvernement du Québec a publié, en avril 2006, un énoncé de politique sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État[4] qui a servi d'appui à la loi du même nom, sanctionnée en décembre 2006.

1. FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES COMPTABLES, *Governance in the Public Sector : A Governing Body Perspective*, 2001, p. 1. Ce texte est repris par le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL).
2. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004, 75 p.
3. *Id.*, *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005, 38 p.
4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État – Énoncé de politique*, 2006, 34 p.

4.10 Les agences de la santé et des services sociaux et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ne sont certes pas visés par cet énoncé de politique. Cependant, comme l'OCDE l'indique, « il est dans l'intérêt des autorités et du public que les entreprises publiques de toutes catégories soient gérées de façon professionnelle, avec des pratiques de gouvernement d'entreprise de qualité[5] ». Les principes que l'OCDE véhicule favorisent une saine gouvernance, dans un contexte où il faut notamment assurer un équilibre entre l'autonomie des organisations et les exigences découlant de leur statut public.

Réseau de la santé et des services sociaux

4.11 Le budget de la santé et des services sociaux, pour 2006-2007, est de l'ordre de 22,1 milliards de dollars et représente plus de 43 p. cent du budget du gouvernement du Québec, si l'on exclut le service de la dette de ce dernier budget. Le budget de la santé et des services sociaux couvre les fonctions nationales et régionales ainsi que celles des organismes dont la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

Les conseils d'administration comptent quelque 3 500 membres.

4.12 En particulier, les responsabilités conférées aux personnes qui assurent la gouvernance dans le réseau public sont majeures, puisque les quelque 3 500 membres des conseils d'administration des 15 agences de la santé et des services sociaux et des 3 autres instances régionales[6] ainsi que des 193 établissements publics se sont vu confier près de 13 milliards de dollars, pour 2006-2007, et gèrent près de 250 000 employés. D'ailleurs, aux niveaux local et régional, la présence des établissements a souvent des impacts économiques importants. À titre d'exemple, un établissement comme le Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ) a consacré plus de 545 millions de dollars pour dispenser des services de santé à sa clientèle, en 2005-2006, et a offert de l'emploi à plus de 8 700 personnes.

4.13 Les conseils d'administration doivent mettre en place des conditions favorables pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins des usagers dans un contexte où la demande de services n'est pas toujours prévisible, en composant avec les ressources disponibles à l'intérieur des paramètres établis par le gouvernement. En outre, les conseils ont eu à faire face à d'importants changements structurels ces dernières années, qui ont eu un effet direct sur leur gouvernance.

5. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005, p. 3.
6. Ces instances régionales sont le Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.

4.14 La *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* est entrée en vigueur le 30 janvier 2004. Chacune des agences a eu pour mission de mettre en place une organisation de services intégrés en définissant un ou plusieurs réseaux locaux de services de santé et de services sociaux sur son territoire. Chaque réseau (on en compte 95) comprend une instance locale, soit un centre de santé et de services sociaux (CSSS) ; ce dernier a regroupé des établissements offrant les services d'un centre local de services communautaires (CLSC), d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) et, sauf exception, d'un centre hospitalier (CH). Ces changements importants ont entraîné la formation de nouveaux conseils d'administration tant dans les agences que dans les CSSS. À titre transitoire, le ministre a nommé les membres des conseils d'administration de ces agences et CSSS pour une durée de deux ans.

4.15 En janvier 2006, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) a été modifiée. Depuis, les agences de la santé et des services sociaux, nouvelle appellation, exercent davantage des fonctions de coordination en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés et les établissements assument des responsabilités élargies. Les établissements et les autres acteurs (cliniques médicales, organismes communautaires, etc.) offrant des services de santé et des services sociaux à la population d'un territoire local devront partager collectivement une responsabilité envers cette population.

4.16 Les CSSS deviennent l'assise du réseau local et ont le mandat d'assurer, en collaboration avec leurs partenaires, l'accessibilité, la continuité et la qualité des services à leur population ainsi que l'amélioration de sa santé. Cette reconfiguration du système de santé et des services sociaux concrétise le passage d'un réseau d'établissements à un réseau de services. Les modifications à la loi changent encore la composition des conseils d'administration des agences et des établissements publics du réseau.

4.17 Finalement, la LSSSS définit les rôles et les responsabilités en matière de gouvernance (tableau 1). Cette même loi impose des règles relatives à la composition des conseils et à leur mode de fonctionnement ; nous aborderons ces règles dans la section intitulée « Composition des conseils d'administration ».

La loi définit les rôles et les responsabilités des acteurs.

Tableau 1
Rôles et responsabilités des acteurs de la gouvernance

Acteur	Rôles et responsabilités
Ministre (Ministère de la Santé et des Services sociaux)*	Dans une perspective d'amélioration de la santé et du bien-être de la population, le ministre détermine les priorités, les objectifs et les orientations et veille à leur application. Parmi ses responsabilités, on retrouve celles : • d'établir les politiques de santé et de services sociaux, de voir à leur mise en œuvre et à leur application par les agences et de procéder à leur évaluation ; • d'élaborer un plan stratégique pluriannuel et d'assurer la reddition de comptes y afférente ; • de répartir équitablement les ressources humaines, matérielles, informationnelles, technologiques et financières entre les régions et de voir au contrôle de leur utilisation. Il a également la responsabilité de nommer le président-directeur général (PDG) des agences.
Conseil d'administration d'une agence	Le conseil d'administration administre les affaires de l'agence et en exerce tous les pouvoirs. Il a notamment pour fonction : • d'identifier les priorités relatives aux besoins de la population à desservir et aux services à lui offrir et d'élaborer des orientations à cet égard en collaboration avec les réseaux locaux de services ; • de répartir équitablement les ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition ; • de nommer les cadres supérieurs ainsi que le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services ; • de créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de vigilance et de la qualité.
PDG d'une agence	Le PDG est responsable : • d'administrer l'agence et de voir à son fonctionnement dans le cadre de ses règlements ; • de veiller à l'exécution des décisions du conseil d'administration ; • de s'assurer que soit transmise au conseil toute l'information qu'il requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités.
Conseil d'administration d'un établissement	Le conseil d'administration gère les affaires de tout établissement qu'il administre et en exerce tous les pouvoirs. Il a, entre autres, la responsabilité : • d'établir les priorités et les orientations d'un établissement et de voir à leur respect, et ce, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ; • de s'assurer : – de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés ; – du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes ; – de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ; – de la participation, de la motivation, de la valorisation du personnel, du maintien des compétences et du développement des ressources humaines ; • de nommer le directeur général (DG) et les cadres supérieurs, les médecins, les dentistes et les pharmaciens ainsi que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services ; • d'allouer les ressources financières à chacun des établissements qu'il administre ; • de présenter à la population les renseignements prescrits relativement au rapport d'activités et au rapport financier annuel de chaque établissement que le conseil administre et de répondre de ses priorités et nouvelles orientations ; • de créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de vigilance et de la qualité.
DG d'un établissement	Sous l'autorité du conseil d'administration, le DG est responsable, notamment : • d'administrer l'établissement et de voir à son fonctionnement ; • d'assurer la gestion courante des activités et des ressources ; • de rendre compte de sa gestion au conseil d'administration ; • de veiller à l'exécution des décisions du conseil d'administration ; • de s'assurer que soit transmise au conseil toute l'information qu'il requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités.

* Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

Source : LSSSS.

Objectif et portée de notre vérification

4.18 Notre objectif de vérification consistait à nous assurer que des structures et des processus suffisants et adéquats sont en place pour favoriser une bonne gouvernance par les conseils d'administration des agences ainsi que des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux.

4.19 La prochaine section décrit les résultats de la vérification qui nous permettent de répondre, à partir de critères préétablis reproduits à l'annexe 1, à cet objectif.

4.20 Nous avons effectué nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et des conseils d'administration de 3 des 18 instances régionales et de 6 des 193 établissements publics. Nous avons mené des entrevues auprès de 27 membres de conseils d'administration de ces agences et établissements, incluant les 9 présidents-directeurs généraux ou directeurs généraux ; nous avons également analysé des données et examiné plusieurs documents, notamment les procès-verbaux de réunions de conseils d'administration et de certains comités. De plus, un questionnaire a été remis à 6 membres de chacun de ces conseils d'administration.

4.21 Nous avons obtenu des informations de la part d'administrateurs de 3 agences et de 9 établissements publics autres que ceux vérifiés. D'ailleurs, 67 d'entre eux se sont vu remettre le même questionnaire que celui distribué dans les entités vérifiées. Au total, 121 membres de conseils d'administration ont reçu ce questionnaire et ils y ont répondu dans une proportion de 86,8 p. cent.

4.22 La sélection des 6 agences s'est effectuée dans le souci de toucher différents types de régions : universitaires, périphériques et éloignées. De même, les 15 établissements choisis ont diverses missions : CSSS, centre hospitalier de soins généraux et spécialisés (CHSGS), centre hospitalier de soins psychiatriques (CHSP), centre de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ), centre de réadaptation (CR), centre hospitalier universitaire (CHU), centre affilié universitaire (CAU), institut universitaire (IU) ; ils gèrent des budgets de fonctionnement d'importance variée. Nos travaux ne visent pas la représentativité statistique, mais nos constats peuvent, à notre avis, être considérés par les entités ne faisant pas l'objet de cette vérification.

4.23 Enfin, dans le but de mener à bien cette mission, nous avons rencontré des personnes reconnues pour leur expertise en gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux et nous nous sommes adjoint un comité consultatif.

4.24 Notre vérification s'est déroulée de juillet 2006 à juillet 2007. Elle a porté sur les activités de l'année 2005-2006, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

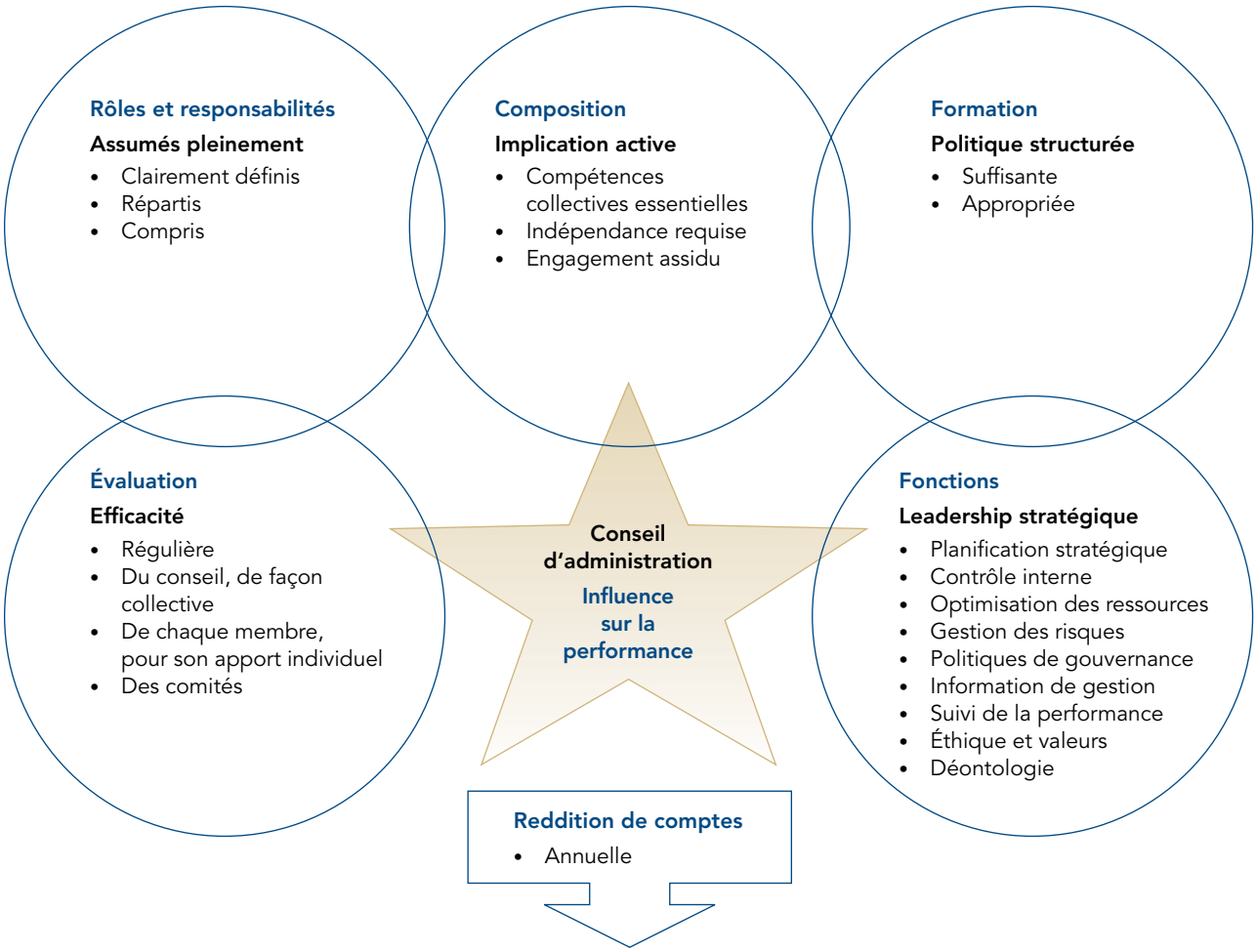
Résultats de notre vérification

4.25 Une application plus importante des bonnes pratiques de gouvernance est nécessaire pour que les conseils d'administration des agences et des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux prennent davantage leur place et exercent une gouvernance efficace. De même, le MSSS doit parfaire certaines de ses façons de faire, notamment en veillant à signifier clairement ses attentes relativement à l'imputabilité des conseils et celles touchant la reddition de comptes.

Il importe que les conseils prennent davantage leur place.

4.26 La figure 1 expose les bonnes pratiques de gouvernance des conseils d'administration, dont l'application a fait l'objet de notre vérification.

Figure 1
Bonnes pratiques de gouvernance des conseils d'administration*



* L'annexe 1 fournit la liste des multiples sources consultées.

Définition et répartition des rôles et des responsabilités

4.27 Une gouvernance efficace exige un cadre dans lequel chaque acteur connaît et comprend ses rôles et responsabilités. Par conséquent, il sait qui est imputable de quoi et à qui il doit rendre des comptes. Les rôles et les responsabilités des acteurs de la gouvernance dans le réseau de la santé et des services sociaux sont déterminés par la loi, comme le présente le tableau 1. En supplément, chaque conseil d'administration adopte un règlement de régie interne qui précise, entre autres, la répartition des rôles et des responsabilités entre le conseil, ses comités, son président et le premier dirigeant (le PDG ou le DG).

4.28 En ce qui concerne l'imputabilité, comme l'indique le MSSS dans son matériel de formation à l'intention des conseils d'administration d'établissements de janvier 2007, « chaque palier assume des mandats spécifiques et complémentaires aux autres et est imputable au palier supérieur : les établissements sont imputables aux agences, les agences sont imputables au MSSS et le MSSS, par son ministre, est imputable au gouvernement et à l'Assemblée nationale ». C'est dans ce contexte que les rôles et responsabilités des conseils d'administration et des premiers dirigeants s'insèrent.

Chaque palier assume des mandats spécifiques et complémentaires aux autres.

4.29 Bien que les rôles et responsabilités du conseil d'administration et de ses comités ainsi que de la haute direction des agences et des établissements soient définis les uns par rapport aux autres et par rapport aux paliers supérieurs et au ministre, nos échanges avec les membres de conseils d'administration démontrent que, concrètement, il règne une certaine confusion, celle-ci étant plus marquée pour les agences. Des efforts doivent être faits pour que les rôles et responsabilités soient bien compris et que leur exercice soit conforme à la loi.

4.30 En effet, nos échanges avec les membres de conseils ont révélé des ambiguïtés quant à leur compréhension de leurs rôles et responsabilités et, par conséquent, quant à leur imputabilité et à leur obligation de reddition de comptes. À titre d'exemple, à la question : « Qui serait ultimement responsable dans votre organisation s'il advenait une situation problématique majeure, tels des résultats insatisfaisants ? », la réponse la plus fréquemment obtenue est : « Le premier dirigeant. » Pourtant, la loi indique que c'est le conseil d'administration, dans le cas des agences comme des établissements, qui administre les affaires de son organisation et en exerce tous les pouvoirs.

4.31 Il y a davantage de confusion quant aux rôles et aux responsabilités des conseils d'administration dans les agences. Nous sommes d'avis que cela est attribuable en partie au fait que le lien d'imputabilité entre le PDG et son conseil d'administration diffère de ce qui existe dans les établissements du réseau. En effet, alors que les conseils d'administration des établissements procèdent à la nomination et à l'évaluation de leur DG, le PDG d'une agence est nommé et évalué par le ministre, sans consultation formelle du conseil d'administration. De même, la loi place expressément le DG sous l'autorité du conseil d'administration des établissements, mais ne le fait pas dans le cas d'un PDG.

Davantage de confusion à l'égard des rôles et responsabilités dans les agences.

4.32 Nos rencontres avec les membres de conseils d'administration des agences ont révélé que cette dynamique particulière vient perturber la compréhension de leurs rôles et responsabilités. Plusieurs ont mentionné ne pas se sentir vraiment imputables. Plus encore, ils disent comprendre que le PDG n'est nullement responsable devant le conseil. La majorité des membres des conseils d'administration des agences que nous avons rencontrés décrivent leur rôle comme un d'influence et de consultation ; ils disent que leurs pouvoirs sont tributaires du mode de fonctionnement du PDG. Aux yeux de certains administrateurs, cela leur laisse une bien mince marge de manœuvre.

4.33 La loi mentionne que c'est le conseil d'administration des agences qui administre les affaires de celles-ci et en exerce tous les pouvoirs ; une clarification des rôles et responsabilités tant du conseil d'administration que du PDG devient encore plus importante, notamment pour s'assurer de respecter l'intention du législateur. Il nous apparaît donc essentiel que le MSSS offre un encadrement additionnel afin que les membres des conseils d'administration des agences comprennent bien le rôle qui leur est dévolu par la loi.

4.34 Pour les conseils d'administration des établissements, leurs membres se sentent plus concernés en matière d'imputabilité, mais ils se considèrent comme freinés par l'encadrement préétabli par la loi et les décisions gouvernementales, telles que le financement et les conditions de travail régies par des conventions collectives provinciales.

Les conseils des établissements se sentent plus concernés en matière d'imputabilité.

4.35 Par ailleurs, lorsqu'on demande aux membres de conseils des agences ou des établissements à qui ils doivent rendre des comptes, les réponses varient beaucoup : l'agence, le MSSS, le gouvernement, la population, les utilisateurs ou les médias ; d'autres répondent que le conseil n'a pas à rendre de comptes, car c'est la responsabilité de la haute direction.

À qui doit-on rendre des comptes ?

4.36 La multiplication des obligations légales ou administratives de reddition de comptes à la population alimente la confusion des membres des conseils à l'égard de leur imputabilité. Le MSSS rend compte de son action par l'entremise de son rapport annuel de gestion, en vertu de la *Loi sur l'administration publique* (LAP). Les agences et les établissements doivent utiliser leurs rapports annuels, selon le ministère, « comme le véhicule privilégié de reddition de comptes des conseils d'administration […] à l'intention de la population[7, 8] ». De plus, les conseils d'administration des établissements doivent tenir, au moins une fois par année, une séance publique au cours de laquelle ils informent la population et répondent à ses questions. Enfin, à tout cela s'ajoute la notion d'obligation de rendre compte au palier supérieur.

7. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Rapports à produire par une agence de la santé et des services sociaux : rapport annuel de gestion et rapport sur l'application de la procédure d'examen des plaintes et l'amélioration de la qualité des services, Normes et pratiques de gestion, Tome II, Répertoire Circulaire*, nº 2006-012, p. 2.
8. *Id.*, *Rapport annuel de gestion d'un établissement public, Normes et pratiques de gestion, Tome II, Répertoire Circulaire*, nº 2006-014, p. 2.

4.37 Nous avons recommandé au ministère d'établir clairement ses attentes à l'égard des rôles et des responsabilités des conseils d'administration ainsi que des hauts dirigeants des agences et des établissements, notamment au regard de leur imputabilité et de leurs obligations de reddition de comptes, en considérant ce qui est prévu par la loi.

Composition des conseils d'administration

4.38 L'exercice d'une bonne gouvernance suppose que, collectivement, les membres du conseil d'administration possèdent les caractéristiques, les compétences, l'indépendance et l'engagement nécessaires pour contribuer à la performance de l'organisation.

4.39 En ce qui concerne les conseils d'administration des agences et des établissements, davantage pourrait être fait par les membres pour que chaque conseil possède, collectivement, les compétences, l'indépendance et l'engagement nécessaires à l'accomplissement de ses rôles et responsabilités. Quant au MSSS, il devrait déployer des efforts additionnels au regard du processus électoral relatif aux membres des conseils d'administration des établissements en raison notamment de la faible participation de la population.

4.40 La loi impose plusieurs paramètres à l'égard des conseils d'administration du réseau ; nous les détaillons dans le tableau 2.

La loi impose plusieurs paramètres à l'égard des conseils.

Tableau 2
Composition et fonctionnement des conseils d'administration

	Agences de la santé et des services sociaux	Établissements
Composition		
Nombre de membres	16 ou 17 membres, incluant le PDG	15 à 24 membres, selon le type d'établissements, incluant le DG
Processus de nomination et de désignation	Nomination par le ministre à partir de listes de trois noms fournies par divers groupes (voir l'annexe 2) Le dernier processus a eu lieu de novembre 2005 à janvier 2006.	Plusieurs modes de désignation (voir l'annexe 3) : désignations, élections et cooptation* Le dernier processus a eu lieu d'août 2006 à janvier 2007.
Critères de sélection des membres	• Deux personnes reconnues pour leurs compétences en gestion, choisies par les établissements de la région • Tendre à une parité entre femmes et hommes • Tenir compte de la représentativité territoriale, des secteurs d'activité, des groupes socioculturels, linguistiques et démographiques ainsi que de l'âge	Lors de la cooptation : • Des membres dont les compétences ou les habiletés sont jugées utiles à l'administration • Assurer une meilleure représentativité territoriale, socioculturelle, ethnoculturelle, linguistique ou démographique et plus équitable des femmes et hommes • Faire accéder une personne de moins de 35 ans, pour les centres de réadaptation ou de protection
Durée et renouvellement du mandat	Trois ans ; cependant, huit des membres du premier conseil, formé d'après la loi modifiée de janvier 2006, sont nommés pour deux ans. Ainsi, les mandats ne se termineront pas en même temps.	Trois ans Tous les mandats se terminent en même temps.
Fonctionnement		
Nombre de réunions	Au moins six par année	Au moins six par année
Type de réunions	Séances publiques	Séances publiques
Rémunération des membres	Aucune rémunération Remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions	Aucune rémunération Remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions
Nomination du président, du vice-président et du secrétaire du CA	Élus par les membres chaque année. Les membres travaillant ou exerçant leur profession au profit de l'agence ne peuvent être président ou vice-président.	Élus par les membres chaque année. Quelqu'un travaillant pour l'établissement ou y exerçant sa profession ne peut être président ou vice-président.

* La cooptation est la désignation d'un membre du conseil d'administration par ceux qui en font déjà partie.

Source : LSSSS.

4.41 L'annexe 4 présente une comparaison sommaire entre la structure de gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux du Québec et celle de trois autres provinces canadiennes, soit l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Parmi les éléments qui ressortent de cette comparaison, on remarque que la structure du réseau de l'Ontario comporte, comme au Québec, un palier régional et un palier local ayant chacun des conseils d'administration. Pour ce qui est des deux autres provinces, il n'y a pas de conseil d'administration dans les établissements publics et ces derniers relèvent directement du palier régional, à l'intérieur d'un système d'imputabilité basé sur la gestion par résultats.

4.42 Quant au fonctionnement des conseils d'administration, les éléments suivants ont attiré notre attention par suite de la comparaison entre le Québec et les trois autres provinces :

Palier régional

- Au Québec, les conseils d'administration du palier régional comptent de 16 à 17 membres. Du côté des trois autres provinces, ils sont composés de 9 à 15 membres.
- Dans les quatre provinces, les membres sont nommés par le gouvernement.
- La plupart des séances sont publiques.
- Contrairement au Québec, la réglementation en vigueur ailleurs prévoit que les membres peuvent être rémunérés.

Palier local

- Au Québec, les conseils d'administration des établissements comptent de 15 à 24 membres, les modes de désignation sont multiples (voir le tableau 2 ci-dessus), les séances sont publiques et les membres ne sont pas rémunérés.
- Les établissements en Ontario sont institués en vertu de la *Loi sur les corporations* et il n'y a pas de modèle uniforme concernant la composition, la désignation et le fonctionnement des conseils d'administration. Ces derniers comptent un nombre indéterminé et variable de membres, les processus de nomination diffèrent d'un établissement à l'autre, mais les membres du conseil sont généralement élus par ceux de la corporation (composition variable) ou nommés d'office, compte tenu du poste qu'ils occupent. Il n'y a pas de règle imposant un type de séances (souvent publiques) ou balisant les pratiques relatives à la rémunération des administrateurs (souvent bénévoles).

Élection des membres des conseils d'administration

4.43 Il est prévu que de deux à quatre membres des conseils d'administration des établissements publics québécois sont élus par la population. Le lecteur trouvera la composition de ces conseils d'administration à l'annexe 3.

4.44 Le nombre de candidats élus par acclamation, donc sans opposition, est élevé et lorsqu'il y a des élections, la participation de la population est infime.

Participation de la population aux élections : moins de 1 p. cent.

4.45 Le MSSS aurait avantage à déployer des efforts additionnels pour mieux faire connaître à la population le rôle des conseils d'administration des établissements et l'importance de participer aux élections de leurs membres. Il faut chercher à accroître la participation citoyenne pour que ce processus démocratique, qui implique l'utilisation de fonds publics, puisse jouer le rôle qui lui a été dévolu par la loi et que le résultat des élections soit légitime. D'ailleurs, seulement pour la publicité, le MSSS a enregistré une dépense de plus de 300 000 dollars.

4.46 Lors des dernières élections tenues le 23 octobre 2006, 52 p. cent des postes soumis au processus électoral ont été pourvus par acclamation et 15 postes (2 p. cent) l'ont été par les agences, faute de candidatures. Dans une région, la situation est notable : les 40 postes à pourvoir par élection, pour tous les établissements de la région, l'ont été par acclamation. Pour ce qui est du taux de participation provincial à ces élections, il a été évalué par le MSSS à moins de 1 p. cent. Par comparaison, le taux de participation aux élections scolaires de 2003 a été de 8,4 p. cent et plusieurs (dont le Conseil supérieur de l'éducation) ont affirmé qu'il était « en chute libre ».

Un poste sur deux pourvu par acclamation.

Compétences des conseils d'administration

4.47 Selon l'OCDE, « il importe d'impliquer le conseil d'administration dans la réflexion sur sa propre composition et la planification de la succession des mandats, en faisant intervenir les administrateurs dans le processus de recherche des candidats à un siège d'administrateur et en leur donnant la possibilité de formuler des recommandations. Cela pourra contribuer à ce que le processus de nomination soit davantage axé sur les compétences[9]. »

4.48 Nous avons constaté que très peu d'actions sont accomplies par les conseils d'administration du réseau pour réunir ou maintenir les compétences collectives nécessaires.

4.49 Tout d'abord, nous avons observé que ces derniers prennent peu d'initiatives concernant le recrutement de nouveaux membres. Les actions des conseils sont timides et peu fréquentes à cet égard : on propose des candidats potentiels de façon ponctuelle et on donne aussi parfois l'occasion à un futur membre d'assister aux séances quelques mois avant les élections. Cette situation est causée notamment par le fait que les conseils et leur président estiment qu'ils ne peuvent influer sur le recrutement en raison des exigences de la loi.

Peu d'initiatives des conseils concernant le recrutement des membres.

4.50 En effet, la loi détermine des caractéristiques précises pour la majeure partie des postes relatifs aux conseils d'administration des agences et des établissements et, souvent, les membres sont désignés par différents collèges électoraux. La marge de manœuvre des conseils s'en trouve limitée. Dans un contexte où la gestion des établissements du réseau est de plus en plus complexe, étant donné, entre autres, leur plus grande taille, il est impératif que les compétences requises soient présentes afin d'assurer une bonne gouvernance.

4.51 Cependant, nous sommes d'avis que, même si la loi dicte les paramètres à respecter, les conseils ont une certaine latitude pour réunir les compétences requises ; cela est sans compter les postes à pourvoir par cooptation, soit ceux dont les titulaires sont désignés par leurs membres. Ils peuvent faire de la sensibilisation et du démarchage auprès de candidats potentiels qui non seulement présentent les caractéristiques prévues par la loi, mais apportent également des compétences qu'il leur faut obtenir, et ce, en toute transparence.

9. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005, p. 38.

4.52 Par exemple, un conseil d'administration (il s'agit du Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke) nous est apparu proactif à l'occasion de son renouvellement. Il a défini par écrit un profil des membres recherchés. Un tel exercice permet de bien cerner les compétences, le savoir-faire et l'expérience des personnes à recruter. Ce même conseil est le seul à avoir mis en place un comité de fonctionnement et de recrutement dont le mandat est, entre autres, de constituer une banque de candidats potentiels.

Il est judicieux de définir un profil des membres recherchés.

4.53 Le recours à des invités comme experts, mentors, anciens membres ou consultants peut également faire bénéficier le conseil, ou un de ses comités, d'une expertise particulière. Toutes les entités vérifiées ont eu recours à des invités pour appuyer les membres des conseils d'administration, mais de façon générale il s'agissait de leurs employés ou de leurs vérificateurs externes. Seulement trois établissements (il s'agit du Centre de santé et de services sociaux des Basques, du Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke et du Centre jeunesse de Montréal) ont fait appel à d'autres types d'invités en 2005-2006. Citons le cas du conseil du Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke où trois personnes issues de la communauté participent à des comités ; ainsi, le vice-président des ressources humaines d'une compagnie s'est joint au comité des ressources humaines tandis que le directeur régional d'une compagnie de valeurs mobilières fait partie du comité de suivi budgétaire et des investissements.

4.54 Par ailleurs, il est reconnu que la mise en place de comités permet au conseil de renforcer ses compétences en mettant en relief ses responsabilités essentielles. Cependant, des membres de la plupart des conseils d'administration faisant l'objet de notre vérification nous ont confié qu'ils éprouvaient de la difficulté à former des comités, compte tenu du manque de personnes ayant les compétences requises pour y siéger.

4.55 À ce propos, 15,8 p. cent des établissements publics de 16 régions[10] ont déclaré que leur comité de vérification ne détenait aucune expertise en matière comptable ou financière. Pourtant, les membres d'un tel comité doivent faire un examen critique des décisions de la direction à l'égard notamment des rapports financiers, de l'intégrité des contrôles internes, des systèmes d'information de gestion et des résultats des vérifications.

4.56 Bien que la loi ne facilite pas les choses, car tous les mandats des membres formant les conseils d'administration d'établissements se terminent en même temps[11], il importe d'encadrer le renouvellement de ces structures décisionnelles afin de garantir une continuité et un meilleur transfert de connaissances.

4.57 Lors du dernier processus de renouvellement, de nombreux conseils ont connu un fort taux de roulement, dans un contexte où les modifications législatives ont influé sur les critères de sélection. En effet, au total, les nouveaux conseils d'administration des agences ne sont composés que de 37 p. cent d'anciens membres alors que ceux des établissements en comptent 51 p. cent. Le conseil d'administration d'un établissement a vu 16 de ses 18 membres changer en même temps.

Fort taux de roulement.

10. Nous avons exclu les régions du Nunavik et des Terres-Cries-de-la-Baie-James.
11. Entre autres, l'énoncé de politique du gouvernement sur la gouvernance des sociétés d'État indique ceci : « Dans la mesure du possible, la durée des mandats des membres du conseil d'administration sera échelonnée, afin que leur expiration, au cours d'une même année, touche au plus le tiers des membres. »

4.58 Le manque d'implication des conseils d'administration lors du renouvellement de leurs membres ne peut qu'avoir un impact négatif sur l'équilibre des compétences collectives. D'ailleurs, de l'avis de personnes rencontrées, certaines compétences sont manquantes au sein de leur conseil, ce qui augmente le risque que les « bonnes questions » ne soient pas posées. De plus, plusieurs pensent que la préoccupation de la représentativité territoriale occupe une place prépondérante par rapport à celle des compétences essentielles.

Indépendance des membres

4.59 En ce qui concerne les membres de conseils d'administration, il est de leur devoir d'agir pour s'assurer que la mission et les objectifs de l'entité sont réalisés à un niveau optimal. Ils ne devraient pas se comporter en tant que représentants des entités qui les ont nommés à leur poste. Selon des personnes rencontrées, il existe une ambiguïté sur cet aspect.

Obligation de représenter les intérêts de l'entité.

4.60 Plusieurs membres des conseils d'administration du réseau[12] y siègent parce qu'ils sont soit issus d'un groupe, soit recommandés par un groupe (comité des usagers, conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP), conseil des infirmières et infirmiers, syndicat, université, etc.). Plusieurs de nos interlocuteurs savent qu'ils sont là pour représenter les intérêts de l'entité. Cependant, certains d'entre eux estiment que des membres siégeant à leur conseil se comportent comme des représentants de leurs collèges électoraux. Pour cette raison, nous croyons qu'il importe d'établir des règles de régie interne ou un code d'éthique et d'offrir de la formation afin de créer un environnement qui favorisera l'intervention du président lorsque ce dernier voudra faire bien comprendre l'obligation, pour les membres, de représenter l'entité.

4.61 Dans le même ordre d'idées, en 2007, une quarantaine de membres siégeant à des conseils d'agences font également partie du conseil d'un établissement de la même région. Pareille situation ne facilite pas l'objectivité, compte tenu du fait que les agences prennent régulièrement des décisions ayant un impact sur les établissements et que ceux-ci y sont hiérarchiquement soumis. L'OCDE préconise de minimiser ce genre de situations. Au Québec, dans le réseau de l'éducation, cette pratique est interdite : aucun commissaire ne peut être membre du conseil d'établissement d'une école de la même commission scolaire.

Engagement des membres

4.62 Des rencontres et une participation régulières sont essentielles pour que les conseils d'administration assument collectivement et pleinement leurs rôles et leurs responsabilités. La loi exige que les conseils d'administration du réseau tiennent au moins six réunions annuellement. En ce qui a trait aux entités vérifiées, à l'exception du conseil d'administration d'un établissement qui n'en a tenu que cinq, cette règle a été respectée. Elles ont tenu entre 8 et 12 réunions.

12. Les annexes 2 et 3 fournissent de l'information détaillée à cet égard.

4.63 Quant à la participation des membres aux réunions, pour les trois agences et les six établissements visés, le taux de présence s'échelonne entre 67 et 83 p. cent. De l'avis d'experts, dont le président du conseil d'un établissement non vérifié, le taux souhaitable en la matière serait d'au moins 90 p. cent, notamment pour maintenir l'équilibre des compétences.

Présence des membres aux réunions : entre 67 et 83 p. cent.

4.64 Nous avons recommandé au ministère :

- de déployer les efforts nécessaires pour augmenter la participation de la population aux élections ;
- de statuer sur la question des membres qui, faisant partie de conseils d'administration d'agences, siègent également au conseil d'administration d'un établissement de la même région.

4.65 Nous avons recommandé aux conseils d'administration des agences et des établissements vérifiés de faire en sorte que les pratiques de bonne gouvernance soient appliquées, notamment :

- d'élaborer une stratégie afin de pouvoir bénéficier des compétences appropriées pour remplir leur mandat ;
- de prendre des mesures pour que leurs membres représentent l'entité en tout premier lieu et pour que ces derniers veillent à ce que la mission et les objectifs de celle-ci soient réalisés à un niveau optimal.

Formation des membres des conseils d'administration

4.66 Une formation suffisante et appropriée des membres des conseils d'administration, tant à l'entrée en fonction que de façon régulière par la suite, est nécessaire pour qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle, d'autant plus qu'ils travaillent dans un environnement aussi complexe que celui du réseau de la santé et des services sociaux.

Une formation suffisante et appropriée est nécessaire.

4.67 Les membres des conseils d'administration des agences et des établissements reçoivent, à des degrés variables, de la formation. Toutefois, aucun conseil n'a adopté de politique en la matière qui leur serait destinée et certains besoins ne sont pas comblés, notamment en ce qui concerne leurs rôles et leurs responsabilités, les activités de leur organisation et les principes de saine gouvernance.

4.68 En ce qui a trait à la formation lors de l'entrée en fonction, les trois agences et cinq des six établissements vérifiés remettent une trousse d'accueil aux membres et la plupart des entités organisent une séance d'accueil. Les sujets les plus abordés sont les rôles et les responsabilités du conseil, son mode de fonctionnement, le mandat de l'organisation et ceux des autres acteurs du réseau. Toutefois, des séances offertes aux nouveaux membres sont facultatives ; de surcroît, ceux-ci n'y assistent pas tous.

4.69 À propos de la formation reçue en cours de mandat, l'ensemble des membres des conseils des entités vérifiées en reçoit, mais elle n'est pas structurée en programmes de formation continue et aucun conseil n'a défini de politique à cet égard (nombre d'heures, thèmes à traiter, présence aux réunions, etc.). Les formations sont données en fonction des dossiers, tels que les modifications législatives ainsi que les ententes de gestion et d'imputabilité ou portent sur différents aspects des soins de santé (oncologie, don d'organes, etc.).

Des besoins de formation ne sont pas comblés.

4.70 En dépit de la formation reçue, des personnes que nous avons rencontrées ou qui ont rempli un questionnaire nous ont signalé que des besoins n'étaient pas comblés ou ont parlé des domaines de connaissances qu'elles aimeraient approfondir. Les sujets les plus souvent évoqués étaient une meilleure connaissance de leurs rôles et de leurs responsabilités ainsi que de leur entité et de son environnement. D'autres suggestions ont été formulées : les obligations juridiques collectives et individuelles de même que l'éthique, entre autres. Fait à souligner, parmi les entités vérifiées, cinq n'ont déboursé aucuns frais de formation pour les membres de leur conseil d'administration et la somme la plus importante investie à ce chapitre par une organisation a été de 7 835 dollars.

4.71 Le MSSS a mandaté l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour mettre à jour le matériel de formation à l'intention des membres des conseils d'administration des établissements ; la version révisée est disponible depuis janvier 2007. Cette documentation décrit le nouvel alignement du réseau, notamment au moyen de vidéos présentant la vision du ministre et du sous-ministre. Il nous apparaît que certaines notions de gouvernance gagneraient à être précisées, par exemple au regard de l'imputabilité et de la reddition de comptes des conseils d'administration, donc de leurs rôles et responsabilités. Nous déplorons également qu'une formation similaire n'ait pas été conçue de manière à s'adapter aux conseils d'administration des agences, compte tenu de leurs particularités.

4.72 Ajoutons que l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) offre, depuis mars 2007, un nouveau cours en matière de gouvernance élaboré pour les conseils d'administration des établissements. D'après l'Association, une trentaine d'entre eux devraient le suivre.

4.73 Nous avons recommandé au ministère d'offrir une formation adaptée pour les conseils d'administration des agences.

4.74 Nous avons recommandé aux conseils d'administration des agences et des établissements vérifiés d'établir une politique en matière de formation pour l'ensemble de leurs membres, particulièrement les nouveaux venus, afin de combler leurs besoins.

Fonctions des conseils d'administration

4.75 Le conseil d'administration doit être impliqué dans toutes les décisions stratégiques de l'organisation. En effet, il est primordial qu'il soit associé au pilotage stratégique et qu'il effectue une surveillance adéquate de la performance de celle-ci. À ce titre, il doit s'intéresser aux dossiers d'importance générale qui traitent par exemple de la gestion des ressources humaines et des décisions relatives aux immobilisations. De plus, on s'attend, entre autres, à ce que le conseil d'administration établisse les politiques en matière de gouvernance et qu'il obtienne l'information de gestion nécessaire à ses fonctions.

Le conseil doit être associé au pilotage stratégique et surveiller la performance.

4.76 En général, les conseils d'administration des agences et des établissements procèdent aux approbations qui leur sont soumises. Cependant, leurs actions devraient être renforcées pour qu'ils augmentent leur influence sur la performance de l'organisation ; dans cette optique notamment, ils devraient s'impliquer davantage dans les exercices stratégiques. De plus, il n'y a pas d'évaluation systématique de leur efficacité ni de celle de leurs comités et la reddition de comptes relative à leurs activités est quasi inexistante.

Décisions stratégiques et approbations

4.77 Notre vérification a révélé que, dans l'ensemble, les documents stratégiques des organisations sont déposés auprès des conseils d'administration, qui les entérinent. Toutefois, ces derniers pourraient être davantage impliqués dans l'élaboration de tels documents afin d'avoir une influence significative sur leur contenu.

4.78 Les conseils d'administration qui ont fait l'objet de nos travaux ont entériné, dans la majorité des cas, le plan stratégique, l'entente de gestion et d'imputabilité, les budgets, les états financiers et le rapport annuel de gestion. Nous avons cependant noté que le conseil d'administration d'une des trois agences vérifiées n'a pas approuvé l'entente de gestion et d'imputabilité de celle-ci. En outre, deux des six établissements vérifiés n'ont pu nous démontrer que leur rapport annuel avait été entériné par le conseil, avant son dépôt.

4.79 Nous avons par ailleurs observé comment se traduisait l'implication des conseils d'administration dans l'élaboration des principaux documents stratégiques.

4.80 Qu'il s'agisse du plan stratégique, de l'entente de gestion et d'imputabilité ou du rapport annuel de gestion, des membres de la majorité des conseils des entités vérifiées nous ont confié être peu impliqués dans leur élaboration et les commentaires qu'ils formulent à leur égard visent souvent à obtenir des précisions ou des éclaircissements. Les échanges sont plutôt informatifs. Pourtant, il est essentiel que ces personnes soient associées à l'élaboration de ces documents.

4.81 En ce qui concerne plus spécialement le plan stratégique, nous estimons que, pour être en mesure d'assurer un leadership stratégique, les conseils doivent être impliqués directement dans son élaboration. En effet, la participation des membres à cet exercice leur permet de contribuer à la vision de l'organisation et à la définition de ses orientations et objectifs stratégiques. La création d'un comité ad hoc ou encore la tenue de sessions spéciales sont des moyens parmi d'autres pour influer davantage sur cet exercice.

4.82 Quant au contrôle interne, nous avons noté que les membres avec lesquels nous avons discuté méconnaissent cette fonction ; certains d'entre eux estiment qu'elle est une activité surtout dévolue à la haute direction et à son équipe. Or, une des fonctions d'un conseil d'administration est de s'assurer que les contrôles sont efficaces et que l'information financière produite est fiable. Le constat est le même en ce qui a trait à l'optimisation des ressources, qui est pourtant une fonction importante à laquelle un conseil d'administration doit s'intéresser ; l'objectif est de veiller à ce que les ressources soient utilisées de façon économique et efficiente, et ce, en relation avec la mission de l'entité.

4.83 En outre, il ne se fait pas de gestion des risques intégrée ni dans les agences ni dans les établissements ; néanmoins, cette activité est devenue incontournable si l'on veut exercer une bonne gouvernance. Les établissements se penchent certes sur les risques reliés aux incidents et accidents par l'entremise de leurs comités de gestion du risque, mais ils n'interviennent pas dans des dimensions plus larges, par exemple l'atteinte à l'image institutionnelle et le départ de personnes clés.

4.84 Enfin, concernant les politiques de gouvernance, comme le règlement de régie interne qui définit la structure de gouvernance d'un conseil d'administration, elles doivent être régulièrement actualisées. Toutefois, leur mise à jour a été négligée. En effet, au moment de notre visite, les règlements de régie interne de sept des neuf entités vérifiées ne tenaient pas compte notamment des dernières modifications législatives. De plus, cinq d'entre eux dataient de 2001 à 2003.

La mise à jour des règlements de régie interne a été négligée.

4.85 En résumé, des commentaires reçus lors des entrevues ou en réponse au questionnaire indiquent que les membres des conseils se sentent peu impliqués ou se disent limités dans leurs interventions, notamment en raison de leur manque de connaissances (cela a été évoqué dans la section traitant de la formation) et de la place que la haute direction veut bien leur laisser. À notre avis, cette situation augmente le risque que les conseils d'administration n'exercent pas pleinement leurs fonctions et que celles-ci, par conséquent, soient assumées par le haut dirigeant.

Information de gestion et surveillance de la performance

4.86 Lorsqu'un conseil d'administration n'a pas établi ses exigences en matière d'information de gestion, il ne peut avoir l'assurance d'obtenir les éléments qui lui permettront de remplir adéquatement ses fonctions et ses obligations légales.

4.87 Tous les conseils d'administration dont nous avons rencontré les membres reçoivent de l'information de gestion, mais de type et de quantité variables. Un seul a défini partiellement ses besoins à ce chapitre. Il a statué par écrit sur la forme et la fréquence de l'information de gestion nécessaire et a établi des échéanciers. Nous considérons cela comme une bonne pratique qui devrait se généraliser dans l'ensemble des conseils d'administration.

Statuer sur la forme et la fréquence de l'information nécessaire : une pratique à généraliser.

4.88 L'absence de procédures claires en matière de transfert d'information de gestion a des répercussions inévitables sur la surveillance de la performance de l'organisation et le conseil d'administration est alors tributaire des choix de la haute direction. Cette situation peut parfois conduire à une déconnexion malheureuse entre les enjeux quotidiens et stratégiques d'une organisation et les membres du conseil d'administration.

Évaluation et reddition de comptes des conseils d'administration

4.89 Une des pratiques exemplaires de gouvernance veut que les conseils d'administration évaluent systématiquement leur efficacité et celle de leurs comités, de façon tant collective qu'individuelle. Ce processus permet notamment d'ajuster et d'améliorer des pratiques, de prendre conscience de la contribution individuelle et collective des membres, de dresser un profil des administrateurs recherchés et de cibler des besoins de formation. De même, selon les saines pratiques, il est recommandé aux conseils d'administration d'effectuer une reddition de comptes et de présenter de l'information relative à leur gouvernance.

4.90 Or, nous avons observé qu'il ne se fait pas d'évaluation systématique quant à l'efficacité des conseils d'administration des agences et des établissements ainsi que de leurs comités, ni au sujet de l'apport de chaque membre. De plus, la reddition de comptes relative à leurs activités est quasi inexistante.

Pas d'évaluation systématique quant à l'efficacité des conseils.

4.91 La plupart des membres formulent néanmoins des commentaires informels sur leur satisfaction à l'égard des séances et de leur fonctionnement. D'autres initiatives nous ont été rapportées : une agence et un établissement vérifiés ont profité d'une rencontre de type lac-à-l'épaule pour discuter des réajustements nécessaires ; une autre organisation a mené un sondage d'opinion et de satisfaction ; un établissement a aussi apprécié les activités du conseil d'administration dans le cadre d'un processus d'agrément[13]. Toutefois, aucun exercice systématique d'évaluation n'a porté sur l'efficacité des conseils. Un seul établissement sur les neuf entités vérifiées (il s'agit du Centre de santé et de services sociaux de Chicoutimi) a prévu un exercice d'évaluation dans son règlement de régie interne. Une telle évaluation fait partie des pratiques exemplaires qui devraient être adoptées par les conseils d'administration du réseau.

13. L'agrément se définit comme un processus d'autoévaluation et d'évaluation externe utilisé par les établissements de santé et des services sociaux pour apprécier la qualité et la sécurité des soins et des services.

4.92 À titre d'exemple, une entreprise du gouvernement, dans la section intitulée « Conseil d'administration et comités du conseil » de son rapport annuel de gestion, indique que son comité de gouvernance et d'éthique a supervisé l'évaluation du conseil, de son président et de ses comités et qu'il a fait rapport des résultats de cette démarche au conseil d'administration. De plus, ce comité de gouvernance et d'éthique a veillé à ce que soit conduite une évaluation individuelle des membres du conseil.

4.93 En ce qui concerne la reddition de comptes des conseils touchés par cette vérification, elle est quasi inexistante, si ce n'est parfois qu'un mot du président fait état de certains dossiers traités durant l'année. Une reddition de comptes propre au conseil permettrait de mettre en lumière ses activités et le rôle qu'il joue au sein de l'organisation. On pourrait s'attendre à ce qu'il y présente, entre autres, les domaines où des décisions ont été prises, les mandats et les activités de ses comités ainsi que le profil et l'assiduité de ses membres.

La reddition de comptes des conseils est quasi inexistante.

4.94 Nous avons recommandé aux conseils d'administration des agences et des établissements vérifiés de renforcer leurs actions pour accroître leur influence sur la performance de leur organisation, soit :

- de s'impliquer davantage dans les exercices stratégiques, notamment le plan stratégique, l'entente de gestion et d'imputabilité, le rapport annuel de gestion, les activités de contrôle interne, l'optimisation des ressources et la gestion des risques ;
- de mettre à jour régulièrement leur règlement de régie interne ;
- de statuer sur l'information de gestion qu'ils désirent obtenir : forme, fréquence et échéancier ;
- de procéder annuellement à l'évaluation de l'efficacité de leur conseil, de ses comités ainsi que de chacun des membres ;
- d'inclure dans le rapport annuel de gestion la reddition de comptes du conseil d'administration et de ses comités.

Documents relatifs à la performance et reddition de comptes

4.95 Le cadre de gestion par résultats du gouvernement exige une reddition de comptes quant à la performance de l'organisation. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, les documents incontournables rattachés à cet exercice sont décrits sommairement dans le tableau 3.

Tableau 3
Caractéristiques des documents relatifs à la performance

	Plan stratégique	Entente de gestion et d'imputabilité	Rapport annuel de gestion
Description	Document où sont définis les priorités et les objectifs à poursuivre afin d'améliorer la performance organisationnelle	• Cadre que se donnent le MSSS et les agences pour assurer le suivi des résultats • Document où sont décrits les objectifs à atteindre	Véhicule privilégié de la reddition de comptes, présentant les résultats annuels
Contenu requis	• Mission et orientations stratégiques • Objectifs, cibles et indicateurs de performance De plus, pour le MSSS et les agences : • Besoins sociosanitaires et particularités de la population • Objectifs d'amélioration de la santé et du bien-être de la population, d'organisation et de gestion des services • Mandats et responsabilités des autres acteurs • Mécanismes de coordination et de mobilisation des partenaires concernant la mise en œuvre de leurs plans stratégiques	• Mission et orientations stratégiques • Plan annuel décrivant les objectifs, les moyens et les ressources disponibles • Principaux indicateurs • Engagement à produire un rapport annuel de gestion sur les résultats	• Résultats quant aux objectifs énoncés dans le plan stratégique et l'entente de gestion et d'imputabilité • Déclaration du haut dirigeant attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents De plus, pour le MSSS : • Tout autre élément ou renseignement déterminé par le ministre ou le Secrétariat du Conseil du trésor
Période couverte	Pluriannuelle	Annuelle	Annuelle
Obligation de production et échéancier			
MSSS	En conformité avec la LSSSS et la LAP, dépôt à l'Assemblée nationale	s.o.	En conformité avec la LAP, dépôt à l'Assemblée nationale pour le 1er août de chaque année ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours suivant la reprise des travaux
Agence	Élaboration d'un plan stratégique prévu par la LSSSS, mais pas d'exigence en matière de dépôt à une autre instance	Signature d'une entente avec le ministre, en vertu de la LSSSS, pour juin	En vertu de la LSSSS, dépôt au bureau du ministre, avant le 30 septembre, ce dernier le déposant à l'Assemblée nationale (remise par celle-ci à la Commission des affaires sociales, qui étudie l'ensemble des rapports et entend chaque agence tous les trois ans)
Établissement	Aucune exigence légale de production ou de dépôt, mais document nécessaire en fonction des saines pratiques de gestion	Signature d'une entente avec l'agence, en vertu de la LSSSS, pour juin	En vertu de la LSSSS, remise à l'agence dont il relève avant le 30 juin

Sources : LSSSS, LAP ainsi que *Normes et pratiques de gestion* du MSSS.

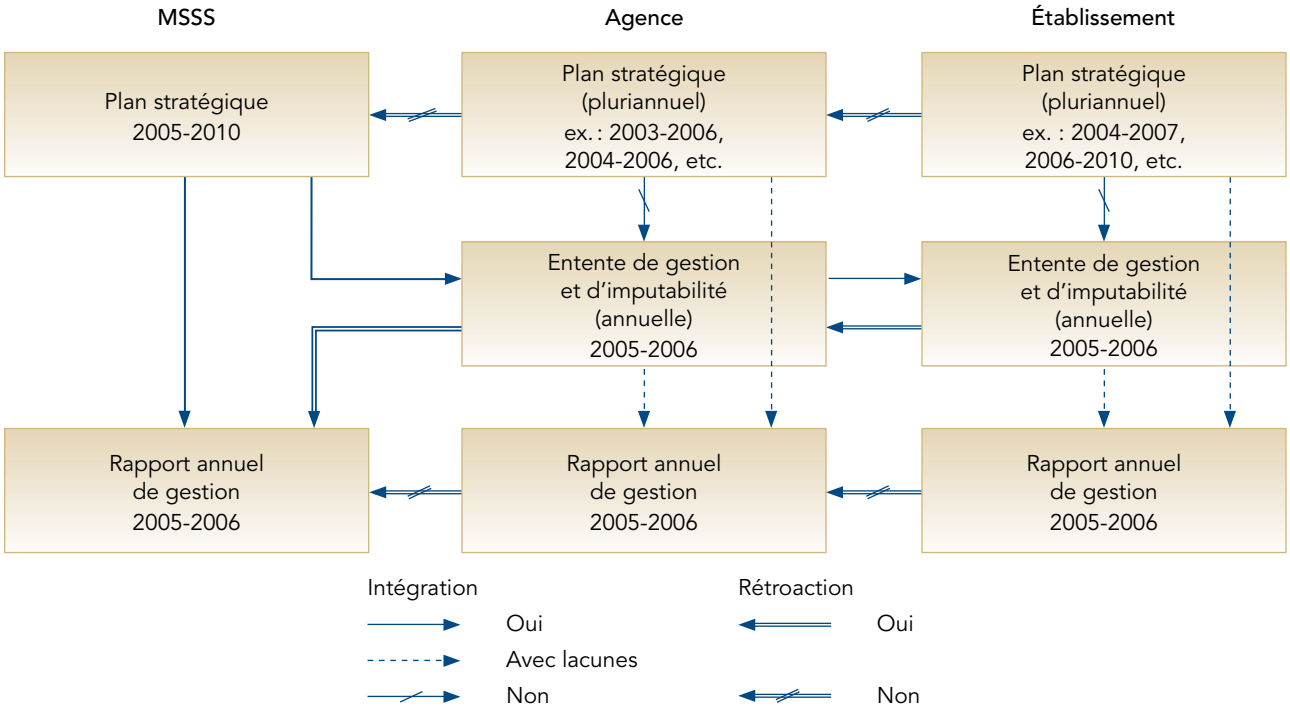
4.96 Il manque d'intégration entre les plans stratégiques, les ententes de gestion et d'imputabilité et les rapports annuels de gestion du MSSS, des agences et des établissements, comme il manque de rétroaction de la part des paliers supérieurs concernant les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion des agences et des établissements. De plus, ces trois documents relatifs à la performance comportent des lacunes. Par conséquent, la lecture de la performance globale du réseau de la santé et des services sociaux et de chacune des parties s'avère difficile.

Intégration des documents relatifs à la performance et rétroaction

Manque d'intégration des documents relatifs à la performance.

4.97 La nouvelle structure du réseau suppose une action collective qui doit transparaître dans les documents clés relatifs à la performance, et ce, dans le contexte de la gestion par résultats. Nous avons constaté qu'il manquait d'intégration entre les plans stratégiques, les ententes de gestion et d'imputabilité et les rapports annuels de gestion produits par les différents paliers. De plus, il manque de rétroaction de la part des paliers supérieurs concernant les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion des agences et des établissements. La figure 2 illustre les relations entre ces trois documents.

Figure 2
Relation entre les trois documents relatifs à la performance dans le réseau



4.98 Même si cela est préconisé par les saines pratiques de gestion et exigé par la loi pour ce qui est des agences, le MSSS ne veille pas à ce que toutes les agences et tous les établissements fassent un plan stratégique, ni à ce que ce dernier soit cohérent avec les plans ministériels ou régionaux. Comme le MSSS n'a formulé aucune exigence à ce propos, les agences et les établissements ne sont pas tenus de déposer leurs plans stratégiques au palier supérieur.

4.99 De plus, il manque de synchronisme entre les différents exercices de planification, ce qui rend difficile la concordance et, par le fait même, nous ne pouvons pas conclure sur leur intégration. Du côté du MSSS, l'actuel plan stratégique couvre la période 2005-2010 et les plans d'action par programmes visent diverses périodes, comme le Plan d'action interministériel en toxicomanie 2006-2011 et le Programme national de santé publique 2003-2012. Pour les agences et les établissements vérifiés, la figure 2 illustre que les périodes couvertes par les plans stratégiques examinés sont variables et non coordonnées entre elles ou avec celle du plan du MSSS.

La lecture de la performance s'avère difficile.

4.100 Quant à l'intégration des plans stratégiques dans les ententes de gestion et d'imputabilité des agences et des établissements, les objectifs qui figurent dans celles-ci découlent du plan stratégique dressé par le MSSS. Par contre, les orientations stratégiques des entités vérifiées ne sont pas intégrées dans leur entente de gestion et d'imputabilité, à l'exception d'un établissement. Pourtant, la loi l'exige et une telle omission ne facilite pas la cohérence et la convergence entre ces deux exercices de planification. D'ailleurs, ce manque d'intégration rend difficile la compréhension de plusieurs rapports annuels de gestion, puisqu'on ne peut aisément associer les résultats obtenus à l'un ou l'autre de ces deux exercices. Par conséquent, la lecture de la performance globale du réseau et de chacune de ses parties s'avère difficile.

4.101 Pour ce qui est du suivi de l'entente de gestion et d'imputabilité, il est prévu que le conseil d'administration de l'organisation et le palier supérieur en sont chargés. S'il s'agit d'un CHU, le ministre assure également ce suivi. Le MSSS effectue, en cours d'année, au moins deux suivis systématiques des ententes de gestion et d'imputabilité ; il les consigne dans le tableau de bord ministériel. De même, comme il est indiqué dans la section « Information de gestion et surveillance de la performance », tous les conseils d'administration des entités vérifiées reçoivent de l'information de gestion, mais le type, la quantité et la fréquence de celle-ci sont variables.

Rapports annuels de gestion : peu de rétroaction.

4.102 Au regard des rapports annuels de gestion des agences et des établissements, nous avons constaté qu'il y a peu de rétroaction de la part des paliers supérieurs, malgré l'exigence de leur dépôt. D'ailleurs, ils ne sont pas systématiquement analysés. Plusieurs nous ont confié que l'intérêt est dévié vers l'exercice relatif aux ententes de gestion et d'imputabilité.

Plans stratégiques

4.103 Au moment de notre visite auprès des entités vérifiées, nous avons observé qu'une des trois agences, pourtant soumises à l'obligation légale de se doter d'un plan stratégique, et deux des six établissements n'avaient pas de plan stratégique officiel. En outre, nos travaux révèlent que les plans stratégiques des autres entités vérifiées, y compris celui du MSSS, comportent des lacunes. Seuls le MSSS et une agence y font état de cibles mesurables et d'indicateurs et encore là, pas pour tous les objectifs. Des 77 objectifs figurant dans le plan stratégique 2005-2010 du MSSS, un peu moins de la moitié sont accompagnés de cibles quantitatives. Notons toutefois que près de 20 cibles ont été ajoutées dans son rapport annuel de gestion 2005-2006, en plus de celles contenues dans son plan stratégique.

4.104 Par ailleurs, les objectifs et les indicateurs mis de l'avant par les entités sont de nature opérationnelle et devraient être davantage exprimés en termes de résultats stratégiques. Ils pourraient ainsi renseigner sur la finalité du système de santé, soit l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services dans le but ultime d'améliorer la santé et le bien-être de la population. Par exemple, des indicateurs sur l'effet recherché pourraient être présentés, tels l'efficacité d'un programme de dépistage ou le taux de satisfaction concernant l'accès à un programme.

4.105 Enfin, même si elles ont l'obligation légale de le faire, les trois agences vérifiées n'exposent pas clairement dans leur plan stratégique respectif les mandats et les responsabilités assumés par les partenaires du réseau ni les mécanismes de coordination mis en place pour réaliser ce plan.

Ententes de gestion et d'imputabilité

4.106 Les ententes de gestion et d'imputabilité contiennent surtout des indicateurs de volumes au regard de services rendus (le nombre d'usagers desservis ou de chirurgies, etc.). Bien que ces indicateurs soient pertinents, les ententes pourraient être bonifiées par l'emploi d'indicateurs relatifs aux résultats attendus concernant notamment la qualité des services, leur continuité et la satisfaction des usagers. À titre d'exemple, en ce qui concerne la continuité des services, les ententes pourraient prévoir la surveillance des délais de prise en charge par un autre établissement.

4.107 De plus, deux éléments sont souvent absents, bien qu'ils soient exigés par la loi : les orientations stratégiques que les établissements ou les agences se sont fixées (ce que nous avons mentionné précédemment) et le plan d'action, présent chez une seule agence vérifiée.

4.108 D'autre part, nous avons constaté que cinq des neuf ententes analysées ont été signées avec plusieurs mois de retard, ce qui ne facilite pas leur application, étant donné qu'elles sont annuelles. Selon le MSSS, les ententes doivent être signées en juin.

Des ententes de gestion et d'imputabilité ont été signées avec plusieurs mois de retard.

Rapports annuels de gestion

4.109 Nous avons aussi procédé à l'évaluation de 10 rapports annuels de gestion 2005-2006, soit ceux produits par le MSSS et les 9 autres entités vérifiées. Cet exercice visait à apprécier l'utilité de l'information redditionnelle rendue publique par ces documents. Nos travaux indiquent que les éléments d'information requis par le MSSS sont présents dans la majorité des cas. Il s'agit, entre autres, du message des autorités, de la présentation de l'organisation et de ses activités, des états financiers ainsi que du code d'éthique et de déontologie.

4.110 Cependant, la quasi-totalité des organisations ont manqué à leur obligation de présenter les résultats quant à la qualité des services, à la satisfaction des usagers et à l'atteinte des objectifs stratégiques, incluant ceux prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité. En somme, il n'y a que trois entités, dont le MSSS, qui ont produit de l'information redditionnelle relative à leur plan stratégique et à leur entente de gestion et d'imputabilité. Les autres font état des résultats enregistrés au regard de leur plan stratégique sans traiter de leur entente de gestion et d'imputabilité, ou vice versa ; ils diffusent sinon des données opérationnelles sans les rattacher à l'un ou l'autre de ces exercices de planification.

4.111 Les faiblesses rapportées précédemment, tant par rapport aux ententes de gestion et d'imputabilité qu'en ce qui a trait aux plans stratégiques, ont inévitablement des répercussions négatives sur la qualité de la reddition de comptes : absence de plan donc d'objectifs, qualité des cibles et des indicateurs, etc.

4.112 Signalons pour terminer que certaines pratiques en matière de reddition de comptes, reconnues et encouragées par le MSSS, ont été escamotées. Ainsi, cinq des six rapports analysés provenant des établissements ne contenaient pas de déclaration de fiabilité. De plus, quatre de ces rapports ne présentaient aucune explication sur les écarts entre les cibles et les résultats obtenus ou aucune mesure susceptible d'améliorer la performance.

Certaines pratiques escamotées en matière de reddition de comptes.

4.113 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que les plans stratégiques des agences et des établissements sont déposés aux paliers supérieurs ;
- de s'assurer que les documents relatifs à sa performance et à celle des agences et des établissements sont intégrés et cohérents ;
- de s'assurer qu'il y a une rétroaction systématique sur les rapports annuels de gestion des agences et des établissements de la part des paliers supérieurs ;
- de s'assurer que les indicateurs choisis renseignent sur la finalité du système de santé, soit l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services, dans le but ultime d'améliorer la santé et le bien-être de la population ;
- de s'assurer que les plans stratégiques, les ententes de gestion et d'imputabilité ainsi que les rapports annuels de gestion des agences et des établissements respectent les obligations légales ;
- de faire en sorte que les ententes de gestion et d'imputabilité soient signées en temps opportun.

4.114 Nous avons recommandé aux conseils d'administration et à la haute direction des agences et des établissements vérifiés :

- de procéder ensemble et périodiquement à un exercice de planification stratégique qui comprendra la détermination des objectifs, des cibles et des indicateurs ;
- de rendre compte conjointement des résultats en fonction des objectifs de leur plan stratégique et de leur entente de gestion et d'imputabilité, et ce, en conformité avec la législation et les bonnes pratiques en la matière.

4.115 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le ministère adhère aux observations générales du rapport. Des efforts importants ont été mis de l'avant au cours des dernières années pour signifier des attentes claires aux agences et aux établissements par l'introduction des ententes de gestion assorties d'un processus de reddition de comptes.

« Un cadre de référence sur les pratiques de saine gestion, qui inclura une démarche de gestion du risque, a été développé et est en expérimentation dans cinq agences et sera implanté en avril 2008.

« Le ministère a développé, avec la collaboration de l'ENAP, un programme de formation à l'intention des membres des conseils d'administration des établissements et il est prévu que ce programme soit adapté aux membres des conseils d'administration des agences.

« Un processus d'évaluation est actuellement en cours sur le déroulement, incluant les communications et les coûts, des dernières élections des conseils d'administration. Le ministère s'est assuré que le processus d'évaluation touche également le programme de formation des membres des conseils d'administration des établissements.

« Quant à la composition des conseils d'administration, le ministère examine la possibilité de mettre en place un cadre administratif sous forme de code d'éthique ou autre en vue d'assurer la plus grande objectivité des décisions du conseil d'administration.

« En conclusion, le ministère déploie des efforts importants pour s'assurer d'une cohérence et d'une harmonisation de ses pratiques de gestion et de reddition de comptes tant au ministère que dans le réseau de la santé et des services sociaux. À travers cet exercice, le ministère verra à enrichir ces pratiques de gestion des recommandations sur la gouvernance du Vérificateur général du Québec.

« **Définition et répartition des rôles et des responsabilités.** Des ententes de gestion entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux ainsi qu'entre les agences et les établissements sont en vigueur depuis quelques années. Ces ententes comportent des objectifs de résultats et un processus de reddition de comptes s'implante graduellement. Des améliorations seront apportées tant aux ententes qu'au processus en fonction des expériences observées. Il est prévu d'associer davantage les conseils d'administration à la gestion de ce processus.

« **Composition des conseils d'administration.** Le ministère, quant à la participation des membres de conseils d'administration d'agence qui siègent également à des conseils d'administration d'établissement, considère qu'ils peuvent apporter une contribution importante aux échanges du conseil. Il faut préciser que ce phénomène concerne à peine 1 p. cent de l'ensemble des membres des conseils d'administration.

« Toutefois, le ministère est d'accord pour examiner la possibilité d'instaurer un cadre administratif en vue d'assurer la plus grande objectivité des décisions du conseil d'administration.

« **Formation des membres des conseils d'administration.** Un programme de formation a été développé à l'intention des membres des conseils d'administration des établissements avec la collaboration de l'ENAP, comme mentionné dans le rapport. Le ministère prévoit adapter cette formation pour les membres des conseils d'administration des agences.

« **Documents relatifs à la performance et reddition de comptes.** Les différents rapports portant sur la reddition de comptes sont soumis aux paliers supérieurs au moment de la préparation des planifications annuelles auxquelles ils servent de points de départ pour convenir des attentes pour la nouvelle année. Le ministère prendra les mesures pour s'assurer que ce processus laisse davantage de trace. Quant au choix des indicateurs, ils sont habituellement choisis en relation directe avec les objectifs à atteindre dans chacun des programmes. Nous convenons que ces indicateurs devront évoluer pour permettre d'avoir une lecture de l'évolution du système pour chaque palier, soit local, régional et provincial. Ces indicateurs étant des indicateurs de gestion, il faudra demeurer prudent quant à leur utilisation, notamment quant à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population qui, à notre avis, peut difficilement être mesurée à court terme. Le ministère maintient son objectif de réussir à signer les ententes de gestion pour la fin du mois de juin. Toutefois, il faut mentionner que le contenu de ces ententes sert de base pour convenir avec les agences à l'élaboration des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de résultats qui y sont prévus, et ce, avant même leur signature. »

4.116 Résumé des commentaires des agences

Commentaires généraux. Concernant l'adhésion des agences aux recommandations qui leur sont destinées, l'une d'entre elles déclare ceci : « Le conseil d'administration souscrit aux bonnes pratiques recommandées et cet exercice doit se réaliser en concertation afin que tous les paliers de gouvernance assurent pleinement leur rôle et leurs responsabilités. »

Une autre précise que « les membres ont pris connaissance des recommandations et ont convenu de poursuivre leurs objectifs d'amélioration continue de la gouverne, notamment au regard des éléments identifiés par le Vérificateur général du Québec. Toutefois, les bonnes pratiques de gouvernance à considérer dans cet exercice doivent aussi s'intégrer aux cadres de gestion convenus entre le ministère et le réseau. »

Compétences des conseils d'administration. Une agence affirme ce qui suit : « En ce qui a trait à la nécessité de compter sur diverses compétences pour remplir son mandat, le conseil d'administration étudiera des scénarios visant à constituer une banque d'experts ou de candidats potentiels. »

Indépendance des membres. Cette même agence tient à préciser ceci : « Malgré la représentation territoriale, le conseil d'administration applique un code d'éthique et de déontologie qui insiste sur l'indépendance des membres. Il est toutefois judicieux de renforcer la formation et la responsabilité du comité d'éthique et de déontologie à cet égard. »

Formation des membres des conseils d'administration. Voici les propos reçus d'une des entités : « Le conseil d'administration de l'agence accueille favorablement la recommandation du Vérificateur général quant à la mise en place d'une politique en matière de formation.

Toutefois, cette opération demande une coordination des trois niveaux de gouverne, étant donné leur interdépendance. L'agence s'associe au ministère et aux autres agences dans les démarches à ce propos. »

Une autre a énoncé ainsi son point de vue : « Le conseil d'administration participera volontiers à toute démarche concertée en matière de formation, notamment en faisant connaître ses besoins. Il est à noter que quelques membres du conseil de l'agence ont participé aux sessions de formation offertes aux conseils d'administration des établissements. »

Fonctions des conseils d'administration. Une agence nous a communiqué ces précisions : « Le conseil d'administration reconnaît la pertinence d'améliorer ses processus en vue d'accroître son influence sur la performance de l'organisation, ainsi que sur sa vie associative. De plus, l'équipe de gestion est soucieuse de toujours mieux outiller les membres pour la prise de décision et répondre aux demandes qui lui sont exprimées.

« Chacune des mesures proposées par le Vérificateur général fera l'objet d'une discussion sur les moyens de satisfaire à cette recommandation. »

De son côté, une autre agence souligne ceci : « Le conseil d'administration discute en séance de travail régulièrement des enjeux des dossiers structurants pour la région. C'est à ce moment qu'il signifie au haut dirigeant les orientations et son positionnement dans l'avancement des dossiers. »

Documents relatifs à la performance et reddition de comptes. Une agence a formulé le commentaire suivant : « Le conseil entend continuer à être associé étroitement aux exercices de planification stratégique pluriannuelle, qui s'échelonne sur trois à cinq ans. Le ministre étant imputable devant l'Assemblée nationale de la réponse du système sociosanitaire aux besoins de la population, toute planification stratégique doit nécessairement prendre en compte les orientations ministérielles.

« Les indicateurs choisis doivent faire consensus dans le réseau pour permettre le déploiement des systèmes d'information soutenant le monitoring. Néanmoins, le conseil est conscient des efforts à consentir en matière de reddition de comptes pour concilier les objectifs des plans stratégiques et de l'entente de gestion.

« Par ailleurs, le conseil d'administration de l'agence entend prendre les mesures nécessaires pour être associé de près à la reddition de comptes. »

Enfin, une agence compte « amorcer une planification stratégique pluriannuelle qui sollicitera l'avis des personnes impliquées à divers niveaux de l'organisation et de la prestation des services. Il est prévu que les membres du conseil d'administration lancent cette démarche et proposent des enjeux aux personnes consultées. À la lumière du résultat des consultations, les membres seront en mesure de participer plus activement aux décisions de planification et de reddition de comptes. »

4.117 Résumé des commentaires des établissements

Commentaires généraux. Un des établissements entérine nos conclusions en affirmant que « le rapport décrit bien la situation présente dans [le] réseau et [que] les recommandations [lui] semblent très pertinentes ». L'avis d'un autre est ainsi libellé : « Dans l'ensemble, votre rapport démontre que la situation actuelle concernant la gouvernance dans le réseau de la santé est loin d'être catastrophique, sans être optimal, et qu'il y a place à amélioration. »

Un établissement conclut par ces mots : « Les membres du comité exécutif […] considèrent que vos recommandations relèvent de bonnes pratiques et devraient être respectées par l'ensemble des établissements et des agences. »

Plusieurs nous ont fait savoir que certaines recommandations étaient en cours de réalisation.

Composition des conseils d'administration. Concernant cette section du rapport, un établissement soulève qu'il y a de « très judicieuses recommandations/suggestions sur la composition des conseils d'administration et de leurs comités, en particulier l'ajout de gens externes au CA pour les comités ».

Décisions stratégiques et approbations. Un établissement a fait valoir son point de vue, à savoir que « le CA n'a pas à s'immiscer dans le quotidien des opérations ».

Intégration des documents relatifs à la performance et rétroaction. Selon une des remarques formulées, notre rappel quant à l'importance d'intégrer les documents relatifs à la performance est un bon point.

4.118 Nous tenons à signaler que toutes les entités vérifiées ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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 sources suivantes :

- Organisation de coopération et de développement économiques, *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004 ;
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005 ;
- Gouvernement du Québec, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État – Énoncé de politique*, avril 2006 ;
- CCAF-FCVI inc., *Information en matière de gouverne – Stratégies de réussite*, 1996 ;
- The Board Resourcing and Development, Office of the Premier, *Best practice guidelines – BC Governance and Disclosure Guidelines for Governing Boards of Public Sector Organization*, 2005 ;
- The Conference Board, *Corporate Governance Handbook 2005 – Developments in Best Practices, Compliance, and Legal Standards* ;
- Rapport du Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, *Gouvernance des organismes de la Couronne*, 2003 ;
- *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que des structures et des processus suffisants et adéquats sont en place pour favoriser une bonne gouvernance par les conseils d'administration des agences ainsi que des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités du conseil d'administration et de ses comités, ainsi que de la haute direction des établissements et des agences, sont clairement définis et répartis, non seulement les uns par rapport aux autres mais aussi par rapport au ministre ou à l'agence responsable, s'il y a lieu.
- Le conseil d'administration et ses comités sont composés de membres qui possèdent collectivement les caractéristiques, les compétences, l'indépendance et l'engagement nécessaires pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance de l'entité.
- Les membres du conseil d'administration reçoivent de l'information et une formation suffisantes et appropriées pour être en mesure de bien connaître leurs rôles, leurs responsabilités, l'entité et son environnement.

- Le conseil d'administration exerce notamment les fonctions suivantes :
  - questionner et entériner : le contenu du plan stratégique[14], la politique du risque, le budget annuel, les états financiers, les activités de contrôle interne et d'optimisation des ressources ainsi que les valeurs et règles en matière d'éthique et de déontologie ;
  - établir les politiques à suivre en matière de gouvernance en se basant sur celles reconnues dans ce domaine et s'assurer de leur respect ;
  - créer les comités du conseil et définir leurs mandats ;
  - obtenir des informations de gestion exactes, pertinentes, suffisantes et en temps opportun afin de permettre l'exercice d'une bonne gouvernance ;
  - surveiller la performance de l'entité ;
  - recruter et engager le premier dirigeant de l'entité et évaluer son rendement en fonction des attentes qui lui ont été signifiées (ce critère ne s'applique pas au premier dirigeant d'une agence).
- Le conseil d'administration et ses comités, ainsi que le ministère, s'acquittent de leurs obligations de reddition de comptes envers ceux dont ils représentent les intérêts. Cette reddition de comptes porte sur la performance de l'entité et sur les activités du conseil et de ses comités.
- Le conseil d'administration et ses comités procèdent régulièrement à une évaluation de leur efficacité. Les résultats de cette évaluation leur sont communiqués afin notamment de constituer un outil d'autoperfectionnement pour améliorer l'efficacité de la gouvernance.

14. Ce plan devrait notamment inclure les objectifs stratégiques poursuivis ainsi que des cibles et des indicateurs de résultat réalistes et pertinents.

Annexe 2 – Composition des conseils d'administration des agences de la santé et des services sociaux

Chaque conseil d'administration d'une agence est composé de 16 ou 17 membres nommés par le ministre.

Type de nomination	Nombre de membres
Nomination par le ministre à partir d'une liste de trois noms fournie par chacun des collèges électoraux suivants :	
Table régionale des chefs de départements de médecine spécialisée	1
Département régional de médecine générale	1
Organismes du milieu communautaire	1
Organismes du secteur public de l'enseignement	1
Comités des usagers des établissements	1
Organismes représentatifs du milieu syndical	1
Conférences régionales des élus, qui suggèrent des représentants des organismes socioéconomiques	2
Universités auxquelles sont affiliés les établissements avec désignation universitaire	1 (le cas échéant)
Établissements de la région visés à l'article 119 : instances locales (CSSS) et CHSLD	1
Autres établissements de la région	1
Membres du conseil d'administration qui en font déjà partie (cooptation)	3
Nomination par le ministre d'un membre de chacune des commissions suivantes :	
Commission infirmière régionale	1
Commission multidisciplinaire régionale	1
Nomination par le ministre	
Président-directeur général	1

Source : Article 397 de la LSSSS.

Annexe 3 – Composition des conseils d'administration des établissements publics

Chaque conseil d'administration d'établissements compte entre 15 et 24 membres.

Mode de désignation	CHSLD CSSS	CPEJ ou CR	CAU ou CHU ou IU	CH
Désignation par les collèges électoraux suivants :				
Comité des usagers	2	2	2	2
Département régional de médecine générale	1	–	–	–
Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP)	1	1	1	1
Conseil des sages-femmes (le cas échéant)	1	–	–	–
Conseil des infirmières et infirmiers (CII)	1	1	1	1
Conseil multidisciplinaire	2	1 ou 2 (si pas de CII ou de CMDP) ou 3 (si pas de CII ni de CMDP)	1	1
Personnel non clinique	1	1	1	1
Fondations (le cas échéant)	1	1	2	1
Membres de la personne morale propriétaire de l'immeuble (le cas échéant)	1	1	2	1
Universités affiliées	2 (IU) 1 (CAU) (le cas échéant)	2 (IU) 1 (CAU) (le cas échéant)	4 (CHU ou IU) 3 (CAU)	2 (CHSP désigné IU) 1 (CHSP désigné CAU) (le cas échéant)
Résidents en médecine	–	–	1	–
Désignation par les agences et le ministre				
Agence	2	2	2	2
Ministre	1 (IU ou CAU) (le cas échéant)	1 (IU ou CAU) (le cas échéant)	1	1 (CHSP désigné IU ou CAU) (le cas échéant)
Élection par la population				
Membres élus	4	4	2	4
Cooptation				
Membres cooptés	2	2	3	3
D'office (selon la loi)				
Directeur général	1	1	1	1

Source : Articles 129,130, 131 et 133 de la LSSSS.

Annexe 4 – Comparaison de la structure québécoise de gouvernance avec celle d'autres provinces canadiennes

La page suivante présente la suite de cette annexe.

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Structure du réseau de la santé				
Palier provincial	Ministère • Planification • Financement • Allocation des ressources • Suivi et évaluation des résultats	Ministère • Planification • Financement • Allocation des ressources • Suivi et évaluation des résultats	Ministère • Planification • Financement • Allocation des ressources • Suivi et évaluation des résultats Provincial Health Authorities (PHA) : 3 entités • Planification et coordination – Cancer (offre de services) – Santé mentale – Qualité en santé	Ministère • Planification stratégique • Financement • Allocation des ressources • Suivi et évaluation des résultats Provincial Health Services Authority (PHSA) • Planification et coordination des programmes provinciaux et des services spécialisés (cancer, santé mentale, etc.)
Palier régional	Agences de la santé et des services sociaux : 18 entités • Planification régionale, coordination des ressources et allocation budgétaire	Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) : 14 entités • Planification, financement, intégration et coordination des services de santé	Regional Health Authorities (RHA) : 9 entités • Planification, financement et offre de services pour répondre aux besoins de la population de leur région • Les établissements de santé n'ont pas de CA et relèvent du palier régional. • De plus, 59 conseils communautaires de la santé, formés de 3 à 18 membres nommés par la RHA, exercent un rôle consultatif.	Regional Health Authorities (RHA) : 5 entités • Planification, financement, coordination et offre de services pour répondre aux besoins de leurs communautés respectives • Les établissements de santé n'ont pas de CA et relèvent du palier régional. • De plus, 16 comités communautaires, formés de 15 membres nommés par la RHA, exercent un rôle consultatif.
Palier local	Réseaux locaux de santé et de services sociaux : 95 entités • Ils visent l'intégration des services et l'amélioration de la santé de leur population. Établissements : 304 entités • Certains sont à mission unique ; d'autres, tels les CSSS, en assument plusieurs.	Établissements • En majorité à mission unique (155 hôpitaux, 54 centres de santé communautaire, 600 centres de longue durée, etc.)		

Annexe 4 – Comparaison de la structure québécoise de gouvernance avec celle d'autres provinces canadiennes (suite)

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Gouvernance et mode de nomination				
Palier provincial	Ministère	Ministère	Ministère PHA • CA : 9 à 15 membres, rémunérés, nommés par le ministre ; séances publiques pour certains • PDG nommé par le CA	Ministère PHSA • CA : 11 membres, rémunérés, nommés par le ministre ; séances publiques • PDG nommé par le CA
Palier régional	Agences • CA : 16 à 17 membres, non rémunérés, nommés par le ministre ; séances publiques • PDG nommé par le ministre	RLISS • CA : 9 membres, rémunérés, nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil après acceptation par le ministre ; séances publiques • DG nommé par le CA	RHA • CA : environ 15 membres, rémunérés, nommés par le ministre ; séances publiques • PDG nommé par le CA	RHA • CA : maximum de 9 membres, rémunérés, nommés par le ministre ; séances publiques • PDG nommé par le CA
Palier local	Établissements • CA : 15 à 24 membres, non rémunérés, modes de désignation multiples : désignation, élection et cooptation ; séances publiques • DG nommé par le CA	Établissements (CH) • CA : constitués selon la *Loi sur les corporations* ; modes de désignation variés, sans limite quant au nombre (variable) ni règles pour les séances (souvent publiques) ou pour la rémunération • DG ou PDG nommés par le CA		

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

CHAPITRE 5

Saines pratiques de gestion signalées dans les rapports de vérification de l'optimisation des ressources (2004 à 2007)

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **5.1**

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 (tome I)

Aide aux élèves en difficulté **5.6**

Gestion de la sécurité informatique **5.15**

Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation **5.34**

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 (tome II)

Régime général d'assurance médicaments **5.56**

Qualité de l'information sur la performance **5.67**

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005 (tome I)

Services d'eau et pérennité des infrastructures **5.80**

Interventions en matière de violence dans les établissements publics d'enseignement secondaire **5.91**

Vérification interne au gouvernement du Québec **5.114**

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005 (tome II)

Continuum de services **5.139**

Prestation de services du gouvernement en ligne **5.165**

Performance et reddition de comptes **5.179**

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006 (tome I)

Inspection des aliments **5.195**

Gestion des projets immobiliers **5.207**

Réforme cadastrale **5.216**

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006 (tome II)

Gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi **5.227**

Gestion du Bureau du coroner **5.243**

Main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation **5.251**

Matières résiduelles **5.266**

Programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées **5.281**

Abréviations et sigles

BIA	Bureau des infractions et amendes
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
CPF	Centre de perception fiscale
CPI	Convention de performance et d'imputabilité
CQIASA	Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale
CR	Centre de recouvrement
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
DSC	Déclaration de services à la clientèle
IRDPQ	Institut de réadaptation en déficience physique de Québec
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MSG	Ministère des Services gouvernementaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PGMR	Plan de gestion des matières résiduelles
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RI	Ressources informationnelles
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SGIPA	Système de gestion des infractions et de perception des amendes
SPEQ	Service de placement d'Emploi-Québec
SQCA	Service québécois de changement d'adresse
SVP	Système de vente des permis de pêche, de chasse et de piégeage
TCC	Traumatisme cranio-cérébral
UAS	Unité autonome de service
VOR	Vérification de l'optimisation des ressources

Introduction

Équipe :
Manon Côté
Raymonde Côté-Tremblay

5.1 Les rapports de vérification de l'optimisation des ressources (VOR) du Vérificateur général du Québec mettent l'accent sur les déficiences et contiennent des recommandations visant à corriger les lacunes soulevées. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les dirigeants des entités sur les améliorations à apporter à la gestion publique.

5.2 Plus précisément, la responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur le ou les objectifs propres à chaque mission de vérification. Pour ce faire, nous recueillons les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous jugeons valables dans les circonstances. Ces critères sont généralement inspirés des principes reconnus de saine gestion et renvoient de ce fait aux bonnes pratiques mises en œuvre dans le secteur. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation sont publiés en annexe de chaque rapport déposé à l'Assemblée nationale. Précisons que nos méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

5.3 Par ailleurs, le Vérificateur général estime très important de faire la promotion des principes et des méthodes caractérisant une gestion saine et rigoureuse. Il s'agit d'un moyen efficace pour accroître la performance à tous les niveaux de l'Administration.

5.4 En vue d'élaborer le présent chapitre, nous nous sommes donné l'objectif de relever les bonnes pratiques de gestion signalées dans les rapports[1] de VOR que nous avons déposés à l'Assemblée nationale entre le 1er avril 2004 et le 31 mars 2007. Pour chacun des textes, nous fournissons d'abord le titre complet de la vérification, la référence (année, tome et numéro du chapitre) de même que le nom de la ou des entités vérifiées, en plus de faire une brève mise en contexte. Nous rappelons ensuite l'objectif de vérification et le ou les critères d'évaluation en cause. Enfin, nous citons les passages du rapport qui reflètent les façons de faire adéquates que nous avions notées à l'époque. Le répertoire ainsi créé contribuera à leur diffusion auprès des entités gouvernementales, qui pourront notamment communiquer entre elles afin de partager leur expérience respective. En montrant une facette moins connue de notre approche de vérification, cet outil vient confirmer notre volonté de formuler des remarques positives lorsque les résultats vont en ce sens.

5.5 Ce chapitre consacré aux saines pratiques observées dans le cadre de nos missions de vérification pourra, nous l'espérons, favoriser leur application : les parties prenantes disposeront désormais d'une précieuse banque de renseignements à exploiter.

1. Les notes en bas de page et les appels de note figurant dans les textes originaux ne sont pas reproduits.

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 (tome I)

Aide aux élèves en difficulté

Référence

5.6 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, t. I, chapitre 2.

Entités vérifiées

5.7 Le ministère de l'Éducation[2], 7 commissions scolaires et 30 établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire.

Contexte

5.8 « L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Les élèves en difficulté ont droit à des services de qualité pour répondre à leurs besoins particuliers. En 2002-2003, 11,9 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté. » (paragr. 2.1)

5.9 « Pour la même année, le ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Il a estimé que, sur cette somme, un milliard a été alloué pour les services éducatifs aux élèves en difficulté. » (paragr. 2.2)

5.10 L'importance et la visibilité de cette activité ainsi que ses conséquences potentielles sur la réussite des élèves en difficulté justifient notre intervention.

Objectif de vérification

5.11 **S'assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire font de la prévention une priorité et qu'ils interviennent rapidement pour répondre aux besoins des élèves en difficulté.**

Critère d'évaluation

5.12

- Les commissions scolaires et les écoles mettent en œuvre des mesures préventives conçues, entre autres, pour les enseignants, les élèves et les parents. Elles prévoient notamment des interventions auprès des parents pour les soutenir dans leurs actions auprès de leur enfant.

2. Le nom actuel de cette entité est « ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ».

5.13 « Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention. […] Certaines commissions scolaires visitées ont […] instauré des programmes pour familiariser les enfants de 4 ans au monde scolaire et informer les parents sur divers thèmes, tels le développement de l'enfant, les compétences parentales et la discipline. » (paragr. 2.46)

5.14 « De façon générale, les écoles établissent des conditions d'apprentissage qui facilitent la réussite des élèves (règles de vie, encadrement des élèves). À divers degrés, les écoles observées effectuent également des activités de prévention dont le but est d'améliorer les habiletés sociales des enfants, de contrer la violence ou de faciliter la réalisation des devoirs. » (paragr. 2.47)

Gestion de la sécurité informatique

Référence

5.15 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, t. I, chapitre 4.

Entités vérifiées

5.16 Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et cinq entités auxquelles des responsabilités particulières ont été confiées en matière de sécurité informatique. Nous avons aussi vérifié les activités menées par le ministère du Revenu du Québec[3] (MRQ), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ainsi que deux directions spécialisées du SCT, et ce, à l'égard des moyens de protection qu'ils ont déployés.

Contexte

5.17 « Au moment où l'État s'engage à se rapprocher des citoyens en misant sur une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications, la sécurité informatique devient une question primordiale. Les atteintes à la sécurité peuvent avoir d'importantes répercussions sur le respect de la vie privée. Elles risquent aussi d'influer sur le maintien des services essentiels, la conduite des activités courantes et la productivité du personnel. » (paragr.4.1)

5.18 « Cette vérification visait à nous assurer que la sécurité informatique bénéficie d'un encadrement approprié à l'échelle gouvernementale. Nous cherchions en outre à évaluer si les ministères et les organismes ont mis en place les composantes majeures en vue de protéger leurs actifs informationnels. Pour ce faire, nos travaux ont porté sur celles qui contribuent le plus à l'atteinte des résultats escomptés et dont l'absence ou la défaillance sont susceptibles d'entraîner la multiplication des incidents. » (paragr. 4.2)

3. Le nom actuel de cette entité est « Revenu Québec ».

Objectif de vérification

5.19 **S'assurer que le cadre gouvernemental de gestion de la sécurité informatique et l'action des entités qui doivent assumer des responsabilités particulières à cet égard soutiennent la mise en œuvre des moyens assurant la protection des biens et des données ainsi que la continuité de service.**

Critère d'évaluation

5.20

- Le cadre gouvernemental de gestion de la sécurité informatique (politiques, directives, architecture, procédures, normes, etc.) doit :
  - énoncer les valeurs gouvernementales, les objectifs, la portée et les principes directeurs ;
  - définir les rôles et les responsabilités ;
  - présenter les assises de la sécurité ;
  - favoriser la mise en place de mesures efficaces, efficientes et cohérentes dans l'Administration ;
  - prévoir des mécanismes de suivi relatifs à la mise en œuvre et à l'état de la sécurité informatique ainsi que de reddition de comptes.

5.21 « Le cadre actuel respecte la plupart des exigences du modèle de référence que nous avons retenu, notamment une description exhaustive des rôles et des responsabilités des acteurs. » […] « Comme il se doit, le cadre de gestion gouvernemental aborde plusieurs questions fondamentales telles la classification, la sensibilisation et la formation de l'effectif, la sécurité logique, la sécurité physique de même que la continuité de service. » (paragr. 4.27 et 4.28)

Objectif de vérification

5.22 **S'assurer que les ministères et les organismes ont mis en place les composantes majeures de la sécurité informatique.**

Critère d'évaluation

5.23

- L'attribution des codes d'identification ainsi que des droits et privilèges d'accès doit être encadrée adéquatement.

5.24 « Des précautions doivent être prises au regard des personnes à qui des codes d'identification ainsi que des droits et des privilèges d'accès sont attribués. Il faut notamment s'assurer de l'intégrité des personnes concernées, de leur engagement à respecter les règles de sécurité, de la séparation des tâches incompatibles et de l'application de procédures pour la délivrance et le retrait des autorisations. La révision périodique des droits et privilèges accordés est également nécessaire. Il importe en effet d'obtenir l'assurance qu'ils demeurent justifiés. » (paragr. 4.64)

5.25 Nos travaux montrent que « le MRQ contrôle de façon satisfaisante l'intégrité de son personnel ». Il a également « mis en place un processus afin de réviser, sur une base périodique, les autorisations en vigueur ». (paragr. 4.66 et 4.68)

Critère d'évaluation

5.26
- Des mesures pour faire face aux imprévus et aux sinistres, traiter les incidents et assurer la continuité de service doivent être instaurées.

5.27 En ce qui a trait à la gestion des incidents, le MRQ, la SAAQ et la RAMQ « disposent dans l'ensemble d'une bonne capacité d'intervention ». (paragr. 4.41)

Critère d'évaluation

5.28
- Un contrôle efficace de l'accès aux systèmes informatiques et aux données doit être exercé.

5.29 « La sécurité logique est définie comme la mise en vigueur de mesures de sécurité dans le but de protéger les biens informatiques immatériels (logiciels, programmes, données et réseaux) ainsi que les opérations informatiques. Parmi ces mesures, l'authentification sert, dans un premier temps, à vérifier l'identité de l'utilisateur. Cette étape réalisée avec succès, celui-ci peut alors exploiter les ressources de l'entité dans la limite de ses droits d'accès. Ce type de contrôle, de nature technique, contribue à empêcher toute action non autorisée. » (paragr. 4.81)

5.30 Nos travaux montrent que « la SAAQ s'est dotée d'un outil spécialisé conçu pour favoriser ce qu'il est convenu d'appeler la "robustesse" des mots de passe ». (paragr. 4.83)

Critère d'évaluation

5.31
- L'enregistrement et l'analyse de l'activité des systèmes informatiques doivent être effectués et des actions doivent être entreprises lorsque des anomalies sont détectées.

5.32 « L'activité des systèmes informatiques est aussi variée que considérable, d'où la nécessité de surveiller étroitement les multiples opérations qui s'y déroulent. […] Pour effectuer les analyses permettant de suivre l'activité des systèmes, on scrute habituellement des journaux où sont enregistrés des événements prédéterminés. » (paragr. 4.87)

5.33 « Nos travaux montrent que le suivi des événements exercé par la SAAQ est adéquat […]. » (paragr. 4.88)

Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation

Référence

5.34 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, t. I, chapitre 5.

Entités vérifiées

5.35 Cinq agences : le Bureau des infractions et amendes (BIA), le Centre de perception fiscale (CPF), le Centre de recouvrement (CR), le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (CQIASA) et la Régie du cinéma ; une unité autonome de service (UAS) : le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale.

Contexte

5.36 « L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence. Ce cadre de gestion convie l'ensemble de l'administration gouvernementale à offrir des services de qualité aux citoyens, et ce, au moindre coût. Pour ce faire, les unités administratives des ministères ou des organismes ont la possibilité de conclure, avec le ministre responsable, une convention de performance et d'imputabilité (CPI) qui établit notamment la latitude accordée aux dirigeants pour atteindre les résultats convenus. Elle précise également les modalités de reddition de comptes. Les nouvelles entités, créées selon les dispositions de la loi, sont communément appelées "agences". En outre, le ministre peut négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor et obtenir des assouplissements en matière de ressources humaines, financières, matérielles ou informationnelles. » (paragr. 5.1)

5.37 « La formule de l'agence, introduite avec la loi, a été précédée dès 1995 par celle de l'[UAS], qui a servi en quelque sorte de prototype. Toutefois, dans le cas de l'UAS, c'est une entente entre le sous-ministre (plutôt que le ministre) et le dirigeant de l'unité qui définit les rôles et les responsabilités de chacune des parties ainsi que les marges de manœuvre consenties à ce dernier. » (paragr. 5.2)

5.38 « Au 31 décembre 2003, on dénombrait 15 agences constituées par suite de la signature d'une CPI, dont 8 avaient d'abord eu le statut d'UAS. De plus, 5 UAS étaient toujours en activité et appliquaient la gestion axée sur les résultats au même titre que les agences. Ces 20 entités regroupaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise. » (paragr. 5.3)

5.39 « Notre vérification visait globalement à dresser un bilan de la formule de l'UAS et de l'agence. » (paragr. 5.4)

Objectif de vérification

5.40 **S'assurer que la transformation de l'unité administrative en agence ou en UAS permet une amélioration concernant l'atteinte des résultats.**

Critère d'évaluation

5.41
- L'agence ou l'UAS assure la prestation des services aux citoyens au moindre coût.

5.42 « Deux […] entités vérifiées parviennent à démontrer qu'elles ont réduit le coût de la prestation de leurs services. C'est le cas du CPF, qui rapporte une réduction de 20 p. cent du coût unitaire par dollar recouvré pour les créances fiscales depuis 1995. Le CR, pour sa part, affiche depuis 2001 une baisse de 4 à 43 p. cent du coût par dollar recouvré par agent, ce qui donne une moyenne de 22,4 p. cent, et ce, pour les quatre types de créances sous sa responsabilité. » (paragr. 5.33)

Critère d'évaluation

5.43

- L'agence ou l'UAS améliore la qualité des services.

5.44 « Afin d'évaluer la qualité de la prestation des services, nous avons principalement analysé l'information concernant les délais ainsi que celle sur les plaintes adressées à l'entité. […] Une donnée figurant dans le rapport annuel de gestion du CPF est particulièrement éloquente : le délai moyen associé au traitement des dossiers de recouvrement de créances alimentaires, lors d'une première intervention, est passé de 76 jours en 2001-2002 à 5 jours en 2002-2003 ; l'amélioration est substantielle. Pour le CR, sa reddition de comptes nous apprend que le taux de règlement des dossiers d'assistance-emploi, qui était de 29,8 p. cent en 2000-2001, a atteint 39,9 p. cent en 2002-2003. » (paragr. 5.35)

Critère d'évaluation

5.45

- L'agence ou l'UAS mesure à intervalles réguliers la satisfaction de sa clientèle et apporte les mesures correctrices appropriées.

5.46 Le BIA, le CR, le CQIASA et la Régie du cinéma « ont réalisé au moins un sondage entre 2001 et la fin de 2003 pour recueillir l'opinion de leur clientèle respective. Elles y ont donné suite en inscrivant dans un plan des actions précises à entreprendre ou en modifiant certaines de leurs façons de faire afin de tenir compte des problèmes soulevés par les répondants. » (paragr. 5.39)

Objectif de vérification

5.47 **S'assurer que les objectifs de l'agence ou de l'UAS donnent lieu à des actions concrètes, qui favorisent la réalisation de son plan stratégique ou de celui du ministère de tutelle.**

Critère d'évaluation

5.48

- Les objectifs de l'agence ou de l'UAS sont mesurables et axés sur les résultats.

5.49 « La mise sur pied d'une agence ou d'une UAS nécessite un changement de culture au sein de l'organisation. Celle-ci doit en effet mettre l'accent sur l'établissement et le suivi d'objectifs précis et mesurables, ce qui favorise l'obtention d'une meilleure performance. À cet égard, le CPF et le CR [ont satisfait] à presque toutes nos attentes. Ainsi, ils [ont], à la fois, défini une majorité d'objectifs répondant à nos critères, responsabilisé leurs gestionnaires en matière de résultats tout en faisant un suivi efficace de ceux-ci. » (paragr. 5.41)

Critère d'évaluation

5.50

- Les objectifs de l'agence ou de l'UAS sont en relation avec les objectifs et les orientations figurant dans son plan stratégique ou dans celui du ministère de tutelle.

5.51 « Dans l'ensemble, les objectifs formulés par [le BIA, le CPF, le CR, le CQIASA et la Régie du cinéma] sont liés aux plans stratégiques qui les concernent. [Ces organisations] sont donc en mesure d'arrimer leur action future à celle du ministère dont elles relèvent. » (paragr. 5.44)

Critère d'évaluation

5.52

- Les choix budgétaires sont mis en relation avec les objectifs poursuivis.

5.53 Le CPF a présenté « un budget dans lequel les ressources – dollars et ETC [équivalent temps complet] – peuvent aisément être rattachées aux principaux objectifs ». Cela permet « de savoir si les fonds sont affectés judicieusement et si les enveloppes sont réalistes, eu égard aux résultats visés ». (paragr. 5.51)

Critère d'évaluation

5.54

- Un tableau de bord de gestion permet de faire le suivi des résultats.

5.55 « Généralement, le tableau de bord de gestion est l'outil privilégié pour faire le suivi des résultats. Nos travaux indiquent que […] le CPF, le CR et la Régie du cinéma […] disposent effectivement d'un tel mécanisme afin d'observer de façon régulière l'évolution des résultats. Celui-ci fournit donc aux gestionnaires de l'information de premier choix pour parfaire les processus de gestion et soutenir la prise de décision. Dans le cas du CPF et du CR, il permet également de recueillir de l'information détaillée sur la performance propre à chacun de leurs agents, ce qui simplifie grandement la reddition de comptes interne. » (paragr. 5.52)

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 (tome II)

Régime général d'assurance médicaments

Référence

5.56 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, t. II, chapitre 2.

Entités vérifiées

5.57 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), le Conseil du médicament et Revenu Québec.

Contexte

5.58 « Le Régime général d'assurance médicaments a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population québécoise un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes. Ainsi, tous les résidents du Québec doivent détenir une couverture d'assurance médicaments offerte soit par un régime collectif privé, soit par le régime public administré par la [RAMQ]. En 2003, 43 p. cent de la population québécoise était assurée par le régime public. » (paragr. 2.1)

5.59 « [P]our l'exercice terminé le 31 mars 2004, le gouvernement a payé 1,6 milliard des 2,7 milliards de dollars nécessaires à la mise en œuvre du régime public d'assurance médicaments, soit 59 p. cent de son coût total. » (paragr. 2.16)

Objectif de vérification

5.60 **Évaluer si le Conseil du médicament, la RAMQ et le MSSS appliquent une procédure adéquate pour s'assurer que les ressources sont gérées de manière à favoriser les meilleurs résultats.**

Critère d'évaluation

5.61
- Les prix des médicaments devraient faire l'objet d'un suivi pour qu'on s'assure qu'ils sont les plus bas possible et des actions correctrices devraient être entreprises lorsque cela est nécessaire. […]

5.62 « Une étude, menée par la RAMQ à l'automne 2003, confirme qu'effectivement le prix des médicaments au Québec est généralement égal au prix des médicaments de quatre autres régimes publics provinciaux au Canada ou moindre que celui-ci. » (paragr. 2.85)

5.63 « Lors de l'inscription de son médicament à la liste, le fabricant s'engage à ne pas accorder aux pharmaciens des bénéfices (rabais, ristournes ou biens à titre gratuit) tels qu'il en résulterait une diminution du prix de vente par rapport à celui qui est inscrit à la liste. Bien qu'il soit difficile pour les autorités gouvernementales d'avoir l'assurance que les fabricants se conforment effectivement à cet engagement, nous constatons que des mesures sont prises lorsque les autorités sont avisées d'un manquement à cet engagement. Ainsi, des poursuites judiciaires et des réclamations totalisant 50,2 millions de dollars ont été déposées en 2003 à l'encontre de fabricants fautifs et la RAMQ cherche à prévenir les cas de récidive. » (paragr. 2.91)

Objectif de vérification

5.64 **Évaluer s'il y a une reddition de comptes, conforme aux règles établies en la matière, sur la performance du Régime général d'assurance médicaments et si tous les rapports déposés auprès des parlementaires le sont dans les délais prescrits par le Conseil du médicament, la RAMQ et le MSSS.**

Critère d'évaluation

5.65
- L'information devrait être déposée auprès des parlementaires dans les délais prescrits.

5.66 « Nous avons constaté que le rapport annuel de gestion 2003-2004 produit par le MSSS [a été] déposé dans les délais prescrits […]. En ce qui concerne le rapport annuel [de gestion] de la RAMQ, [il a été] lui aussi déposé dans les délais prescrits […]. » (paragr. 2.42 et 2.44)

Qualité de l'information sur la performance

Référence

5.67 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, t. II, chapitre 5.

Entité vérifiée

5.68 Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille[4].

Contexte

5.69 « L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. Elle exige notamment que les ministères et les organismes déposent un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale en temps opportun. Dans le contexte de la réforme de l'appareil gouvernemental, ce rapport est un élément clé de la reddition de comptes. Il est donc essentiel que l'information qu'il renferme soit de qualité, de manière à permettre l'évaluation de la performance de l'entité concernée. » (paragr. 5.1)

Objectif de vérification

5.70 **S'assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, entité assujettie à la *Loi sur l'administration publique*.**

Critère d'évaluation

5.71

- Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit être focalisée sur les aspects essentiels de la performance.

5.72 « L'information fournie afin de rendre compte des résultats atteints doit se limiter aux objectifs et aux engagements clés. Globalement, l'information communiquée par le ministère répond de façon satisfaisante à ce critère. Les résultats exposés recouvrent tous les éléments de la mission. En outre, pour presque tous les objectifs, les liens entre les résultats et ces éléments sont clairement démontrés. » (paragr. 5.14)

5.73 « Le rapport contient un sommaire des indicateurs quantitatifs portant sur 12 objectifs qui proviennent des plans stratégiques 2001-2004. Chacun de ces indicateurs y est présenté, accompagné de sa cible, du résultat pour 2003-2004 ainsi que du taux d'atteinte de la cible. Le lecteur peut ainsi évaluer rapidement la performance liée aux objectifs avant de passer aux résultats plus détaillés […]. » (paragr. 5.15)

4. Les domaines visés ont été répartis entre l'actuel ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et celui de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.

Critère d'évaluation

5.74

- Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit expliquer les risques clés.

5.75 « Aborder les risques clés et leurs possibles conséquences permet de bien circonscrire le contexte dans lequel se déroulent les activités d'une organisation. À cet égard, le rapport annuel du ministère est très satisfaisant. En effet, il comporte une annexe qui renseigne à la fois sur les principaux risques qui pourraient influencer l'atteinte des résultats et les moyens retenus pour les minimiser. Par exemple, le ministère dit s'assurer que ses préoccupations sont orientées vers les besoins de sa clientèle ; de plus, pour minimiser les risques afférents, il mentionne qu'il tient régulièrement des réunions avec les membres des comités consultatifs. » (paragr. 5.22)

Critère d'évaluation

5.76

- Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit présenter une information comparative.

5.77 « L'information comparative aide le lecteur à poser un jugement pondéré sur la performance de l'entité. » Nos travaux indiquent que « [plusieurs] résultats sont accompagnés de ce type de données et leur présentation est généralement appuyée par un graphique qui montre leur évolution au fil des ans. Ainsi, le lecteur peut, d'un simple coup d'œil, évaluer le caractère plausible des attentes. » (paragr. 5.30)

Critère d'évaluation

5.78

- Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit préciser les fondements des jugements posés.

5.79 « Afin de donner une image fidèle de la réalité, l'entité doit exprimer le niveau de confiance ou de précision accordé à l'information présentée. Elle doit aussi spécifier les limitations relatives à la fiabilité des données, de l'information et des explications contenues dans son rapport annuel de gestion. Le ministère prend en compte de façon très satisfaisante tous les aspects que nous avons analysés concernant ce critère. De fait, le rapport renferme la déclaration du sous-ministre attestant la fiabilité des données et des contrôles qui s'y rapportent. Il inclut également un rapport du vérificateur interne statuant sur le caractère plausible de l'information. En outre, afin de favoriser la transparence à l'égard des données publiées, le rapport annuel de gestion contient des notes dans lesquelles les sources des données sont citées et les changements apportés sont signalés. » (paragr. 5.33)

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005 (tome I)

Services d'eau et pérennité des infrastructures

Référence

5.80 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, t. I, chapitre 2.

Entité vérifiée

5.81 Le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR).

Contexte

5.82 « Les questions du vieillissement des infrastructures relatives à l'eau et des besoins financiers considérables liés à leur entretien et à leur renouvellement ne sont pas récentes. […] Au Québec, des actions sont accomplies depuis plusieurs années dans le but d'améliorer la situation à l'égard de l'eau potable et des eaux usées. Le gouvernement a notamment mis en place des programmes d'assistance financière destinés aux municipalités. Au moyen de ceux-ci, sa participation s'élèvera à un peu plus de 15 milliards de dollars (capital et intérêts). » (paragr. 2.1)

5.83 « Puisque le gouvernement a engagé des sommes importantes dans les infrastructures liées à l'eau et qu'il est susceptible de le refaire dans l'avenir, il doit s'assurer que ces investissements sont effectués de façon optimale afin de maintenir les acquis et de ne pas compromettre les efforts fournis. » (paragr. 2.2)

Objectif de vérification

5.84 **Évaluer dans quelle mesure les interventions du ministère concourent à une saine gestion des services d'eau et des infrastructures par les municipalités.**

Critère d'évaluation

5.85

- Des conseils sont dispensés et des outils collectifs – guides, méthodologie, etc. – sont mis à la disposition des municipalités au moment opportun, afin de favoriser la cohérence et l'amélioration continue ainsi que de répondre aux problèmes de gestion des municipalités.

5.86 « Le MAMR offre […] une assistance technique qui bénéficie surtout aux petites municipalités, car elles disposent de moins de ressources spécialisées pour exploiter les ouvrages d'assainissement des eaux. » (paragr. 2.105)

Critère d'évaluation

5.87

- Les conditions environnementales rattachées aux programmes d'aide, telles que les mesures d'économie d'eau, les exigences liées à la performance des ouvrages d'assainissement et leur pérennité, sont suivies de près afin de déceler les situations de non-conformité et de recommander d'apporter les correctifs appropriés, le cas échéant.

5.88 « En 2001, la mise en place d'un système au moyen duquel les municipalités peuvent transmettre les informations nécessaires a permis d'améliorer [le] suivi [concernant l'appréciation du rendement des ouvrages d'assainissement des eaux]. Ainsi, celles-ci utilisent le logiciel SOMAE pour faire parvenir mensuellement au MAMR des données qui lui fournissent la possibilité de vérifier le respect des exigences auxquelles les ouvrages d'assainissement des eaux sont soumis. » (paragr. 2.103)

5.89 Nous avons constaté « que le MAMR possède une bonne connaissance du degré de respect de ces exigences et qu'il intervient dans les cas de non-conformité avec les normes relatives aux rejets et aux débordements pour tenter de les résoudre. À titre d'exemple, le ministère effectue un suivi auprès des municipalités dont les résultats des ouvrages d'assainissement n'atteignent pas le seuil qu'il considère comme tolérable. » (paragr. 2.104)

5.90 « [Le MAMR] s'est aussi doté d'un programme d'inspection selon lequel il prévoit passer en revue tous les ouvrages dans un délai d'environ trois ans. Il procède alors à un examen étendu des installations (lieux et équipements) et de la façon dont les exploitants opèrent les ouvrages. À la suite de ces visites, des rapports individuels sont produits pour les municipalités concernées. » (paragr. 2.105)

Interventions en matière de violence dans les établissements publics d'enseignement secondaire

Référence

5.91 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, t. I, chapitre 3.

Entités vérifiées

5.92 Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 25 commissions scolaires et 30 établissements publics d'enseignement secondaire.

Contexte

5.93 « L'école est un milieu d'apprentissage qui doit être à l'abri de la violence. Pour répondre aux besoins sans cesse grandissants et toujours plus complexes des jeunes relativement aux problèmes de violence, l'école doit s'ouvrir aux organismes et aux institutions de son milieu. » (paragr. 3.1)

5.94 « Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Un autre de nos objectifs était de nous assurer que les pratiques de gestion adoptées par les établissements favorisent un climat sans violence. Enfin, nous voulions évaluer dans quelle mesure ces derniers accomplissent des actions pour prévenir et contrer la violence et en apprécient les résultats. » (paragr. 3.2)

Objectif de vérification

5.95 **S'assurer que le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence.**

Critère d'évaluation

5.96
- Le ministère et les commissions scolaires guident l'intervention des établissements (orientations, politiques, cadres de référence, etc.).

5.97 « Le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Pour sa part, le ministère oriente principalement l'action du réseau au moyen de la politique de l'adaptation scolaire et du cadre de référence pour l'organisation des services complémentaires. Ce dernier précise notamment le rôle des professionnels à l'égard des services de soutien, d'aide et de vie scolaire ainsi que de ceux de promotion et de prévention. Quant aux commissions scolaires, plusieurs d'entre elles guident l'action des écoles par l'intermédiaire de politiques, de protocoles d'intervention ou d'autres documents. » (paragr. 3.90)

5.98 « Le ministère et les commissions scolaires fournissent aussi un appui particulier aux écoles secondaires des milieux défavorisés pour la réussite de leurs élèves. En effet, dans le contexte de la stratégie d'intervention *Agir autrement*, ils soutiennent l'analyse du climat scolaire et l'élaboration des plans de réussite, lesquels constituent l'outil de planification et d'évaluation des actions menées par les écoles, notamment celles liées à la prévention de la violence. La mise en œuvre de cette stratégie fait aussi l'objet d'un suivi de la part du ministère. » (paragr. 3.91)

Critère d'évaluation

5.99
- Le ministère et les commissions scolaires fournissent aux établissements des outils (formation, information, programmes de prévention, programmes d'intervention) en vue de résoudre les problèmes de violence.

5.100 « Le développement d'habiletés sociales – respect des autres, tolérance, civisme, résolution de conflit – est une mesure importante de prévention. » (paragr. 3.50)

5.101 « Pour développer les aptitudes des élèves à s'opposer à la violence, pour les sensibiliser à ses différents aspects et pour les conscientiser quant au caractère inacceptable de celle-ci, [certaines] actions sont nécessaires, tels des programmes de prévention. » (paragr. 3.51)

5.102 « Le ministère et les commissions scolaires fournissent leur soutien (expertise, matériel, formation) aux établissements d'enseignement qui désirent mettre sur pied des programmes de prévention de la violence dans le but de développer les habiletés sociales des élèves à cet égard. » (paragr. 3.52)

Objectif de vérification

5.103 **S'assurer que les pratiques de gestion adoptées par les établissements publics d'enseignement secondaire favorisent un climat sans violence.**

Critère d'évaluation

5.104
- L'établissement public d'enseignement secondaire établit les comportements attendus, les comportements inacceptables et les conséquences (sanctions disciplinaires) s'y rattachant, et divulgue cette information auprès des intéressés.

5.105 « L'élaboration de règles de conduite et leur diffusion aux élèves et aux parents, comme il est requis par la *Loi sur l'instruction publique*, constituent une étape importante de la prévention de la violence à l'école. » (paragr. 3.46)

5.106 « À cet égard, les écoles visitées ont bien accompli leur tâche : toutes ont établi des règles de conduite. Elles ont déterminé les comportements inacceptables et [la plupart] ont prévu les sanctions disciplinaires auxquelles s'exposent les élèves qui ne respectent pas les règles. […] Les écoles ont diffusé leurs règles de conduite aux élèves et aux parents, et presque toutes […] les ont incluses dans l'agenda qu'elles fournissent aux élèves. La plupart des directeurs […] s'assurent que les parents en ont pris connaissance, notamment en exigeant leur signature. » (paragr. 3.47 et 3.49)

Critère d'évaluation

5.107
- L'établissement public d'enseignement secondaire surveille les lieux pendant la présence des élèves.

5.108 « La surveillance des élèves est essentielle au maintien d'un bon climat scolaire. La direction doit faire en sorte que tout le personnel de l'école y participe activement. Pour ce faire, elle doit mettre en place une démarche d'intervention qui balise ce que comprennent les notions de discipline et de violence verbale, qui harmonise les exigences à l'égard des élèves et qui aide le personnel à repérer certaines situations, notamment l'intimidation et le rejet. » (paragr. 3.64)

5.109 « Dans toutes les écoles visitées, la surveillance est exercée par des surveillants ou des enseignants. » (paragr. 3.65)

Objectif de vérification

5.110 **Évaluer dans quelle mesure les établissements publics d'enseignement secondaire accomplissent des actions pour prévenir et contrer la violence et en apprécient les résultats.**

Critère d'évaluation

5.111
- L'établissement public d'enseignement secondaire instaure des mesures adaptées à ses besoins.

5.112 « Il est nécessaire de prévoir une marche à suivre pour pouvoir faire face aux divers incidents de violence qui peuvent se produire à l'école, de façon à assurer une réponse efficace et coordonnée de tous les acteurs. » (paragr. 3.61)

5.113 Nos travaux montrent que « les écoles ou les commissions scolaires ont généralement prévu des mesures d'urgence en cas d'évènements exceptionnels, comme un suicide ou une intrusion avec arme à feu ». (paragr. 3.63)

Vérification interne au gouvernement du Québec

Référence

5.114 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, t. I, chapitre 4.

Entités vérifiées

5.115 Le Secrétariat du Conseil du trésor, à titre d'organisme central, et six autres entités : le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère des Finances du Québec (MFQ), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

Contexte

5.116 « La vérification interne constitue l'un des rouages importants de la fonction de contrôle d'une organisation. À l'heure actuelle, une directive du Conseil du trésor oblige les ministères et organismes à mettre en place des mécanismes de vérification interne. Le plan de modernisation de l'État pour 2004-2007 énonce la vision gouvernementale concernant la fonction de vérification interne. Il veut, en effet, renforcer cette activité au sein des ministères et organismes et en garantir l'indépendance. » (paragr. 4.1)

5.117 « Au cours des dernières années, des scandales financiers ont mis en lumière l'insuffisance de systèmes de contrôle efficaces et le manque de transparence de certaines organisations. Dans la foulée, de nouvelles tendances de gestion ont émergé, y compris dans le secteur public, et la vérification interne peut jouer un rôle primordial dans la prise en compte de ces changements. » (paragr. 4.2)

Objectif de vérification

5.118 S'assurer que les ministères et organismes ont mis en place des moyens pour que la fonction de vérification interne remplisse adéquatement son rôle.

Critère d'évaluation

5.119

- Les ministères et organismes se sont dotés d'un cadre de gestion qui énonce les principes fondamentaux sous-tendant cette fonction ainsi que les modalités y afférentes (indépendance, champs d'intervention, rôles et responsabilités des divers acteurs, ressources nécessaires, planification des activités, exécution des travaux, reddition de comptes, évaluation de la performance).

5.120 La recommandation que nous avons formulée à l'égard de ce critère montre que la RAMQ s'était déjà dotée d'un cadre de gestion énonçant les principes fondamentaux et modalités en matière de vérification interne. (paragr. 4.48)

Critère d'évaluation

5.121

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe que] l'unité de travail s'occupant de cette fonction est indépendante des autres unités de l'entité et relève des plus hautes autorités.

5.122 Pour ce qui est du MESS, du MSSS et de la RAMQ, « l'unité de vérification interne relève d'un niveau d'autorité assurant toute l'indépendance nécessaire à une telle fonction ». (paragr. 4.45 et 4.48)

Critère d'évaluation

5.123

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe qu']un comité de vérification suffisamment indépendant soutient les activités de vérification interne.

5.124 À la RAMQ et à la SAAQ, « le comité de vérification, qui est un sous-comité du conseil d'administration, est formé d'une majorité de membres externes faisant partie de ce conseil. Cela assure une meilleure indépendance. » (paragr. 4.51)

Critère d'évaluation

5.125

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe que] des mécanismes pour assurer la formation continue du personnel de vérification interne sont en place.

5.126 Le MFQ et la RAMQ, l'ayant déjà fait, n'ont pas à « élaborer un plan de formation en fonction des besoins permettant de tenir à jour les connaissances des employés en matière de vérification interne ». (paragr. 4.71)

Critère d'évaluation

5.127

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe que la] planification [des activités de vérification interne] est approuvée par l'autorité compétente et fait l'objet d'un suivi régulier.

5.128 « Il faut noter que les comités de vérification du MAPAQ et du MSSS ont approuvé les plans de vérification qui leur ont été présentés […]. » En ce qui a trait à notre recommandation « de faire accepter ce [type de] plan officiellement par le sous-ministre ou le président-directeur général, et ce, en début d'année », nos travaux ont montré que le MSSS et la RAMQ le faisaient déjà. Par ailleurs, le MFQ, la RAMQ et la SAAQ « effectuent de façon structurée et régulière un […] suivi [du plan de vérification] ». De plus, la RAMQ faisait en sorte « de présenter ce suivi au plus haut dirigeant ». (paragr. 4.56, 4.78, 4.79 et 4.82)

Critère d'évaluation

5.129

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe que] les résultats des travaux de vérification interne font l'objet d'une communication aux personnes appropriées et d'un contrôle de la qualité.

5.130 Le MESS, le MSSS et la RAMQ ont fait le nécessaire pour « communiquer, de façon officielle et régulière, les résultats des travaux de vérification interne au plus haut dirigeant ». (paragr. 4.85)

Critère d'évaluation

5.131

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe que] l'unité de vérification interne évalue sa performance à l'aide d'indicateurs mesurables.

5.132 « La SAAQ s'est […] distinguée pour les années 2001 et 2002, car elle a rendu compte de ses activités avec des indicateurs de performance. » Par ailleurs, la RAMQ a déjà commencé à « effectuer une évaluation interne d'assurance qualité en vue de l'évaluation externe attendue d'ici le 1er janvier 2007 pour se conformer aux normes de l'Institut des vérificateurs internes ». (paragr. 4.90 et 4.95)

Critère d'évaluation

5.133

- [Parmi les] éléments liés aux activités de vérification interne [qui] sont présents, [on observe qu'] un rapport annuel d'activité de l'unité de vérification interne est produit et remis aux plus hautes autorités en temps opportun.

5.134 « Au cours des trois dernières années [2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004], […] les unités de vérification interne [du MAPAQ, du MESS, du MSSS et de la RAMQ] ont produit un rapport annuel d'activité […]. » Le MFQ a, quant à lui, produit un rapport annuel d'activité pour 2003-2004, année où la « vérification interne […] a été instaurée » dans ce ministère. (paragr. 4.6 et 4.90)

5.135 « D'autre part, le rapport annuel d'activité produit est généralement transmis au plus haut dirigeant et au comité de vérification. » Même si « les rapports ne sont pas toujours communiqués au moment opportun aux comités de vérification », nous avons constaté que ceux produits à la RAMQ, à la SAAQ et au MFQ l'ont été. (paragr. 4.92)

Objectif de vérification

5.136 S'assurer que les travaux de vérification interne relatifs à la validation des rapports annuels de gestion des ministères et organismes ont été réalisés avec le soin nécessaire et qu'ils facilitent une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.

Critère d'évaluation

5.137
- Les travaux de vérification interne s'appuient sur les normes professionnelles en la matière.

5.138 « Pour réaliser [les] travaux [de validation des rapports annuels de gestion], les unités de vérification interne [du MAPAQ, du MESS, du MFQ, du MSSS, de la RAMQ et de la SAAQ] s'appuient sur les normes de l'IIA [Institut des vérificateurs internes]. Ces normes traitent des différentes étapes de la réalisation d'une mission. Il y est notamment stipulé que les risques significatifs doivent être pris en compte lors de la planification, qu'un programme de travail doit être élaboré, que la conclusion et les résultats doivent être fondés sur des analyses et des évaluations adéquates, que les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats doivent être documentées, qu'une supervision appropriée doit être réalisée et que les résultats doivent être communiqués adéquatement. » (paragr. 4.98)

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005 (tome II)

Continuum de services

Référence

5.139 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, t. II, chapitre 2.

Entités vérifiées

5.140 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), deux agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux[5] et six établissements des régions de la Capitale nationale et du Bas-Saint-Laurent, dont l'Hôpital de l'Enfant-Jésus et l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ). Nous avons également rencontré des représentants de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

5. Le nom actuel de ce type d'entité est « agence de la santé et des services sociaux ».

Contexte

5.141 Dans le cadre de cette mission, nous voulions mettre en évidence des méthodes de gestion pouvant inspirer d'autres secteurs de l'administration publique. Conséquemment, les saines pratiques signalées dans le rapport sont nombreuses.

5.142 « Nos travaux ont pour objectif d'illustrer, à partir d'un exemple concret, les conditions qui, une fois remplies, amènent la réussite d'un continuum de services. Un tel continuum vise à fournir des services intégrés pour des individus présentant des caractéristiques ou des pathologies communes nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs. Ainsi, l'usager et l'information clinique qui le concerne passent d'un dispensateur de services à l'autre, sans qu'il y ait rupture ni incohérences. » (paragr. 2.1)

5.143 « Notre choix a porté sur un des continuums de services offerts en traumatologie, soit celui concernant les victimes d'un traumatisme cranio-cérébral (TCC) modéré ou grave dans les régions de la Capitale nationale et du Bas-Saint-Laurent. Ce continuum a été retenu étant donné sa réputation quant au degré d'avancement d'intégration de ses services. » (paragr. 2.2)

Objectif de vérification

5.144 **S'assurer que le ministère, de concert avec les autres acteurs, a mis en place des procédures adéquates pour gérer la performance de l'ensemble du continuum.**

Critère d'évaluation

5.145
- Un leadership est exercé et des orientations sont énoncées.

5.146 « Un élément marquant de ce continuum de services est que le leadership, tant clinique qu'administratif, est exercé [par le MSSS, l'agence de la Capitale nationale, l'Hôpital de l'Enfant-Jésus, l'IRDPQ et la SAAQ] de façon partagée et collective et qu'il est soutenu par des champions venant des différents secteurs d'intervention. Cette façon d'exercer le leadership a suscité l'engagement des acteurs dans le projet et a favorisé le partage d'une vision commune. » (paragr. 2.49)

Critère d'évaluation

5.147
- Les rôles et les responsabilités sont définis et attribués aux différents acteurs afin, entre autres, de favoriser l'accès aux services et leur continuité.

5.148 « Les rôles et responsabilités de chacun des acteurs ont été clairement définis et attribués [par le MSSS] ; alors les établissements sont au fait des services qu'ils doivent offrir. Ils connaissent également les responsabilités que les autres acteurs doivent assumer en amont et en aval, pour que chaque action s'intègre dans la chaîne des interventions requises pour traiter la victime. » (paragr. 2.36)

Objectif de vérification

5.149 **Évaluer si le ministère, de concert avec les autres acteurs, a mis en place des mesures pour permettre l'accessibilité des services offerts ainsi que leur continuité, dans le but d'assurer le cheminement optimal des victimes.**

5.150 Les pratiques de gestion observées à l'égard de l'ensemble des critères d'évaluation ci-dessous nous ont permis de tirer une conclusion positive concernant cet objectif de vérification.

Critères d'évaluation

5.151

- Chaque agence s'assure que les victimes d'un traumatisme cranio-cérébral de son territoire obtiennent la réponse à leurs besoins en coordonnant les services de sa région et les corridors de services avec les autres régions, en vue de permettre l'accessibilité et la continuité des services offerts.
- Chaque établissement s'engage à assumer le rôle et les responsabilités qui lui sont attribués, à respecter son engagement et à mettre en place l'organisation des ressources requises afin d'assurer l'accès de la clientèle aux services ainsi que leur continuité et d'offrir ceux qui sont requis par l'état des victimes (adéquation).
- Des ententes entre les établissements, incluant des mécanismes de liaison et de communication bidirectionnels, sont en place.
- Ces ententes sont respectées et garantissent aux responsables notamment que :
  - les délais fixés sont observés ;
  - la continuité des services est assurée ;
  - le patient reçoit les services de l'établissement qui offre ceux requis par son état.
- Les mécanismes en place assurent la disponibilité et la circulation de l'information clinique nécessaire pour permettre la dispensation de services aux victimes d'un traumatisme cranio-cérébral.

5.152 « Un continuum doit viser le cheminement optimal de sa clientèle. Pour ce faire, il importe que des corridors de services entre les établissements et entre les régions fassent l'objet d'ententes et soient en place. De même, l'organisation des ressources de chaque établissement doit permettre d'assurer à la clientèle un accès rapide et sans restriction aux services requis. Enfin, la prise en charge de la clientèle doit se faire sans rupture ni incohérences et l'information clinique doit circuler de façon fluide. » (paragr. 2.76)

5.153 « L'accessibilité aux services dispensés par les centres désignés, notamment par le centre tertiaire en traumatologie et les centres de réadaptation, est optimale et la continuité de ces services est assurée. Les mécanismes de liaison et de communication en place sont simples, directs, rapides et efficaces. » (paragr. 2.77)

5.154 « Des ententes, conclues entre les établissements, déterminent les corridors de services bidirectionnels et définissent les mécanismes de liaison et de communication (c'est-à-dire qui communique avec qui, de quelle façon et quand, quels documents et quelles informations cliniques sont transférés). Le point fort de ces ententes est le suivant : les établissements désignés doivent recevoir les victimes d'un TCC modéré ou grave sans délai ni droit de refus. » (paragr. 2.79)

5.155 « Outre l'instauration de corridors de services ainsi que de mécanismes de liaison et de communication, un ou plusieurs acteurs assurent dans chaque établissement la coordination des services et la circulation de l'information clinique, tant à l'interne qu'à l'externe, afin que la prise en charge de la victime soit continue et cohérente et qu'elle réponde à ses besoins propres. » (paragr. 2.84)

5.156 « Une telle organisation de services permet de limiter la durée des séjours et de minimiser les délais de transfert de la victime entre les différents établissements. » (paragr. 2.86)

Objectif de vérification

5.157 **Évaluer si le ministère, de concert avec les autres acteurs, a mis en place des mesures qui favorisent la qualité des services dispensés.**

5.158 Les pratiques de gestion observées à l'égard de l'ensemble des critères d'évaluation ci-dessous nous ont permis de tirer une conclusion positive concernant cet objectif de vérification.

Critères d'évaluation

5.159

- Des protocoles d'intervention basés sur des données probantes et éprouvés sont établis et appliqués lors des interventions importantes.
- Le continuum de services destinés aux victimes d'un traumatisme cranio-cérébral est doté d'un système d'amélioration continue de la qualité qui vise à prévenir, à détecter et à corriger les situations dans lesquelles la qualité des services est compromise.

5.160 « Des mécanismes favorisent l'utilisation d'approches et de protocoles d'intervention pertinents et reconnus. » (paragr. 2.104)

5.161 « Les groupes-conseils, aidés du personnel médical et professionnel concerné, ont déterminé, parmi les interventions importantes, celles devant être encadrées au moyen de protocoles cliniques éprouvés, en fonction du type de désignation du centre et des services offerts. Lors des visites d'évaluation, les groupes-conseils examinent si les centres désignés se sont effectivement dotés de protocoles ou d'approches reconnus et, le cas échéant, font des recommandations en ce sens. » (paragr. 2.105)

5.162 « Des mécanismes sont également présents dans les établissements pour favoriser l'utilisation des approches pertinentes et des protocoles requis. Entre autres, des comités passent en revue certains dossiers afin notamment d'en tirer leçon, d'identifier les pratiques à parfaire et de les communiquer au personnel concerné. De même, des réunions d'équipes interdisciplinaires se tiennent régulièrement afin de discuter des services dispensés aux victimes. Enfin, les différents ordres professionnels effectuent à l'occasion des inspections dans les établissements et font des recommandations dans le but d'améliorer la prestation de services. » (paragr. 2.107)

5.163 « Une des forces de ce continuum de services est qu'il est doté d'un système d'amélioration continue qui permet de prévenir, de détecter et de corriger les situations qui pourraient compromettre la qualité des services. » (paragr. 2.91)

5.164 « Les groupes-conseils, composés d'experts indépendants, effectuent des visites d'évaluation dans les centres désignés en santé physique et en réadaptation, plusieurs comités assurent la concertation des acteurs ainsi que la coordination des interventions et, enfin, un registre permet de dresser un portrait des traumatismes au Québec. » (paragr. 2.92)

Prestation de services du gouvernement en ligne

Référence

5.165 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, t. II, chapitre 3.

Entités vérifiées

5.166 Le ministère des Services gouvernementaux (MSG), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et le Bureau des infractions et amendes (BIA) du ministère de la Justice du Québec.

Contexte

5.167 « L'instauration d'une prestation électronique de services de qualité constitue l'un des éléments prioritaires de la démarche de modernisation du gouvernement du Québec. » (paragr. 3.2)

5.168 « Il nous paraissait important de vérifier le déploiement des services en ligne, vu les attentes formulées dans le Plan de modernisation 2004-2007, les possibilités offertes par ce nouveau mode de prestation et les efforts consacrés à son développement. » (paragr. 3.3)

5.169 « En ce qui concerne le développement et la gestion des services en ligne, nous en avons examiné quatre dont l'instauration est récente. Nous les jugeons représentatifs de ceux que les responsables gouvernementaux associent au gouvernement en ligne destiné aux citoyens. Il s'agit du Service québécois de changement d'adresse (SQCA) [relevant du MSG], du Service de placement d'Emploi-Québec (SPEQ) [relevant du MESS], du Système de gestion des infractions et de perception des amendes (SGIPA) [relevant du BIA] et du Système de vente des permis de pêche, de chasse et de piégeage (SVP) [relevant du MRNF]. » (paragr. 3.7)

Objectif de vérification

5.170 Vérifier si les services à valeur ajoutée sont développés et gérés de façon appropriée.

Critère d'évaluation

5.171

- Les responsables des services ont élaboré, avant la mise en ligne, une stratégie de transformation des processus de prestation y afférents.

5.172 « La décision d'offrir un service par voie électronique est l'occasion de revoir en profondeur la façon dont il était offert auparavant. À cet égard, nous avons voulu savoir si les responsables des services vérifiés ont élaboré une stratégie pour assurer la transformation des processus de prestation, laquelle établit une démarche pour la réaliser et en suivre la progression. Cette démarche comporte à tout le moins une analyse des processus en place, des opportunités de transformation ainsi que des conditions dans lesquelles cette dernière s'opère. » (paragr. 3.76)

5.173 « Nos travaux montrent que les responsables du SPEQ et du SGIPA ont repensé les processus en prenant comme point de départ une démarche organisationnelle d'ensemble. » (paragr. 3.77)

Critère d'évaluation

5.174
- Les responsables des services ont mené les principales activités associées à la gestion du changement.

5.175 « La vérification a révélé que, pour [le SQCA, le SPEQ, le SGIPA et le SVP], des activités de sensibilisation et de formation ont été menées afin que les personnes concernées acquièrent le savoir-faire nécessaire à l'accomplissement de leur tâche. Signalons que les participants ont été invités à évaluer les activités de formation qui, s'il y a lieu, seront modifiées en conséquence. Notre évaluation est aussi positive en ce qui a trait aux activités d'accompagnement. À la lumière de nos travaux, il appert que les maîtres d'œuvre des projets vérifiés maîtrisent bien la gestion du changement. » (paragr. 3.80)

Critère d'évaluation

5.176
- Les responsables des services en font la promotion et mettent en place des mécanismes afin de recueillir les commentaires de la clientèle et d'apporter les correctifs nécessaires.

5.177 « Faire la promotion des services du gouvernement en ligne est indispensable si l'on veut optimiser les retombées des investissements et satisfaire au mieux les besoins des citoyens et des entreprises. Les responsables des services doivent mener des activités pertinentes selon une stratégie bien articulée, puis en évaluer les résultats. Il est aussi nécessaire de prévoir des mécanismes pour recueillir les commentaires de la clientèle et y donner suite. Il importe à ce moment de s'enquérir du degré de satisfaction, de tâter à l'occasion le pouls des intéressés et de traiter l'information obtenue. » (paragr. 3.88)

5.178 « La vérification montre que le SQCA et le SPEQ ont reçu l'appui voulu. En effet, les responsables ont conduit des activités de promotion pertinentes, qui s'inscrivaient dans une stratégie où les besoins et les clientèles étaient pris en compte ; de plus, on y indiquait les moyens privilégiés pour faire connaître le service et en favoriser l'emploi. Par ailleurs, des mécanismes ont été déployés pour canaliser et traiter les commentaires formulés par la clientèle tant à l'étape du développement du service qu'à celui de son utilisation. » (paragr. 3.89)

Performance et reddition de comptes

Référence

5.179 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, t. II, chapitre 4.

Entité vérifiée

5.180 La Régie du bâtiment du Québec.

Contexte

5.181 « La *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. » (paragr. 4.1)

5.182 « Le premier objectif de notre vérification était de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2004-2005 de la Régie du bâtiment du Québec. Pour mener à bien notre analyse, nous avons examiné ce rapport en fonction de critères d'évaluation inspirés notamment des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. » (paragr. 4.2)

5.183 « Nous voulions aussi statuer sur la performance de la Régie. Nous avons donc sélectionné deux objectifs du plan stratégique et un engagement de la déclaration de services à la clientèle (DSC) afin de nous assurer que ces objectifs et cet engagement ont donné lieu à des actions concrètes qui favorisent la performance. » (paragr. 4.3)

Objectif de vérification

5.184 **S'assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2004-2005 de la Régie du bâtiment du Québec.**

Critère d'évaluation

5.185

- Le rapport annuel de gestion présente une information portant sur les risques importants et permettant d'établir un lien entre les résultats et la capacité.

5.186 « Le rapport annuel de gestion fait état de risques importants et, pour la majorité des objectifs et des engagements, l'information permet d'établir un lien entre les résultats attendus et les moyens préconisés pour atteindre les cibles dans l'avenir. » (paragr. 4.38)

5.187 « Les éléments suivants expliquent ce constat :

- Le rapport annuel fait état de risques importants qui touchent entre autres ses activités de surveillance et son environnement externe ;

  Exemple : La Régie indique dans son rapport annuel de gestion qu'au regard de la mission de surveillance, l'effervescence du secteur de la construction génère un accroissement des risques potentiels pour les consommateurs et le public. Pour la Régie, cela se traduit par un nombre accru d'intervenants, de travaux et de bâtiments à surveiller.

- Pour 16 objectifs ou engagements dans la DSC pour lesquels on n'atteint pas les cibles, l'information permet d'établir un lien entre les résultats attendus et les moyens préconisés concernant 10 d'entre eux. Par exemple, la Régie signale dans son rapport annuel de gestion que des comités consultatifs seront mis à contribution pour la mise à jour de la réglementation et des codes. » (paragr. 4.39)

Critère d'évaluation

5.188

- Le rapport annuel de gestion présente une information comparative et contient les explications concernant les écarts significatifs. Ces comparaisons et ces écarts se trouvent entre les résultats et la cible, entre les résultats de l'année qui vient de se terminer et ceux des exercices précédents ou, le cas échéant, entre la performance de l'entité et celle d'une entité similaire.

5.189 « [N]ous tenons à souligner que la Régie a réalisé des travaux d'étalonnage afin de comparer son approche avec celle d'autres entités ». (paragr. 4.60)

Objectif de vérification

5.190 S'assurer que les objectifs et engagements décrits ci-après donnent lieu à des actions concrètes qui favorisent la performance :

- *Objectif 2.1 [du plan stratégique] : Revoir les programmes de surveillance dans une perspective de responsabilisation des intervenants et en intégrant mieux la gestion du risque dans la planification des interventions ;*
- *Objectif 3.2 [du plan stratégique] : Améliorer la qualité des services à la clientèle et parfaire la gestion par résultat ;*
- *L'engagement [de la DSC] relatif aux demandes d'évaluation des compétences professionnelles :*
  - *la Régie s'engage à convoquer par écrit les personnes qui souhaitent passer les examens de qualification pour devenir entrepreneur ou constructeur-propriétaire dans un délai de 20 jours,*
  - *les résultats seront transmis par courrier dans un délai de 15 jours,*
  - *le candidat peut se présenter à l'examen dans la région de son choix.*

Critère d'évaluation

5.191

- Des actions sont prévues et des stratégies sont établies en vue de réaliser les engagements et de favoriser la performance.

5.192 « Nos travaux révèlent que la performance de la Régie, à l'égard de [l']engagement [pris dans la DSC], est bonne. » De plus, elle « a inséré cet engagement dans le formulaire de demande de délivrance ou de modification d'une licence, ce qui constitue une bonne pratique. En effet, le candidat est informé des engagements qui le concernent. » (paragr. 4.71 et 4.72)

Critère d'évaluation

5.193
- Le suivi des résultats est fait de façon régulière.

5.194 Nos travaux indiquent que « la Régie a élaboré son tableau de bord. Ainsi, depuis janvier 2004, les autorités de cette organisation peuvent faire un suivi trimestriel des actions entreprises relativement aux objectifs stratégiques et au respect des engagements en matière de qualité de services. Entre autres, l'outil permet de suivre l'implantation de la nouvelle approche de surveillance. » (paragr. 4.64)

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006 (tome I)

Inspection des aliments

Référence

5.195 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. I, chapitre 2.

Entité vérifiée

5.196 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et, plus particulièrement, le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale.

Contexte

5.197 « L'inspection des aliments est une responsabilité dévolue au [MAPAQ]. C'est le Centre […], unité administrative du ministère, qui assume cette tâche. Pour les établissements de détail et de restauration situés sur le territoire de la Ville de Montréal, le ministère délègue cette même tâche à la Ville. » (paragr. 2.1)

5.198 « Le Centre a pour mission de contribuer à la protection de la santé publique et à l'amélioration de la santé animale en exerçant une surveillance de toute la chaîne bioalimentaire. L'inspection des aliments constitue l'un des éléments de cette surveillance. Le Centre a la responsabilité de visiter les établissements alimentaires pour vérifier l'innocuité des aliments, la salubrité et l'hygiène. » (paragr. 2.2)

5.199 « Il est essentiel d'avoir un système d'inspection des aliments qui permet de gérer les risques, puisque le Centre et la Ville de Montréal interviennent chaque année pour environ 1 000 toxi-infections alimentaires […]. » (paragr. 2.28)

Objectif de vérification

5.200 S'assurer que la méthodologie élaborée par le Centre tient compte des risques liés à la sécurité des aliments.

Critère d'évaluation

5.201
- Le Centre considère dans ses procédures les risques liés à la sécurité des aliments et appuie convenablement les changements effectués à celles-ci.

5.202 « L'inspection des aliments est effectuée à l'aide d'une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité. Selon divers intervenants du domaine, l'approche élaborée par le Centre est adéquate pour gérer ces risques. » (paragr. 2.32)

Critère d'évaluation

5.203
- Le Centre affecte les ressources en fonction des risques et des priorités.

5.204 « À l'automne 2004, le Centre a élaboré une méthode d'allocation des ressources. Il cherchait à déterminer les besoins théoriques en inspecteurs, en tenant compte des tâches qu'il leur demande d'accomplir et des priorités qu'il s'est fixées. Pour ce faire, il s'est appuyé sur des données historiques, notamment le temps consacré à l'inspection et au déplacement. » (paragr. 2.70)

Critère d'évaluation

5.205
- Le Centre prend les moyens pour que la formation continue du personnel d'inspection soit assurée.

5.206 « Le Centre offre de la formation à son personnel. Il a dressé en 2003-2004 un plan de perfectionnement : une fiche individuelle sert à consigner la formation que l'inspecteur est censé suivre et celle qu'il a effectivement reçue. » (paragr. 2.74)

Gestion des projets immobiliers

Référence

5.207 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. I, chapitre 3.

Entités vérifiées

5.208 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ).

Contexte

5.209 « Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé. Chaque année, le gouvernement y consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir. » (paragr. 3.1)

5.210 « La gestion des projets immobiliers est donc une activité importante de ce réseau. Au cours des quatre dernières années, 74 projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars ont été réalisés ; le budget total qui leur était alloué était de 1,2 milliard de dollars. » (paragr. 3.2)

Objectif de vérification

5.211 S'assurer que la CHQ évalue sa performance quant à la gestion des projets concernés et qu'elle en rend compte.

Critère d'évaluation

5.212
- La performance de la CHQ est évaluée en fonction de critères précis, notamment la satisfaction des clients et le respect des normes de qualité, ainsi que des plans, des coûts et des échéanciers approuvés.

5.213 La CHQ a « recueilli, en 2003, des données sur le degré de satisfaction global de ses différentes catégories de clients, c'est-à-dire le MSSS, les agences, les établissements et les fournisseurs, au regard de la qualité des services offerts. » (paragr. 3.137)

Critère d'évaluation

5.214
- Les dirigeants et les clients sont informés périodiquement et en temps opportun des risques relatifs aux projets et du déroulement de ceux-ci.

5.215 « Au cours du présent exercice, la CHQ a amorcé la production d'un tableau de bord, destiné à servir à l'interne, qui devrait faciliter la réalisation de la reddition de comptes et sa présentation auprès des gestionnaires et du conseil d'administration. » (paragr. 3.136)

Réforme cadastrale

Référence

5.216 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. I, chapitre 4.

Entités vérifiées

5.217 Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et le Secrétariat du Conseil du trésor.

Contexte

5.218 Le cadastre « est une représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent ». (paragr. 4.1)

5.219 « Vers 1980, le cadastre rend fidèlement à peine 50 p. cent des 3 500 000 propriétés, selon le [MRNF]. En 1985, le gouvernement autorise la réforme : il confie au MRNF la responsabilité de procéder à la rénovation cadastrale du territoire et d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux. En 1991, ce dernier constate que l'ampleur des travaux et les coûts ont été largement sous-estimés et il procède alors à une réévaluation complète du programme. » (paragr. 4.2)

5.220 « Au printemps 1992, le MRNF présente un mémoire au Conseil des ministres, qui porte sur la poursuite de la réforme. Dans ce document, il évalue que les travaux s'échelonneront sur 14 ans, soit jusqu'en 2006, et coûteront 508 millions de dollars (en dollars de 1991). Le Conseil des ministres l'autorise à poursuivre le projet et précise par décret que le programme devra s'autofinancer en tout temps au moyen d'une tarification. Actuellement, le MRNF estime que les travaux se termineront en 2021 et que les coûts atteindront 980 millions de dollars. » (paragr. 4.3)

5.221 « Notre vérification a porté sur la gestion de la réforme de 1992 à mars 2006. » (paragr. 4.4)

Objectif de vérification

5.222 **S'assurer que la réforme cadastrale est gérée avec un souci d'économie et d'efficience.**

Critère d'évaluation

5.223

- L'attribution et l'exécution des contrats s'effectuent dans le respect des règles prévues et des bonnes pratiques en vigueur afin de favoriser une saine gestion et d'assurer la libre concurrence.

5.224 « Pour réaliser les travaux [de rénovation cadastrale], le ministère doit s'assurer que l'acquisition des biens et services est assujettie à une réglementation rigoureuse qui repose sur les principes suivants : transparence, concurrence, équité et obtention du meilleur rapport qualité-prix. Selon le premier de ces principes, l'accès à toute l'information utile est garanti aux fournisseurs. Suivant le principe de la concurrence, on obtient le bassin le plus large possible de fournisseurs et, d'après celui se rapportant à l'équité, l'égalité des chances relativement à l'attribution des contrats est assurée. Enfin, conformément au principe de l'obtention du meilleur rapport qualité-prix, l'entité est invitée à se doter, au moindre coût et en temps opportun, de ressources en quantité et en qualité appropriées. » (paragr. 4.74)

5.225 « Aux fins de nos travaux, nous avons examiné 25 contrats [10 p. cent de la population totale] ayant une valeur de 28,6 millions de dollars [16 p. cent de la valeur totale] afin de vérifier si le ministère a respecté la réglementation en vigueur, soit le *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics* […]. » (paragr. 4.75)

5.226 « Nos travaux nous permettent de conclure que les contrats que nous avons vérifiés ont été attribués et gérés [par le MRNF] dans le respect de la réglementation. » (paragr. 4.76)

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006 (tome II)

Gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi

Référence

5.227 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. II, chapitre 2.

Entité vérifiée

5.228 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et, plus particulièrement, Emploi-Québec.

Contexte

5.229 « Emploi-Québec, une agence du ministère […], a pour mission de contribuer à développer l'emploi et la main-d'œuvre […]. » (paragr. 2.1)

5.230 « L'agence fait notamment appel à des intervenants externes pour remplir sa mission à l'égard des services publics d'emploi. Les intervenants concernés […] sont ceux qu'elle définit comme étant des "ressources externes" de même que des établissements de formation. Les ressources externes mises à contribution sont en majorité des organismes à but non lucratif (OBNL), et la plupart sont des organisations communautaires. Emploi-Québec leur verse environ 480 millions de dollars annuellement pour la prestation de services relative aux mesures actives d'emploi. » (paragr. 2.2)

5.231 « Les intervenants externes rendent des services dans le cadre de plusieurs mesures d'emploi. […] Les mesures sont principalement destinées aux participants de l'assurance-emploi et aux prestataires de l'assistance-emploi. » (paragr. 2.3)

Objectif de vérification

5.232 S'assurer qu'Emploi-Québec utilise de façon économique et efficiente les intervenants externes pour offrir des mesures d'aide à l'emploi […].

Critère d'évaluation

5.233

- Emploi-Québec s'assure de payer un juste prix pour les services obtenus des intervenants externes.

5.234 « Il existe deux types de financement des ententes de service avec les intervenants externes : les coûts réels […] et, depuis 2004-2005, le mode forfaitaire […]. » (paragr. 2.48)

5.235 « L'avènement du mode à forfait voulait être une réponse à des préoccupations du Secrétariat du Conseil du trésor quant à la saine gestion des fonds publics, compte tenu que les coûts réels étaient négociés différemment selon les régions, ce qui entraînait un manque d'uniformité. Le but relié à son application était notamment d'établir un coût approprié et une meilleure équité dans le traitement des organismes. D'un mode de contrôle axé sur les dépenses, il est devenu axé sur les volumes. Il vise à ce que la négociation et le suivi des ententes soient davantage concentrés sur la réponse aux besoins et l'imputabilité des résultats obtenus. » (paragr. 2.52)

5.236 « Afin de déterminer les montants forfaitaires, une analyse a été faite pour établir le coût moyen réel relatif aux ententes de l'année 2002-2003, et ce, par type de services. » (paragr. 2.53)

Critère d'évaluation

5.237

- Un suivi est exercé pour s'assurer de l'application des ententes et des contrats de service et du respect de ceux-ci.

5.238 « Emploi-Québec a élaboré des procédures de suivi relativement aux subventions, aux ententes et contrats de service dans le cadre des mesures actives d'emploi. » (paragr. 2.64)

5.239 « Le suivi vise particulièrement à s'assurer que les activités se déroulent adéquatement, que les services sont de qualité, que les fonds sont dépensés conformément aux dispositions de l'entente et que les objectifs sont atteints. » (paragr. 2.65)

Critère d'évaluation

5.240

- Emploi-Québec dispose, en temps opportun, de l'information nécessaire pour apprécier si les services obtenus des intervenants externes permettent l'atteinte des résultats attendus et ajuste ces services, le cas échéant.

5.241 « La reddition de comptes qui doit être fournie par les ressources externes après la fin de l'entente est précisée dans un guide d'Emploi-Québec datant de mars 2005. Ce guide a été rédigé de concert avec les regroupements d'organisations communautaires œuvrant en employabilité. » (paragr. 2.71)

5.242 « De façon générale, les ressources externes produisent une reddition de comptes. » (paragr. 2.72)

Gestion du Bureau du coroner

Référence

5.243 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. II, chapitre 3.

Entité vérifiée

5.244 Le Bureau du coroner.

Contexte

5.245 « Le Bureau du coroner est un organisme budgétaire qui relève du ministre de la Sécurité publique. Il compte 13 coroners permanents à temps plein, dont le coroner en chef et les deux coroners en chef adjoints, ainsi que 43 employés. La réalisation de ses activités repose pour une large part sur la collaboration des 75 coroners à temps partiel ainsi que sur celle de partenaires externes comme les pathologistes qui pratiquent les autopsies. Pour l'exercice 2005-2006, l'entité disposait d'un budget de 7 millions de dollars. » (paragr. 3.1)

5.246 « Les coroners ont pour mandat de rechercher, de façon indépendante et impartiale, l'identité de la personne décédée, le lieu, la date, les causes probables et les circonstances de son décès, et ce, dans tous les cas de décès obscur ou violent. Pour ce faire, ils disposent de deux moyens prévus par la loi, soit l'investigation et l'enquête. Chaque année, ils effectuent plus de 4 000 investigations. Quant aux enquêtes publiques, ordonnées par le coroner en chef, leur nombre varie d'une année à l'autre et il s'établissait à trois en 2005. » (paragr. 3.2)

Objectif de vérification

5.247 S'assurer que le Bureau du coroner applique les règles de saine gestion avec un souci d'économie et se conforme au cadre légal et réglementaire pertinent.

Critère d'évaluation

5.248

- Les rôles et les responsabilités du personnel, incluant les personnes rétribuées sous forme d'honoraires, sont clairement définis, sont divulgués aux intéressés et assumés à tous les niveaux de l'organisation.

5.249 « Des politiques gouvernementales en matière d'évaluation du rendement prévoient que le rendement individuel des employés doit faire l'objet d'une appréciation périodique portant sur l'atteinte des résultats au regard des rôles et des responsabilités qui leur sont confiés. » (paragr. 3.41)

5.250 « [P]our les coroners permanents, […] le rôle est clairement défini dans la loi. Nous avons retracé des attentes signifiées dans la plupart des six dossiers que nous avons analysés pour l'exercice 2005-2006. Quant aux évaluations, qui sont exigées pour l'octroi des augmentations salariales et des bonis, elles y étaient toutes incluses, et ce, pour l'ensemble de la période visée par nos travaux. » (paragr. 3.42)

Main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation

Référence

5.251 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. II, chapitre 4.

Entités vérifiées

5.252 Le ministère des Services gouvernementaux, le Centre de services partagés du Québec et Services Québec, deux organismes sous l'autorité du ministère, ainsi que la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et Revenu Québec.

Contexte

5.253 « Les dépenses liées aux ressources informationnelles (RI) de l'Administration se sont élevées à 920 millions de dollars en 2004-2005. Parmi ces dépenses, celles concernant la main-d'œuvre se sont chiffrées à 670 millions de dollars. » (paragr. 4.1)

5.254 De plus, « quelque 53 p. cent des dépenses à l'égard de la main-d'œuvre liée aux RI, soit 356 millions de dollars, ont été faites pour rétribuer le personnel gouvernemental en 2004-2005, le reste étant partagé entre des fournisseurs privés. En 1985-1986, la proportion était de près de 71 p. cent, c'est-à-dire 121 millions de dollars. » (paragr. 4.21)

5.255 « Il nous paraissait important d'examiner les moyens retenus par les ministères et organismes (M/O) pour que la façon de répartir le travail afférent aux RI soit la plus économique possible. » (paragr. 4.2)

Objectif de vérification

5.256 **Évaluer si les ministères et organismes possèdent les outils de gestion nécessaires pour déterminer le besoin de main-d'œuvre au regard des RI et la disponibilité de cette dernière, cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail et affecter la main-d'œuvre de manière adéquate.**

Critère d'évaluation

5.257

- Les ministères et organismes disposent d'un portefeuille consacré aux investissements dans le domaine des technologies de l'information et des communications électroniques. Ce portefeuille est mis à jour en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs. Il présente les investissements jugés pertinents en raison de leur nécessité, de leur intérêt ou de leur rentabilité […].

5.258 « Les trois entités vérifiées [CSST, MESS et Revenu Québec] se sont munies en 2004-2005 de portefeuilles d'investissement utiles à la sélection de leurs projets et de leurs activités récurrentes. Ces portefeuilles comprennent plusieurs des éléments attendus et montrent que les investissements se rapportant aux RI sont sélectionnés de la manière spécifiée dans les exigences gouvernementales. » (paragr. 4.64)

5.259 De plus, « les portefeuilles d'investissement liés aux RI des trois entités présentent la plupart des éléments susceptibles d'influer sur les décisions qui s'y rapportent ». (paragr. 4.66)

Critère d'évaluation

5.260

- Les ministères et organismes disposent d'un plan de main-d'œuvre lié aux ressources informationnelles, qui est cohérent avec les orientations stratégiques qui s'appliquent et leur portefeuille d'investissement. Ce plan est mis à jour en temps opportun, entre autres à la suite de décisions ou d'événements significatifs. Un tel document […] vise notamment à ce que le travail soit réparti de la façon la plus économique possible […].

5.261 « La préparation d'un plan de main-d'œuvre est l'occasion de bien cerner le nombre de personnes requises et les compétences nécessaires tant à court qu'à moyen terme. Les documents élaborés par la CSST présentent de façon adéquate son besoin de main-d'œuvre quant aux RI. » (paragr. 4.81)

5.262 « En outre, […] les documents de la CSST, qui font office de plan de main-d'œuvre, ont été mis à jour à la suite d'événements significatifs. » (paragr. 4.83)

Critère d'évaluation

5.263

- Les ministères et organismes planifient précisément la main-d'œuvre nécessaire à leurs projets et à leurs activités récurrentes. Le plan d'affectation est mis à jour en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs. […]

5.264 « Nous avons sondé le plan d'affectation relatif à trois des principaux investissements effectués par chacune des entités vérifiées [CSST, MESS et Revenu Québec]. Notre évaluation est en général satisfaisante pour le MESS et très satisfaisante pour la CSST et Revenu Québec […]. » (paragr. 4.88)

5.265 « Les facteurs susceptibles d'influencer la réalisation du plan d'affectation et la description de la main-d'œuvre nécessaire à l'investissement sont des éléments bien documentés. » (paragr. 4.89)

Matières résiduelles

Référence

5.266 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. II, chapitre 5.

Entités vérifiées

5.267 Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et la Société québécoise de récupération et de recyclage (aussi appelée RECYC-QUÉBEC).

Contexte

5.268 « Notre consommation sans cesse croissante a une incidence sur la quantité de matières résiduelles générées. C'est particulièrement leur élimination qui amène son lot de préoccupations. Afin d'atténuer les problèmes qui y sont liés, il est essentiel d'agir simultanément sur différents fronts. D'une part, il faut faire une gestion sécuritaire des matières résiduelles pour diminuer les risques ayant trait à leur élimination. D'autre part, il est tout aussi important de trouver des moyens de mettre en valeur ces matières ou d'en réduire la quantité à la source. » (paragr. 5.1)

5.269 « Nos travaux de vérification ont porté sur ces deux volets. D'abord, nous avons examiné les activités de surveillance et de contrôle exercées par le [MDDEP] quant au respect des règles et des normes en vigueur dans le secteur de la récupération et de l'élimination. Ensuite, nous avons fait le point sur la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 étant donné que celle-ci, qui arrivera à échéance dans deux ans, constitue la toile de fond de la gestion des matières résiduelles. Ce deuxième volet concerne tant le MDDEP que RECYC-QUÉBEC. » (paragr. 5.2)

Objectif de vérification

5.270 **Évaluer dans quelle mesure le MDDEP assure un contrôle et une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles afin de minimiser les risques liés à l'environnement et à la santé.**

Critère d'évaluation

5.271

- Une connaissance suffisante permettant de gérer les risques liés à l'environnement et à la santé qui sont associés aux matières résiduelles est maintenue au moyen des actions suivantes :
  - conduite d'une veille technologique et scientifique ;
  - prise en considération des préoccupations et des intérêts des citoyens ;

  […].

5.272 « Pour maintenir sa connaissance du secteur des matières résiduelles, le ministère effectue notamment une veille technologique et scientifique lors de l'élaboration des lois et des règlements. Il possède aussi plusieurs moyens de se renseigner sur les préoccupations et les intérêts des citoyens et de les prendre en compte : les séances du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, les consultations réalisées sur les projets de règlement, le traitement des plaintes, les interventions des groupes de pression, les connaissances acquises par les directions régionales. Il est donc en mesure de maintenir une connaissance générale relativement bonne du secteur. » (paragr. 5.44)

Critère d'évaluation

5.273

- Les activités d'inspection et d'enquête ainsi que celles liées à la délivrance des autorisations sont réalisées de manière efficiente, cohérente et conforme à la planification par des ressources compétentes. Parmi les caractéristiques recherchées, mentionnons :
  - la supervision et l'encadrement (formation, élaboration de directives et de procédures, conception de grilles d'analyse, établissement de programmes de surveillance, etc.) ;
  - le respect des programmes d'inspection et d'enquête ;
  - la documentation suffisante des interventions et le maintien d'un système d'information fiable et à jour permettant de consigner les résultats des interventions.

5.274 « Bien que certaines améliorations soient encore possibles, le secteur des matières dangereuses résiduelles peut compter sur un meilleur encadrement, notamment à cause de l'existence de programmes standards d'inspection qui abordent systématiquement les éléments de la réglementation spécifiques aux matières dangereuses. » (paragr. 5.82)

5.275 « Lorsqu'une inspection de nature courante est effectuée par le ministère, le rapport d'inspection aborde généralement l'ensemble des exigences mentionnées dans la réglementation qui régit l'exploitation du lieu. Ainsi, […] le traitement des exigences est complet pour environ 90 p. cent des dossiers vérifiés. » (paragr. 5.88)

Objectif de vérification

5.276 **S'assurer que les actions du MDDEP et de RECYC-QUÉBEC contribuent efficacement à la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 et concourent à l'atteinte des résultats recherchés.**

Critère d'évaluation

5.277

- Les programmes d'aide sont gérés de façon efficace et rentable. Les conditions suivantes sont remplies :
  - les objectifs sont pertinents, clairs et mesurables ;
  - les critères d'admissibilité sont explicites ;
  - le traitement des demandes se fait conformément aux critères et dans un délai raisonnable ;
  - des mécanismes pour s'assurer que les sommes versées serviront aux fins prévues sont mis en place ;
  - les programmes sont évalués et les résultats sont comparés aux objectifs poursuivis.

5.278 « Pour ce qui est des programmes se rapportant aux pneus hors d'usage et de celui sur la mise en valeur du verre, ils sont généralement bien gérés à l'égard [de l'ensemble des éléments énoncés dans le critère]. » (paragr. 5.142)

Critère d'évaluation

5.279

- Le soutien que les municipalités régionales reçoivent pour élaborer leur plan de gestion de matières résiduelles [PGMR], l'examen en vue de leur approbation et le suivi sont effectués avec rigueur.

5.280 « Les municipalités régionales ont bénéficié d'un bon soutien de la part de RECYC-QUÉBEC et de collaborateurs, tels que l'Association des organismes municipaux de gestion des matières résiduelles, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec, pour élaborer et mettre en œuvre leur PGMR. Des guides ont été publiés, des rencontres ont été tenues et une ligne téléphonique d'information a été mise à la disposition des municipalités régionales. Deux tournées régionales ont aussi été faites tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre des PGMR. On a également offert aux municipalités régionales de procéder à une analyse préalable de leur projet de plan. […] En outre, une boîte à outils contenant des exemples de pratiques municipales de gestion a été rendue disponible en octobre 2005. Enfin, une aide financière d'environ 12 millions de dollars a été accordée pour l'élaboration des PGMR. » (paragr. 5.131)

Programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées

Référence

5.281 *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, t. II, chapitre 6.

Entités vérifiées

5.282 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), trois fiduciaires assurant l'administration des programmes, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec et l'Institut de réadaptation de Montréal, ainsi que d'autres établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux.

Contexte

5.283 « Au Québec, près de 1,2 million de personnes vivaient avec une incapacité permanente en 2005. Ces personnes peuvent avoir accès à un ou plusieurs des 19 programmes d'aides techniques offerts par le [MSSS] qui, de façon générale, couvrent le coût d'acquisition de ces aides et, dans certains cas, celui de leur entretien et de leur réparation. Le coût relatif à ces programmes atteignait 135,8 millions de dollars en 2005-2006. » (paragr. 6.1)

Objectif de vérification

5.284 S'assurer que les fiduciaires administrent les programmes d'aides techniques qui leur sont confiés en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion.

Critère d'évaluation

5.285

- Les fiduciaires ont mis en place des procédures efficientes à l'égard de l'autorisation d'achat, de la facturation, du paiement ainsi que de l'entretien et de la réparation des aides techniques, et ce, en conformité avec les programmes.

5.286 « Les activités des fiduciaires consistent principalement à traiter les demandes de paiement, mais ceux-ci ont aussi des responsabilités à l'égard de l'acquisition de certains types d'aides et de leur valorisation. » (paragr. 6.74)

5.287 « Pour ce qui est des programmes de la RAMQ, nous avons porté une attention particulière à la gestion des fauteuils roulants (32,5 millions de dollars) et des aides à la posture (11,4 millions de dollars), soit plus de la moitié des 74,5 millions de dollars affectés au programme afférent aux aides à la motricité, ainsi qu'à la gestion des appareils auditifs (22,3 millions de dollars). » (paragr. 6.73)

5.288 « Nous pouvons conclure que la RAMQ administre les programmes d'aides techniques en conformité avec les directives reçues par le MSSS. » (paragr. 6.76)

Critère d'évaluation

5.289

- Les fiduciaires ont établi un processus d'acquisition économique des aides techniques et de gestion de celles-ci, qui prend en compte […] :
  - le choix des fournisseurs et des produits ;

  […].

5.290 « Le processus d'acquisition établi par la RAMQ pour deux des trois types d'aides dont nous avons examiné les programmes, soit les fauteuils roulants et les aides auditives, est adéquat. En effet, la RAMQ les acquiert au moyen d'appels d'offres, comme le veut la réglementation. De plus, le processus en place respecte les principes de saine gestion : évaluation de la qualité technique et fonctionnelle des aides ; obtention d'un prix pour chaque aide ayant satisfait aux critères de qualité et de rendement énoncés ; choix des aides en fonction d'un rapport qualité-prix. Ce processus s'appuie notamment sur les avis de comités de sélection et sur des consultations auprès des utilisateurs. » (paragr. 6.92)

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

CHAPITRE 6

Certification de l'information financière

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **6.1.1**

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances **6.2.1**

Évaluations actuarielles **6.2.5**

Commission de la construction du Québec

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes **6.3.1**

La Financière agricole du Québec et le Fonds d'assurance-récolte **6.4.1**

Restriction relative à l'appartenance des intérêts et des revenus de placement **6.4.2**

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigle

PCGR	Principes comptables généralement reconnus

Introduction

6.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

6.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

6.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

6.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

6.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

6.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

6.1.7 Par ailleurs, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport serait reproduit en annexe à l'un des prochains tomes du rapport annuel du Vérificateur général.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Équipe :
Patrick Dubuc
Directeur de vérification
Isabelle Barriault
Barbara Beaupré
Lisa Boucher
Élyse Fortier
Chantale Garneau
Alain Gravel
Andréanne Lachance
Daniel Martel
Anne Mathieu
Gaston Riverin
Émilie Simard

6.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006. Les travaux de vérification ont pris fin le 28 mars 2007 et ils ont permis d'exprimer 13 opinions sans réserve sur les états financiers des régimes de retraite.

6.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi d'une recommandation portant sur la non-conformité aux dispositions législatives et réglementaires. Celle-ci a été publiée dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

6.2.3 À l'époque, nous avions rappelé que la gestion des régimes de retraite devait reposer sur des données suffisamment à jour pour bien refléter leur évolution parce que des décisions pouvant avoir des conséquences majeures pour l'avenir de ces régimes et de leurs participants étaient prises à partir de cette information. Ainsi, nous avions recommandé à la Commission de respecter la périodicité minimale prévue par les lois et règlements régissant les régimes de retraite pour la préparation des évaluations actuarielles.

6.2.4 Comme il est expliqué dans les paragraphes suivants, nos travaux relatifs à l'exercice terminé le 31 décembre 2006 révèlent que la Commission a appliqué notre recommandation.

Évaluations actuarielles

6.2.5 La pratique courante en matière de régimes de retraite consiste à effectuer, au moins tous les trois ans, une évaluation actuarielle pour établir le montant des obligations découlant de tels régimes. Pour les exercices compris entre deux évaluations, les obligations sont déterminées par extrapolation. Afin de voir si des ajustements doivent être apportés aux résultats obtenus de cette façon, l'administrateur des régimes doit passer en revue, à tout le moins à la fin de chaque exercice, les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, tels les hypothèses actuarielles et le rendement de l'actif.

6.2.6 En 2005, nous avions constaté que, pour quatre régimes inclus dans trois états financiers vérifiés, les évaluations actuarielles des obligations afférentes étaient basées sur des données datant de cinq ans ; pourtant, les lois ou les règlements qui régissent ces régimes prévoient notamment la préparation d'évaluations actuarielles triennales. Il s'agissait des états financiers suivants :

- Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges ;
- Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec ;
- Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales.

6.2.7 Notre suivi indique que la Commission a mis en œuvre notre recommandation puisque les quatre régimes visés ont fait l'objet d'une nouvelle évaluation actuarielle au cours de la dernière année. De plus, pour tous les autres régimes examinés en 2006, la périodicité prescrite a été respectée.

6.2.8 Commentaires de la Commission

« La Commission apprécie de constater que le Vérificateur général reconnaît que sa recommandation a été mise en œuvre intégralement et que la périodicité prescrite a été respectée pour tous les autres régimes examinés en 2006. »

Commission de la construction du Québec

Équipe :
Thuy-Lan Ha
Directrice de vérification
Josée Boivin

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

6.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006. Les travaux de vérification ont pris fin le 20 avril 2007. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

6.3.2 Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2001, 2002 et 2003 contenait une restriction portant sur le non-respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes figurant dans la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, la restriction ne concernait plus que les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Depuis 2004, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des obligations du régime au 31 décembre, telle qu'elle est présentée dans les notes afférentes aux états financiers, reflète les modifications requises par la loi.

6.3.3 Cependant, la Commission est toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite. Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2005 et 2006 contient donc un commentaire relativement à leur non-conformité, les dispositions n'ayant pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes.

6.3.4 En effet, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* indique que la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité, qui découlent d'une modification au régime, ne peut excéder cinq ans. En ce qui a trait à l'exercice terminé le 31 décembre 2006, l'application de cette disposition concernant la période d'amortissement aurait entraîné une hausse de la cotisation : 4,176 dollars par heure travaillée au lieu de 2,185 dollars pour un apprenti ou un compagnon. Une telle augmentation aurait servi à amortir la portion du déficit de 965 773 milliers de dollars non couverte par les cotisations pour services passés déterminées pour les cinq prochaines années.

6.3.5 Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.

6.3.6 Commentaires de la Commission

« La Commission respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité. »

La Financière agricole du Québec et le Fonds d'assurance-récolte

Équipe :
Christine Roy
Directrice de vérification
Irène Bourg
Marlène Deschênes
Anny-Jane Ouellet
Sylvie Turgeon

6.4.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de La Financière agricole du Québec et des fonds qu'elle administre pour l'exercice terminé le 31 mars 2007. Les travaux de vérification ont pris fin en juin 2007. Nos travaux nous ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité et ceux des fonds qu'elle administre.

Restriction relative à l'appartenance des intérêts et des revenus de placement

6.4.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de la recommandation que nous lui avions formulée à la suite de la vérification des livres et comptes de l'exercice terminé le 31 mars 2006. La recommandation, qui avait été publiée dans le chapitre 8 du deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, portait sur une restriction dans notre rapport du vérificateur concernant les états financiers de La Financière agricole du Québec et ceux du Fonds d'assurance-récolte.

6.4.3 Cette restriction, qui avait trait à la comptabilisation inadéquate d'une partie des revenus d'intérêts sur les placements du fonds, découlait du fait que La Financière agricole s'était approprié, sans compensation, une partie des intérêts sur les placements du fonds, soit 3,4 millions de dollars, pour financer deux de ses programmes.

6.4.4 Nos travaux révèlent que La Financière agricole du Québec a appliqué notre recommandation. En effet, elle a remédié à la situation au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2007 en remboursant au fonds le produit d'intérêts.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

ANNEXE A

Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de la Société nationale du cheval de course

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragr.

Faits saillants ..... **1.**

Vue d'ensemble ..... **24.**

Mandat, objectifs et portée de notre vérification ..... **44.**

Résultats de notre vérification

- Statut de la Société ..... **50.**
- **Sommes versées par le gouvernement** ..... **52.**
  - Retour de la taxe sur le pari mutuel ..... **54.**
  - Aide à la relance ..... **57.**
  - Commission de base sur les appareils de loterie vidéo ..... **64.**
- **Bourses et investissements dans les infrastructures** ..... **67.**
- **Gestion des affaires de la Société et de ses filiales** ..... **71.**
  - Politiques de gestion ..... **77.**
  - Rémunération et avantages concernant les dirigeants ..... **81.**
  - Rémunération des administrateurs ..... **105.**
- **Processus de privatisation des hippodromes** ..... **115.**
  - Conformité du processus ..... **121.**
  - Saine gestion du processus ..... **126.**
  - Aide gouvernementale ..... **151.**

Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Les commentaires de la Société et du comité indépendant apparaissent à la fin de ce rapport.

Sigles utilisés dans ce rapport

AHQ	Attractions Hippiques Québec
ALV	Appareil de loterie vidéo
CA	Conseil d'administration
MFQ	Ministère des Finances du Québec
SONACC	Société nationale du cheval de course

Faits saillants

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Guy Desrosiers
Moïsette Fortin
Marthe Gonthier

1. La loi constitutive de la Société nationale du cheval de course (SONACC) a été mise en vigueur le 1er septembre 1999. Cette loi précise que l'entité a pour mission de favoriser la promotion et le développement de l'industrie des courses de chevaux au Québec.

2. Au fil des ans, le gouvernement a alloué des sommes importantes afin de relancer cette industrie. De 1999 à 2005, la SONACC et ses filiales ont obtenu près de 260 millions de dollars à cet effet, soit 183,8 millions d'aide financière et 75,9 millions renvoyant aux commissions de base touchées par suite de l'exploitation des appareils de loterie vidéo (ALV).

3. En 2005, le gouvernement a décidé, avec l'accord de la SONACC, de confier au secteur privé la gestion des hippodromes.

4. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 521-2006 du 14 juin 2006, nous avons procédé à une vérification particulière des affaires de la SONACC et du processus devant conduire à la privatisation de la gestion des hippodromes. Nos principales constatations et conclusions sont les suivantes.

Sommes versées par le gouvernement

5. Entre 1999 et 2005, le gouvernement a versé à la SONACC, au moyen de décrets, 90,3 millions de dollars qui ont principalement servi à augmenter les bourses, à financer des évènements spéciaux et à soutenir le Circuit Québec. Ces sommes ont été obtenues et utilisées conformément aux conditions spécifiées dans les décrets, à l'exception d'un montant de 1,5 million de dollars que l'on a engagé notamment pour régler des honoraires facturés par des consultants, et ce, avec l'accord du ministère des Finances du Québec (MFQ).

Bourses et investissements dans les infrastructures

6. Au cours de la période examinée, la Société a affecté prioritairement ses fonds aux bourses. Ainsi, 181,1 millions de dollars ont été consacrés au paiement de celles-ci, alors que les investissements dans les infrastructures ont totalisé 32,2 millions. Nous n'avons décelé aucune irrégularité à ce chapitre.

Gestion des affaires de la Société et de ses filiales

7. Les systèmes comptables de la SONACC et la classification des documents rendent difficile l'obtention d'information de gestion. Il est ardu de recenser, au prix d'un effort raisonnable, l'ensemble des éléments qui composent plusieurs postes de dépenses. Par exemple, nous avons peu de données permettant d'établir qui a bénéficié des « gratuités repas » offertes dans les restaurants d'un hippodrome depuis 1999, même si le montant concerné est de 1,1 million de dollars. Nos travaux font cependant ressortir que des employés et des dirigeants ont profité de cet avantage.

8. La Société s'est dotée de règles de gestion sur divers aspects, qui s'avéraient toutefois incomplètes. En effet, elle ne disposait d'aucune politique, procédure ou directive concernant les salaires, les bonis et les augmentations accordés aux dirigeants de même que le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation engagés par les dirigeants et les administrateurs. Cette situation rendait le contrôle beaucoup plus difficile et a ouvert la porte à des pratiques inappropriées.

Rémunération et avantages concernant les dirigeants

9. Nous avons relevé quelques façons de faire discutables, voire inacceptables :

- Certains dirigeants ont bénéficié de hausses de rémunération variant entre 20 et 30 p. cent de leur salaire annuel tout en assumant les mêmes fonctions ;
- À plusieurs reprises, des bonis de 10 000 à 30 000 dollars ont été versés à des dirigeants sans qu'un rapport d'évaluation vienne attester leur performance ;
- Des dirigeants ont eu droit à une allocation pour l'utilisation d'une automobile. Pour cinq d'entre eux, cette allocation était généreuse : de 17 000 à 22 000 dollars annuellement, pour les années concernées ;
- Un dirigeant, dont le salaire annuel avoisinait les 100 000 dollars, a reçu 82 500 dollars en guise d'indemnité de départ. La Société l'a aussitôt recruté comme consultant et, dans les 24 mois qui ont suivi, cette personne a touché des honoraires totalisant plus de 350 000 dollars pour effectuer des travaux reliés à ses anciennes fonctions, dont 7 500 dollars renvoyaient à des « honoraires de disponibilité » ;
- La SONACC a décidé d'attribuer une indemnité de départ à un dirigeant faisant l'objet d'un prêt de service. Comme cette personne faisait toujours partie de l'effectif du gouvernement, elle ne pouvait recevoir une telle indemnité. Lorsqu'elle a pris sa retraite du gouvernement, son indemnité lui a été payée par l'intermédiaire d'un contrat de consultation d'un an, dont la valeur se chiffrait à plus de 60 000 dollars, à raison de 5 260 dollars par mois pour un maximum de 20 heures de travail ;
- Les contrôles relatifs au suivi des vacances accumulées des dirigeants étaient insuffisants. À preuve, une somme de plus de 25 000 dollars a été indûment versée à un dirigeant en raison d'une erreur concernant les jours de vacances accumulés à lui payer ;
- De 1999 à 2005, des frais totalisant 738 600 dollars ont été remboursés à 14 dirigeants : 47 p. cent de ces dépenses étaient injustifiées ou insuffisamment motivées ;
- Des demandes de remboursement, s'élevant à près de 395 000 dollars, n'ont jamais été approuvées par un supérieur, même si pour deux dirigeants, le paiement était souvent effectué sur présentation d'un relevé de carte de crédit, sans plus d'explications ;
- Un cas a particulièrement attiré notre attention. Pour une période de 28 mois, un dirigeant s'est fait verser 153 000 dollars à titre d'avances ou de remboursements de frais de déplacement et de représentation. Nous avons jugé que des débours de 93 000 dollars étaient injustifiés ou insuffisamment motivés, dont la location d'un avion au coût de 12 000 dollars. De plus, nous n'avons aucune preuve que le solde des avances, qui se chiffrait à 22 000 dollars lors de son départ de la Société, avait été remboursé.

10. Nous avons également relevé des situations où la SONACC a contrevenu à la réglementation en matière d'impôt :

- La Société a versé 37 000 dollars à un dirigeant, à titre de boni et d'indemnité de départ, sans faire les retenues à la source requises ni inscrire ce montant sur les formulaires fiscaux ;
- Un dirigeant a reçu, pendant 28 mois, une somme de 20 000 dollars ayant trait au déplacement entre son domicile et le bureau sans qu'aucun avantage imposable ne soit consigné ;
- Un autre a fait supporter par la Société, pendant près de trois ans, des dépenses (essence et entretien) relatives à son véhicule. Ce montant, soit 22 000 dollars, n'a pas été pris en compte au moment de déterminer l'avantage imposable y afférent.

Rémunération des administrateurs

11. La SONACC pouvait légalement rémunérer les membres de son conseil d'administration (CA), même si le gouvernement n'était pas favorable à l'idée que soit accordée une rémunération aux administrateurs publics à temps partiel.

12. Entre 1999 et 2006, la Société a versé 781 000 dollars à ses administrateurs, soit 444 000 dollars à titre de rémunération et 337 000 dollars en remboursement de frais. Certains administrateurs ont par ailleurs renoncé à leur rémunération ou au remboursement de leurs frais.

13. L'analyse des demandes soumises par les administrateurs ainsi que des motifs pouvant donner lieu à l'attribution d'une rémunération ou au remboursement de frais a fait ressortir certaines pratiques discutables :

- Un administrateur a obtenu 42 750 dollars en guise de jetons de présence pour des activités de représentation, telles que des tournois de golf, des repas d'affaires et des évènements organisés par la SONACC ;
- Un montant de 20 000 dollars a été versé, à titre de jetons de présence ou de remboursements de frais de déplacement, à quelques administrateurs pour des réunions ou des évènements particuliers. Or, nous n'avons retracé aucun document attestant la tenue de ces activités ;
- Des remboursements totalisant 36 000 dollars ont été accordés à des administrateurs pour des repas pris alors qu'ils étaient seuls, avec d'autres membres du CA ou avec des dirigeants de la Société, et ce, même si aucune justification n'était consignée dans les demandes visées.

14. Autant pour les dirigeants que pour les administrateurs, il y a eu un manque de rigueur concernant les sommes qui leur ont été versées.

Processus de privatisation des hippodromes

15. En juin 2005, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un comité indépendant, responsable de procéder à un appel public de propositions en vue de privatiser la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club. Le mandat de ce comité consistait notamment à mettre en œuvre un processus public et transparent d'appel de propositions de même qu'à évaluer les projets soumis.

Conformité du processus

16. Le contenu des documents d'appel de propositions a satisfait aux paramètres définis par le gouvernement. Le processus s'est déroulé suivant ce qui avait été prévu, toutes les étapes requises ainsi que leur date butoir ayant été respectées, de même que les instructions et les directives publiées dans l'appel de propositions.

Saine gestion du processus

17. Des actions du comité indépendant ont favorisé la transparence du processus. Mentionnons, entre autres, les critères d'évaluation adoptés avant l'analyse des propositions et des procédures élaborées afin de s'assurer que chaque acquéreur potentiel recevrait la même information.

18. Toutefois, nous avons relevé des lacunes quant aux principes de saine gestion. En effet, à certaines étapes du processus, nous avons constaté des manquements allant à l'encontre des principes de transparence et d'indépendance.

19. D'abord, le comité a choisi de ne pas diffuser aux proposants les critères d'évaluation qu'il avait retenus ni la pondération accordée à chacun des critères, même si une telle approche est vue comme une bonne pratique.

20. Ensuite, aucun document officiel n'a été produit pour justifier le pointage accordé par les membres du comité à chacune des propositions et appuyer leurs conclusions ; seule la note finale par critère, consignée dans les procès-verbaux, fait foi de l'évaluation des quatre dossiers. Faute de documentation, il nous a été impossible d'apprécier la qualité de l'évaluation des propositions, ce qui ne répond pas au principe de transparence.

21. Par ailleurs, une personne faisant partie du comité indépendant a déclaré aux autres membres être une « connaissance personnelle » de l'un des proposants ; elle a aussi déclaré à son employeur avoir avec celui-ci un lien d'amitié. Dans ces circonstances, le fait pour ce membre de continuer à participer aux travaux du comité allait à l'encontre du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* ainsi que du code d'éthique de la société qu'il représentait. À notre avis, cette situation aurait dû être évitée afin de préserver l'indépendance du comité.

Aide gouvernementale

22. L'appel de propositions spécifiait qu'un montant équivalent à 22 p. cent des revenus générés par 1 900 ALV serait versé annuellement au promoteur à qui serait confiée la gestion des hippodromes. Cette somme s'apparente aux fonds que le gouvernement accordait antérieurement à la SONACC pour l'exploitation de ses 430 ALV, sauf que Loto-Québec exploitera les salons de jeux où seront installés la quasi-totalité des appareils et supportera les investissements initiaux de même que les frais d'exploitation y afférents ; auparavant, la SONACC devait couvrir elle-même les frais d'exploitation. Le tableau suivant détaille et cumule l'aide financière accordée par l'État avant et après la privatisation des activités de la SONACC.

Aide gouvernementale accordée avant et après la transaction (en millions de dollars)

	Avant (430 ALV)				Après (1 900 ALV)				
Aide financière	2002	2003	2004	2005	1re année	2e année	3e année	4e année	5e année
Retour de la taxe sur le pari mutuel	39,5*	13,3	13,2	13,1	13,2	13,2	4,0	4,0	4,0
Revenus générés par les ALV (22 p. cent)	11,4**	11,7**	11,3**	11,5**	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***
Total	**50,9**	**25,0**	**24,5**	**24,6**	**49,3**	**49,3**	**40,1**	**40,1**	**40,1**

* Cette somme inclut 25,2 millions de dollars versés par le gouvernement à titre d'aide à la relance.

** Il s'agit du montant brut de la commission versée par Loto-Québec, qui ne prend pas en compte les frais que la SONACC devait supporter concernant l'exploitation de ses appareils.

*** Nous avons estimé l'aide gouvernementale pour 1 900 ALV en nous fondant sur la moyenne provinciale des revenus générés par ces appareils en 2004-2005, soit 1 660 dollars par semaine chacun. Ce montant est calculé selon l'hypothèse qu'AHQ percevrait les revenus visés dès le début de l'année.

23. L'aide financière consentie au promoteur par le gouvernement est conditionnelle au respect des engagements en matière de bourses et d'investissements.

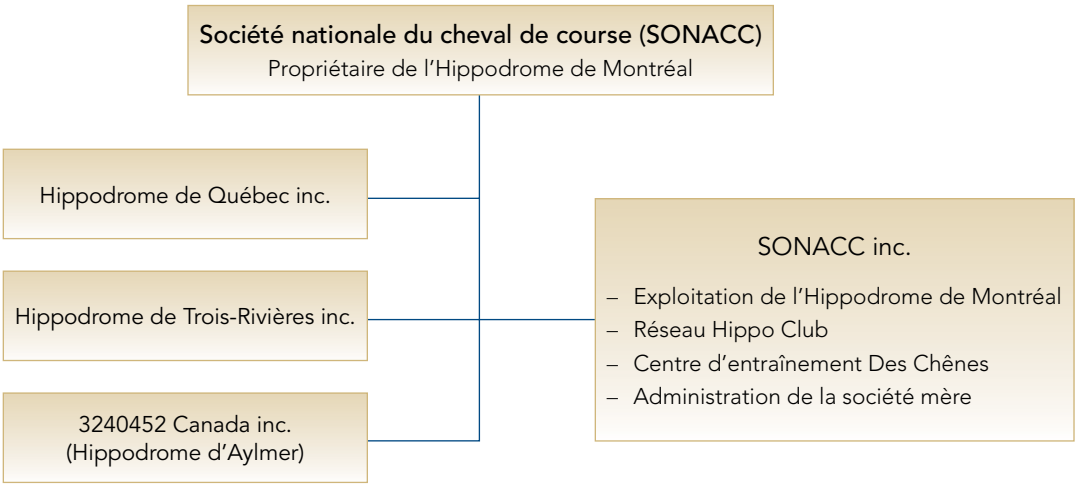
Vue d'ensemble

24. La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* a été mise en vigueur le 1er septembre 1999. Le nom de la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC) inc. a alors changé pour celui de « Société nationale du cheval de course ». En vertu de cette loi, la SONACC a pour mission de favoriser la promotion et le développement de l'industrie des courses de chevaux au Québec.

25. En septembre 1999, le ministre des Finances du Québec, désigné comme responsable de l'application de cette loi, nommait six administrateurs en complément des trois déjà en place. Les administrateurs, nommés jusqu'au 31 août 2001, devaient, entre autres, établir les formalités d'adhésion à la SONACC en vue de créer un comité des membres, conformément à la loi. Ce comité devait élire les administrateurs de la Société et donner au CA ou au ministre tout avis que ces derniers solliciteraient. Le processus d'adhésion n'a jamais été mis en œuvre et cinq administrateurs sont demeurés en poste jusqu'en juin 2006. Ils ont alors été remplacés par cinq nouveaux administrateurs nommés par le ministre des Finances.

26. La SONACC contrôle quatre filiales à part entière. Les CA de ces entités, qui gèrent les hippodromes de Montréal, de Québec, de Trois-Rivières et d'Aylmer, sont composés d'administrateurs issus de la société mère. La figure 1 présente l'organigramme de la Société.

Figure 1
Organigramme



27. La SONACC est propriétaire des infrastructures des hippodromes de Montréal et d'Aylmer, alors qu'elle est locataire de celles des hippodromes de Québec et de Trois-Rivières.

28. Tout au long de l'année, des programmes de courses sont présentés sur les pistes des quatre hippodromes. La programmation initiale pour 2006 prévoyait 144 programmes à Montréal, 64 à Québec, 52 à Trois-Rivières et 51 à Aylmer. Il s'agit principalement de programmes dits réguliers, mais les hippodromes présentent également des évènements spéciaux, tels que la Coupe des Éleveurs, la Coupe de l'Avenir, le Circuit Québec, la Série Québec Plus ainsi que la course du « 5 Milles ». La SONACC apporte également son soutien au Circuit régional des courses de chevaux du Québec, qui avait planifié, pour la saison 2006, 19 programmes dont les courses se dérouleraient sur diverses pistes à travers le Québec.

29. Par ailleurs, la Société gère le réseau Hippo Club qui, en octobre 2006, comptait 17 établissements. À l'exception de celui situé au Casino de Montréal, ils sont exploités par des franchisés. Ce réseau permet aux gens de parier à distance sur des courses tenues dans les hippodromes du Québec ou ailleurs dans le monde. En vertu des ententes conclues avec les franchisés, la SONACC supporte certains frais relatifs à l'exploitation de leur établissement et leur verse des redevances sur les sommes qui y sont pariées.

30. Enfin, la SONACC possède le Centre d'entraînement Des Chênes. Comme son nom l'indique, il est un lieu affecté à l'entraînement de chevaux de course attelée. Il constitue aussi un centre de formation spécialisé pour les techniciens et professionnels appelés à travailler dans ce domaine d'activité.

Aspects financiers

31. Sur le plan financier, les revenus autonomes consolidés de la SONACC proviennent d'abord du pari mutuel sur les courses de chevaux. Ce pari est composé des sommes misées dans les hippodromes et dans les établissements du réseau Hippo Club ainsi que des montants misés par téléphone ou Internet. Au Québec, les revenus de paris interpistes[1] représentent environ 80 p. cent des rentrées d'argent en matière de pari mutuel. Des revenus sont également encaissés au titre des commissions relatives à l'exploitation de 430 ALV, répartis dans les quatre hippodromes. D'autres activités, comme la restauration et la vente de programmes, procurent elles aussi des revenus. Dans les états financiers de la Société, les principaux postes consacrés aux dépenses renvoient aux frais d'exploitation et aux bourses. Le tableau 1 précise la nature ainsi que l'ampleur des revenus et des dépenses comptabilisés par la SONACC depuis 1999.

Tableau 1
Revenus et dépenses consolidés de la Société au 31 décembre (en millions de dollars)

	1999* (9 mois)	2000	2001	2002**	2003**	2004**	2005**	Total
Produits								
Pari mutuel (produit net)	25,5	25,9	27,5	28,9	26,8	26,3	26,2	**187,1**
	34 %	33 %	31 %	32 %	43 %	43 %	44 %	
Autres revenus	9,0	9,8	10,1	11,7	10,2	10,2	9,3	**70,3**
	12 %	12 %	11 %	13 %	17 %	16 %	15 %	
Commission de base sur les ALV	9,6	10,6	9,8	11,4	11,7	11,3	11,5	**75,9**
	13 %	14 %	11 %	12 %	19 %	19 %	19 %	
Aide financière gouvernementale	31,1	32,1	41,5	39,5	13,3	13,2	13,1	**183,8**
	41 %	41 %	47 %	43 %	21 %	22 %	22 %	
Total	**75,2**	**78,4**	**88,9**	**91,5**	**62,0**	**61,0**	**60,1**	**517,1**
Charges								
Frais d'exploitation	41,2	45,9	46,1	52,2	44,4	45,1	45,0	**319,9**
	68 %	60 %	53 %	57 %	70 %	74 %	74 %	
Bourses versées	19,2	31,0	40,7	39,2	19,4	15,9	15,7	**181,1*** **
	32 %	40 %	47 %	43 %	30 %	26 %	26 %	
Total	**60,4**	**76,9**	**86,8**	**91,4**	**63,8**	**61,0**	**60,7**	**501,0**
Excédent (déficit) des produits sur les charges	**14,8**	**1,5**	**2,1**	**0,1**	**(1,8)**	**–**	**(0,6)**	**16,1**

* La durée de l'exercice découle de l'arrimage des états financiers de la SONACC à ceux de l'entité qu'elle a remplacée.
** Les données présentées pour ces exercices incluent celles de l'Hippodrome d'Aylmer, puisque celui-ci a été acquis par la SONACC en 2002.
*** La Société a versé des bourses supplémentaires totalisant environ 10 millions de dollars, qui provenaient notamment des sommes demandées lors de l'inscription des chevaux à différents programmes de courses.

Source : SONACC.

1. Ce type de paris est composé des sommes misées à distance sur les courses présentées dans les hippodromes du Québec ou ailleurs dans le monde. Il exclut toutefois les sommes pariées sur les courses présentées à l'Hippodrome de Montréal à partir des Hippo Clubs.

32. Au fil des ans, le gouvernement a alloué des sommes substantielles dans le but de relancer l'industrie des courses de chevaux. De 1999 à 2005, la SONACC et ses filiales ont obtenu près de 260 millions de dollars à cet effet, soit 183,8 millions d'aide financière et 75,9 millions renvoyant aux commissions de base touchées par suite de l'exploitation d'ALV.

33. Toutefois, le soutien financier apporté à la SONACC a diminué de façon significative depuis janvier 2003, lorsque le gouvernement a cessé d'effectuer des versements en guise d'aide à la relance. Cette situation a amené les dirigeants à procéder à des coupes budgétaires importantes afin d'assurer la poursuite des activités de la Société.

Relance de l'industrie

34. Un plan de relance de l'industrie des courses de chevaux, annoncé par le gouvernement en 1997, a été adopté en mars 1998. Ce plan, qui autorisait initialement l'attribution d'une enveloppe de 40 millions de dollars, a été bonifié à plusieurs reprises par le gouvernement, et ce, jusqu'en 2002.

35. De son côté, la SONACC rendait public, en janvier 2001, le Plan d'affaires de l'avenir de l'industrie des courses de chevaux au Québec. Il s'agissait en fait de son plan stratégique pour 2001-2005, élaboré en vue de réaliser sa mission. Il s'inscrivait dans le contexte où l'industrie, qui se croyait menacée, demandait une intervention de l'État définitive et orientée vers le long terme. Le plan prévoyait diverses actions regroupées autour de trois pôles d'intervention :

- Transformation des hippodromes en lieux de divertissement complets – jeux, paris, spectacles et restauration –, principalement par des investissements de 160 millions de dollars à l'Hippodrome de Montréal ;
- Utilisation de nouvelles technologies pour revitaliser le produit des courses de chevaux et joindre ainsi une nouvelle clientèle ;
- Implication de la SONACC dans la croissance de l'industrie, notamment à l'égard de l'élevage des races de chevaux destinés à la course.

36. La stratégie arrêtée par la Société était de générer graduellement, sur un horizon de cinq ans, les retombées nécessaires sur le plan pécuniaire pour garantir l'avenir de l'industrie québécoise des courses de chevaux ; en d'autres termes, elle souhaitait créer un fonds de bourses suffisant pour que les sommes ainsi distribuées permettent à l'industrie de se développer. L'objectif était d'offrir des bourses totalisant 54,9 millions de dollars en 2005.

37. Ce même plan d'affaires supposait une aide gouvernementale importante, puisqu'il prévoyait l'ajout de 1 250 ALV aux 430 déjà en place ainsi que l'apport d'une somme de 40 millions de dollars en investissements, somme fournie par Loto-Québec.

38. Par ailleurs, depuis 1993, plusieurs rapports ont traité de la situation de l'industrie des courses de chevaux au Québec. On y constatait le déclin de cette industrie, illustré notamment par la décroissance constante du pari mutuel ; celui-ci est passé de 311 millions de dollars en 1991 à 184 millions en 2001 (167 millions en 2005). De plus, quelques auteurs formulaient des critiques à l'égard de la gestion exercée par la SONACC et de son plan d'affaires. Parmi les points soulevés, notons la désuétude du produit, le peu d'argent investi dans les infrastructures, le fait que la gouvernance de la SONACC reflétait surtout

les préoccupations des éleveurs et des propriétaires de même que le modèle d'entreprises des hippodromes, qui rendait leur survie attribuable à l'aide de l'État.

39. Ajoutons que, dans certains de ces documents, des scénarios étaient proposés afin de relancer cette industrie. La fermeture d'hippodromes et l'augmentation du nombre d'ALV étaient parmi les solutions envisagées.

Privatisation de la gestion des hippodromes

40. Voulant se concentrer sur ses missions essentielles, le gouvernement a décidé, avec l'accord de la SONACC, de confier au secteur privé la gestion des hippodromes.

41. Ainsi, le 3 juin 2005, le gouvernement annonçait la formation d'un comité indépendant qui serait chargé de mener à bien cette privatisation. Son rôle consisterait notamment à préparer l'appel de propositions et à diffuser l'avis public afin de sélectionner un promoteur intéressé à prendre la relève. Au terme de négociations, ce dernier se verrait confier la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club.

42. Cet appel de propositions comportait des particularités. Entre autres, le promoteur devait s'engager à maintenir les quatre hippodromes en activité pendant une période donnée ; il devait également relocaliser celui de Montréal, puisque les bâtiments et les terrains de cet hippodrome étaient exclus de la proposition. Il était enfin prévu que Loto-Québec verserait au promoteur une somme équivalente à 22 p. cent des revenus générés par 1 900[2] ALV, et ce, pendant 15 ans.

43. Au terme du processus de sélection, une entente de principe a été conclue le 28 novembre 2005 avec Attractions Hippiques Québec (AHQ) inc. ; elle a été entérinée par le Conseil des ministres quelques semaines plus tard, soit le 14 décembre. La convention de vente officialisant le transfert des hippodromes a été signée le 17 août suivant. Finalement, le 3 novembre 2006, des décrets découlant de cette convention ont été ratifiés par le Conseil des ministres.

Mandat, objectifs et portée de notre vérification

44. Le 14 juin 2006, le gouvernement du Québec confiait au Vérificateur général, par décret, le mandat de procéder à une vérification particulière portant sur les affaires de la SONACC et de ses filiales depuis le 1er septembre 1999. En vertu de ce décret, nous avons examiné les affaires de la SONACC et de ses filiales pour nous assurer qu'elles avaient fait l'objet d'une saine gestion. Nous avons notamment cherché à établir si les sommes qui leur ont été versées par le gouvernement depuis le 1er septembre 1999 avaient été utilisées de manière adéquate. Nous avons également analysé la répartition des sommes se rapportant aux bourses accordées de même qu'aux investissements en matière d'infrastructures et, pour les montants dont l'attribution était fixée par un décret, nous avons évalué si les fonds ainsi obtenus ont été employés conformément aux conditions prévues.

2. De fait, 1835 appareils, exploités par Loto-Québec, seraient installés dans des salons de jeux associés aux hippodromes ; 65 appareils seraient aussi situés à l'Hippodrome d'Aylmer.

45. Par ailleurs, le Vérificateur général a informé le MFQ qu'en complément des travaux décrits précédemment, il examinerait l'ensemble du processus devant conduire à la privatisation de la gestion des hippodromes. Pour ce faire, nous avons vérifié dans quelle mesure les différentes étapes du processus (appel de propositions, sélection du promoteur et négociations) ont été réalisées conformément aux exigences formulées par le gouvernement et aux autres règles applicables ; nous avons enfin évalué si le processus avait été mis en œuvre selon les principes de saine gestion.

46. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation ayant trait à cette mission.

47. Nous avons mené nos travaux auprès de la SONACC et de ses filiales, du MFQ, du comité indépendant chargé de mettre au point et d'appliquer le processus visant à privatiser la gestion des hippodromes, du comité spécial de négociation ainsi que de Loto-Québec.

48. Le présent rapport n'a pas pour objet de fournir un état de situation concernant l'industrie des courses de chevaux au Québec, ni de valider les constats énoncés dans les rapports ayant trait aux activités de la SONACC depuis septembre 1999. Nous n'avions pas non plus l'intention de porter un jugement sur les objectifs poursuivis par la Société.

49. Nos travaux ont porté sur les activités exercées par la SONACC entre 1999 et 2006; quant au processus de privatisation, les années en cause sont 2005 et 2006. Toutefois, certains commentaires peuvent se référer à des situations antérieures à ces périodes.

Résultats de notre vérification

Statut de la Société

50. Depuis l'entrée en vigueur de sa loi constitutive, le 1er septembre 1999, la SONACC est un organisme du gouvernement puisqu'elle répond aux deux critères suivants : ses administrateurs sont nommés par celui-ci et plus de 50 p. cent de ses dépenses sont couvertes par des fonds publics.

51. Cependant, un autre scénario était possible. En effet, la SONACC a effectué plusieurs démarches, sans succès, pour donner suite à l'une des dispositions de sa loi constitutive demandant l'instauration du Comité des membres. Cette instance de gouvernance aurait pu notamment chapeauter des élections pour nommer les administrateurs de la Société. Si tel avait été le cas, la SONACC aurait changé de statut, n'étant plus contrôlée par un ministre. Elle serait alors devenue une entité privée, malgré l'importance des fonds publics servant à financer ses activités.

Sommes versées par le gouvernement

52. Depuis 1999, le gouvernement a alloué des sommes substantielles afin de soutenir les activités de la SONACC et de ses filiales et de favoriser la relance de l'industrie des courses de chevaux. Rappelons qu'entre 1999 et 2005, c'est près de 260 millions de dollars qui ont été versés par l'État à ces entités (aide financière et commission de base relative aux ALV). Le tableau 2 ventile ces montants par exercice.

Tableau 2
Financement gouvernemental (en millions de dollars)

	Exercice terminé le 31 décembre							Total
	1999 (9 mois)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Aide financière								
Retour de la taxe sur le pari mutuel	11,6	13,8	14,2	14,3	13,3	13,3	13,1	**93,5**
Aide à la relance de l'industrie du cheval de course	19,5	18,3	27,3	25,2	–	–	–	**90,3**
Sous-total	**31,1**	**32,1**	**41,5**	**39,5**	**13,3**	**13,2**	**13,1**	**183,8**
Revenus provenant de l'exploitation des ALV								
Commission de base	9,6	10,6	9,8	11,4	11,7	11,3	11,5	**75,9**
Total	**40,7**	**42,7**	**51,3**	**50,9**	**25,0**	**24,5**	**24,6**	**259,7**

Source : SONACC.

53. Afin d'évaluer la pertinence des décisions qui ont été prises par la SONACC quant à l'utilisation des sommes obtenues du gouvernement, nous avons analysé distinctement chacune des sources de financement concernées, puisque les conditions relatives à l'affectation de ces revenus variaient selon leur nature.

Retour de la taxe sur le pari mutuel

54. La SONACC percevait des taxes sur les paris mutuels, qu'elle remettait aux gouvernements. Un montant équivalent à la taxe provinciale lui était par la suite retourné sous forme de soutien financier.

55. Durant les années visées par nos travaux, la société mère recevait 75 p. cent de cette somme, ce qui correspondait à la quasi-totalité de ses revenus, alors que les hippodromes se partageaient les 25 p. cent restants. Il est à noter que l'affectation des sommes encaissées à ce titre n'était assortie d'aucune condition.

56. En ce qui a trait à la société mère, elle a redistribué la majeure partie des fonds ainsi obtenus en accordant un soutien financier aux hippodromes et à l'industrie en général. Elle a aussi puisé à même ces revenus pour majorer les bourses liées aux programmes de courses, donner des primes aux éleveurs ou encore offrir des bourses lors d'évènements spéciaux.

Aide à la relance

57. Les versements effectués en tant qu'aide à la relance étaient de deux types. Ainsi, selon les circonstances, le gouvernement accordait soit un montant représentant le double de la commission relative aux ALV, soit un montant forfaitaire. Ces sommes ont toutes été allouées en vertu de décrets qui précisaient les fins auxquelles il fallait les employer ainsi que les conditions particulières à respecter (tableau 3).

58. Pour obtenir cette aide financière, la SONACC devait faire une demande en ce sens au MFQ en attestant le respect des conditions énoncées dans les décrets. Les fonds autorisés n'ont pas été complètement versés à la Société, notamment parce que des projets n'ont pas été réalisés, comme la relocalisation de l'Hippodrome de Québec, ou que les montants ont été réaffectés à d'autres fins, à la suite d'un nouveau décret.

Tableau 3
Aide gouvernementale autorisée en vertu de décrets

Décret	Date	Montant (en dollars)	Description
373-98	25 mars 1998	40 000 000	Piste de Montréal, majoration des bourses, projet spécial du Centre d'entraînement Des Chênes, évènements spéciaux
563-99	19 mai 1999	18 000 000	Relocalisation de l'Hippodrome de Québec (12 millions de dollars) et aide financière aux hippodromes de Québec et de Trois-Rivières
744-2000	15 juin 2000	600 000	Majoration des bourses de 300 000 dollars par année, pendant deux ans, à l'Hippodrome d'Aylmer
845-2000	28 juin 2000	13 900 000	Majoration des bourses pour 2000-2001
359-2001	30 mars 2001	18 400 000	Majoration des bourses pour 2001-2002
96-2002	6 février 2002	4 300 000	Majoration des bourses (3,3 millions de dollars) et aide financière à l'Hippodrome de Québec (1 million de dollars)
371-2002	27 mars 2002	12 375 000	Majoration des bourses d'avril à septembre 2002 (11,875 millions de dollars) et aide financière à l'Hippodrome de Québec (500 000 dollars)
1275-2002	30 octobre 2002	7 019 000	Majoration des bourses

Source : MFQ.

59. Au bout du compte, le gouvernement a versé 90,3 millions de dollars à la SONACC en guise d'aide à la relance. Les sommes reçues ont principalement servi à augmenter les bourses (60,9 millions), à investir dans les infrastructures de l'Hippodrome de Montréal (15,5 millions), à financer des évènements spéciaux et à soutenir le Circuit Québec (8,1 millions) ainsi qu'à soutenir financièrement l'Hippodrome de Québec (4,1 millions).

60. Nos travaux montrent que, en règle générale, ces sommes ont été obtenues et utilisées conformément aux conditions spécifiées dans les décrets, à l'exception d'un montant de 1,5 million de dollars ayant servi à couvrir notamment des honoraires facturés par des consultants. Même si le décret numéro 1275-2002 prévoyait que l'aide autorisée devait servir à majorer les bourses, le MFQ a néanmoins versé cette somme.

61. Par ailleurs, le décret numéro 373-98 autorisait des crédits budgétaires pouvant atteindre 25 millions de dollars pour couvrir les débours relatifs au redéploiement de l'Hippodrome de Montréal. La SONACC a donc engagé à ce propos des dépenses de 19,6 millions. À ce jour, elle a obtenu du MFQ des remboursements totalisant 13,5 millions, de sorte qu'il lui reste 6,1 millions à recevoir.

62. La dette de la SONACC concernant ce dossier se monte pourtant à près de 10 millions de dollars et elle est cautionnée par le gouvernement. Cette somme est supérieure à celle que celui-ci lui doit encore. La différence s'explique, en bonne partie, par le fait que le SONACC a affecté des fonds versés par le gouvernement, soit 2,7 millions, à des fins autres que le remboursement de son emprunt. Les dirigeants n'ont pas été en mesure de nous fournir de justification quant à l'utilisation de cette somme, qui a probablement servi à supporter des frais d'exploitation.

63. Enfin, jusqu'en janvier 2003, le MFQ a versé à la SONACC des sommes totalisant près de 2 millions de dollars pour couvrir les frais d'intérêts liés à la dette. Après cette date, aucun versement n'a été effectué à cet égard. La Société compte ainsi recevoir 1,6 million de dollars additionnel.

Commission de base sur les appareils de loterie vidéo

64. La SONACC gérait 430 ALV répartis dans les quatre hippodromes : 200 à Montréal, 100 à Québec, 65 à Trois-Rivières et 65 à Aylmer. Comme tout autre exploitant, elle obtenait de Loto-Québec une commission de base correspondant à 22 p. cent[3] des revenus générés par ses appareils ; en contrepartie, elle devait supporter les frais d'exploitation y afférents. La Société n'est toutefois pas en mesure de déterminer toutes les sommes qu'elle-même et ses filiales ont engagées à cet effet.

65. Nous considérons que le fait pour la SONACC de pouvoir exploiter une telle quantité d'ALV constituait un privilège accordé par le législateur, puisque la réglementation[4] limite à cinq le nombre d'appareils autorisés par licence d'exploitant de site. La *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*[5] renferme d'ailleurs un article pour que les titulaires d'une licence d'exploitant de site qui sont aussi titulaires d'une licence de pistes de courses de chevaux puissent détenir plus d'appareils. Le nombre permis est fixé par décret.

66. Nos travaux indiquent que les commissions touchées par la Société ont servi à couvrir les débours découlant de ses activités et de celles de ses filiales, notamment les frais d'exploitation ayant trait aux ALV. Ces commissions n'étaient assorties d'aucune condition particulière concernant leur utilisation.

3. Cette commission a été de 30 p. cent jusqu'au 1er mai 2001, puis de 26 p. cent jusqu'au 16 novembre 2003.
4. Il s'agit de l'article 29 des *Règles sur les appareils de loterie vidéo* (R.Q. c. L-6, r.2.01) : « Au plus cinq appareils de loterie vidéo peuvent être autorisés dans un établissement où est exploitée une licence d'exploitant de site. »
5. Il s'agit de l'article 20.1.1 de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* (L.R.Q., c. L-6).

Bourses et investissements dans les infrastructures

67. Il revient à la SONACC de décider de l'affectation des fonds dont elle dispose, sauf ceux auxquels s'appliquent des décrets gouvernementaux fixant des conditions précises à cet égard. Pour ce qui est de la période visée par nos travaux, elle les a affectés prioritairement aux bourses.

68. De fait, la Société a versé 181,1 millions de dollars en bourses entre 1999 et 2005. De cette somme, comme nous l'avons mentionné précédemment, 60,9 millions ont servi à leur majoration, conformément aux décrets.

69. Quant aux investissements dans les infrastructures, la SONACC y a consacré en tout 32,2 millions de dollars durant la période visée par nos travaux. Près de 30 millions se rapportaient à l'Hippodrome de Montréal, dont 19,6 millions ont été dépensés conformément au décret numéro 373-98. Ces investissements concernaient principalement l'agrandissement de la piste de courses ainsi que l'acquisition d'un écran géant. Pour les autres hippodromes, les investissements ont été plus modestes. Ainsi, de 1999 à 2005, 1,9 million de dollars a été affecté aux installations de Québec, 0,6 million à celles de Trois-Rivières et, de 2002 à 2005, 0,3 million à celles d'Aylmer. Le tableau 4 présente la répartition de ces sommes.

Tableau 4
Bourses et investissements dans les infrastructures (en millions de dollars)

	Exercice terminé le 31 décembre							Total
	1999 (9 mois)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Bourses versées	19,2	31,0	40,7	39,2	19,4	15,9	15,7	**181,1**
Immobilisations	21,1*	3,8	3,4	1,8	0,7	0,8	0,6	**32,2**

* Ce montant inclut l'ensemble des sommes investies durant l'exercice. Les données fournies par la Société ne permettent pas de départager les dépenses effectuées avant ou après le 1er septembre, date de sa création.

Source : SONACC.

70. En plus des montants figurant dans le tableau 4, la SONACC a déboursé 4,5 millions de dollars pour acquérir, en 2002, la totalité des actions de l'Hippodrome d'Aylmer.

Gestion des affaires de la Société et de ses filiales

71. Afin d'examiner les affaires de la SONACC et de ses filiales pour nous assurer qu'elles avaient fait l'objet d'une saine gestion, nous avons analysé leurs principaux documents financiers et fait la revue des dossiers des vérificateurs externes pour les exercices 1999 à 2004.

72. De façon générale, les activités de la Société se déroulent dans un environnement dont les caractéristiques assurent la validation des principaux revenus – pari mutuel et ALV – par des sources externes. Les bourses sont, quant à elles, annoncées publiquement avant les courses. Nous n'avons d'ailleurs aucune lacune à signaler sur ces aspects.

73. Il convient de souligner que la diminution marquée de l'aide gouvernementale, au début de 2003, a amené l'entité à effectuer des changements dans la gestion de ses activités. Quelques-uns des dirigeants ont quitté l'organisation à cette époque. Parmi ces changements, nous avons retenu les suivants : baisse de la rémunération des administrateurs ainsi que des frais de représentation et de déplacement ; réduction notable de la valeur des bourses ; suppression de postes ; diminution des frais de publicité et de promotion de même que des dépenses relatives aux évènements majeurs. Ainsi, de 2002 à 2003, le montant total des bourses versées est passé de 39 à 19 millions de dollars ; en ce qui concerne les frais d'exploitation, les frais d'administration et les frais financiers, ils ont chuté de près de 8 millions.

74. Les systèmes comptables de la Société et la classification des documents rendent difficile l'obtention d'information de gestion. Il est donc ardu de recenser, au prix d'un effort raisonnable, l'ensemble des éléments qui composent plusieurs postes de dépenses. Par exemple, nous avons peu de données permettant d'établir qui a bénéficié des « gratuités repas » offertes dans les restaurants d'un hippodrome depuis 1999, même si l'on a inscrit plus de 1,1 million de dollars à ce titre. Nos travaux font cependant ressortir que des employés et des dirigeants ont profité de cet avantage. Pour la période couverte par notre vérification, près de 15 millions de dollars ont également été portés aux livres en tant que dépenses sous la rubrique « autres ».

75. Les difficultés que nous avons cernées touchent plus particulièrement la rémunération ainsi que les dépenses remboursées aux dirigeants et aux administrateurs.

76. Par ailleurs, tout au long des exercices visés par nos travaux, la reddition de comptes de la SONACC a été problématique. À plusieurs reprises, nous lui avons formulé des commentaires quant au délai de transmission de ses états financiers pour leur dépôt à l'Assemblée nationale. De surcroît, la SONACC a cessé de produire son rapport annuel de gestion à compter de 2003. Elle a toutefois continué de fournir au ministre des Finances des états financiers. Les derniers qu'il a reçus dataient du 31 décembre 2004.

Politiques de gestion

77. Pour que sa gestion soit adéquate, une organisation doit se doter de politiques permettant d'encadrer ses activités, et ce, sur tous les plans. Ces politiques déterminent la marche à suivre et fixent des balises, notamment en matière de rémunération ainsi que de frais de déplacement et de représentation.

78. La SONACC s'est effectivement dotée de règles de gestion portant sur divers aspects, comme la rémunération des administrateurs, l'indemnité de départ accordée aux dirigeants ainsi que les sommes prévues pour l'utilisation d'une voiture de fonction.

79. Toutefois, les politiques, procédures et directives en vigueur s'avéraient incomplètes : elles ne recouvraient pas tous les sujets pertinents, comme les salaires, les bonis et les augmentations accordés aux dirigeants de même que le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation engagés par les dirigeants et les administrateurs. Cette situation a rendu le contrôle beaucoup plus difficile et a ouvert la porte à des pratiques inappropriées.

80. Nous avons d'ailleurs relevé quelques façons de faire discutables, voire inacceptables. La rémunération de certains dirigeants ou administrateurs et les avantages qui leur ont été conférés nous préoccupent plus spécialement. Compte tenu de l'importance des fonds publics utilisés par la SONACC pour maintenir ses activités et des difficultés qu'elle a éprouvées sur le plan financier, la manière d'agir de ses décideurs a été pour le moins étonnante.

Rémunération et avantages concernant les dirigeants

81. Nos travaux indiquent que, pour certains dirigeants, le salaire à l'embauche, le boni annuel pouvant être versé et, parfois, les objectifs à atteindre pour y avoir droit ont été formellement spécifiés dans leur contrat de travail. Pour les autres, aucune mesure n'a été prise afin de déterminer à l'avance les paramètres ayant trait au salaire, à la progression salariale et au boni. En l'absence de règles claires à cet égard, les décisions étaient prises par le CA, le président de la Société ou par le vice-président exécutif.

82. Précisons que nous avons analysé les dossiers de 11 dirigeants qui ont été en poste au cours de la période visée ; 4 d'entre eux avaient signé un contrat de travail. De façon générale, aucun rapport d'évaluation quant à la performance de ces personnes n'appuyait les augmentations salariales et les bonis qui leur ont été accordés. Au surplus, la SONACC n'a pas été en mesure de retracer 4 dossiers relatifs à ses dirigeants alors que d'autres étaient incomplets.

83. Nous avons constaté que des dirigeants ont bénéficié de hausses de rémunération substantielles tout en assumant les mêmes fonctions. Ainsi, six d'entre eux ont reçu, à un moment donné, une augmentation variant entre 20 et 30 p. cent de leur salaire annuel. L'exemple suivant est éloquent : une personne a vu son salaire de base monter de 90 000 à 120 000 dollars après un an de service avec un ajustement rétroactif (cinq mois) ; le boni annuel qu'elle pouvait toucher, soit 10 000 dollars, a également été majoré, pour s'établir à 15 p. cent de son nouveau salaire. Le tout a été autorisé par le CA.

84. La situation est similaire au chapitre des bonis. En effet, à plusieurs reprises, des sommes de 10 000 à 30 000 dollars ont été versées à ce titre à des dirigeants sans qu'un rapport d'évaluation vienne attester leur performance. Ces bonis pouvaient représenter, pour quelques-uns, jusqu'à 30 p. cent de leur rémunération annuelle. Dans un cas, le CA a décidé d'accorder à un dirigeant un boni de 20 000 dollars même s'il n'était pas satisfait de son rendement.

85. D'autre part, plusieurs dirigeants ont eu droit à une allocation pour l'utilisation d'une automobile. Pour cinq d'entre eux, cette allocation était généreuse : de 17 000 à 22 000 dollars annuellement, pour les années concernées.

Honoraires versés à d'anciens dirigeants

86. Toujours au sujet de la rémunération, nos travaux révèlent que des débours effectués par la Société à l'égard d'anciens dirigeants allaient à l'encontre des principes de saine gestion.

87. Le cas suivant permet d'illustrer notre propos. D'abord, lorsqu'elle a mis fin au lien d'emploi de l'un de ses dirigeants (dont le salaire annuel avoisinait les 100 000 dollars), la SONACC lui a versé 82 500 dollars en guise d'indemnité de départ et l'a aussitôt recruté à titre de consultant. Ensuite, dans les 24 mois qui ont suivi, cette personne a reçu des honoraires totalisant plus de 350 000 dollars pour effectuer des travaux reliés à ses anciennes fonctions, dont 7 500 dollars renvoyaient à des « honoraires de disponibilité ».

88. Par ailleurs, en parcourant les procès-verbaux, nous avons noté que le CA a décidé d'attribuer une indemnité de départ à un dirigeant faisant l'objet d'un prêt de service, puisqu'il travaillait pour une entité du secteur public québécois. Cependant, comme cette personne faisait toujours partie de l'effectif du gouvernement, elle ne pouvait recevoir une telle indemnité. Lorsque ce dirigeant a pris sa retraite du gouvernement, son indemnité lui a été payée par l'intermédiaire d'un contrat de consultation d'un an, dont la valeur se chiffrait à plus de 60 000 dollars, à raison de 5 260 dollars par mois pour un maximum de 20 heures de travail, ce qui correspondait à un taux horaire minimal de 263 dollars. Qui plus est, les factures produites à cet égard – qui devaient, selon le contrat, être détaillées – ne précisaient pas le travail effectué ni le nombre d'heures travaillées, seule la mention « honoraires de consultation » y apparaissant.

Prime spéciale d'appréciation

89. En juin 2006, soit peu de temps avant la signature de la convention de vente d'actifs officialisant le transfert des hippodromes, le CA a, par résolution, converti l'indemnité de départ à laquelle avaient droit trois dirigeants en prime d'appréciation payable immédiatement. Il était précisé dans le libellé de cette résolution que les bénéficiaires n'auraient pas à rembourser la prime en question dans l'éventualité d'une démission, d'un décès ou de quelque forme de départ, volontaire ou non. Toutefois, dans le cas où la SONACC cesserait ses activités ou déciderait de mettre fin au lien d'emploi, cette prime serait déduite du montant de l'indemnité de départ à laquelle ils auraient droit.

90. Au total, 260 371 dollars ont été versés à ces dirigeants, qui ont touché respectivement 148 485, 86 680 et 25 206 dollars. Les personnes visées ont quitté la SONACC entre juin et novembre 2006.

91. En ce qui a trait au montant de 148 485 dollars reçu par un des dirigeants, nous considérons qu'il a été surévalué de 7 200 dollars en raison d'une estimation erronée de ses jours de vacances. Au surplus, lorsque cette personne a quitté la Société, une somme de près de 18 500 dollars lui a été indûment versée à cause d'une erreur concernant les jours de vacances accumulés à lui payer.

92. Cette situation s'explique par le fait que les contrôles relatifs au suivi des vacances accumulées pour les dirigeants étaient insuffisants. Pour certains, il a été difficile de valider le solde des vacances figurant dans leur banque ; pour d'autres, elles ne s'accumulaient pas toujours au rythme prévu par leur contrat de travail. Signalons que les vacances annuelles étaient entièrement attribuées dès le début de l'année.

Frais de déplacement et de représentation

93. Les contrats de travail de certains dirigeants contenaient une clause stipulant que le remboursement des frais de déplacement et de représentation devait se faire en veillant au respect de la directive du Conseil du trésor en la matière. Cette directive, qui vise les cadres supérieurs et le personnel de direction, prévoit que « les frais de repas supportés lors d'un déplacement à l'intérieur du Québec sont remboursés selon les frais réels (raisonnables), sur présentation de pièces justificatives et sur autorisation du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme ou de la personne qu'il désigne ; à défaut d'une telle autorisation ou des pièces justificatives, le remboursement est effectué selon les taux prévus à la directive 5-74 ». Pour les autres dirigeants, aucune politique n'encadrait le remboursement des frais de cet ordre qu'ils engageaient dans le cadre de leurs fonctions.

94. À cet égard, nous avons examiné les remboursements effectués par la SONACC concernant des dépenses rattachées à 14 dirigeants.

95. Nos travaux font ressortir que les demandes étaient, la plupart du temps, accompagnées de pièces justificatives. Cependant, les explications fournies ne suffisaient pas toujours à établir le lien avec les activités de la Société ; il manquait, entre autres, le nom des invités et l'organisation qu'ils représentaient ainsi que la raison de l'activité. Par ailleurs, à plusieurs reprises, aucun supérieur n'a autorisé la demande de remboursement.

96. Nous avons ventilé l'ensemble des débours analysés en trois catégories. La première, appelée « frais justifiés », recouvre ceux que nous avons jugés nécessaires, eu égard notamment à la nature de l'activité, et suffisamment documentés. Sous la rubrique des « frais injustifiés », nous avons regroupé des dépenses qui n'auraient pas dû être remboursées, puisque nous considérons qu'elles ont été engagées à des fins personnelles, par exemple des repas pris avec d'autres dirigeants de la Société sans justification. Le troisième bloc renvoie aux « frais insuffisamment motivés », c'est-à-dire les dépenses pour lesquelles l'information obtenue ne permet pas de déterminer si elles ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants. Sont aussi incluses dans cette catégorie les dépenses pour lesquelles aucune pièce justificative ou preuve de paiement n'a été produite.

97. Le tableau 5 présente le résultat de notre analyse concernant les frais remboursés par la SONACC et ses filiales à 14 dirigeants.

Tableau 5
Frais remboursés à 14 dirigeants de 1999 à 2005 (en dollars)

	Frais justifiés	Frais injustifiés	Frais insuffisamment motivés	Total
Repas	65 059	39 273	53 025	**157 357**
Déplacement	170 032	39 920	66 101	**276 053**
Hébergement	77 021	2 867	13 382	**93 270**
Autres dépenses	81 866	14 790	48 289	**144 945**
Avances	–	–	66 978	**66 978**
Total	**393 978**	**96 850**	**247 775**	**738 603**
	53 %	**13 %**	**34 %**	

98. Des demandes concernant des débours se montant à près de 395 000 dollars (incluant 158 000 dollars de frais considérés comme justifiés) n'ont jamais été approuvées par un supérieur, même si pour deux dirigeants, le paiement était souvent effectué sur présentation d'un relevé de carte de crédit, sans plus d'explications.

99. Un cas a particulièrement attiré notre attention. Au cours des 28 mois où il a été à l'emploi de la SONACC, un dirigeant s'est fait verser 153 000 dollars à titre d'avances ou de remboursements de frais de déplacement et de représentation. Sur l'ensemble des dépenses remboursées, 93 000 dollars se rapportent à des frais injustifiés ou insuffisamment motivés. Parmi les frais insuffisamment motivés, notons la location d'un avion pour un déplacement aux États-Unis, au coût de 12 000 dollars. De plus, la SONACC n'a pu nous fournir de preuve que le solde des avances, qui se chiffrait à 22 000 dollars lors de son départ de la Société, avait effectivement été remboursé.

Respect des règles fiscales

100. Dans le cours de ses activités, la Société doit bien entendu se conformer aux règles fiscales. Elle doit notamment s'assurer que les avantages imposables, comme l'allocation pour l'utilisation d'une automobile, sont déclarés et que les retenues à la source sont effectuées puis acheminées aux autorités compétentes.

101. Or, nous avons relevé des situations où la SONACC a contrevenu à la réglementation en matière d'impôt.

102. Par exemple, elle a versé 37 000 dollars à un dirigeant, à titre de boni et d'indemnité de départ, sans faire les retenues à la source requises ni inscrire ce montant sur les formulaires servant à préparer sa déclaration de revenus.

103. La Société a également payé à l'un de ses dirigeants, pendant 28 mois, les débours (20 000 dollars) ayant trait au déplacement entre son domicile et le bureau sans qu'aucun avantage imposable ne soit consigné. Un autre a fait supporter par la Société, pendant près de trois ans, des dépenses (essence et entretien) relatives à son véhicule automobile. La somme de 22 000 dollars qui lui a été versée n'a pas été prise en compte au moment de déterminer l'avantage imposable y afférent.

104. Enfin, dans un hippodrome, on avait comme pratique de rémunérer des employés occasionnels en espèces, sans produire de formulaires fiscaux ou prélever de retenues à la source. Pour chacune des deux années ayant fait l'objet de notre analyse, les paiements effectués de cette façon se sont montés à plus de 30 000 dollars.

Rémunération des administrateurs

105. La SONACC est constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (c. C-38). Conformément à cette loi, son CA a adopté, le 8 octobre 1999, une résolution afin de rétribuer ses membres pour l'exercice de leur fonction. Les documents de nomination approuvés par le ministre des Finances à l'égard des membres du CA ne font état d'aucun barème ou mécanisme de rémunération ni d'interdiction à ce chapitre.

106. Le 28 mai 2001, une résolution est venue fixer la rémunération du président. Par la suite, soit le 18 juin 2003, une nouvelle résolution révisait à la baisse la rémunération des membres du CA. Le tableau 6 en présente les modalités.

Tableau 6
Rémunération des membres du conseil d'administration (en dollars)

	Octobre 1999	Mai 2001		Juin 2003	
	Membres	Président*	Membres	Président**	Membres
Jeton de présence	300	600	300	300	150
Rémunération de base (trimestrielle)	1 000	4 000	1 000	4 000	1 000
Allocation mensuelle de dépenses (aucune pièce justificative exigée)	s.o.	1 000	s.o.	1 000	s.o.

* La rémunération du président a été accordée, pour la période de mai 2001 à septembre 2003, à un membre qui occupait également la fonction de président et chef de direction de la Société. Un autre membre assumait la fonction de président du CA.

** À compter d'août 2004, le président a conservé sa rémunération d'administrateur au lieu d'obtenir celle de président.

107. Même si la SONACC pouvait légalement rétribuer les membres de son CA, le gouvernement n'était pas favorable à l'idée d'accorder une rémunération aux administrateurs publics à temps partiel ou d'autoriser une telle pratique. D'ailleurs, ce n'est qu'en 2006 qu'un décret a permis à six importantes sociétés d'État de rémunérer leurs administrateurs.

108. Les membres du CA de la SONACC pouvaient également se faire rembourser les frais de déplacement et de représentation qu'ils engageaient pour s'acquitter de leur tâche ; aucune politique n'encadrait cette pratique.

109. Les sommes obtenues à ce chapitre ont été variables selon les administrateurs ; l'un d'entre eux (M. Richard Berthiaume) a renoncé à toute rémunération et n'a réclamé aucun remboursement concernant des frais de déplacement ou de représentation ; un autre (M. Gilles Blondeau) a renoncé aussi à sa rémunération ; enfin, trois administrateurs (MM. Raymond Lemay, Gilles Dubreuil et Jean Richard) n'ont produit aucune demande pour que leurs frais (déplacement ou représentation) soient supportés par la Société. Le tableau 7 présente l'ensemble des sommes versées aux administrateurs de la SONACC pendant la période visée par nos travaux.

Tableau 7
Sommes versées aux administrateurs (en dollars)

	Rémunération	Remboursement de frais (déplacement, représentation ou autres frais)	Total	Nombre d'administrateurs en poste (au 31 décembre)
1999 (4 mois)	8 200	33 773	41 973	9
2000	45 900	72 399	118 299	9
2001	86 467	80 609	167 076	9
2002	116 500	74 095	190 595	9
2003	102 627	53 459	156 086	7
2004	52 500	21 207	73 707	6
2005	18 100	1 283	19 383	5
2006 (6 mois)	13 800	131	13 931	5
Total	**444 094**	**336 956***	**781 050**	

* Cette somme inclut 81 600 dollars pour la location, pendant près de quatre ans, d'un appartement de fonction à Montréal destiné au président et chef de direction de la Société, qui était également l'un de ses administrateurs.

110. Nous avons examiné les demandes soumises par les administrateurs ainsi que les motifs pouvant donner lieu à l'attribution d'une rémunération ou au remboursement des frais engagés par ceux-ci. Nos travaux font ressortir certaines pratiques discutables à ce propos.

111. Ainsi, des remboursements totalisant 36 000 dollars ont été accordés à des administrateurs à titre de frais de représentation pour des repas pris alors qu'ils étaient seuls, avec d'autres membres du CA ou avec des dirigeants de la Société, et ce, même si aucune justification n'était consignée dans les demandes visées.

112. Par ailleurs, un des administrateurs a obtenu 42 750 dollars en guise de jetons de présence pour des activités de représentation, telles que des tournois de golf, des repas d'affaires et des évènements organisés par la SONACC.

113. Enfin, un montant de 20 000 dollars a été versé, à titre de jetons de présence ou de remboursements de frais de déplacement, à quelques administrateurs pour des réunions ou des évènements particuliers. Or, nous n'avons retracé aucun document démontrant que ces activités ont eu lieu.

114. Force est de conclure que, tout comme pour les dirigeants, il y a eu un manque de rigueur quant aux sommes versées aux administrateurs, notamment à l'égard des frais de représentation.

Processus de privatisation des hippodromes

115. En juin 2005, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un comité indépendant, responsable de procéder à un appel public de propositions en vue de privatiser la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club. Il décidait alors de confier à un promoteur privé la relance de l'industrie des courses de chevaux, en déclin depuis plusieurs années. Le mandat de ce comité consistait notamment à mettre en œuvre un processus public et transparent d'appel de propositions de même qu'à évaluer les projets soumis.

116. À la fin de ce processus de sélection, le comité devait recommander le proposant le plus susceptible de faire évoluer positivement l'industrie à long terme pour en assurer la pérennité.

117. Le MFQ, en s'inspirant de la décision ministérielle, a déterminé des paramètres jugés impératifs. Le comité, en plus de tenir compte des incidences possibles sur l'avenir des circuits régionaux, devait les intégrer dans l'appel de propositions. Voici ces paramètres, tels qu'ils sont énoncés dans la documentation que nous avons consultée :

- Obligation pour le proposant de s'engager à maintenir en opération, pour une période minimale de trois ans[6], l'ensemble des quatre hippodromes ;
- Garantir un montant annuel de bourses permettant de maintenir des activités d'élevage au Québec pendant une période minimale de cinq ans ;
- Nécessité de prévoir des pénalités en cas de non-respect par le proposant des engagements pris en matière de bourses pour la période de cinq ans ainsi qu'en matière d'investissement ;
- Limite de 1 900 appareils de loterie vidéo devant être localisés dans des salons de jeux associés aux hippodromes et pour lesquels un montant de 22 p. cent des revenus serait versé au proposant retenu.

118. Le ministre des Finances a désigné deux membres de ce comité pour assurer la transparence et l'objectivité du processus de sélection. Il a demandé à la SONACC et à une autre société d'État, qui était partie prenante dans la transaction, de choisir chacune un autre membre. Ainsi, deux personnes provenaient du secteur privé et n'avaient aucun intérêt dans l'industrie des courses de chevaux. Précisons que la SONACC a désigné le président de son CA alors que la société d'État a désigné l'un de ses dirigeants, compte tenu de ses fonctions et de sa connaissance du secteur. Le MFQ a également délégué au groupe un observateur. De plus, un expert-conseil a été chargé de coordonner l'ensemble du processus et de procéder à l'analyse financière des propositions reçues. Enfin, le comité s'est adjoint un conseiller juridique, qui l'a accompagné tout au long de ses travaux.

119. Le 13 août 2005, le comité rendait publics les documents d'appel de propositions pour renseigner les acquéreurs potentiels sur la nature de la transaction et leur faire connaître les éléments à prendre en considération dans l'élaboration de leur offre. Il y précisait également les paramètres essentiels qu'il fallait retrouver dans les propositions afin que le comité puisse en faire une analyse comparative, et ce, dans l'objectif d'une démarche transparente et équitable.

6. Dans l'appel de propositions, cette période minimale est passée de trois à cinq ans.

120. Cette étape était la première de celles prévues dans le cadre du processus mis en branle par le comité indépendant. Le tableau 8 indique ces étapes ainsi que les échéances qui y étaient associées.

Tableau 8
Étapes du processus de privatisation

	Échéance
Publication de l'appel de propositions	13 août 2005
Confirmation écrite par les acquéreurs potentiels de leur intérêt	2 septembre 2005
Séance d'information pour les acquéreurs potentiels	14 septembre 2005
Période de vérification diligente	15 septembre au 7 octobre 2005
Dépôt des propositions	13 octobre 2005
Rapport du comité indépendant	11 novembre 2005
Mise en place du comité de négociation	14 novembre 2005
Rapport du comité de négociation – entente de principe	28 novembre 2005
Approbation de l'entente de principe par le Conseil des ministres	14 décembre 2005
Signature de la convention de vente d'actifs	17 août 2006
Approbation par le Conseil des ministres de décrets découlant de la convention de vente	3 novembre 2006

Conformité du processus

121. Nous voulions nous assurer que le processus chapeauté par le comité indépendant s'est déroulé conformément aux paramètres définis par le gouvernement et selon les étapes que le comité s'était données. Nous voulions également vérifier si les instructions et les directives publiées dans la documentation relative à l'appel de propositions ont été respectées durant tout le processus.

122. Il est à noter que le processus en cause n'était pas soumis aux règles gouvernementales généralement applicables en matière d'appel d'offres, puisqu'il s'agissait d'une vente et non d'une transaction visant l'acquisition de biens et services. Cela dit, le gouvernement a décidé de recourir à un appel public de propositions par souci de transparence.

123. Le processus comportait quelques particularités ; il prévoyait notamment deux phases distinctes pour mener au choix final de l'acheteur. Dans un premier temps, le comité devait, après avoir évalué les diverses propositions reçues, sélectionner le ou les meilleurs proposants avec qui entreprendre des négociations. Dans un deuxième temps, une période de négociations était prévue, avec un ou plusieurs proposants, en vue de conclure une entente de principe donnant lieu au transfert de la gestion des hippodromes.

124. Ces négociations devaient toutefois se tenir à un moment bien précis du processus. En fait, aucune modification ne pouvait être apportée aux propositions avant le dépôt du rapport préliminaire du comité indépendant, qui a eu lieu le 11 novembre 2005.

125. Nos travaux indiquent que le contenu des documents d'appel de propositions a satisfait aux paramètres définis par le gouvernement et que, pour l'essentiel, le processus s'est déroulé suivant ce qui avait été prévu, toutes les étapes requises ainsi que leur date butoir ayant été respectées, de même que les instructions et les directives publiées dans l'appel de propositions.

Saine gestion du processus

126. Bien que le processus de privatisation ait été conforme aux paramètres gouvernementaux et aux exigences présentés dans les documents relatifs à l'appel de propositions, nous en avons analysé les différentes étapes pour établir dans quelle mesure elles avaient fait l'objet d'une saine gestion. Nous voulions nous assurer que le comité avait agi avec indépendance et transparence et que les proposants avaient été traités de façon équitable.

127. Nos travaux nous amènent à conclure que le processus de privatisation comportait des lacunes quant aux principes de saine gestion. En effet, à certaines étapes, nous avons constaté des manquements allant à l'encontre des principes de transparence et d'indépendance.

Appel de propositions

128. Des actions du comité s'inscrivaient dans un objectif de transparence. Ainsi, les critères d'évaluation ont été adoptés avant l'analyse des propositions et des procédures ont été élaborées pour que chaque acquéreur potentiel reçoive la même information. Pour ce faire, une salle affectée à la vérification diligente, qui contenait l'ensemble des documents à consulter, a été mise à la disposition des intéressés. Toute demande d'information additionnelle devait être faite par écrit et les réponses étaient envoyées à tous les promoteurs.

129. Par ailleurs, afin de garantir la transparence d'un processus d'appel de propositions, une pratique courante consiste à transmettre aux proposants éventuels la liste des critères d'évaluation que l'on compte appliquer et souvent, quand la transaction concerne le gouvernement, les pointages qui y sont associés.

130. La lecture des documents à l'origine du processus de privatisation de même que du premier projet d'appel de propositions a fait ressortir que cette pratique avait été examinée tant par le gouvernement que par le comité. Toutefois, même si la transmission de ces critères aux proposants aurait favorisé la transparence, le comité a choisi de ne pas procéder ainsi.

Analyse des propositions

131. L'appel de propositions définissait le cadre de référence qui serait appliqué pour effectuer l'analyse des offres. Sur la base des exigences formulées aux intéressés, le comité devait pouvoir sélectionner le ou les proposants avec qui il entamerait les négociations.

132. Pour ce faire, le comité a élaboré une grille d'évaluation comportant cinq critères auxquels une note maximale était rattachée. De plus, chaque catégorie de critères a été subdivisée en sous-critères ; le comité n'a pu nous fournir la pondération qui leur aurait été attribuée.

133. En date du 13 octobre 2005, cinq promoteurs avaient soumis des propositions au comité. Quatre dossiers ont fait l'objet d'une évaluation tandis qu'un autre a été rejeté parce qu'on a jugé que cette proposition n'était pas conforme aux exigences fixées.

134. Les membres du comité nous ont mentionné qu'ils avaient évalué les propositions de la manière suivante : ils ont d'abord formulé et mis en commun tous leurs commentaires, puis donné une note globale pour chaque sous-critère, sur la base de ces discussions.

135. Toutefois, le comité n'a produit aucun document officiel pour justifier le pointage accordé à chacune des propositions et appuyer ses conclusions ; seule la note finale par critère, consignée dans les procès-verbaux, fait foi de l'évaluation des propositions. Nous avons retracé un document qui présentait les pointages finaux ainsi que des informations relatives à chacun des proposants. Ces informations étaient parfois incomplètes, voire contradictoires. Selon le comité, il s'agissait uniquement d'un document de travail préparé par le coordonnateur et, par conséquent, il n'a pu être utilisé aux fins de notre vérification.

136. Faute de documentation, il nous a été impossible d'apprécier la qualité de l'évaluation des propositions, ce qui ne répond pas au principe de transparence.

137. Par ailleurs, les analyses qui ont été préparées afin d'aider le comité à mener à bien ses travaux d'évaluation soulèvent des questions en matière de suffisance et de pertinence. Même si les propositions contenaient de nombreuses données financières ainsi que des formules complexes de progression concernant la valeur des bourses, l'évaluation a reposé sur une analyse financière sommaire, particulièrement à l'égard des bourses. En effet, une analyse a comparé le montant des bourses annoncées sans égard aux différentes hypothèses apparaissant dans les propositions, ce qui diminue la pertinence de cet exercice. Au surplus, une autre analyse ayant trait à la progression des bourses ne portait pas sur l'ensemble des offres, mais uniquement sur deux d'entre elles.

Indépendance du comité

138. Une des premières actions du comité indépendant a consisté à se doter d'un code d'éthique. Les règles qui y sont énoncées constituaient des exigences que tous les membres étaient tenus de respecter. Leur but était d'encadrer la conduite de ceux-ci, principalement au regard des relations et des communications avec d'éventuels proposants ; l'équité et la transparence du comité en dépendaient. Le code spécifiait notamment que chacun était responsable d'assurer l'absence de conflit entre son intérêt personnel et ses fonctions au sein du comité. Le cas échéant, le membre concerné était tenu de communiquer par écrit au président du comité, ou de demander que soient consignées au procès-verbal de la prochaine réunion, la nature et l'importance de son intérêt.

139. En pareilles circonstances, le président du comité était responsable de déterminer la ligne de conduite à suivre pour respecter les principes directeurs énoncés dans le code d'éthique. De plus, les membres devaient agir selon le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, puisque le comité était un organisme du gouvernement. Ce règlement spécifie notamment qu'une personne doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les obligations de ses fonctions.

140. Dès le début du processus de privatisation, il a été convenu que les membres du comité contacteraient des promoteurs potentiels afin de solliciter le plus grand nombre possible de propositions. Le 24 août 2005, un membre a déclaré aux autres qu'un des promoteurs qu'il joindrait était une connaissance personnelle. Il a alors affirmé n'avoir aucun lien financier avec la personne concernée ou ses compagnies. Conformément au code d'éthique du comité, cette déclaration a été inscrite au procès-verbal.

141. Le 17 octobre 2005, soit peu de temps après le dépôt des propositions, la même personne a fait une nouvelle déclaration d'intérêt, cette fois adressée à son employeur. Elle y mentionnait son lien d'amitié avec ce promoteur et faisait état d'une mesure de sauvegarde « de façon à éviter toute fausse perception chez toutes les instances impliquées dans ce dossier ». La mesure en question consistait à se faire assister d'un collègue pour analyser les propositions. Ce collègue nous a confirmé qu'il avait examiné plus spécifiquement la proposition d'AHQ. Toutefois, les procès-verbaux n'indiquent pas que cette mesure a été communiquée au président du comité. Ce collègue n'a pas participé aux réunions pendant lesquelles le comité a évalué les propositions.

142. Avec l'accord du président, le membre concerné a continué de participer aux travaux du comité. Tous les membres nous ont affirmé que, pour chaque proposition, il y avait eu peu d'écart entre le pointage attribué par chacun et qu'ils avaient été unanimes quant au choix final du proposant. De plus, le membre concerné se serait abstenu de contribuer au pointage de celui-ci et il se serait toujours exprimé en dernier pour les autres propositions. Nous n'avons retracé aucune mention de cette abstention dans les procès-verbaux du comité. Au bout du compte, c'est la proposition du promoteur visé par la déclaration d'intérêt qui a été retenue.

143. Dans ces circonstances, le fait pour le membre en question de continuer à participer aux travaux du comité allait à l'encontre du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* ainsi que du code d'éthique de la société qu'il représentait. À notre avis, cette situation aurait dû être évitée afin de préserver l'indépendance du comité.

Négociations avec le proposant retenu

144. L'appel de propositions indiquait la possibilité qu'il y ait des négociations avec un ou plusieurs proposants. Celles-ci devaient se tenir au terme de l'évaluation des dossiers, soit après le dépôt du rapport du comité indépendant (datant du 11 novembre 2005).

145. Les négociations ont mené à une proposition modifiée, qui contenait de nouvelles obligations de part et d'autre. Une lettre d'engagement signée le 28 novembre 2005 est venue concrétiser cette entente de principe entre les parties, avec l'accord de la SONACC. Les négociations se sont toutefois poursuivies jusqu'au 17 août 2006, date de la signature de la convention de vente. Des décrets découlant de cette convention ont été entérinés par le Conseil des ministres le 3 novembre suivant.

146. Le tableau 9 résume les principaux éléments qui ont été négociés entre les parties ainsi que leurs répercussions financières, lorsqu'il était possible de les calculer. Ces éléments ont été recensés à partir de la convention de vente signée le 17 août 2006.

Tableau 9
Synthèse des principaux éléments négociés entre les parties

Élément	Explication	Impact (en dollars)
Concessions accordées à AHQ		
Taxe sur le pari mutuel	Un retour de la taxe sur le pari mutuel est maintenu pour une période de cinq ans.	38 400 000
Prix d'achat	Le prix d'achat des actifs visés est diminué, passant de 6,7 millions à 1 million de dollars.	5 700 000
Investissements qualifiés*	Un rendement est calculé sur des investissements non qualifiés de 5,7 millions de dollars (voir l'élément précédent).	474 000 (par année)
Employés	L'acquéreur ne supporte pas le coût des vacances accumulées par les employés de la SONACC à la date d'entrée en vigueur de la transaction.	786 000**
Concessions accordées par AHQ		
Bourses pour la période de transition	Le montant minimum des bourses versées pendant la période transitoire de deux ans est augmenté.	19 600 000
Environnement	AHQ supporte les premiers 150 000 dollars du coût de la décontamination des actifs visés pour les hippodromes de Québec et de Trois-Rivières.	150 000
Franchise	AHQ s'engage à supporter le montant des réclamations formulées en vertu de l'article sur les indemnisations (excluant les réclamations environnementales) jusqu'à un maximum de 100 000 dollars.	100 000
Répartition des coûts reliés aux aires communes	Bien qu'il soit présumé que Loto-Québec utilisera davantage les espaces de stationnement, les coûts d'acquisition ou de construction et tous ceux qui touchent l'entretien, le maintien et la sécurité des stationnements seront partagés également entre les parties.	Impossible à estimer
Investissements qualifiés*	La convention de vente restreint la nature des investissements qualifiés par l'exclusion de certains investissements ou par la déduction du pourcentage attribué.	Impossible à estimer

* Il s'agit d'investissements reliés aux courses de chevaux, tels qu'ils sont définis dans la convention de vente.
** Ce montant est estimé à partir des données de la Société en date du 31 août 2006.

147. En plus des éléments mentionnés dans le tableau 9, AHQ s'est vu accorder, à certaines conditions, une option de renouvellement de 10 ans, au taux du marché, du paiement garanti sur les revenus des ALV au-delà de la période de 15 ans figurant dans l'appel de propositions.

148. En ce qui concerne le retour de la taxe sur le pari mutuel, l'appel de propositions était muet à cet égard. Lors de la rencontre du 14 septembre 2005, il avait été indiqué qu'il n'y aurait plus de retour de perception de la taxe provinciale. Toutefois, tous les promoteurs ont pris en considération cette aide financière lorsqu'ils ont élaboré leur proposition. Le MFQ a consenti à ce que cet élément devienne un point de négociation dans le cadre des pourparlers entamés par la suite.

149. Nos travaux indiquent que les négociations ont été menées en tenant compte des paramètres énoncés dans l'appel de propositions. L'entente de principe qui a suivi a elle aussi respecté ces paramètres et toutes les clauses convenues à cette étape ont été reprises dans la convention de vente d'actifs.

150. Enfin, il y a eu plusieurs échanges concernant le fait que la formule d'établissement des bourses d'AHQ aurait été modifiée entre la conclusion de l'entente de principe et la signature de la convention de vente. Le problème résultait d'interprétations divergentes de la part des membres du comité en raison de l'imprécision d'une composante de cette formule. À notre avis, les précisions apportées après l'entente de principe du 28 novembre ne constituaient pas des modifications.

Aide gouvernementale

151. Selon l'appel de propositions, la prise en charge des hippodromes par un promoteur privé serait assortie d'une aide financière de la part du gouvernement. En effet, il y était spécifié qu'un montant correspondant à 22 p. cent des revenus générés par 1 900 ALV serait versé annuellement au promoteur. Cette somme s'apparente aux fonds que le gouvernement accordait antérieurement à la SONACC pour l'exploitation de ses 430 ALV, sauf que Loto-Québec exploitera les salons de jeux où seront installés la quasi-totalité des appareils et supportera les investissements initiaux de même que les frais d'exploitation y afférents ; auparavant, la SONACC devait couvrir elle-même les frais d'exploitation.

152. En nous fondant sur les revenus moyens générés en 2004-2005 par les ALV au Québec, nous estimons que le promoteur pourrait toucher environ 36 millions de dollars par année. Le tableau 10 détaille et cumule l'aide financière accordée par l'État à l'industrie des courses de chevaux avant et après la transaction avec AHQ.

Tableau 10
Aide gouvernementale accordée avant et après la transaction (en millions de dollars)

	Avant (430 ALV)				Après (1 900 ALV)				
Aide financière	2002	2003	2004	2005	1re année	2e année	3e année	4e année	5e année
Retour de la taxe sur le pari mutuel	39,5*	13,3	13,2	13,1	13,2	13,2	4,0	4,0	4,0
Revenus générés par les ALV (22 p. cent)	11,4**	11,7**	11,3**	11,5**	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***
Total	**50,9**	**25,0**	**24,5**	**24,6**	**49,3**	**49,3**	**40,1**	**40,1**	**40,1**

* Cette somme inclut 25,2 millions de dollars versés par le gouvernement à titre d'aide à la relance.

** Il s'agit du montant brut de la commission versée par Loto-Québec, qui ne prend pas en compte les frais que la SONACC devait supporter concernant l'exploitation de ses appareils.

*** Nous avons estimé l'aide gouvernementale pour 1 900 ALV en nous fondant sur la moyenne provinciale des revenus générés par ces appareils en 2004-2005, soit 1 660 dollars par semaine chacun. Ce montant est calculé selon l'hypothèse qu'AHQ percevrait les revenus visés dès le début de l'année.

153. Le montant de 36 millions de dollars, lié au respect des engagements pris par le promoteur en matière d'investissements, s'ajoute au maintien du retour de la taxe sur le pari mutuel pour une période de cinq ans. Cet élément, qui découle de négociations avec le proposant retenu, est conditionnel au respect de ses engagements en matière de bourses.

154. Résumé des commentaires de la Société

La SONACC n'a formulé aucun commentaire particulier à l'égard du rapport du Vérificateur général et elle endosse sans réserve les commentaires du comité indépendant.

155. Résumé des commentaires du comité indépendant

« **Appel de propositions.** La décision du comité indépendant de ne pas rendre publique la grille d'évaluation ainsi que la pondération attribuée par le comité indépendant pour chacun des critères d'évaluation s'appuie sur divers éléments. D'abord, le document d'appel de propositions était très explicite quant aux critères d'évaluation. De plus, la rencontre du 14 septembre 2005 a permis aux membres du comité indépendant de fournir de plus amples explications à ce sujet à tous les proposants et à leurs représentants, et ce, à leur entière satisfaction. »

156. Réaction aux commentaires du comité indépendant

La diffusion aux intéressés des critères d'évaluation et de leur pondération est reconnue comme une pratique de saine gestion.

157. Résumé des commentaires du comité indépendant (suite)

« **Analyse des propositions.** Le comité indépendant tient à confirmer le processus qu'il a suivi à l'égard de l'évaluation de chacune des propositions reçues. Dans un premier temps et préalablement au dépôt des propositions, les membres du comité indépendant ont élaboré et adopté, le 24 août 2005, une grille d'évaluation fondée sur les principaux paramètres énoncés au document d'appel de propositions. Suite à la réception des propositions, chaque membre du comité indépendant a procédé individuellement à l'analyse des propositions en utilisant cette grille d'évaluation. Par la suite, lors de la réunion du comité indépendant des 19 et 20 octobre 2005, les membres du comité indépendant ont procédé à une analyse approfondie de chaque proposition. Après discussions, et par consensus, les membres du comité indépendant ont complété la grille d'évaluation pour chacune des propositions en attribuant un pointage pour chacun des sous-critères prévus à la grille d'évaluation, sauf quant à la proposition d'Attractions Hippiques à l'égard de laquelle un membre du comité indépendant s'est abstenu de contribuer au pointage. Finalement, le pointage final pour chaque critère d'évaluation de chaque proposition a été consigné au procès-verbal de cette réunion (19 et 20 octobre 2005) du comité indépendant.

« Nous reconnaissons qu'il n'y a pas de document écrit indiquant le détail du pointage pour chacun des sous-critères d'évaluation. Cet exercice a été fait au tableau, dans une salle de conférence, et seuls les sous-totaux pour chacun des critères ont été consignés aux procès-verbaux.

« En conséquence, nous considérons que le commentaire portant sur l'évaluation des propositions ne reflète pas adéquatement le processus suivi par le comité indépendant, les documents fournis et les représentations effectuées. »

158. Réaction aux commentaires du comité indépendant (suite)

Nous concluons, à la lumière des remarques du comité, que celui-ci ne conteste pas la description du processus présentée dans notre rapport. Par ailleurs, le comité n'a pu nous fournir de documents venant appuyer ses propos au regard de l'évaluation.

159. Résumé des commentaires du comité indépendant (suite)

« **Indépendance du comité.** À la suite de la divulgation du 24 août 2005, les membres du comité indépendant, après délibérations notamment quant à la nature de la relation du membre concerné avec un proposant, en sont arrivés à la conclusion que cette situation n'en n'était pas une de conflit d'intérêts susceptible de faire en sorte que ce membre du comité indépendant soit dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les obligations découlant de ses fonctions à titre de membre du comité indépendant. En effet, il est apparu évident aux membres du comité indépendant que ce membre ne pourrait retirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre en raison de cette situation et que la situation dénoncée ne constituait pas une situation de conflit d'intérêts ou, pour une personne bien informée, pour reprendre l'expression de la jurisprudence, une situation d'apparence de conflit d'intérêts.

« De plus, le président du comité indépendant a consulté l'aviseur légal et secrétaire du comité indépendant relativement à cette question et, par la suite, cette dénonciation a été consignée au procès-verbal de la réunion du 24 août 2005 du comité indépendant. De par cette dénonciation, chacun des membres était formellement avisé de cette situation. Par précaution additionnelle, le membre en question s'est abstenu de formuler tout pointage relatif à la proposition d'Attractions Hippiques.

« Le membre concerné a également informé le comité indépendant qu'il avait avisé son employeur de la situation.

« Nous considérons que le Vérificateur général du Québec ne doit pas, a posteriori, remettre en question le jugement et la décision des membres du comité indépendant à l'égard de cette situation à moins que les membres du comité indépendant n'aient commis une erreur grossière et manifeste, ce qui, respectueusement soumis, n'est pas le cas. De plus, nous croyons que la décision du comité indépendant à l'égard de cette situation est en tous points conforme avec les modalités du code d'éthique adopté par le comité indépendant ainsi qu'avec les modalités applicables du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.

« Le comité indépendant ne partage pas l'opinion du Vérificateur général du Québec, d'autant plus qu'aucun élément factuel n'indique qu'il y ait eu un manquement à l'impartialité et à l'indépendance des membres du comité indépendant dans la conduite du processus de privatisation.

« Nous pouvons accepter aujourd'hui, qu'en rétrospective et idéalement, il aurait été possible d'éviter cette situation. Mais le fait d'admettre aujourd'hui que la situation aurait pu être gérée différemment ne remet pas en question la validité de la décision prise par le comité indépendant à l'époque. L'absence du mieux n'entache pas le bien. »

160. Réaction aux commentaires du comité indépendant (suite)

La notion de conflit d'intérêts inclut toute situation où il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est pas nécessaire que le membre ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait contrevenu aux intérêts du comité. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité du comité.

Compte tenu du principe d'indépendance souhaité par le gouvernement, nous sommes toujours d'avis que la situation relative à ce membre aurait dû être évitée.

161. Résumé des commentaires du comité indépendant (suite)

« **Conclusion.** Nous sommes d'avis que le jugement que vous portez sur le processus de privatisation sous la responsabilité du comité indépendant ne rend pas justice à la rigueur des travaux du comité indépendant, à l'intégrité de ses membres et aux résultats obtenus par le comité indépendant qui sont en tous points conformes à l'énoncé des objectifs que l'on retrouve dans le rapport.

« Votre conclusion nous apparaît disproportionnée par rapport aux éléments que vous avez soulevés dans votre rapport suite à la vérification du processus très complexe que représentait la privatisation des hippodromes et des Hippo Clubs de la SONACC et ce, dans un contexte particulier. »

Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer de la saine gestion des affaires de la SONACC et de ses filiales depuis le 1er septembre 1999.

Critères d'évaluation

La SONACC :

- s'est dotée d'un plan de développement et de promotion de l'industrie des courses de chevaux ;
- a utilisé les sommes versées par le gouvernement conformément aux conditions prévues ;
- a géré ses activités avec un souci d'économie, notamment en ce qui a trait à l'acquisition de biens et de services, à la gestion de son personnel et à l'entretien de ses infrastructures ;
- s'est assurée de sa conformité aux lois, règlements, directives et politiques qui régissent ses activités, notamment sa loi constitutive ;
- a rendu compte de la performance de ses activités.

Objectif de vérification

S'assurer de la conformité du processus de privatisation de la gestion des hippodromes et de sa saine gestion.

Critères d'évaluation

- Le processus d'appel de propositions s'est déroulé conformément à la décision du Conseil des ministres et aux règles gouvernementales applicables ;
- Le comité indépendant a appliqué le principe de traitement équitable des proposants tout au long du processus d'appel de propositions ;
- Le comité a fondé ses recommandations sur une analyse pertinente des propositions obtenues ;
- Les négociations avec le proposant retenu ont été menées à bien en tenant compte des paramètres établis.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

ANNEXE B

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière sur la vente du placement d'Hydro-Québec dans Meiya Power Company Limited

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragr.

Synthèse du rapport ..... **1.**
Vue d'ensemble ..... **6.**
Mandat, objectif et portée de notre vérification ..... **28.**
Résultats de notre vérification ..... **33.**
Processus de vente d'un placement ..... **33.**
Projet Mayflower ..... **38.**
Gestfinanz ..... **40.**
Prix de vente ..... **57.**
Encadrements ..... **64.**
Vente du placement ..... **67.**
Recours à un cabinet d'avocats ..... **76.**
Reddition de comptes ..... **77.**
Conclusion ..... **87.**
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Organigramme d'Hydro-Québec en 2004
Annexe 3 – Chronologie sommaire des évènements – Vente du placement dans Meiya Power Company Limited

Les commentaires d'Hydro-Québec apparaissent à la fin de ce rapport.

Sigles utilisés dans ce rapport

AIF	AIF Energy Limited
HQI	Hydro-Québec International inc.
HQI China	Hydro-Québec International China Limited
MPC	Meiya Power Company Limited
PSEG	Public Service Enterprise Group inc.
RPD	*Répertoire des pouvoirs de décision*

Synthèse du rapport

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification
Yves Denis
Moïsette Fortin
Robert Ratté

1. Hydro-Québec produit, transporte et distribue de l'électricité. Cette société d'État est administrée par un conseil d'administration de 17 membres et le gouvernement du Québec en est l'unique actionnaire. Hydro-Québec détient en propriété exclusive diverses filiales, dont Hydro-Québec International inc. (HQI). Cette dernière possède aussi des filiales, comme Hydro-Québec International China Limited (HQI China) qu'elle détient à 100 p. cent.

2. En 1999, le conseil d'administration d'Hydro-Québec a approuvé un investissement dans Meiya Power Company Limited (MPC). En juin de cette même année, HQI China a acquis un placement de 20 p. cent dans MPC en contrepartie d'un engagement à investir jusqu'à 50 millions de dollars américains au cours des cinq années suivantes.

3. Durant l'année 2003, Hydro-Québec a décidé de se départir de son placement. Son plan stratégique 2004-2008 ainsi que son plan d'affaires 2004 font d'ailleurs état de la vente future du placement dans MPC. Le 11 juin 2004, le conseil d'administration d'Hydro-Québec a autorisé la vente des actions détenues dans MPC. Les documents de clôture ont été signés le 2 juillet de la même année et le prix final pour l'achat des actions a été de 84,6 millions de dollars américains. Cette vente a généré un profit de 12,9 millions de dollars américains ou 6,8 millions de dollars canadiens.

4. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 97-2007 du 8 février 2007, nous avons procédé à une vérification particulière sur la vente du placement détenu par Hydro-Québec dans MPC. Nous avons examiné les travaux de vérification du vérificateur général d'Hydro-Québec concernant ce dossier et nous avons pris connaissance des présumées irrégularités soulevées auprès de celui-ci.

5. À la suite de nos travaux, nous avons tiré les conclusions suivantes :

- La somme de 84,6 millions de dollars américains obtenue lors de la vente du placement d'Hydro-Québec dans MPC était raisonnable, compte tenu des évaluations reçues de certaines firmes et du prix de vente obtenu par un autre actionnaire de MPC ;
- La rémunération de 1,4 million de dollars américains versée à la firme de conseillers financiers Gestfinanz se comparait à ce que l'on aurait généralement versé pour ce type de transaction internationale. Toutefois, compte tenu des services rendus par cette firme, ce montant était trop élevé ;
- Nos travaux n'ont pas démontré que la rémunération trop élevée touchée par Gestfinanz s'expliquait par des sommes qui auraient été incorrectement versées à des employés ou à d'ex-employés d'Hydro-Québec ;
- Dans le cadre de cette transaction, des règles internes d'Hydro-Québec et des principes de saine gestion n'ont pas été respectés. Un encadrement plus serré aurait dû être exercé parce que c'était la première fois qu'Hydro-Québec disposait d'une participation sur le marché international et que les principaux acteurs ne possédaient pas d'expérience dans ce genre de transaction ;

- Lors de l'approbation de la vente du placement dans MPC par le conseil d'administration, l'information communiquée aux membres sur le prix de vente en dollars américains était exacte mais celle sur le gain en dollars canadiens était inadéquate comme celle incluse dans le communiqué de presse du 30 juillet 2004. Par ailleurs, cette transaction a toujours fait l'objet d'une présentation adéquate dans les états financiers d'Hydro-Québec.

Vue d'ensemble

Hydro-Québec : structure et activités

6. Hydro-Québec produit, transporte et distribue de l'électricité. Cette société d'État est administrée par un conseil d'administration composé de 17 membres, dont le président du conseil et le président-directeur général. Son unique actionnaire est le gouvernement du Québec et elle compte les quatre divisions suivantes :

- Hydro-Québec Production produit de l'électricité pour le marché québécois. Lorsque le contexte s'y prête, elle commercialise ses surplus sur les marchés hors Québec, où elle effectue des transactions de diverses natures, notamment des ventes et des achats d'électricité à court terme ;
- Hydro-Québec TransÉnergie exploite le réseau de transport d'électricité au profit de clients au Québec et hors Québec ;
- Hydro-Québec Distribution assure l'approvisionnement en électricité du Québec et la fiabilité du réseau de distribution. De plus, elle offre une gamme de services et de programmes d'efficacité énergétique ;
- Hydro-Québec Équipement et la Société d'énergie de la Baie James, filiale d'Hydro-Québec, sont les maîtres d'œuvre des projets de construction des divisions de la production et du transport.

7. Hydro-Québec détient la propriété exclusive de diverses filiales dont HQI, incorporée en 1978. Celle-ci est chargée des activités d'investissement et de vente de services professionnels à l'extérieur du Canada et des États-Unis. Elle possède aussi des filiales, comme HQI China qu'elle détient à 100 p. cent. Cette dernière a été incorporée aux Bermudes en mai 1999.

8. Le 9 juin 2000, Hydro-Québec s'est vu confier par HQI un mandat élargi pour exécuter toute activité et prendre toute mesure incidente ou accessoire concernant l'exploitation et l'administration d'HQI. Ce mandat de gestion a été remplacé le 7 février 2003 par une déclaration de son actionnaire unique, qui a essentiellement les mêmes fins.

9. Ce mandat de gestion ainsi que cette déclaration ont pour effet de transférer à Hydro-Québec la responsabilité de prendre les décisions par rapport aux affaires d'HQI. En pratique, les décisions concernant les activités de cette filiale sont prises conformément au *Répertoire des pouvoirs de décision* (RPD) en vigueur chez Hydro-Québec.

10. Ainsi, depuis 2000, chaque division d'Hydro-Québec gère les projets à l'étranger pour HQI. Par exemple, les projets pour la production d'électricité à l'étranger sont gérés par Hydro-Québec Production.

Investissement dans Meiya Power Company Limited

11. En 1999, MPC était une société d'investissement dans des projets de production d'électricité en Chine et en Asie du Sud-Est. Elle avait été incorporée en 1995 aux Bermudes, mais son siège social était situé à Hong Kong. Elle avait pour mission de développer, d'acquérir et d'exploiter des centrales électriques et des unités de production de vapeur (cogénération) en Chine.

12. En vertu de sa stratégie d'intervention, HQI visait alors la pénétration du marché de la Chine par une prise de participation dans une compagnie déjà implantée et qui connaissait du succès. L'achat d'actions de MPC devait permettre à Hydro-Québec de prendre pied dans un pays possédant un potentiel hydroélectrique élevé. Ainsi, Hydro-Québec pourrait partager les risques et les bénéfices tout en ayant des chances raisonnables de succès.

13. En avril 1999, le conseil d'administration d'Hydro-Québec a donc approuvé un investissement dans MPC et créé la filiale HQI China, qui détiendra le placement. En juin de la même année, cette dernière a acquis un placement de 20 p. cent dans MPC, en contrepartie d'un engagement à investir jusqu'à 50 millions de dollars américains au cours des cinq années suivantes. En vertu du mandat de gestion confié à Hydro-Québec et de la déclaration de l'actionnaire unique, le placement dans MPC a été mis sous la responsabilité de la division Hydro-Québec Production. Les trois acteurs y détenant des rôles clés étaient le président de cette division[1], le directeur de la gestion des participations et du développement international (ci-après appelé le directeur) et le chef des projets internationaux. À compter de 2002, ils ont formé le conseil d'administration d'HQI China.

14. Les autres actionnaires de MPC étaient PSEG China, une filiale de Public Service Enterprise Group inc. (PSEG), qui possédait 50 p. cent des actions, et AIF Energy Limited (AIF), filiale d'Asia Infrastructure Fund, qui en avait 30 p. cent.

15. HQI China a déboursé 48,4 millions de dollars américains de 1999 à 2004, auxquels se sont ajoutés des honoraires et des frais de 6,5 millions de dollars américains liés à l'acquisition du placement. Ces montants ont été capitalisés. La quote-part d'HQI China dans les bénéfices nets consolidés réalisés depuis la date d'acquisition jusqu'à celle de la vente a été de 15,3 millions de dollars américains. La valeur comptable du placement détenu par HQI China au moment de la vente était donc de 70,2 millions de dollars américains.

Vente du placement de 20 p. cent dans Meiya Power Company Limited

16. Au cours de l'année 2003, Hydro-Québec a décidé de se départir de son placement. Son plan stratégique 2004-2008 ainsi que son plan d'affaires 2004 font d'ailleurs état de la vente éventuelle du placement dans MPC.

17. Les autres actionnaires étaient aussi intéressés à se départir de leur placement dans MPC. En juin 2003, les trois actionnaires ont retenu la Deutsche Bank AG comme conseillère financière. Six acheteurs potentiels se sont manifestés et le 23 décembre 2003, la Deutsche Bank AG a présenté l'offre du seul investisseur qui proposait d'acheter la totalité des actions, et ce, pour la somme de 400 millions de dollars américains. Cette démarche, appelée projet Mayflower, n'a pas abouti, car l'un des actionnaires a renoncé à vendre sa participation.

1. Avant 2001, cette fonction avait pour nom « vice-président exécutif – production ».

18. Les principaux acteurs d'Hydro-Québec Production, qui avaient la responsabilité décisionnelle du placement détenu par HQI China dans MPC, ont poursuivi leurs efforts en vue de trouver un acheteur potentiel pour les actions détenues par HQI China. Le directeur, quant à lui, en est venu à la conclusion, après l'échec du projet Mayflower, qu'il avait besoin d'un conseiller financier pour ce faire. Vers la mi-février 2004, il a conclu une entente verbale avec la firme Gestfinanz.

19. À la suite de cette entente, Gestfinanz a commencé à offrir des services conseils à ce directeur et a recherché des acheteurs potentiels pour la participation d'HQI China dans MPC.

20. Au cours des mois de janvier et février 2004, le président de MPC et un représentant d'AIF ont communiqué avec la société Darby pour savoir si elle désirait acquérir le placement d'Hydro-Québec dans MPC. Le 27 février 2004, Darby a fait parvenir une lettre d'intérêt (« non-binding indication of interest ») à HQI : elle se montrait intéressée à acheter le placement d'Hydro-Québec en contrepartie de 82 millions de dollars américains, somme sujette à des ajustements découlant de la vérification diligente et de la valeur de l'entreprise à la date de clôture de la transaction. Le directeur concerné a accepté cette lettre d'intérêt. Elle contenait aussi une clause d'exclusivité et une date de clôture de la transaction.

21. Le 16 avril 2004, ce même directeur et Asian Infrastructure Mezzanine Capital Fund, société détenue par Darby, ont signé une convention d'achat d'actions, communément appelée « stock purchase agreement ». Par la suite, ces droits ont été transférés à Asian Energy Investment Holding Limited, dont Darby détenait le contrôle. La convention stipulait que le prix initial était de 82 millions de dollars américains, sous réserve de certains ajustements en faveur du vendeur. De plus, elle mentionnait qu'en cas de bris de cette convention par le vendeur, des frais de 750 000 dollars américains étaient payables à Darby.

22. Par ailleurs, le 18 mai 2004, le directeur a signé, au nom d'HQI China, une lettre d'indemnité à l'intérêt de MPC dans laquelle il convenait du remboursement de la rémunération touchée par Gestfinanz ainsi que de toute autre somme que MPC aurait remboursée à cette firme. À la même date, une autre entente a fait en sorte que les services de Gestfinanz soient facturés à MPC. Cette dernière a accepté de conclure une entente de service pour HQI China avec Gestfinanz seulement après avoir obtenu une résolution signée le 7 juin 2004 par les trois actionnaires de MPC. L'entente de service a été paraphée le même jour par le président de MPC et celui de Gestfinanz. Cette entente prévoyait qu'une rémunération du type « success fee » de 1,4 million de dollars américains serait versée à Gestfinanz si la vente était conclue.

23. Le 11 juin 2004, le conseil d'administration d'Hydro-Québec a autorisé la vente des actions détenues dans MPC selon les modalités de la convention d'achat d'actions du 16 avril 2004. Enfin, les parties et leurs représentants se sont rencontrés à Hong Kong du 27 juin au 2 juillet 2004 afin de finaliser la transaction. Les documents de clôture ont été signés le 2 juillet 2004. Le prix final pour l'achat des actions a été de 84,6 millions de dollars américains. Comme il était prévu dans ces documents, 79,6 millions de dollars ont été déposés le 27 juillet 2004 dans un compte bancaire d'une institution financière en Suisse ; ce compte avait été ouvert par le directeur au nom d'HQI China. Le solde de 5 millions de dollars représente la retenue mentionnée dans la convention d'achat d'actions, retenue qui a été encaissée en 2006 par HQI à Montréal.

24. Le 28 juillet 2004, 78 134 000 dollars américains ont été déposés dans le compte d'HQI à Montréal. Par ailleurs, des sommes totalisant 1 466 000 dollars américains ont été transférées pour payer les frais de vente. Ainsi, 30 000 dollars ont été envoyés au fiduciaire pour payer ses honoraires et 1 436 000 dollars américains ont été transférés du compte bancaire en Suisse d'HQI China à celui de MPC à Hong Kong. De ce montant, 1 370 000 dollars américains ont été versés par MPC à Gestfinanz et 66 000 dollars américains ont servi à payer d'autres frais liés à la transaction.

25. Le 30 juillet 2004, Hydro-Québec a annoncé publiquement la vente du placement détenu dans MPC pour 84,6 millions de dollars américains. La société mentionnait alors ce qui suit : « La vente de cette participation représente pour Hydro-Québec un gain de 12,9 M$ US, équivalent à 17,1 M$ Canadien. » Hydro-Québec a par la suite présenté dans ses états financiers consolidés au 31 décembre 2004, publiés en avril 2005, un gain de 6,8 millions de dollars canadiens, d'où un écart de 10,3 millions de dollars par rapport au montant qui avait été annoncé le 30 juillet 2004. La société a expliqué dans un communiqué daté de décembre 2006 que « le gain sur disposition en dollars américains a dû être rajusté pour tenir compte des effets de la variation du taux de change entre 1999 et 2004 sur la valeur de l'investissement exprimée en dollars canadiens. [...] Le gain réalisé sur la transaction demeure de 13 millions de dollars américains. »

26. À la fin de l'année 2006 et au début de 2007, le dossier MPC a fait l'objet d'une attention médiatique particulière. En effet, des présumées irrégularités administratives ont été soulevées à l'égard de la vente par Hydro-Québec de sa participation dans cette société. Le conseil d'administration d'Hydro-Québec a alors invité le gouvernement à confier un mandat au Vérificateur général du Québec.

27. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 l'organigramme d'Hydro-Québec tel qu'il était en 2004 et à l'annexe 3, une chronologie sommaire des évènements.

Mandat, objectif et portée de notre vérification

28. Le 8 février 2007, le gouvernement du Québec confiait au Vérificateur général du Québec, par le décret 97-2007, le mandat de procéder à une vérification particulière sur la vente du placement d'Hydro-Québec dans MPC. Ce mandat portait notamment sur les éléments suivants :

- l'attribution d'un contrat de services professionnels à la firme Gestfinanz ;
- les modalités administratives et financières relatives à l'attribution dudit contrat ;
- le respect des encadrements applicables à Hydro-Québec et à HQI pour ce type de transaction ;
- tout autre élément ou irrégularité porté à la connaissance du vérificateur général d'Hydro-Québec.

29. En vertu de ce décret, nous avons examiné, pour la vente du placement détenu par Hydro-Québec dans MPC ainsi que pour tout autre élément en lien avec cette transaction, si l'on a respecté les encadrements en vigueur à Hydro-Québec et les principes de saine gestion.

Nous avons évalué dans quelle mesure Hydro-Québec s'est assurée d'obtenir un prix raisonnable pour la vente de son placement. Nous avons déterminé si la rémunération de 1,4 million de dollars américains versée à la firme Gestfinanz était raisonnable, compte tenu des services rendus par cette firme et de ceux qui étaient prévus dans le contrat. Enfin, nous avons apprécié si les mécanismes de suivi et de reddition de comptes ont permis aux dirigeants ainsi qu'aux membres du conseil d'administration d'être bien informés du déroulement de tout le processus de vente et si la vente du placement d'Hydro-Québec a été rendue publique de façon adéquate. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation de cette mission.

30. Étant donné que le vérificateur général d'Hydro-Québec a effectué des travaux ayant trait à ce dossier jusqu'en février 2007, nous avons pris connaissance de l'information qu'il a colligée pendant cette période.

31. Nous avons mené nos travaux principalement auprès d'employés et d'ex-employés d'Hydro-Québec. Nous avons aussi rencontré des personnes faisant partie d'entités avec lesquelles la société a entretenu des relations lors de la vente de son placement dans MPC.

32. Nos travaux ont porté sur les années 1999 à 2006, soit à partir de la décision d'Hydro-Québec d'investir dans MPC jusqu'à la publication des informations sur la vente du placement. Ils se sont terminés en juin 2007.

Résultats de notre vérification

Processus de vente d'un placement

33. Le processus lié à la vente d'une participation dans une entreprise est complexe et comporte des risques financiers et légaux élevés. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'une transaction à l'étranger et que la personne qui l'exécute a peu d'expérience dans ce type de mandat. Dans le cadre de la vente de la participation d'Hydro-Québec dans MPC, il était donc approprié d'utiliser les services d'une firme de conseillers financiers crédibles, compte tenu également de la valeur de ce placement.

34. Ces spécialistes assument habituellement le rôle de gérer le processus de vente de manière à maximiser la valeur du placement tout en préservant le caractère confidentiel des informations divulguées. Plus particulièrement, la firme retenue évalue la valeur de l'entreprise, sollicite les acheteurs, révise les documents mis à la disposition des acheteurs potentiels, reçoit et analyse les offres, apporte son aide à la vérification diligente, négocie le contrat de vente et accompagne le vendeur jusqu'à la clôture de la transaction.

35. Pour que la firme sélectionnée soit la bonne, certaines étapes sont incontournables. D'abord, le vendeur invite de trois à cinq firmes de conseillers financiers afin qu'elles présentent leurs compétences, leurs services et les stratégies préconisées.

36. Par la suite, on sélectionne la firme en se basant, entre autres, sur la connaissance du secteur dont fait partie l'entreprise à vendre, la compétence de son personnel, son expérience, sa disponibilité ainsi que la couverture géographique, c'est-à-dire la capacité de la firme de contacter le plus grand nombre possible d'acheteurs potentiels partout dans le monde.

37. Enfin, la rémunération des conseillers financiers doit être négociée et agencée en tenant compte des besoins du vendeur. Cette rémunération peut s'appuyer principalement sur deux bases, la première consistant en une prime communément appelée « success fee ». Celle-ci est exprimée sous forme d'un montant unique, d'un pourcentage du prix de vente ou de toute combinaison négociée entre les parties ; versée surtout pour trouver un acquéreur, elle est payable lorsque la vente est conclue. La seconde base est une rétribution fixe payable aux conseillers financiers quelle que soit l'issue de l'opération. Elle comprend soit un taux horaire, soit des honoraires mensuels ou trimestriels, soit un montant fixe beaucoup moins élevé qu'un « success fee » puisque le but premier n'est pas de trouver un acquéreur.

Projet Mayflower

38. En 2003, les trois actionnaires de MPC se sont mis d'accord pour vendre 100 p. cent des actions de cette société. En juin de la même année, MPC a confié un mandat à la firme de conseillers financiers Deutsche Bank AG. Cette dernière a été sélectionnée au terme d'un processus où différentes firmes avaient été invitées. Elle a effectué des démarches auprès d'investisseurs potentiels. Neuf d'entre eux ont démontré un intérêt et cinq ont présenté une offre. Parmi ceux-ci, un seul investisseur voulait acheter l'ensemble des actions.

39. Le 23 décembre 2003, la Deutsche Bank AG a soumis aux actionnaires l'offre de cet investisseur. Il proposait une somme de 400 millions de dollars américains pour l'acquisition de la totalité des actions de MPC. Cela représentait 80 millions de dollars américains pour les actions détenues par Hydro-Québec. Cette vente ne s'est pas matérialisée parce que l'un des actionnaires, soit AIF, a renoncé à vendre son placement dans MPC.

Gestfinanz

40. Après l'échec de la vente par les trois actionnaires de MPC, les principaux acteurs d'Hydro-Québec Production ont décidé de poursuivre leurs démarches pour vendre le placement.

41. Le directeur a demandé aux deux autres actionnaires s'ils voulaient acheter le placement d'Hydro-Québec. Comme ceux-ci n'ont pas montré d'intérêt, il a estimé que l'assistance d'un conseiller financier était requise.

Embauche de Gestfinanz

42. En janvier 2004, le directeur a pris contact avec une connaissance installée en Europe pour savoir si ce dernier, à titre de conseiller financier, pouvait l'aider à chercher un acheteur pour le placement détenu dans MPC. Cet individu se décrivait comme un conseiller d'affaires dans les secteurs de l'énergie, de l'aérospatiale, des télécommunications, de l'environnement et du transport.

43. Vers la mi-février, cet individu a informé le directeur qu'il pouvait, avec la collaboration de la firme Gestfinanz, l'assister dans sa recherche. Le directeur concerné a accepté verbalement cette offre. C'était la première fois qu'Hydro-Québec confiait un mandat à cette firme.

44. Gestfinanz compte 13 employés. Basée en Suisse, elle offre une gamme diversifiée de services tels que la gestion des actifs et du patrimoine, la planification financière, divers services d'entreprise (plan d'affaires, structure fiscale, évaluation d'entreprise, fusion-acquisition et vente), le courtage d'assurance et la consultation dans le secteur immobilier.

45. Nous considérons que le choix de la firme Gestfinanz ne découle pas d'un processus de sélection rigoureux, particulièrement si on le compare au processus suivi lors de la transaction avortée dans le cadre de Mayflower.

Travaux de Gestfinanz

46. Les services demandés dans le contrat signé le 7 juin 2004 avec Gestfinanz sont comparables à ce que l'on trouve habituellement dans un contrat pour l'embauche d'un conseiller financier. Parmi les services exigés, il y a la sollicitation des acheteurs potentiels, la réception et l'analyse des offres, l'aide à la vérification diligente ainsi que la négociation du contrat de vente.

47. À la suite du dépôt le 27 février 2004 de la lettre d'intérêt d'un acheteur sérieux, la firme Darby, pour l'acquisition de la participation dans MPC, les travaux effectués par Gestfinanz ont aussi fait en sorte que cette lettre d'intérêt se concrétise en une vente ferme. En effet, le dépôt de cette lettre a coïncidé presque au même moment où le directeur a conclu une entente verbale avec Gestfinanz, à la mi-février. De plus, Hydro-Québec a reconnu le sérieux de l'offre en acceptant d'accorder à Darby une période d'exclusivité jusqu'au 15 avril. Ainsi, Gestfinanz n'a pas eu à rendre l'ensemble des services inclus dans le contrat. Étant donné que le contrat a été signé avec Gestfinanz bien après le début des travaux, le directeur aurait dû s'assurer que les services inscrits dans le contrat correspondaient bien à ses besoins et adapter la rémunération en conséquence.

Clause d'exclusivité

48. La lettre d'intérêt de Darby du 27 février 2004 comprenait une clause d'exclusivité par laquelle le vendeur s'engageait à ne pas discuter directement ou indirectement avec des tiers de la vente des actions, et ce, jusqu'au 15 avril 2004.

49. Cette clause n'a pas été respectée. En effet, au cours de la période mentionnée ci-dessus, Gestfinanz a effectué, à la demande du directeur, certaines démarches auprès d'acheteurs potentiels, ce qui aurait pu exposer Hydro-Québec à un recours en dommages.

Rémunération

50. Le contrat avec Gestfinanz prévoyait également une rémunération unique du type « success fee » de 1,4 million de dollars américains. Pareille somme se compare à celles que l'on accorde généralement pour une transaction internationale de cette envergure.

Cette rémunération était payable à condition que la vente soit conclue. Ainsi, Gestfinanz avait droit à la rémunération de 1,4 million de dollars américains indépendamment du fait qu'il a trouvé ou non l'investisseur.

51. Une autre clause du contrat mentionnait qu'il était possible de résilier l'entente à tout moment. Si le contrat était révoqué et le placement vendu au cours des 12 mois suivant la résiliation du contrat, les honoraires étaient payables à Gestfinanz seulement si ce dernier avait trouvé l'investisseur. Cette clause d'exclusion prévoyait aussi que les honoraires ne seraient pas payables advenant la vente à l'un des neuf investisseurs ayant montré un intérêt dans le projet Mayflower.

52. Le directeur aurait pu utiliser cette clause du contrat, ce qui aurait fait en sorte que les honoraires n'auraient pas été versés à Gestfinanz puisque ce dernier n'a joué aucun rôle dans le fait d'avoir trouvé Darby.

53. Ainsi, le mode de rémunération précisé dans le contrat, soit le type « success fee », n'était pas adapté à la situation. En fait, les services que Gestfinanz a rendus à titre de conseiller financier dans le processus de vente de la participation à Darby auraient dû être rémunérés soit par une somme établie selon un taux horaire ou un tarif mensuel, soit par un montant fixe, qui aurait dû être beaucoup moins élevé qu'une rémunération de type « success fee ».

54. Après la vente du placement, Gestfinanz a reçu une rémunération de 1 370 000 dollars américains. À la suite d'une entente verbale, en mai 2004, entre cette société et le directeur concerné, les honoraires du fiduciaire, soit 30 000 dollars américains, ont été soustraits de la rémunération indiquée dans le contrat (1,4 million de dollars américains). En outre, cette même entente verbale a fait en sorte que Gestfinanz a payé d'autres dépenses non prévues dans son contrat s'élevant à environ 184 000 dollars américains. Ces dépenses concernent des frais d'avocat et des frais de déplacement. Même si cette entente conclue de vive voix a permis de réduire la rémunération, nous sommes d'avis que le montant net versé à Gestfinanz, soit 1 186 000 dollars américains, était trop élevé compte tenu des services qu'elle a rendus dans cette transaction.

55. Par ailleurs, nous avons cherché à établir si la rémunération trop élevée payée à Gestfinanz pouvait s'expliquer par des sommes qui auraient été incorrectement versées à des employés ou à d'ex-employés d'Hydro-Québec compte tenu des présumées irrégularités portées à la connaissance du vérificateur général d'Hydro-Québec. Différents travaux ont été réalisés en ce sens :

- rencontres avec l'ancien directeur de la gestion des participations et du développement international ;
- entrevues avec des employés d'Hydro-Québec qui étaient au courant de cette transaction ;
- entrevue avec les représentants de la firme de conseillers financiers Gestfinanz ;
- examen des travaux du vérificateur général d'Hydro-Québec ainsi que discussion avec ses représentants et les spécialistes en juricomptabilité dont il avait retenu les services dans ce dossier ;
- examen de courriels ;
- examen des présumées irrégularités mentionnées au vérificateur général d'Hydro-Québec quant à leurs conséquences sur la transaction de MPC.

56. Ces travaux ne nous ont pas permis de démontrer l'existence de sommes versées à des employés ou à d'ex-employés d'Hydro-Québec.

Prix de vente

57. Comme le présente le tableau 1, la vente du placement dans MPC a engendré un gain comptable de 12,9 millions de dollars américains et de 6,8 millions de dollars canadiens. Le gain comptable en dollars canadiens est inférieur au gain comptable en dollars américains. Cela s'explique par la baisse du taux de change du dollar canadien entre le moment de l'acquisition et la date de disposition.

Tableau 1
Calcul du gain comptable

	En dollars américains	En dollars canadiens
Prix de vente du placement	**84 600 000**	**112 112 000**
Coûts		
Somme déboursée	54 901 000	80 864 000
Quotes-parts des bénéfices	15 313 000	22 486 000
Frais de vente	1 466 000	1 943 000
Total des coûts	**71 680 000**	**105 293 000**
Gain comptable sur la vente du placement	**12 920 000**	**6 819 000**

58. Quant au prix de vente, il s'élève à 84,6 millions de dollars américains, soit un montant de base de 82 millions ajusté en fonction de la quote-part des bénéfices jusqu'au moment de la vente (2 millions de dollars) et du remboursement d'une contribution d'investissement d'Hydro-Québec à MPC (600 000 dollars) effectuée entre la signature de la convention d'achat d'actions et la date de clôture de la transaction.

59. Afin que nous puissions juger du caractère raisonnable du prix de vente, plusieurs sources d'information ont alimenté notre analyse. Tout d'abord, en juin 2003, Deutsche Bank AG a estimé de façon préliminaire que la valeur de MPC se situait entre 330 et 432 millions de dollars américains. À l'automne 2003, elle a procédé à une nouvelle évaluation, plus détaillée, qui établissait que MPC valait entre 454 et 487 millions de dollars. Par la suite, soit en décembre 2003, la Deutsche Bank AG a présenté aux actionnaires de MPC une offre d'un investisseur pour l'achat de 100 p. cent des actions : 400 millions de dollars américains, attribuant ainsi une valeur de 80 millions de dollars américains pour la part de 20 p. cent d'HQI China.

60. Ultérieurement, lors du processus de vente amorcé au début de 2004, la firme Gestfinanz a évalué en mai 2004, au terme d'un exercice préliminaire, que la compagnie MPC valait 430 millions de dollars américains. De plus, à la demande d'Hydro-Québec, la firme Rothschild s'est prononcée en juin 2004 sur le caractère raisonnable de la transaction d'un point de vue financier. La conclusion de ces experts était que, sur la base des informations obtenues, l'offre de 84,6 millions était raisonnable.

61. Enfin, l'actionnaire qui détenait dans MPC une participation de 50 p. cent, soit PSEG, a annoncé publiquement en octobre 2004 la vente de ses actions au prix de 220 millions de dollars américains. Si l'on se réfère à cette somme, la valeur des actions d'HQI China, correspondant à une participation de 20 p. cent, aurait été de 88 millions de dollars américains.

62. Le tableau 2 regroupe les principales données liées à la valeur du placement dans MPC ainsi que leur source, en fonction du déroulement de la transaction.

Tableau 2
Valeur du placement dans Meiya Power Company Limited (en millions de dollars américains)

Date	Source	Valeur du total des actions	Valeur de 20 p. cent des actions
Juin 2003	Évaluation préliminaire de la Deutsche Bank AG	330 à 432	66 à 86,4
Août 2003	Évaluation de la Deutsche Bank AG	454 à 487	91 à 97
Décembre 2003	Offre d'un investisseur reçue par la Deutsche Bank AG	400	80
Mai 2004	Évaluation préliminaire de Gestfinanz	430	86
Juin 2004	Avis de la firme Rothschild sur le caractère raisonnable du prix de vente obtenu par HQI China	s.o.	84,6
Octobre 2004	Vente des actions de PSEG (participation de 50 p. cent) au prix de 220 millions de dollars	440	88

63. À la lumière de tous ces éléments, nous concluons que le prix de vente de 84,6 millions de dollars américains obtenu par Hydro-Québec est raisonnable.

Encadrements

64. Hydro-Québec, en tant qu'entreprise du gouvernement, est administrée par un conseil d'administration. Celui-ci détient une autorité générale sur les activités et les ressources de l'entreprise. Pour assurer la bonne conduite des affaires et l'uniformité dans la prise de décision, Hydro-Québec a établi ses propres règles, politiques et directives de gestion. Tous les encadrements qui nécessitent l'approbation d'un niveau hiérarchique donné pour qu'il y ait prise de décision sont regroupés dans le RPD, document qui permet au conseil de déléguer ses pouvoirs au sein de l'entreprise. Ceux-ci sont répartis entre le conseil d'administration, le président-directeur général, les différentes unités « corporatives » (par exemple, la vice-présidence aux finances et les services financiers ainsi que la vice-présidence exécutive aux affaires corporatives et secrétaire générale) et les unités d'affaires telles qu'Hydro-Québec Production. Le RPD précise que toute décision doit respecter les lois et les règlements en vigueur de même que les valeurs, les règles d'éthique, les politiques et les autres encadrements de l'entreprise.

65. Depuis 2000, Hydro-Québec a le mandat d'exécuter toute activité et de prendre toute mesure incidente ou accessoire pour l'exploitation et l'administration d'HQI, et ce, en vertu d'un mandat de gestion et d'une déclaration de l'actionnaire unique. De plus, le contrat de travail d'un des acteurs de cette transaction, soit le directeur qui a signé l'ensemble des documents relatifs à la vente de MPC, stipule qu'il doit diriger les activités internationales selon les encadrements établis pour Hydro-Québec Production[2]. Également, un principe de saine gestion stipule qu'il faut éviter qu'une filiale puisse accomplir un geste allant au-delà des décisions souhaitées par l'entreprise qui la détient de façon exclusive. En vertu de ces éléments, HQI et HQI China, une filiale détenue à 100 p. cent par HQI, devaient, dans le cadre de ses activités, respecter les encadrements d'Hydro-Québec.

66. Dans cette optique, notre vérification visait à nous assurer qu'Hydro-Québec a respecté les règlements, directives et politiques qui lui étaient applicables à l'occasion de la vente du placement détenu dans MPC.

Vente du placement

67. Le conseil d'administration d'Hydro-Québec a approuvé, en 2003, son plan stratégique pour 2004-2008. Ce plan incluait la vente du placement détenu dans MPC. Pour réaliser et mener à terme ce processus de vente, diverses actions ont été accomplies.

68. Le 27 février 2004, le directeur concerné a ratifié la lettre d'intérêt que la société Darby avait fait parvenir à HQI et à HQI China, document qui les engageait à vendre le placement pour 82 millions de dollars américains, somme sujette à des ajustements. Il a ensuite signé au nom d'HQI China, le 16 avril 2004, une convention d'achat d'actions avec la société détenue par Darby : le prix était de 82 millions de dollars américains, sous réserve de certains ajustements.

69. En vertu de la lettre d'intérêt et de la convention d'achat d'actions, Hydro-Québec n'était pas définitivement lié à cet engagement de vendre le placement détenu dans MPC. Toutefois, ces documents contenaient des éléments qui engageaient Hydro-Québec. Parmi ceux-ci, on retrouve le prix de vente, la clause d'exclusivité, la date de clôture et la pénalité en cas de bris de la convention d'achat d'actions par le vendeur.

70. Les règles internes d'Hydro-Québec concernant la lettre d'intérêt et la convention d'achat d'actions exigent ceci : tout projet ou action impliquant un engagement financier effectif ou potentiel d'Hydro-Québec de 10 millions de dollars canadiens ou plus doit faire l'objet d'un avis du vice-président aux finances et chef des services financiers et être approuvé par le président d'Hydro-Québec Production. Finalement, l'engagement doit être présenté au conseil d'administration d'Hydro-Québec pour approbation. Dans cette transaction, ces règles n'ont pas été respectées.

71. Par la suite, le directeur a signé une lettre d'indemnité datée du 18 mai 2004 pour MPC. Il convenait ainsi que la rémunération touchée par Gestfinanz serait supportée par Hydro-Québec ainsi que toute autre somme que MPC aurait versée à cette firme à l'égard de ce dossier.

2. Les encadrements applicables à Hydro-Québec Production sont ceux d'Hydro-Québec.

72. En outre, les règles d'Hydro-Québec en la matière spécifient que le recours à des services professionnels externes dont le coût s'élève à un million de dollars canadiens et plus doit être approuvé par le comité directeur d'Hydro-Québec. Comme le comité directeur n'a donné aucune approbation dans ce cas, le directeur n'était pas autorisé à faire affaire avec Gestfinanz.

73. Par ailleurs, un compte bancaire a été ouvert le 2 juillet 2004 par le directeur dans une institution financière en Suisse, au nom d'HQI China. Dans le but de protéger ses fonds, le RPD d'Hydro-Québec prévoit que ce pouvoir appartient en propre à la direction du financement et de la trésorerie et, par conséquent, qu'il lui revient d'approuver toute intervention auprès d'une institution financière. De plus, selon une résolution du conseil d'administration d'Hydro-Québec, au moins deux personnes parmi les suivantes, soit le président-directeur général, le vice-président aux finances et chef des services financiers, le trésorier ou le trésorier adjoint, doivent entre autres désigner un ou plusieurs représentants qui pourront signer tous les documents requis pour administrer les comptes bancaires.

74. Nos travaux révèlent que la direction du financement et de la trésorerie n'a pas approuvé l'ouverture du compte bancaire en Suisse. Quant à la désignation qui aurait permis au directeur de signer les documents concernant l'ouverture du compte, elle n'a pas été faite. Concrètement, le directeur était le signataire mentionné dans ces mêmes documents sans avoir les autorisations requises. De plus, une bonne pratique de gestion consiste à utiliser deux signataires afin de limiter les risques de fraude. Cette situation a fait en sorte que les contrôles habituels pour protéger adéquatement les fonds reçus étaient inexistants.

75. Pour ce qui est des documents signés lors de la clôture de la transaction, le directeur de la gestion des participations et du développement international avait obtenu l'autorisation du conseil d'administration d'Hydro-Québec lors de sa réunion du 11 juin 2004. Ces documents comprennent notamment les amendements à la convention d'achat d'actions et la déclaration du vendeur selon laquelle l'information divulguée par MPC est véridique.

Recours à un cabinet d'avocats

76. Dans le cadre d'un processus de vente, plusieurs documents, notamment la convention d'achat d'actions et les documents de clôture, comportent des aspects juridiques. Il importe qu'une personne ayant des compétences dans ce domaine en fasse l'analyse. La directive d'Hydro-Québec sur la gestion des participations précise qu'elle favorise l'approche voulant que la fourniture de services ou d'expertise, comme des services juridiques, soit réalisée à l'interne. Toute exception conduisant à l'achat de tels services auprès d'un fournisseur externe doit faire l'objet d'un avis, qui sera préalablement transmis aux unités concernées. Pour la vente du placement, le directeur a fait appel à un cabinet d'avocats sans prévenir l'avocat en chef d'Hydro-Québec. La directive à cet égard n'a pas été respectée et ce n'est qu'à la toute fin du processus que le service du contentieux de la société a pris connaissance des différents documents.

Reddition de comptes

77. La reddition de comptes consiste à mettre à la disposition des différents acteurs, en temps voulu, l'information exacte, complète et pertinente afin qu'ils soient bien renseignés et qu'ils prennent les décisions appropriées. Dans le dernier volet de notre mandat, nous avons examiné la reddition de comptes effectuée par Hydro-Québec dans le cadre de la vente de sa participation dans MPC.

78. Le tableau 3 présente les différentes sommes qui ont été considérées comme constituant le gain sur la vente du placement.

Tableau 3
Communications relatives au gain sur la vente du placement dans Meiya Power Company Limited

Date	Sources	Gain sur la vente	
		En dollars américains	En dollars canadiens
11 juin 2004	Conseil d'administration d'Hydro-Québec	–	12,6
30 juillet 2004	Communiqué d'Hydro-Québec	12,9	17,1
31 décembre 2004	Rapport annuel et états financiers d'Hydro-Québec au 31 décembre 2004	12,9	6,8
7 décembre 2006	Communiqué d'Hydro-Québec	13	6,8

Communications à l'interne

79. À Hydro-Québec, la vente de la participation dans MPC a fait l'objet de discussions et d'information auprès de diverses instances. Nous avons vérifié plus particulièrement les renseignements transmis au conseil d'administration d'Hydro-Québec.

80. Pour assumer pleinement son rôle, le conseil d'administration doit pouvoir compter, à chacune des rencontres qu'il tient, sur une information exacte et adéquate. À la réunion du conseil d'administration du 11 juin 2004, la recommandation de vente et la justification de la recommandation ont été déposées séance tenante. Les documents indiquaient alors que le prix de vente de la participation d'Hydro-Québec était de 84,6 millions de dollars américains, ce qui représentait un gain de 12,6 millions de dollars canadiens. Le prix de vente était exact mais le gain en dollars canadiens était inadéquat car il était basé sur un taux de change erroné, d'où l'écart par rapport au gain de 6,8 millions qui aurait dû être présenté. De plus, l'information communiquée aux membres du conseil d'administration était incomplète puisqu'elle ne faisait aucunement mention de la somme de 1,4 million de dollars américains versée à MPC pour les services de la firme Gestfinanz qui a agi comme conseillère financière dans ce dossier.

81. Nous avons également identifié deux éléments qui ne respectaient pas le guide de traitement des recommandations et des rapports envoyés au conseil d'administration. Premièrement, les documents déposés précisaient qu'un avis juridique concernant la

conformité de la transaction sur le plan juridique était en cours de préparation et que le service du contentieux fournirait un avis à cet effet. Par la suite, aucun avis n'a été présenté au conseil d'administration, ce qui contrevenait au guide où il est spécifié que le service du contentieux doit fournir une analyse de conformité sur le plan juridique. Deuxièmement, le guide stipule qu'une analyse de la conformité avec les encadrements (politiques et directives) doit être produite. Le dossier soumis aux membres du conseil n'en contenait aucune. Une telle analyse aurait pu permettre de détecter les anomalies que nous avons soulevées précédemment quant à la conformité avec l'encadrement en vigueur.

Communications à l'externe

82. Le 30 juillet 2004, Hydro-Québec a transmis un communiqué aux médias annonçant qu'HQI avait vendu sa participation de 20 p. cent dans MPC à la société Darby pour 84,6 millions de dollars américains. Il y était indiqué que la vente de cette participation représentait pour Hydro-Québec un gain de 12,9 millions de dollars américains, ce qui équivalait à 17,1 millions de dollars canadiens.

83. Ce dernier montant était erroné puisqu'il avait été déterminé en appliquant le taux de change en vigueur au moment de la conclusion de la vente, en juillet 2004, sur le gain en dollars américains de 12,9 millions de dollars. Cette façon de faire va à l'encontre des principes comptables généralement reconnus qui recommandent que l'entité considère, pour chaque transaction effectuée pendant la période de détention du placement, le taux de change en vigueur à ce moment même. Calculé ainsi, le gain en dollars canadiens était plutôt de 6,8 millions.

84. D'ailleurs, les états financiers trimestriels au 30 juin 2004, le rapport annuel d'Hydro-Québec pour l'année 2004 ainsi que ses états financiers au 31 décembre 2004 indiquaient que le gain résultant de la disposition du placement dans MPC s'élevait à 6,8 millions de dollars canadiens.

85. La question du gain sur la vente du placement dans MPC a refait surface à l'Assemblée nationale en décembre 2006. Le ministre des Ressources naturelles et de la Faune de l'époque avait été appelé à expliquer l'écart entre le gain annoncé dans le communiqué de juillet 2004 d'Hydro-Québec, soit 17,1 millions de dollars canadiens, et celui figurant dans les états financiers de la société au 31 décembre 2004, soit 6,8 millions de dollars canadiens. Les explications fournies alors reposaient sur le fait que l'écart découlait de la variation du taux de change entre 1999 et 2004.

86. Ces discussions ont conduit Hydro-Québec à publier un autre communiqué, le 7 décembre 2006, concernant la vente de sa participation dans MPC. La société réitère alors que le gain en résultant est de 13 millions de dollars américains. Quant au gain en dollars canadiens, le communiqué indique que l'écart de 10 millions entre le chiffre mentionné en juillet 2004 et celui publié dans les états financiers de l'année 2004 est dû à la variation du taux de change entre 1999 et 2004. On ne précisait toutefois pas lequel de ces deux montants était exact.

Conclusion

87. À la suite de nos travaux, nos conclusions sont les suivantes :

- La somme de 84,6 millions de dollars américains obtenue lors de la vente du placement d'Hydro-Québec dans MPC était raisonnable, compte tenu des évaluations reçues de certaines firmes et du prix de vente obtenu par un autre actionnaire de MPC ;
- La rémunération de 1,4 million de dollars américains versée à la firme de conseillers financiers Gestfinanz se comparait à ce que l'on aurait généralement versé pour ce type de transaction internationale. Toutefois, compte tenu des services rendus par cette firme, ce montant était trop élevé ;
- Nos travaux n'ont pas démontré que la rémunération trop élevée touchée par Gestfinanz s'expliquait par des sommes qui auraient été incorrectement versées à des employés ou à d'ex-employés d'Hydro-Québec ;
- Dans le cadre de cette transaction, des règles internes à Hydro-Québec et des principes de saine gestion n'ont pas été respectés. Un encadrement plus serré aurait dû être exercé parce que c'était la première fois qu'Hydro-Québec disposait d'une participation sur le marché international et que les principaux acteurs ne possédaient pas d'expérience dans ce genre de transaction ;
- Lors de l'approbation de la vente du placement dans MPC par le conseil d'administration, l'information communiquée aux membres sur le prix de vente en dollars américains était exacte mais celle sur le gain en dollars canadiens était inadéquate comme celle incluse dans le communiqué de presse du 30 juillet 2004. Par ailleurs, cette transaction a toujours fait l'objet d'une présentation adéquate dans les états financiers d'Hydro-Québec.

88. **Commentaires d'Hydro-Québec**

« En faisant appel au Vérificateur général du Québec, le Conseil d'administration d'Hydro-Québec a souhaité assurer, en toute transparence, une vérification de la vente du placement d'Hydro-Québec dans Meiya Power Company Ltd qui ne puisse être remise en cause. À cette fin, le Conseil d'administration, le Comité de Vérification et la direction de l'entreprise ont assuré le Vérificateur général du Québec de leur entière collaboration.

« D'entrée de jeu, le Président du Conseil d'administration et les membres du Comité de Vérification tiennent à exprimer leur satisfaction à l'égard des travaux effectués par le Vérificateur général du Québec et la rigueur de sa démarche.

« Le rapport fait la lumière sur les différents aspects de la transaction et comporte des recommandations qu'Hydro-Québec accueille favorablement. Plus spécifiquement, en ce qui concerne la vente de son placement dans Meiya Power, Hydro-Québec est satisfaite de constater que le rapport du Vérificateur général confirme que le prix de vente était raisonnable.

« Relativement à la rétention des services professionnels de la firme Gestfinanz, la Société reconnaît, comme le suggère le rapport, que certains encadrements auraient dû être mieux définis. Les mesures correctrices appropriées ont déjà été prises pour préciser davantage les niveaux d'autorisation et les signataires autorisés dans le cas des filiales.

« Les travaux du Vérificateur général ont permis un examen de nos encadrements et contrôles en matière de transactions internationales et nous ont également permis d'y apporter des améliorations en conformité avec les bonnes pratiques de gouvernance et de régie d'entreprise. »

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

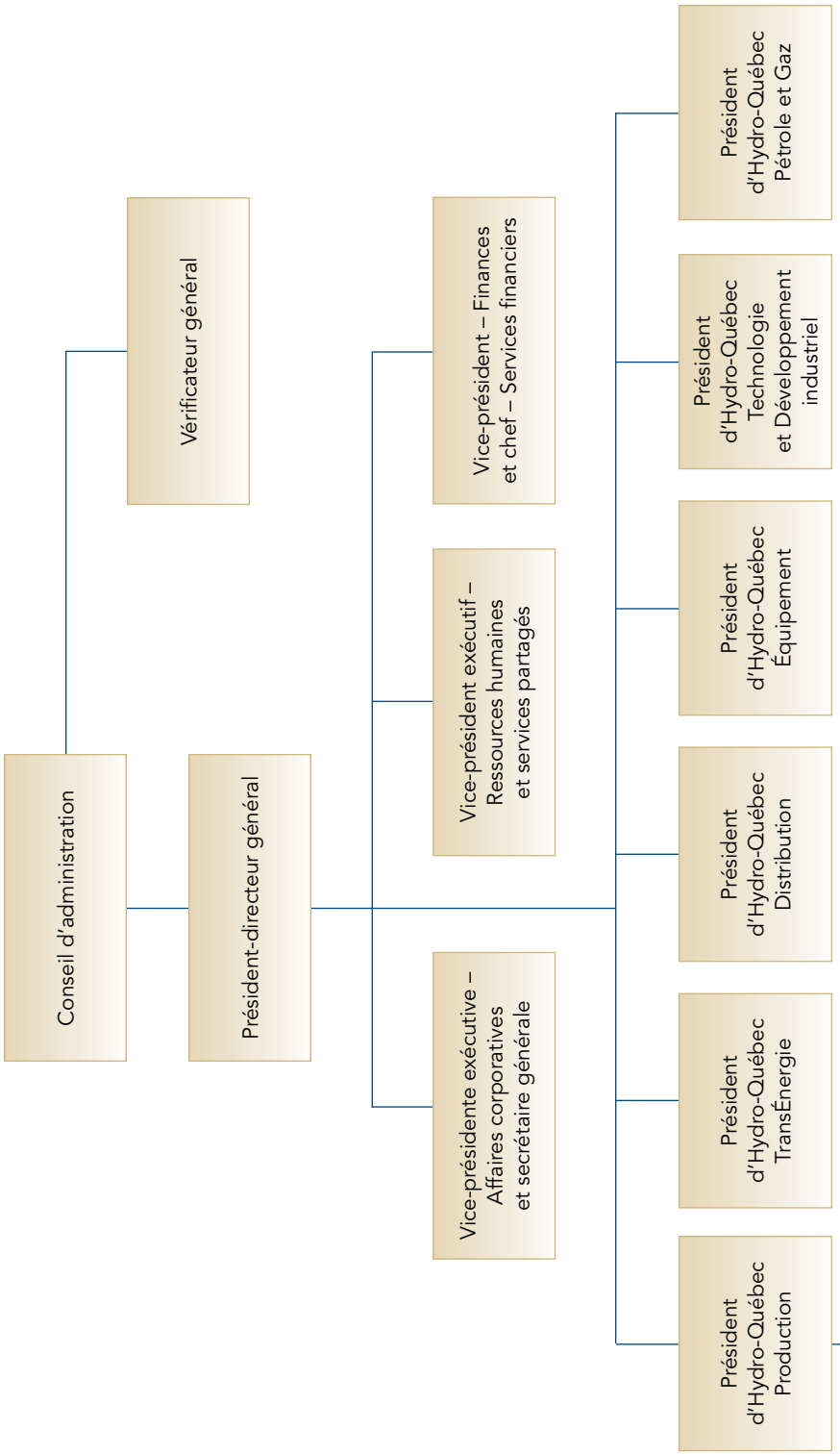
Objectif de vérification

S'assurer que, pour la vente du placement détenu par une filiale d'Hydro-Québec dans MPC et pour tout autre élément en lien avec cette vente, on a respecté les encadrements en vigueur et les principes de saine gestion.

Critères d'évaluation

- Hydro-Québec s'est assurée d'obtenir un prix raisonnable pour la vente de son placement dans MPC.
- Les honoraires versés à Gestfinanz sont raisonnables, compte tenu des services rendus par cette firme et de ceux prévus dans le contrat.
- Hydro-Québec s'est assurée du respect de sa loi constitutive de même que des autres lois, règlements, directives et politiques (y compris le RPD) qui lui étaient applicables à l'occasion de la vente de ce placement.
- Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes ont permis aux dirigeants et aux membres du conseil d'administration d'Hydro-Québec d'être bien informés du déroulement du processus de vente et des résultats de l'opération ; ainsi, ils ont pu prendre des décisions éclairées en temps opportun.
- Hydro-Québec a publié de façon adéquate les renseignements en lien avec la vente de son placement.

Annexe 2 – Organigramme d'Hydro-Québec en 2004



Source : Hydro-Québec.

Annexe 3 – Chronologie sommaire des évènements – Vente du placement dans Meiya Power Company Limited

	Octobre 2003	Janvier et février 2004	Février 2004	Avril 2004	Mai 2004	Juin 2004	Juillet 2004
Hydro-Québec	Résolution du conseil d'administration d'Hydro-Québec approuvant le plan stratégique 2004-2008				Lettre d'indemnité entre MPC et HQI China	Résolution du conseil d'administration d'Hydro-Québec entérinant la recommandation de vendre	
Darby		Communication avec le président de MPC et un représentant d'AIF	Lettre d'intérêt (période d'exclusivité jusqu'au 15 avril 2004)	Convention d'achat d'actions (« stock purchase agreement »)			Clôture de la transaction
Gestfinanz			Entente verbale avec Gestfinanz			Signature de l'entente de service entre MPC et Gestfinanz	

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

ANNEXE C

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant l'utilisation des fonds publics par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragr.

Faits saillants ..... **1.**
Recommandations ..... **17.**
Vue d'ensemble ..... **19.**
Mandat, objectif et portée de notre vérification ..... **28.**
Résultats de notre vérification ..... **35.**
Fonds du gouvernement du Canada ..... **37.**
Fonds du gouvernement du Québec ..... **53.**
Environnement de contrôle ..... **72.**
Annexe – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Les commentaires du ministère du Conseil exécutif du Québec apparaissent à la fin de ce rapport.

Faits saillants

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Guy Desrosiers
Sonya Pageau
Jacques Robert
Martin St-Louis
Isabelle Webster

1. Le lieutenant-gouverneur du Québec représente la Reine et détient le rôle de chef d'État de la province. Il donne force de loi à la politique déterminée par le gouvernement en sanctionnant les lois votées par l'Assemblée législative et en ratifiant les décrets, dont ceux qui visent le déclenchement d'élections générales ou partielles. À ce rôle traditionnel s'est ajouté au cours des dernières années un appui croissant à des œuvres de bienfaisance.

2. Le 30 janvier 1997, l'Honorable Lise Thibault a été assermentée à titre de lieutenant-gouverneur du Québec. Elle a occupé cette fonction jusqu'au 7 juin 2007.

3. Le gouvernement fédéral paie le traitement du lieutenant-gouverneur en plus de lui fournir un soutien financier annuel d'environ 150 000 dollars pour couvrir les dépenses liées à ses activités officielles. De son côté, le gouvernement du Québec supporte les coûts inhérents à la gestion générale : salaire des employés, coût de la sécurité et du fonctionnement du Cabinet, etc. Cette enveloppe se chiffre à plus ou moins un million de dollars par année.

4. À la demande du gouvernement du Québec et de l'ancien lieutenant-gouverneur[1], nous avons vérifié comment les fonds publics mis à la disposition de celle-ci durant son mandat ont été administrés. Pour ce faire, nous avons d'abord examiné si les dépenses visées ont été engagées pour des activités liées à la fonction de lieutenant-gouverneur ; ensuite, nous avons déterminé dans quelle mesure les contrôles requis ont été mis en place pour que les dépenses soient effectuées selon de saines pratiques de gestion et en conformité avec les règles et conditions applicables. Nous n'avons toutefois pas porté de jugement sur l'importance des dépenses engagées pour participer à des activités officielles.

5. D'autre part, le gouvernement du Canada a confié un mandat similaire au Bureau du vérificateur général du Canada. Nous invitons le lecteur à consulter son rapport s'il désire prendre connaissance de l'ensemble des conclusions relatives à ces vérifications.

Fonds du gouvernement du Canada

6. Le gouvernement du Canada met à la disposition du lieutenant-gouverneur des fonds, sous forme de subventions, pour couvrir les dépenses associées à sa fonction, certaines étant engagées dans la capitale provinciale et d'autres, à l'extérieur de cette ville.

Fonds pour les dépenses effectuées dans la capitale

7. À compter du 1er avril 1997, l'ancien lieutenant-gouverneur a reçu 343 200 dollars de Patrimoine canadien pour couvrir des dépenses engagées dans la capitale provinciale à des fins officielles. Nous n'avons retracé aucune pièce justificative certifiant que des fonds totalisant 219 000 dollars avaient effectivement servi à payer des dépenses à caractère officiel de l'ancien lieutenant-gouverneur. Quant à l'autre portion des subventions, soit 124 200 dollars, nous avons retracé des chèques émis à l'ordre de différents fournisseurs, sans pouvoir déterminer clairement le lien avec les activités officielles.

1. Dans ce rapport, le terme « ancien lieutenant-gouverneur » est utilisé pour désigner l'Honorable Lise Thibault.

8. Nous avons constaté qu'il y avait incertitude de la part de certains lieutenants-gouverneurs quant à la raison d'être et à l'utilisation de la subvention pour les dépenses engagées dans la capitale. Pourtant, les modalités de cette subvention ne précisent aucunement qu'il s'agit d'un supplément de rémunération ou d'une allocation non imposable. Nous nous attendions à ce que l'ancien lieutenant-gouverneur détienne des pièces justificatives permettant d'établir le caractère officiel de ses dépenses et d'en rendre compte publiquement.

Fonds pour les dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale

9. Nous avons pu établir qu'une proportion de 74 p. cent des dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale, soit 1 035 300 dollars, constituait des dépenses à caractère officiel. Cependant, nous n'avons pu en arriver à la même conclusion pour le reste de la somme, soit 368 000 dollars, pour les raisons suivantes :

- L'ancien lieutenant-gouverneur a réclamé au gouvernement fédéral 129 000 dollars de frais d'hébergement et de repas, même si le gouvernement du Québec lui versait une allocation à cet effet.
- Nous avons également recensé des dépenses de 239 000 dollars liées à des activités personnelles ou dont les pièces justificatives ne permettaient pas d'établir un lien avec les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur. Les dépenses liées à des activités personnelles concernaient notamment des rencontres familiales, des voyages et des spectacles. À l'égard des autres dépenses qui, pour la plupart, ont été engagées pour de l'hébergement et des repas, aucune activité officielle n'était inscrite à l'agenda ou décrite dans un scénario ; de plus, aucun nom ni précision sur l'activité en cause ne figuraient sur les pièces justificatives.

Sécurité du lieutenant-gouverneur

10. Nous avons relevé des situations problématiques quant aux pratiques adoptées en matière de sécurité, eu égard aux règles applicables ou aux principes inhérents à la saine gestion des fonds publics. Nous avons d'ailleurs recommandé au ministère du Conseil exécutif du Québec de revoir la pertinence que le personnel du Cabinet assure lui-même la sécurité du lieutenant-gouverneur. Parmi les constats que nous avons faits, mentionnons ceux-ci :

- À partir de novembre 1998, des indemnités de disponibilité se montant à près de 140 000 dollars ont été payées au responsable de la sécurité. Une partie de cette somme, soit 44 900 dollars, concerne des journées durant lesquelles aucune activité n'était inscrite à l'agenda ou encore des journées où cet employé accompagnait l'ancien lieutenant-gouverneur dans le cadre d'activités sportives (golf ou ski) alors qu'un autre garde du corps était généralement en fonction au même moment.
- Depuis que la protection du lieutenant-gouverneur relève de son Cabinet, le responsable de la sécurité dispose d'un véhicule de fonction ; or, cet avantage n'a jamais été considéré du point de vue fiscal.

Environnement de contrôle

11. Nous avons constaté que l'ancien lieutenant-gouverneur et son Cabinet ne s'étaient pas dotés de politiques de dépenses claires sur l'utilisation des fonds publics. Ainsi, nous avons recensé des situations qui révèlent des lacunes dans l'environnement de contrôle.

Elles ont trait, entre autres, à l'utilisation des cartes de crédit ainsi qu'au manque de concordance entre des dépenses de repas et d'hébergement avec les activités inscrites à l'agenda de l'ancien lieutenant-gouverneur.

12. La documentation inadéquate d'une part importante des dépenses de même que les exemples présentés dans le rapport témoignent aussi de l'insuffisance des contrôles mis en place par l'ancien lieutenant-gouverneur et son Cabinet.

13. La situation n'a pas été redressée au fil du temps malgré le fait qu'en 2002, Patrimoine canadien a fourni à l'ancien lieutenant-gouverneur et à son Cabinet des indications en vue d'accroître le nombre et la qualité des pièces justificatives lors d'une demande de remboursement. Il leur demandait de préciser, par exemple, la date, la ville, le titre ou la description de l'évènement ainsi que le nom des membres du personnel accompagnant le lieutenant-gouverneur.

14. De son côté, le ministère du Conseil exécutif du Québec n'a pas élaboré de directives claires et précises traitant de l'admissibilité des dépenses du lieutenant-gouverneur. Divers coûts pris en charge par le gouvernement montrent la nécessité de fixer de telles balises. Il suffit de penser au paiement de dépenses reliées à la pratique d'activités sportives, comme la rémunération versée à un professeur de ski, ou encore au règlement de factures du Service aérien du gouvernement du Québec, notamment pour des déplacements ne faisant pas suite à une invitation officielle. À titre illustratif, mentionnons l'aller-retour en avion, au coût de 12 000 dollars, dans le cadre d'une excursion de pêche jumelée à la visite d'un parc provincial.

15. Enfin, l'ancien lieutenant-gouverneur n'a pas respecté l'engagement pris auprès de Patrimoine canadien de publier, à compter de 2004-2005, des états financiers annuels pour divulgation au public.

16. Compte tenu de l'ampleur des dépenses supportées à même les deniers publics que nous n'avons pu lier avec la fonction de lieutenant-gouverneur, le vérificateur général du Québec et son homologue canadienne ont recommandé, entre autres, à leur gouvernement respectif d'entreprendre des discussions avec l'ancien lieutenant-gouverneur pour déterminer les sommes qu'elle devrait leur rembourser à l'égard des débours non justifiés.

Recommandations

17. Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif du Québec

- de préciser les dépenses admissibles à un remboursement par le gouvernement du Québec dans le cadre des fonctions du lieutenant-gouverneur, en considérant les dépenses supportées par Patrimoine canadien ;
- de s'assurer que des contrôles adéquats ont été mis en place au Cabinet du lieutenant-gouverneur ;
- de revoir la pertinence que le personnel du Cabinet assure lui-même la sécurité du lieutenant-gouverneur ;

- de demander au lieutenant-gouverneur d'effectuer une reddition de comptes quant à l'utilisation des fonds publics mis à sa disposition, et ce, en temps opportun ;
- d'entreprendre des discussions avec l'ancien lieutenant-gouverneur pour déterminer les montants qu'elle devrait rembourser au ministère pour la portion non justifiée de ses dépenses.

18. Nous avons recommandé au lieutenant-gouverneur et à son Cabinet

- de mettre en place des contrôles financiers et des contrôles de gestion appropriés notamment à l'égard des dépenses personnelles et des dépenses liées à ses fonctions ainsi qu'à l'égard des pièces justificatives à conserver ;
- de rendre compte de l'utilisation des fonds publics mis à sa disposition.

Vue d'ensemble

Fonction de lieutenant-gouverneur

19. L'Honorable Lise Thibault a été assermentée 27e lieutenant-gouverneur du Québec le 30 janvier 1997 et a occupé cette fonction jusqu'au 7 juin 2007.

20. Dans notre régime parlementaire d'inspiration britannique, le lieutenant-gouverneur représente la Reine et détient le rôle de chef d'État de la province où il est nommé. Cette fonction et les pouvoirs afférents sont définis dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ainsi, le lieutenant-gouverneur donne force de loi à la politique déterminée par le gouvernement : il confirme dans leurs fonctions les membres du Conseil des ministres et leur fait prêter les serments de discrétion et d'office ; il préside l'ouverture et la prorogation des sessions de la législature ; il sanctionne les lois votées par l'Assemblée législative et ratifie les décrets gouvernementaux, dont ceux qui visent le déclenchement d'élections générales ou partielles.

21. En plus de jouer ce rôle traditionnel, les titulaires de cette fonction ont été amenés au fil des ans à offrir un soutien croissant à des œuvres de bienfaisance, par exemple, en participant à des cérémonies et à des évènements officiels de même qu'en appuyant des organismes de charité ou à vocation sociale. Ce soutien permet à un lieutenant-gouverneur d'établir des contacts et des liens privilégiés avec les citoyens et les citoyennes. Au cours de son mandat, l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a soutenu de nombreux organismes de bienfaisance, dont certains défendent la cause des personnes souffrant de déficience physique ou intellectuelle.

22. Un lieutenant-gouverneur se doit d'adopter une attitude impartiale et de s'imposer un devoir de réserve afin de ne pas soulever de polémiques. De plus, il doit faire preuve de bon sens et de discernement dans ses faits et gestes. En raison de la fonction de chef d'État de la province assumée par un lieutenant-gouverneur ainsi que de la dignité et des devoirs de sa charge, on s'attend à ce que le titulaire s'acquitte de ses responsabilités en se conformant à des normes éthiques très élevées sur les plans de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité. On s'attend également à ce qu'il fasse preuve de prudence, de saine gestion et de transparence dans l'utilisation des fonds publics qui lui sont accordés.

Rôles et responsabilités des organisations directement concernées

23. Le Parlement du Canada paie le traitement des lieutenants-gouverneurs et ceux-ci peuvent adhérer aux régimes de retraite et d'assurance offerts par le gouvernement fédéral. En outre, Patrimoine canadien fournit annuellement, aux titulaires, des fonds pour couvrir les dépenses liées à leurs activités officielles. Chaque province décide du soutien administratif qui sera fourni à son lieutenant-gouverneur, mais aucune norme n'a été établie à cet égard, et ce soutien varie d'une province à l'autre.

Cabinet du lieutenant-gouverneur

24. Le Cabinet du lieutenant-gouverneur est responsable de la gestion des différentes activités du titulaire, soit la planification de l'agenda, la sécurité, les déplacements, la correspondance, etc. Le Cabinet de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec était composé de 12 employés, dont 2 gardes du corps à temps plein et 2 gardes sur appel. Le recrutement, la nomination, la rémunération et les conditions de travail du personnel du Cabinet sont régis par une politique du Conseil du trésor du Québec. Selon cette politique, le lieutenant-gouverneur doit, dans les limites de son enveloppe budgétaire, structurer son Cabinet et déterminer la rémunération de chacun des membres selon des normes et barèmes similaires à ceux de la fonction publique provinciale.

Ministère du Conseil exécutif du Québec

25. Les fonds accordés au lieutenant-gouverneur par le gouvernement du Québec sont votés par l'Assemblée nationale et figurent dans un programme du ministère du Conseil exécutif. Ce ministère est responsable de la comptabilisation des fonds destinés à couvrir principalement les salaires des employés et les coûts de la sécurité, de l'utilisation des véhicules et du fonctionnement du Cabinet du lieutenant-gouverneur. Il paie les dépenses liées aux activités du lieutenant-gouverneur sur présentation des pièces justificatives.

Patrimoine canadien

26. Patrimoine canadien administre les programmes destinés à permettre au gouvernement du Canada de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des lieutenants-gouverneurs. Il traite les chèques de rémunération de ces derniers, prend en charge leurs avantages sociaux et nomme l'administrateur qui remplace le lieutenant-gouverneur en son absence lorsque le juge en chef de la province ne peut prendre la relève du lieutenant-gouverneur absent. Il administre un programme de subvention pour aider les lieutenants-gouverneurs à couvrir les dépenses qu'ils doivent engager dans le cadre de leurs activités officielles. Enfin, le ministère fournit des conseils en matière de protocole et constitue le point de contact pour les Cabinets de lieutenants-gouverneurs qui ont besoin de l'aide d'autres ministères fédéraux, par exemple, pour obtenir des passeports diplomatiques.

Fonds publics mis à la disposition du lieutenant-gouverneur

27. Le tableau 1 présente les montants accordés au lieutenant-gouverneur du Québec par les deux ordres de gouvernement d'avril 1997 à la fin de mars 2007.

Tableau 1
Fonds publics accordés à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec (en dollars)

Exercice	Gouvernement provincial	Gouvernement fédéral*	Total
1997-1998	374 000	135 500	**509 500**
1998-1999	550 000	180 200	**730 200**
1999-2000	926 000	159 300	**1 085 300**
2000-2001	1 007 000	196 600	**1 203 600**
2001-2002	1 256 000	211 000	**1 467 000**
2002-2003	1 233 000	223 100	**1 456 100**
2003-2004	1 119 000	198 600	**1 317 600**
2004-2005	1 058 000	147 400	**1 205 400**
2005-2006	1 159 000	147 400	**1 306 400**
2006-2007	1 163 000	147 400	**1 310 400**
Total	**9 845 000**	**1 746 500**	**11 591 500**

Sources : Patrimoine canadien et ministère du Conseil exécutif du Québec.

* Ces fonds excluent le salaire de l'ancien lieutenant-gouverneur (114 000 dollars en 2006-2007) versé par le gouvernement du Canada.

Mandat, objectif et portée de notre vérification

28. À la suite d'une demande de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec, le gouvernement du Québec confiait le 14 février 2007 au vérificateur général du Québec, par décret (98-2007), le mandat de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant l'utilisation des fonds publics mis à la disposition du lieutenant-gouverneur depuis le 30 janvier 1997, date de son entrée en fonction, et qu'il remette son rapport, accompagné de ses recommandations, au gouvernement dans les meilleurs délais ».

29. Il importe de mentionner qu'aux fins de l'application de la *Loi sur le vérificateur général*, le Lieutenant-gouverneur du Québec est assimilé à un organisme public. Cette même loi prescrit que le Vérificateur général du Québec est le vérificateur des livres et comptes de tout fonds public qu'un tel organisme administre. Les sommes gérées par le lieutenant-gouverneur proviennent à la fois des gouvernements fédéral et provincial. Nos travaux ont donc porté sur l'ensemble des fonds mis à sa disposition entre le 1er avril 1997 et le 31 mars 2007. Nous n'avons pas considéré les ressources qui lui ont été consenties du 30 janvier au 31 mars 1997 parce que cette période ne correspond qu'à une portion de l'exercice visé, en plus d'être éloignée dans le temps.

30. De plus, le 29 mars 2007, sur recommandation de la ministre du Patrimoine canadien et en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil demandait à la vérificatrice générale du Canada :

- de faire enquête sur les fonds publics accordés au lieutenant-gouverneur du Québec, du 1er avril 2000 au 31 mars 2006, afin d'établir si la titulaire a veillé avec toute la diligence et toute la responsabilité voulues à faire adopter les mécanismes et les contrôles financiers et de gestion indiqués pour surveiller la façon dont ces fonds ont été dépensés ;
- de dresser un rapport sur cette enquête à l'intention de la ministre du Patrimoine canadien, et de rendre ce rapport public après l'avoir transmis à la Ministre.

31. Vu l'attribution de ces deux mandats concernant l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec, il a été convenu, dans le respect des normes de vérification généralement reconnues, de coordonner les travaux et de partager les méthodologies en la matière. Nous invitons le lecteur à consulter le rapport de la vérificatrice générale du Canada pour prendre connaissance de l'ensemble des conclusions relatives à ces vérifications.

32. L'objectif de vérification et les critères d'évaluation ayant trait à cette mission sont fournis en annexe.

33. Nous avons mené nos travaux auprès du Cabinet de l'ancien lieutenant-gouverneur, du ministère du Conseil exécutif du Québec et de Patrimoine canadien. Le Bureau du vérificateur général du Canada a également rencontré d'autres lieutenants-gouverneurs.

34. Conformément à nos pratiques, nous avons demandé à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec de nous signaler s'il existait des inexactitudes dans les faits énoncés dans notre rapport de vérification. L'Honorable Lise Thibault nous a fait part de commentaires dont nous avons tenu compte. Nous lui avons ensuite demandé de nous fournir une réponse officielle à inclure dans notre rapport. Elle a choisi de ne pas le faire et nous a fait savoir que l'absence d'une telle réponse de sa part ne doit pas être interprétée comme une quelconque confirmation de la justesse factuelle du résultat de notre vérification. Les commentaires du ministère du Conseil exécutif sont, quant à eux, présentés à la fin de ce rapport.

Résultats de notre vérification

35. Aux fins de cette vérification, nous avons classifié les fonds publics mis à la disposition de l'ancien lieutenant-gouverneur, depuis le 1er avril 1997 jusqu'au 31 mars 2007, en fonction de leur provenance et de leur utilisation. Le tableau 2 présente cette information pour les sommes versées par le gouvernement du Canada, excluant le salaire de l'ancien lieutenant-gouverneur ; le tableau 3 fait de même en ce qui a trait aux versements effectués par le gouvernement du Québec.

Tableau 2
Ventilation des fonds accordés à l'ancien lieutenant-gouverneur par le gouvernement du Canada entre le 1er avril 1997 et le 31 mars 2007

		En dollars
Fonds pour dépenses effectuées dans la capitale provinciale		**343 200**
Fonds pour dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale		
Accueil	694 700	
Hébergement	286 100	
Repas	199 400	
Autres dépenses	223 100*	**1 403 300**
Total		**1 746 500**

* Cette rubrique comprend notamment les achats de cadeaux et de billets d'avion, les pourboires ainsi que des sommes versées aux aides de camp et aux photographes. Elle comprend également des dépenses que nous n'avons pu analyser parce que les pièces justificatives n'étaient plus disponibles ou étaient illisibles en raison de l'étendue de la période couverte par nos travaux.

Tableau 3
Ventilation des fonds accordés à l'ancien lieutenant-gouverneur par le gouvernement du Québec entre le 1er avril 1997 et le 31 mars 2007

	En dollars
Rémunération – personnel du Cabinet	3 130 800
Allocations versées au lieutenant-gouverneur	
Logement	480 000
Frais de fonction	96 000
Sécurité	
Rémunération	1 410 600
Déplacements et autres dépenses	590 200
Loyer (Cabinet du lieutenant-gouverneur)	1 110 900
Communications, impression et audiovisuel	708 900
Accueil	616 400
Déplacements	461 400
Véhicules de fonction (achat, entretien et essence)	319 800
Personnel de soutien	223 700
Fournitures de bureau	113 800
Entretien et réparation (locaux et équipements)	76 000
Mobilier et équipements	75 800
Autres dépenses*	430 700
Total	**9 845 000**

* Cette rubrique comprend des dépenses de nature diverse liées au fonctionnement du Cabinet.

36. Nous présentons, dans les paragraphes qui suivent, les constats découlant de nos travaux de vérification à l'égard des sommes inscrites dans ces tableaux.

Fonds du gouvernement du Canada

37. D'avril 1997 à la fin de mars 2007, le gouvernement fédéral a versé 1,7 million de dollars à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec afin de couvrir les dépenses à caractère officiel. Ces fonds ont couvert deux types de dépenses : celles engagées dans la capitale provinciale et celles effectuées ailleurs dans la province. Pour être admissibles, les dépenses devaient être liées aux activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur. Les dépenses engagées dans la capitale provinciale comprenaient les dépenses liées aux activités de l'ancien lieutenant-gouverneur qui ont eu lieu dans cette ville. Les dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale incluaient principalement les frais d'accueil, d'hébergement, de repas et de déplacement. Le tableau 2 présente la ventilation de ces deux types de dépenses.

38. D'avril 1997 à la fin de mars 2004, les dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale étaient remboursées à la suite d'une réclamation présentée à Patrimoine canadien. Pendant cette période, aucun montant maximal n'avait été fixé quant aux sommes que pouvait réclamer annuellement l'ancien lieutenant-gouverneur. Les dépenses engagées dans la capitale étaient quant à elles financées au moyen d'une subvention. Depuis le 1er avril 2004, Patrimoine canadien verse aux lieutenants-gouverneurs une subvention annuelle qui couvre les deux types de dépenses.

39. Selon les règles du gouvernement du Canada, une subvention est un paiement de transfert inconditionnel versé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité établies. Les bénéficiaires ne sont pas tenus de fournir des pièces justificatives de leurs dépenses pas plus qu'ils ne sont assujettis à une vérification. Certaines règles fiscales s'appliquent si une subvention n'est pas utilisée aux fins prévues ou si elle n'est pas utilisée entièrement. Dans un cas comme dans l'autre, le bénéficiaire de la subvention doit ajouter le solde, ou la portion utilisée à d'autres fins, à son revenu annuel lorsqu'il remplit sa déclaration de revenus.

Fonds pour les dépenses effectuées dans la capitale

40. Au cours de son mandat, l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a reçu des subventions totalisant 343 200 dollars de Patrimoine canadien pour couvrir les dépenses engagées dans la capitale provinciale à des fins officielles. D'avril 1997 à la fin de mars 2003, les montants versés annuellement à ce titre sont passés de 22 800 à 28 800 dollars. Pour l'exercice 2003-2004, un rajustement de 16 800 dollars a été versé à l'ancien lieutenant-gouverneur et, à compter du 1er avril 2004, le montant annuel prévu dans la subvention globale pour ses dépenses dans la capitale s'est chiffré à 45 600 dollars.

41. Lors de notre examen des subventions totalisant 343 200 dollars, nous n'avons retracé aucune pièce justificative certifiant qu'un montant total de 219 000 dollars avait effectivement servi à payer des dépenses à caractère officiel de l'ancien lieutenant-gouverneur. Quant à l'autre portion des subventions, soit 124 200 dollars, nous avons retracé des chèques émis à l'ordre de différents fournisseurs, mais nous n'avons pu déterminer clairement le lien entre ces fournisseurs et les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur.

42. Nous avons constaté qu'il y avait incertitude quant à la raison d'être et à l'utilisation de la subvention pour les dépenses engagées dans la capitale provinciale. L'ancien lieutenant-gouverneur du Québec ainsi que certains des lieutenants-gouverneurs interrogés par le Bureau du vérificateur général du Canada à ce sujet considèrent cette subvention comme un supplément de rémunération non imposable et, de ce fait, ne croient pas qu'ils sont tenus de conserver des pièces justificatives pour rendre compte de leur utilisation des fonds publics. D'autres, au contraire, estiment que la subvention ne doit servir qu'à couvrir les dépenses liées à leurs activités officielles.

43. Pourtant, les modalités de la subvention approuvées par le Conseil du Trésor du Canada ne précisent aucunement qu'il s'agit d'un supplément de rémunération ou d'une allocation non imposable. Aucun document officiel étayant une telle interprétation de la raison d'être de la subvention ne nous a été fourni.

44. Comme nous l'avons déjà mentionné au sujet des subventions, les lieutenants-gouverneurs ne sont pas tenus de fournir à Patrimoine canadien les pièces justificatives pour étayer l'admissibilité de leurs dépenses. Cependant, lorsqu'ils présentent leur demande de subvention, ils s'engagent à maintenir un cadre redditionnel et à certifier, à la fin de l'exercice financier, le montant de leurs dépenses. Ils s'engagent également à confirmer que leurs dépenses ont été effectuées pour des activités officielles. Nous nous attendions à ce que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec détienne des pièces justificatives permettant d'établir le caractère officiel de ses dépenses et d'en rendre compte publiquement. Nous n'en avons pas trouvé.

Fonds pour les dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale

45. Lorsque l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec prévoyait participer à une activité, son personnel notait les principaux renseignements dans son agenda et préparait un document, ou « scénario », qui en décrivait le déroulement. Ainsi, on pouvait consigner dans l'agenda notamment la date, le lieu et la nature de l'activité. Dans le scénario, on détaillait dans l'ordre chronologique tous les aspects logistiques de la participation de l'ancien lieutenant-gouverneur à cette activité, y compris le nom des personnes rencontrées. Ces documents permettent donc de déterminer si une dépense engagée par l'ancien lieutenant-gouverneur était liée à ses activités officielles.

46. Nous avons analysé les dépenses de l'ancien lieutenant-gouverneur en comparant l'information inscrite sur les pièces justificatives à celle qui était inscrite à son agenda, dans les scénarios ou dans tout autre document pertinent. Aux fins de notre vérification, nous avons considéré comme légitime toute dépense effectuée par l'ancien lieutenant-gouverneur dans le cadre d'une activité officielle, quelle qu'elle soit. Nous n'avons pas mis en question le choix ou la nature de l'activité officielle (appui à des causes sociales, etc.). De plus, nous n'avons pas porté de jugement sur l'importance des dépenses effectuées pour participer à de telles activités.

47. L'ancien lieutenant-gouverneur a reçu environ 1,4 million de dollars pour les dépenses qu'elle a effectuées ailleurs que dans la capitale provinciale. Nous avons pu établir qu'une proportion de 74 p. cent de cette somme, soit 1 035 300 dollars, constituait des dépenses à caractère officiel. Cependant, nous n'avons pu en arriver à la même conclusion pour le reste de la somme, soit 368 000 dollars. Nous en fournissons les raisons dans les pages suivantes.

L'ancien lieutenant-gouverneur a réclamé au gouvernement fédéral 129 000 dollars de frais d'hébergement et de repas, même si le gouvernement du Québec lui versait une allocation à cet effet

48. En décembre 1996, soit avant l'assermentation de l'ancien lieutenant-gouverneur, le Québec a décidé, dans une volonté de réduire les dépenses de l'État, de procéder à la vente de la résidence officielle du lieutenant-gouverneur. Il a décidé de compenser cette situation par le versement d'allocations. À compter de 1997, le gouvernement du Québec a versé chaque mois à l'ancien lieutenant-gouverneur une allocation de logement forfaitaire de 4 000 dollars et une allocation de 800 dollars pour couvrir ses frais de fonction. Ces allocations ont totalisé, après 10 ans, 480 000 et 96 000 dollars respectivement. L'ancien lieutenant-gouverneur a pourtant réclamé à Patrimoine canadien le remboursement de dépenses d'hébergement ou de repas effectuées en périphérie de la ville de Québec. Au total, Patrimoine canadien lui a remboursé plus de 129 000 dollars pour des dépenses d'hébergement (90 000 dollars) et de repas (39 000 dollars). À notre avis, les allocations versées par le gouvernement du Québec couvraient ces dépenses et, par conséquent, l'ancien lieutenant-gouverneur n'aurait pas dû demander au gouvernement du Canada de les lui rembourser.

Un lien entre des dépenses totalisant 239 000 dollars et les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur n'a pu être établi

49. Au cours de notre vérification, nous avons recensé des dépenses totalisant 239 000 dollars qui étaient liées à des activités personnelles ou dont les pièces justificatives ne permettaient pas d'établir un lien avec les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur.

50. En analysant les pièces justificatives qui nous ont été remises, nous avons constaté que certaines de ces dépenses étaient liées à des activités personnelles, notamment des rencontres familiales, des voyages et des spectacles. En voici des exemples :

- une réception pour souligner l'anniversaire d'un membre de la famille de l'ancien lieutenant-gouverneur (4 000 dollars) ;
- deux repas dans un restaurant de la région de Québec qui, selon son agenda, avaient un caractère privé (2 800 dollars) ;
- des voyages de pêche (3 700 dollars) ;
- un voyage de cinq jours en Ontario alors qu'aucune activité officielle n'était inscrite à l'agenda (2 300 dollars) ;
- un voyage de trois jours au Nouveau-Brunswick, où les seules activités prévues étaient des parties de golf (1 600 dollars).

51. Nous avons également constaté qu'un montant de 3 500 dollars avait été versé directement à l'ancien lieutenant-gouverneur sans qu'elle ait présenté de pièces justificatives.

52. Nous avons en outre cerné de nombreuses dépenses qui, pour la plupart, ont été engagées pour de l'hébergement et des repas sans qu'une activité officielle ne soit inscrite à l'agenda ou décrite dans un scénario. En outre, les pièces justificatives soumises par l'ancien lieutenant-gouverneur pour réclamer leur remboursement ne portaient pas le nom des personnes rencontrées ni ne donnaient de précision sur l'activité en cause. Dans cette catégorie de dépenses, nous avons retracé un éventail de situations, dont les suivantes :

- de nombreux séjours à l'hôtel qu'aucune activité liée aux fonctions de l'ancien lieutenant-gouverneur ne justifiait. À titre d'exemple, mentionnons un séjour de cinq nuits au Mont-Tremblant (hébergement et repas) et un autre de quatre nuits pour lequel seules des activités de ski étaient inscrites à l'agenda. Ces deux séjours ont coûté respectivement 2 400 et 2 200 dollars ;
- des repas pris à proximité de la résidence personnelle de l'ancien lieutenant-gouverneur pour lesquels nous n'avons pu établir de lien avec des activités officielles (14 000 dollars) ;
- une réception dont la raison d'être n'était pas précisée et pour laquelle il n'existe aucun scénario (4 500 dollars).

Fonds du gouvernement du Québec

53. Les fonds mis à la disposition du lieutenant-gouverneur par le gouvernement du Québec sont principalement affectés au fonctionnement de son Cabinet. Ils lui sont alloués, entre autres, pour couvrir la rémunération de son personnel, incluant les personnes chargées d'assurer sa sécurité, de même que le coût de ses déplacements et le loyer des locaux administratifs. La ventilation de ces dépenses a été présentée plus haut, dans le tableau 3.

54. Notre analyse a permis de dégager des constats concernant la gestion de la sécurité de l'ancien lieutenant-gouverneur ainsi que l'environnement de contrôle mis en place par son Cabinet et le ministère du Conseil exécutif. Il est à noter que certains commentaires en matière de contrôle se rapportent également aux fonds provenant du gouvernement du Canada. Par ailleurs, nous n'avons pas porté de jugement sur l'importance des frais engagés pour participer à une activité ou organiser une réception liée aux fonctions de la titulaire.

Sécurité du lieutenant-gouverneur

55. Le 4 novembre 1998, un décret du gouvernement du Québec transférait au personnel du Cabinet du lieutenant-gouverneur la responsabilité d'assurer sa sécurité. Ce transfert s'accompagnait de crédits supplémentaires annuels de 185 000 dollars. Auparavant, le ministère québécois de la Sécurité publique était chargé de cet aspect.

56. Le niveau de sécurité propre à l'ancien lieutenant-gouverneur consistait en un accompagnement par un garde du corps 24 heures par jour, 365 jours par année, y compris durant ses vacances et ses séjours à l'extérieur du pays. De façon générale, au cours de la période concernée par nos travaux, un responsable, un garde du corps permanent de même que deux gardes sur appel veillaient à la sécurité de l'ancien lieutenant-gouverneur. Signalons que deux véhicules de fonction servaient à ses déplacements et qu'un troisième était utilisé pour combler les besoins du Cabinet.

57. Nous avons relevé des situations problématiques quant aux pratiques adoptées en la matière, eu égard aux règles applicables ou aux principes inhérents à la saine gestion des fonds publics. Pareilles situations démontrent la nécessité d'instaurer un environnement de contrôle adéquat et d'élaborer une politique claire visant les activités de cette nature. Elles invitent également les parties prenantes à s'interroger sur la pertinence de confier la sécurité du lieutenant-gouverneur à son personnel.

Montant important payé en indemnités de disponibilité

58. Le responsable de la sécurité de l'ancien lieutenant-gouverneur assumait à la fois la fonction de garde du corps, la planification des déplacements et des interventions relevant de ce secteur ainsi que la gestion et la supervision relatives aux activités des autres gardes du corps. Son traitement et ses horaires de travail ont été établis en s'inspirant de ceux utilisés pour les autres gardes du corps. Jusqu'en novembre 2001, son emploi impliquait une période de 8 jours consécutifs durant laquelle il était en fonction, suivie de 6 jours de congé. Après cela, une nouvelle périodicité (9 jours de travail, 5 jours de congé) a été adoptée à la demande de l'ancien lieutenant-gouverneur ; la rémunération a été ajustée en conséquence.

59. À partir de novembre 1998, des indemnités de disponibilité substantielles ont été accordées au responsable de la sécurité. Ces indemnités correspondaient au paiement d'une journée complète de salaire lorsque l'ancien lieutenant-gouverneur lui a demandé de reprendre son poste alors qu'il était en congé, peu importe le nombre d'heures de travail effectuées. Au total, les jours ainsi rétribués représentent une somme de près de 140 000 dollars.

60. Nous considérons que les motifs ayant trait à ces paiements ne répondent pas toujours aux exigences d'une gestion prudente des fonds publics. Notamment, des indemnités renvoient à des journées durant lesquelles aucune activité n'était inscrite à l'agenda. Dans d'autres cas, le responsable de la sécurité a accompagné l'ancien lieutenant-gouverneur lors d'activités sportives, en l'occurrence le golf et le ski.

61. Le tableau 4 présente la valeur des indemnités de disponibilité payées à cet employé en pareilles situations ; il est à noter qu'un autre garde du corps était généralement en fonction au même moment. Nous y précisons aussi les indemnités qui lui ont été versées pour ses repas (« per diem ») et les frais d'hébergement pris en charge par l'employeur.

Tableau 4
Indemnités accordées au responsable de la sécurité pour certaines activités entre novembre 1998 et mars 2007 (en dollars)

Activité	Indemnités de disponibilité	Indemnité pour les repas et l'hébergement	Total
Golf	28 200	8 100	36 300
Ski	7 500	1 800	9 300
Inconnue*	9 200	1 800	11 000
Total	**44 900**	**11 700**	**56 600**

* Aucune activité n'était inscrite à l'agenda de l'ancien lieutenant-gouverneur ou l'information consignée était insuffisante pour statuer à cet égard.

62. L'ancien lieutenant-gouverneur et son Cabinet avaient décidé que deux gardes du corps seraient toujours présents lors des tournois de golf. Or, cette règle a été appliquée principalement lorsque le responsable de la sécurité était en congé ; on lui demandait de reprendre son service pour venir jouer au golf avec l'ancien lieutenant-gouverneur alors qu'un collègue était déjà en fonction. À l'inverse, les jours où le responsable de la sécurité était au travail, aucun autre garde du corps n'était généralement appelé pour assurer la sécurité pendant les tournois de golf.

Les véhicules de fonction étaient aussi utilisés à des fins personnelles

63. Depuis que la protection du lieutenant-gouverneur relève de son Cabinet, le responsable de la sécurité dispose d'un véhicule de fonction. Il utilise ce véhicule lorsqu'il est en service et en conserve l'usage à tout autre moment.

64. Pourtant, cet avantage n'a jamais été considéré du point de vue fiscal. En effet, les responsables du ministère du Conseil exécutif, qui veillent à la production des formulaires servant à préparer la déclaration de revenus, n'ont jamais été avisés de ce fait.

65. Par ailleurs, nos travaux ont révélé une pratique allant à l'encontre du principe d'économie des ressources. Elle a eu cours lorsque l'ancien lieutenant-gouverneur passait ses vacances aux États-Unis. Ainsi, le gouvernement du Québec a supporté, à plusieurs reprises, le coût relatif au transport d'un de ses véhicules de fonction à l'étranger, alors que les déplacements visés étaient d'ordre personnel.

66. Pour chacun de ces déplacements, un deuxième garde du corps a été rémunéré et défrayé de ses dépenses (repas, transport, hébergement, etc.) afin de s'occuper de l'envoi et de la récupération du véhicule, et ce, en se rendant sur place. Ces frais comprennent le coût des billets d'avion requis par l'aller-retour qu'il effectuait. Nous estimons que les débours pris en charge par le gouvernement du Québec s'élèvent à plus de 24 000 dollars.

Deux situations n'étaient pas conformes aux règles d'éthique et de déontologie applicables

67. L'ancien lieutenant-gouverneur a participé à un tournoi de golf au bénéfice d'œuvres de bienfaisance. Le responsable de la sécurité, qui était le seul garde du corps en fonction pour assurer sa protection, a pris part à la partie. Comme il a réussi un trou d'un coup, un prix valant 19 000 dollars lui a été remis.

68. À titre de constable spécial nommé par le ministre de la Sécurité publique, il était assujetti au *Code de déontologie des policiers du Québec* puisqu'il était en service. De plus, ses conditions de travail en tant que garde du corps étaient similaires à celles concernant les salariés de la fonction publique québécoise. Ainsi, un constable spécial et garde du corps du lieutenant-gouverneur, lorsqu'il est en fonction, est tenu d'agir notamment avec désintéressement, de ne pas accepter quelque avantage de nature à affecter son impartialité et de refuser tout prix ou cadeau qui excède une valeur modeste.

69. Étant donné les balises énoncées en matière d'éthique et de déontologie, cette personne aurait dû refuser le prix qu'on lui offrait en pareilles circonstances parce qu'elle était dans l'exercice de ses fonctions à titre de constable spécial et de garde du corps. De plus, en prenant part à la partie, nous considérons qu'il a négligé les devoirs de sa fonction, qui étaient alors d'assurer en tout temps la protection du lieutenant-gouverneur.

70. Par ailleurs, une portion (29 600 dollars) des frais d'hébergement de l'ancien lieutenant-gouverneur assumés par le gouvernement du Canada et remboursés à l'ancien lieutenant-gouverneur à sa demande, a, dans les faits, servi à verser un loyer mensuel à un membre du personnel de son Cabinet, propriétaire d'une résidence qu'elle a occupée. Patrimoine canadien précise pourtant, parmi les instructions qu'il communique aux lieutenants-gouverneurs, que les personnes auxquelles sont confiées des responsabilités publiques

doivent éviter, dans leurs relations tout comme dans leurs activités, les conflits d'intérêts réels ou apparents. De plus, afin de se conformer aux principes de saine gestion, un administrateur évite de se placer dans une situation potentielle ou réelle de conflit entre ses propres intérêts et ceux de l'organisation qu'il est chargé de gérer.

71. Si l'ancien lieutenant-gouverneur, notamment à titre de gestionnaire de son Cabinet, avait suivi ces instructions et respecté ces principes, elle se serait abstenue de se placer dans une situation qui, en apparence et potentiellement, pouvait la mettre en conflit entre ses intérêts personnels et ceux de la fonction.

Environnement de contrôle

72. Les rôles et les responsabilités des intervenants concernés, soit le Cabinet du lieutenant-gouverneur, le ministère du Conseil exécutif du Québec et Patrimoine canadien, doivent être clairement définis et un environnement de contrôle adéquat doit être mis en place, et ce, afin d'assurer la bonne utilisation des fonds publics versés au lieutenant-gouverneur.

73. Cet environnement comprend des contrôles financiers et des contrôles de gestion mis en place par chacun des intervenants. Il comprend également le soutien fonctionnel offert au lieutenant-gouverneur par les deux ministères concernés. Nous nous attendions à ce que les ministères aient défini clairement les règles d'admissibilité des dépenses liées à la fonction de lieutenant-gouverneur et qu'ils aient fourni une information suffisante à cet effet. Nous nous attendions à ce que l'ancien lieutenant-gouverneur et son Cabinet se soient dotés de pratiques de gestion et de reddition de comptes, de politiques de dépenses conformes aux paramètres déterminés et de règles de saine gestion.

Ni l'ancien lieutenant-gouverneur ni son Cabinet n'ont mis en place des contrôles financiers et des contrôles de gestion adéquats

74. Le lieutenant-gouverneur et son Cabinet jouent un rôle important dans la gestion des fonds publics qui leur sont accordés. Notre vérification nous a permis de constater que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et son Cabinet ne s'étaient pas dotés de politiques de dépenses claires sur l'utilisation des fonds publics.

75. La documentation inadéquate d'une part importante des dépenses de même que les exemples présentés dans le présent rapport témoignent de l'insuffisance des contrôles mis en place par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et son Cabinet.

76. La situation n'a pas été redressée avec le temps malgré le fait qu'en 2002, Patrimoine canadien a fourni à l'ancien lieutenant-gouverneur et à son Cabinet des indications visant à accroître le nombre et la qualité des pièces justificatives présentées lors d'une demande de remboursement. Par exemple, le ministère leur demandait alors de préciser la date, la ville, le titre ou la description de l'évènement ainsi que le nom des membres du personnel accompagnant le lieutenant-gouverneur. Sans ces renseignements, il ne peut déterminer si une dépense est liée à une activité officielle. Nous avons pourtant constaté que le ministère a remboursé des dépenses réclamées même s'il n'avait pas reçu les pièces justificatives demandées. Par exemple, il a remboursé des achats de cadeaux d'une valeur de 45 000 dollars sans que l'ancien lieutenant-gouverneur ne fournisse la liste

des personnes à qui ils ont été offerts. À notre avis, il aurait fallu mieux documenter ces achats, comme l'exigent les principes de saine gestion, et leur remboursement n'aurait pas dû être effectué avant que des pièces justificatives adéquates aient été fournies. En acceptant de rembourser ces dépenses, le ministère a approuvé implicitement certaines pratiques de dépenses douteuses.

77. Nos travaux nous ont permis de recenser d'autres cas qui révèlent des lacunes dans l'environnement de contrôle. À titre d'exemple, mentionnons :

- surveillance déficiente quant à l'utilisation des cartes de crédit, notamment en ce qui a trait à la signature des reçus par les gardes du corps et à l'achat d'essence ;
- dépenses de repas et d'hébergement effectuées à des dates qui ne concordaient pas avec les activités inscrites à l'agenda de l'ancien lieutenant-gouverneur ;
- mauvaise application des règles relatives au remboursement des repas des gardes du corps ;
- remboursement, sans pièces justificatives, de pourboires laissés par les gardes du corps principalement lors de séjours à l'hôtel ou d'activités sportives (44 000 dollars) ;
- absence d'un système d'inventaire pour les biens acquis ou reçus.

78. D'après les discussions que le Bureau du vérificateur général du Canada a eues avec les lieutenants-gouverneurs et leur Cabinet, certains lieutenants-gouverneurs ou leurs représentants ont dit vouloir beaucoup plus d'indications destinées à les aider à définir des règles claires, simples et efficaces quant aux dépenses effectuées dans le cadre d'activités officielles. Quelques lieutenants-gouverneurs d'autres provinces ont adopté certaines pratiques de saine gestion, dont les suivantes :

- facturation au lieutenant-gouverneur des dépenses personnelles et remboursement par celui-ci des dépenses effectuées ;
- nomination d'un directeur de Cabinet faisant partie de la fonction publique provinciale ;
- gestion des fonds publics confiée au directeur de Cabinet ;
- comptabilité séparée des dépenses financées à même les fonds publics fédéraux et provinciaux ;
- politique d'achat des cadeaux ;
- inventaires des cadeaux achetés et reçus ;
- adoption du principe d'indemnité quotidienne fixe comme règle de remboursement des frais de repas.

Le ministère du Conseil exécutif du Québec n'a pas suffisamment précisé les dépenses qu'il entend supporter

79. Le ministère du Conseil exécutif du Québec n'a pas élaboré de directives claires et précises traitant de l'admissibilité des dépenses du lieutenant-gouverneur. Aucune définition n'établit ce qui constitue une dépense liée à la fonction ou ne fixe de limite quant au montant acceptable en pareil cas.

80. De plus, aucun document ne spécifie les attentes du gouvernement du Québec concernant les rôles et les responsabilités du Cabinet du lieutenant-gouverneur en matière d'administration et de gestion. Si l'on se réfère à la compréhension que chaque intervenant a de son rôle, la situation actuelle n'est guère propice au contrôle approprié des dépenses.

81. Comme il s'en remet au Cabinet pour vérifier l'admissibilité des dépenses, le ministère s'assure principalement que les documents ont été signés par les personnes autorisées, soit le lieutenant-gouverneur ou une personne qu'elle a désignée. Du côté du Cabinet, les demandes de remboursement destinées au gouvernement du Québec sont préparées et autorisées à l'interne avant d'être transmises au ministère du Conseil exécutif, en présumant que ce dernier l'avisera en cas de problème.

82. De toute évidence, il y a confusion à l'égard des rôles et des responsabilités, faute d'encadrement et de communications efficaces. Dans les faits, chacun croit qu'il revient à l'autre de surveiller les opérations et, au bout du compte, personne n'a vraiment vérifié s'il était opportun de soumettre et de rembourser certaines dépenses.

83. À plusieurs reprises, nos travaux ont montré la nécessité d'élaborer une politique chapeautant l'utilisation des crédits accordés au lieutenant-gouverneur par l'Administration québécoise. Voici quelques exemples quant à la prise en charge de divers coûts :

- dépenses liées à la pratique d'activités sportives : achats d'équipement de golf ou rémunération d'un professeur de ski ;
- dépenses engagées pour promouvoir la fondation privée du lieutenant-gouverneur et organiser des évènements à cet effet : salaire du personnel du Cabinet, coût des réceptions, frais de déplacement, entre autres ;
- rémunération destinée à du personnel de soutien travaillant à la résidence privée du lieutenant-gouverneur, outre les services d'une gouvernante autorisés par le ministère ;
- factures du Service aérien du gouvernement du Québec, notamment pour des déplacements ne faisant pas suite à une invitation officielle. Ceux-ci ont trait à des visites ou à des activités sportives. Par exemple, l'aller-retour en avion dans la même journée, soit 12 000 dollars, a été payé relativement à une excursion de pêche jumelée à la visite d'un parc provincial.

Absence de reddition de comptes

84. Pour obtenir les subventions de Patrimoine canadien, l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a pris l'engagement chaque année, à compter d'avril 2004, de mettre en place un cadre redditionnel conformément aux pratiques comptables reconnues afin de produire des états financiers annuels qui devaient être divulgués au public. Notre vérification nous a permis de constater que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec n'a pas respecté cet engagement.

85. Ainsi, elle n'a pas rendu compte de ses dépenses dans un rapport public et son site Web ne présentait qu'une courte description de son rôle et de sa fonction ainsi qu'une liste des organismes qu'elle a appuyés au cours de son mandat.

86. Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif du Québec

- de préciser les dépenses admissibles à un remboursement par le gouvernement du Québec dans le cadre des fonctions du lieutenant-gouverneur, en considérant les dépenses supportées par Patrimoine canadien ;
- de s'assurer que des contrôles adéquats ont été mis en place au Cabinet du lieutenant-gouverneur ;
- de revoir la pertinence que le personnel du Cabinet assure lui-même la sécurité du lieutenant-gouverneur ;
- de demander au lieutenant-gouverneur d'effectuer une reddition de comptes quant à l'utilisation des fonds publics mis à sa disposition, et ce, en temps opportun ;
- d'entreprendre des discussions avec l'ancien lieutenant-gouverneur pour déterminer les montants qu'elle devrait rembourser au ministère pour la portion non justifiée de ses dépenses.

87. Nous avons recommandé au lieutenant-gouverneur et à son Cabinet

- de mettre en place des contrôles financiers et des contrôles de gestion appropriés notamment à l'égard des dépenses personnelles et des dépenses liées à ses fonctions ainsi qu'à l'égard des pièces justificatives à conserver ;
- de rendre compte de l'utilisation des fonds publics mis à sa disposition.

88. **Commentaires du ministère du Conseil exécutif du Québec**

« Le ministère du Conseil exécutif est en accord avec l'esprit des recommandations du Vérificateur général.

« Le Ministère tient cependant à souligner que le financement des activités du Lieutenant-gouverneur est assumé par les gouvernements provincial et fédéral. Les modes de financement diffèrent d'un palier à l'autre. D'une part, le Québec assure le financement à partir d'un budget inclus dans les crédits du ministère du Conseil exécutif votés par l'Assemblée nationale. D'autre part, le financement fédéral s'effectue par l'entremise d'une subvention annuelle versée par Patrimoine canadien.

« Le Ministère constate que la majorité des irrégularités soulevées par le Vérificateur général étaient des dépenses non supportées par des pièces justificatives ou que celles-ci ne permettaient pas d'attester qu'elles avaient été réellement encourues lors d'activités reliées à la fonction de Lieutenant-gouverneur. De l'avis du Vérificateur général, de nombreuses activités du Lieutenant-gouverneur financées par les fonds publics étaient de nature personnelle.

« Les dépenses du Lieutenant-gouverneur assumées par les fonds provenant du gouvernement du Québec ont, semble-t-il, toujours été accompagnées de pièces justificatives généralement admises au sein de l'administration publique.

« Le Ministère note que lors de sa vérification, le Vérificateur général a pu consulter certains documents qui ne sont généralement pas accessibles dans le cadre normal de l'administration publique. La consultation de ces documents lui a permis de porter un jugement sur la nature et l'opportunité de certaines dépenses.

« Le Ministère souligne que chacun des rapports du Vérificateur général est examiné par Revenu Québec.

« Le Ministère considère qu'il est nécessaire d'effectuer des vérifications additionnelles pour identifier précisément les montants qui pourraient être sujets à un remboursement. S'il s'avère que le résultat de cette vérification est concluant, le Ministère entreprendra les procédures habituelles de recouvrement utilisées en pareil cas.

« Le Ministère entend, à court terme et en concertation avec le gouvernement fédéral, réviser les modalités administratives des activités du Lieutenant-gouverneur afin de créer un meilleur environnement de contrôle.

« Le Ministère est également disposé à revoir la gestion de la sécurité du Lieutenant-gouverneur. »

Annexe – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que les fonds publics mis à la disposition du lieutenant-gouverneur, depuis le 30 janvier 1997, sont administrés en conformité avec les règles et conditions applicables et selon de saines pratiques de gestion.

Critères d'évaluation

- Le lieutenant-gouverneur a administré les fonds reçus en conformité avec les règles et les conditions applicables.
- Les dépenses ont été effectuées pour des activités liées aux fonctions officielles d'un lieutenant-gouverneur.
- Les contrôles requis ont été mis en place afin que les dépenses soient effectuées selon des pratiques de saine gestion et en conformité avec les règles et conditions applicables.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome I

ANNEXE D

Extraits des rapports de la Commission de l'administration publique

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Page

Introduction **253**

Extraits des rapports

L'inspection des aliments **253**

La réforme cadastrale **257**

Les programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées **260**

Introduction

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du *Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, des deux derniers rapports de la Commission, déposés à l'Assemblée nationale en décembre 2006 et en février 2007.

D'abord, le *Dix-septième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires d'une de nos vérifications, dont le fruit a été publié dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Ensuite, deux autres vérifications que celui-ci renferme, dans les tomes I et II respectivement, font l'objet du dix-huitième rapport produit par la Commission.

Extraits des rapports

L'inspection des aliments

Le 25 octobre 2006, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation […] concernant l'inspection des aliments […].

[…]

L'inspection des aliments est une responsabilité dévolue au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. C'est le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (CQIASA), unité administrative du Ministère, qui assume cette tâche. Pour les établissements de détail et de restauration situés sur le territoire de la Ville de Montréal, le Ministère délègue cette même tâche à la Ville.

Les travaux du Vérificateur général avaient pour but d'évaluer si la méthodologie du Centre tient compte des risques rattachés à la sécurité des aliments. Ils cherchaient aussi à s'assurer de la mise en œuvre de cette méthodologie, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience. Les travaux ont porté principalement sur les activités réalisées entre 2002-2003 et 2005-2006.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont que l'inspection des aliments est effectuée selon une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité, mais dont l'application comporte des lacunes. Il note des différences notables entre les façons de faire du Centre et celles de la Ville et des pratiques variables au sein même des

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

directions régionales. En ce qui a trait aux fréquences établies pour mener les interventions, il observe des retards parfois importants et souligne des écarts appréciables entre les régions. De plus, il se demande pourquoi la productivité du personnel n'a pas été examinée. Enfin, il déplore que le Centre ne connaisse pas le détail du coût des inspections selon chaque type d'intervention et signale que certains renseignements qui aideraient le lecteur à mieux juger de la performance du Centre sont absents du rapport annuel de gestion. Le Vérificateur général conclut que le Centre n'a pas toute l'information nécessaire pour évaluer si les objectifs visés par l'approche retenue – basée sur les risques – sont atteints, et ce, avec économie et efficience. Les principales recommandations du Vérificateur général sont les suivantes :

- Documenter adéquatement les changements relatifs à la fréquence des inspections sur tout le territoire.
- Veiller à ce que les charges de risques de chacune des catégories et les fréquences d'inspection soient uniformes sur tout le territoire.
- Mettre en place les moyens requis afin de s'assurer que les fréquences d'inspection soient respectées sur tout le territoire.
- Inspecter le plus rapidement possible un nouvel établissement, en observant à tout le moins le délai maximal qu'il [le Centre] a fixé à cet égard, et de s'assurer que la procédure concernée est suivie sur tout le territoire.
- S'assurer que les inspections basées sur l'évaluation des risques menées auprès des abattoirs exemptés de permis ainsi que les activités de surveillance destinées aux bovins soient effectuées lorsqu'il y a abattage.
- Analyser la productivité du personnel chargé de réaliser les inspections pour évaluer si des gains sont possibles.
- S'assurer de l'application de son processus d'harmonisation sur tout le territoire, de prendre des mesures pour réduire les divergences d'interprétation et d'effectuer un suivi adéquat en la matière.
- Exercer une supervision appropriée concernant les résultats d'inspection en instaurant, sur tout le territoire, un processus structuré de contrôle *a posteriori*.
- Veiller à ce que la procédure relative à la vérification de l'efficacité des rappels alimentaires soit suivie et que cette vérification s'effectue de la façon la plus économique et efficiente.
- S'assurer que le Centre acquière de façon économique les services rendus par la Ville de Montréal.

[…]

Au terme de l'audition du sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation au sujet de l'inspection des aliments, les membres de la Commission sont, dans l'ensemble, satisfaits des réponses obtenues et des moyens d'action mis de l'avant pour corriger les lacunes soulevées par le Vérificateur général. Il ne fait aucun doute que le sous-ministre et son équipe connaissent bien leur secteur d'activité. Un certain nombre de lacunes relevées par le Vérificateur général soulève cependant des inquiétudes parmi les parlementaires.

D'abord, le recours variable, d'une région à une autre, aux mesures coercitives inquiète les membres de la Commission. Les chiffres à cet égard sont éloquents. Le Vérificateur général a recommandé au Ministère d'analyser leur application et, s'il y a lieu, d'élaborer des lignes directrices. Les députés endossent les recommandations du Vérificateur général et ajoutent que le Ministère doit étendre les mêmes standards à tout le territoire.

Les parlementaires ont aussi questionné le sous-ministre sur l'opportunité de rendre publics les rapports d'inspection. Cette façon de faire existe actuellement dans d'autres provinces canadiennes. Au Québec, les rapports d'inspection sont protégés pendant un an afin de préparer des poursuites judiciaires. Au terme de ce processus, seuls les avis d'infraction sont publiés. Or, les membres de la Commission estiment que le Centre devrait entreprendre une réflexion sérieuse sur la pertinence de rendre publiques les informations colligées lors des visites d'inspection des établissements alimentaires.

Par ailleurs, les écarts observés dans l'application de la méthodologie utilisée dans le domaine de l'inspection des aliments font partie des préoccupations des membres de la Commission. En effet, il existe des différences importantes entre le CQIASA et la Ville de Montréal quant à la manière d'évaluer les risques liés à la sécurité des aliments. Notons toutefois que la méthodologie du Centre, appelée la méthode IBR (inspection basée sur les risques), a été jugée parfaitement adéquate par le Vérificateur général. Le problème réside principalement dans son application. Ainsi, le nombre d'inspections IBR réalisées par la Ville de Montréal est presque deux fois plus élevé que si la méthodologie du Centre était suivie. À ce sujet, les députés sont d'avis que le Ministère doit veiller à ce que les charges de risques et les fréquences d'inspection soient uniformes sur tout le territoire.

Quant au respect des fréquences d'inspection, les parlementaires sont satisfaits des réponses fournies par le sous-ministre. Le nombre d'établissements dont l'inspection est en retard a diminué considérablement entre l'audition du sous-ministre et le moment où le Vérificateur général a réalisé ses travaux. L'objectif du Ministère est de réduire ce nombre à zéro d'ici la fin de l'année 2006.

Le renouvellement prochain des ententes qui lient le Centre à la Ville de Montréal et à l'ACIA [Agence canadienne d'inspection des aliments], de même que l'évaluation de la productivité des inspecteurs, a retenu l'attention des membres de la Commission. Dans son rapport, le Vérificateur général signalait une gestion inadéquate des ententes avec la Ville de Montréal et l'ACIA. À l'égard de l'entente avec la Ville, il déplorait notamment l'absence d'un plan d'action pour 2005 et 2006 afin de redéfinir les lieux d'inspection et les modalités d'application de l'entente. Par ailleurs, les parlementaires ont été étonnés d'apprendre que le Centre s'apprête à renouveler l'entente avec la Ville de Montréal sans avoir, au préalable, réalisé une étude coûts-avantages. Ils souhaitent que les gestionnaires du Centre soient plus proactifs à cet égard et qu'ils déterminent si l'acquisition des services rendus par la Ville de Montréal constitue un avantage financier. De plus, les parlementaires sont d'avis que le Centre devrait se doter de moyens pour évaluer la performance de ses inspecteurs et la comparer avec ceux de la Ville de Montréal.

Au sujet des abattoirs exemptés de permis, les députés ont demandé aux dirigeants du Ministère s'ils estiment que ces abattoirs représentent un risque plus élevé que les autres. Rappelons que la Loi sur les produits alimentaires oblige les abattoirs à détenir un permis, mais stipule néanmoins que les abattoirs en exploitation le 14 juin 1977 et qui alimentent uniquement un comptoir de vente adjacent à leur installation en sont exemptés. D'ailleurs, seulement 5 % de toute la viande transformée au Québec se fait dans ces petits abattoirs. Néanmoins, les membres de la Commission sont inquiets de cette situation parce que, selon le Vérificateur général, aucun des abattoirs détenant un permis ne présentait un niveau de risque supérieur au cours de la période étudiée, tandis que c'était le cas pour 18 % des abattoirs exemptés de permis. La situation inquiète aussi les parlementaires parce qu'au cours de la même période, pas moins de 31 visites d'inspection ont été effectuées à un moment où il n'y avait pas d'activités d'abattage en cours.

[…]

Même si, dans l'ensemble, les membres de la Commission ont été satisfaits des réponses et de plusieurs éléments du plan d'action mis de l'avant pour répondre aux recommandations du Vérificateur général, certaines activités entourant l'inspection des aliments soulèvent toujours des interrogations.

Plus précisément, les membres de la Commission demandent qu'il y ait moins d'écarts, d'une région à l'autre, dans l'application des mesures coercitives. Ils souhaitent que le processus d'harmonisation du travail, mis en place par le Centre, permette de réduire ces écarts. En ce qui a trait aux écarts de fréquence et à l'application variable de la méthodologie d'inspection à Montréal par rapport aux autres régions du Québec, les parlementaires demandent au Centre de prendre des mesures pour réduire ces divergences.

De même, les députés exigent que le Ministère examine sérieusement l'opportunité de publier les rapports d'inspection. Ils souhaitent également que les ententes qui lient le Centre à la Ville de Montréal et à l'Agence canadienne d'inspection des aliments soient évaluées avant leur renouvellement et que la productivité des inspecteurs soit mesurée. Enfin, les membres de la Commission croient que le Ministère doit réévaluer le système actuel d'inspection des abattoirs sans permis.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale prenne les mesures nécessaires pour harmoniser la fréquence et les méthodes d'inspection des établissements alimentaires sur tout le territoire du Québec.**
- **Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale examine les avantages et les inconvénients qu'occasionnerait la publication des rapports d'inspection des établissements alimentaires.**
- **Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale procède à une analyse coûts-avantages des ententes qui le lient à la Ville de Montréal et à l'Agence canadienne d'inspection des aliments.**
- **Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale revoie ses méthodes d'inspection des abattoirs sans permis (type B).**

La réforme cadastrale

Le 18 octobre 2006, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune […] concernant la réforme cadastrale […].

[…]

Les droits des propriétaires fonciers sur le territoire privé sont publiés dans le Registre foncier du Québec. Ce registre est composé principalement de deux éléments. D'une part, il y a le livre foncier qui est constitué, entre autres, d'un index des immeubles énumérant les droits afférents aux propriétés. D'autre part, il y a le cadastre, qui est une représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent. En 1980, le cadastre rendait fidèlement à peine 50 % des 3,5 millions de propriétés. En 1985, le gouvernement a autorisé la réforme en confiant la responsabilité au ministère de l'Énergie et des Ressources de procéder à la rénovation cadastrale du territoire – il s'agit aujourd'hui du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). En 1992, après avoir constaté que l'ampleur des travaux et les coûts ont été largement sous-estimés, le Conseil des ministres a autorisé le Ministère à poursuivre le projet en précisant que le programme devra s'autofinancer au moyen d'une tarification.

Les travaux du Vérificateur général […] avaient pour objet de déterminer dans quelle mesure le MRNF gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficience. Le Vérificateur s'est intéressé particulièrement aux aspects suivants : la planification du projet ; la réalisation des travaux de rénovation ; la gestion des coûts, de l'échéancier et des contrats ; la reddition de comptes.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont que le projet de réforme cadastrale n'a pas toujours été géré avec un souci d'économie et d'efficience et qu'aucun plan de gestion des risques n'a été élaboré. Il y a toujours une sous-évaluation des coûts. Les délais de traitement des demandes de correction cadastrale sont longs. Le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels respecte la réglementation, mais il y quasi-absence de concurrence pour la presque totalité des appels d'offres. La reddition de comptes ne permet pas aux décideurs d'être informés adéquatement du déroulement du projet. Enfin, les travaux liés à la rénovation cadastrale progressent, mais pas au rythme prévu initialement. Les principales recommandations du Vérificateur général sont les suivantes :

- Élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire.
- Établir des prévisions de coûts complètes.
- S'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances.
- Procéder à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles.
- S'assurer que les travaux réalisés sont de qualité.
- S'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés.

- Prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats.
- S'assurer que le rapport annuel de gestion du MRNF contient une information qui permet au lecteur d'apprécier sa performance à l'égard de la réforme cadastrale.
- Compléter sans délai l'analyse amorcée sur la réforme et apporter les correctifs requis.

[…]

Au terme de l'audition du sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune, les membres de la Commission se sont réunis en séance de travail afin d'échanger sur différents aspects de la réforme cadastrale qui les préoccupent davantage. Il s'en est dégagé une série de questions sur la révision des plaintes, les règles d'éthique, les correctifs et les conflits d'intérêts qui ont été adressées au sous-ministre afin qu'il apporte un meilleur éclairage sur la réforme cadastrale. Le sous-ministre a répondu à chacune des questions soulevées. Cependant, les membres de la Commission continuent de s'interroger sur plusieurs aspects majeurs de la réforme du cadastre.

Tout d'abord, les membres de la Commission constatent que la réforme du cadastre québécois ne semble pas apporter les résultats escomptés en raison des retards importants par rapport à l'échéancier initial et des dépassements de coûts importants. En effet, de nombreux litiges s'accumulent et les délais pour apporter les correctifs sont trop longs, ce qui porte préjudice aux propriétaires. De plus, les coûts estimés sont à présent de plus du double de ce qui était prévu à l'origine. Pourtant, constate la Commission, malgré ces lacunes majeures dans son déroulement, le MRNF continue d'aller de l'avant avec la réforme sans évaluation exhaustive ni correctifs substantiels. Le MRNF devrait assumer pleinement sa responsabilité afin de mener à bien cette rénovation cadastrale dans l'intérêt des citoyens du Québec.

La Commission est préoccupée par les délais relatifs au traitement des demandes de correction. Les délais s'allongent et le délai moyen est maintenant de plus de 300 jours, alors que le MRNF vise à traiter les dossiers en 180 jours. Le Ministère doit prioriser les correctifs et revoir ses façons de faire en ce qui a trait à la gestion des plaintes.

Les parlementaires sont d'avis que les erreurs commises lors de la rénovation cadastrale interpellent également l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec (OAGQ), puisque ce sont les arpenteurs-géomètres, à titre individuel ou en tant que membres de corporations, qui sont responsables à la fois des contrats de rénovation cadastrale dans les centres urbains et en région et de l'arpentage, lorsqu'il y a des transactions privées.

Les députés ont noté que la réforme cadastrale est autofinancée par des droits lors de l'enregistrement des transactions immobilières. Ces sommes sont versées au Fonds d'information foncière et servent à financer la réforme cadastrale. Au 31 mars 2006, les sommes perçues depuis 1992 dans le cadre de la réforme sont de 468 millions de dollars et les décaissements s'élèvent à 308 millions de dollars. Le MRNF prévoit que, lorsque les travaux se termineront en 2021, les sommes perçues totaliseront 1,11 milliard de dollars et que les décaissements atteindront 980 millions de dollars. Les membres de la Commission s'interrogent sur le fait que l'inefficacité de la réforme n'ait pas d'impact négatif sur les revenus et que tout retard dans le calendrier entraîne des revenus additionnels supérieurs aux coûts.

La Commission déplore l'insuffisance de la concurrence entre les fournisseurs de services, ce qui a eu pour effet de faire augmenter les coûts et, dans certains cas, laisse appréhender la possibilité de conflits d'intérêts.

Enfin, les membres de la Commission notent que le MRNF ne dépose plus de rapport de gestion sur le programme de la réforme cadastrale au Secrétariat du Conseil du trésor, ce qui a comme conséquence de ne pas apporter d'explication aux écarts entre les coûts de réalisation et les prévisions.

Au terme de l'examen de la réforme cadastrale, la Commission de l'administration publique apprécie la collaboration du MRNF dans la recherche de solutions aux questions soulevées, mais elle croit qu'il reste encore beaucoup à faire pour s'assurer que cette réforme se fasse dans un souci d'économie et d'efficience. De plus, la Commission estime que plusieurs propriétaires se sentent lésés par cette réforme et que des moyens doivent être mis en place pour s'assurer que ceux-ci ne seront pas dans l'obligation de payer des sommes considérables pour faire respecter leurs droits.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune soumette un plan d'action avec les correctifs prévus fixant les cibles à atteindre pour différents aspects de la réforme cadastrale, tels que la correction des erreurs de cadastre, les prévisions budgétaires, les coûts, l'échéancier et les délais de traitement des plaintes. Ce plan doit être déposé à la Commission de l'administration publique au plus tard le 1er septembre 2007.
- Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune dépose le rapport définitif de l'évaluation de programme qui a été amorcée en 2004 pour le projet de réforme cadastrale.
- Que le Conseil du trésor effectue une révision diligente de la planification et de la reddition de comptes du ministère des Ressources naturelles et de la Faune dans le dossier de la réforme cadastrale.
- Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune respecte la décision du Conseil des ministres de 1992 obligeant le Ministère à produire annuellement un rapport de gestion sur le déroulement de la réforme et qu'il fasse approuver la programmation contractuelle annuelle par le Conseil du trésor.
- Que le Conseil du trésor et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune revoient le cadre de référence des appels d'offres pour créer une saine concurrence entre les fournisseurs de services requis pour la rénovation cadastrale.
- Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune priorise la correction des erreurs de rénovation cadastrale afin que les correctifs soient apportés dans des délais acceptables.
- Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune révise son processus de planification de la correction des erreurs cadastrales et qu'il transmette son plan au Conseil du trésor.
- Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune propose un mécanisme de traitement des plaintes en s'inspirant du processus mis en place par le ministère du Revenu pour favoriser le règlement des différends avec les citoyens.

Les programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées

Le 7 février 2007, la Commission de l'administration publique a entendu [le] sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, [le] président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec, [le] directeur général de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec [et le] directeur général de l'Institut de réadaptation de Montréal. Cette audition […] portait sur les programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées.

[…]

Une aide technique est un appareil, un équipement ou un dispositif visant à corriger une déficience, à compenser une incapacité ou à réduire une situation de handicap. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) offre 19 programmes portant sur ces aides techniques. Ils couvrent, de façon générale, le coût d'acquisition des aides et, dans certains cas, celui de leur entretien et de leur réparation. Le MSSS est le responsable de ces programmes, mais il en délègue la gestion à plusieurs fiduciaires. La Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) en est le plus important avec environ 80 % des sommes sous sa gestion. Les agences de la santé et des services sociaux, l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ) et l'Institut de réadaptation de Montréal (IRM) sont les principaux autres fiduciaires. Ces derniers font appel, par ailleurs, à des dispensateurs de services et à des fournisseurs de services d'entretien et de réparation.

Les travaux du Vérificateur général du Québec avaient pour but de s'assurer que le MSSS, de concert avec les autres acteurs, gère les programmes d'aides techniques de manière économique et efficiente. En outre, ils devaient également permettre d'évaluer si les fiduciaires administrent les programmes en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion. […]

De manière générale, les travaux du Vérificateur général révèlent que le MSSS n'a pas l'assurance qu'il gère la performance des programmes d'aides techniques avec économie et efficience. Cette conclusion découle notamment de la constatation que le Ministère n'a réalisé aucune évaluation de l'ensemble de ces programmes. Les nombreuses portes d'entrée aux programmes ainsi que l'absence d'harmonisation des règles, des formulaires et des processus administratifs ne facilitent ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle.

Les principales recommandations du Vérificateur général sont les suivantes :

MSSS

- Effectuer une évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques.
- Instaurer un mécanisme approprié pour assurer une veille technologique au regard des aides techniques.
- Simplifier et harmoniser ses processus administratifs.
- Faciliter l'accès à l'information pour la clientèle.
- Effectuer régulièrement la mise à jour des programmes d'aides techniques.

- Préciser ses objectifs à l'égard des programmes d'aides techniques, prévoir des indicateurs en lien avec ses objectifs et déterminer les résultats attendus.
- Revoir son mode d'allocation des ressources de façon à ce que l'enveloppe budgétaire des programmes gérés par l'IRDPQ et l'IRM soit établie en fonction des besoins respectifs et que celle-ci soit connue en temps opportun.

RAMQ

- Poursuivre la modernisation des processus, notamment quant à son système d'information et à ses pratiques de vérification.
- Encadrer davantage le processus de conception et de production des aides à la posture.
- Continuer sa démarche en vue de mettre en œuvre le système de gestion des biens corporatifs pour les aides techniques.

IRDPQ et IRM

- Mettre en place des mécanismes leur permettant de maximiser la récupération des triporteurs, des quadriporteurs et des ambulateurs.

En janvier 2007, le MSSS a déposé à la Commission de l'administration publique un plan d'action concernant les programmes d'aides techniques en vue de répondre aux recommandations du Vérificateur général.

[…]

Au terme de ses travaux, la Commission de l'administration publique est dans l'ensemble satisfaite des réponses obtenues et des engagements pris par le MSSS et par les autres organisations pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général. À cet égard, le plan d'action déposé par le Ministère constitue un bon guide pour réaliser l'ensemble des améliorations nécessaires. La Commission tient à souligner l'initiative du Ministère de confier à son vérificateur interne la responsabilité d'en faire le suivi. Convaincus de l'importance stratégique de la vérification interne pour une gestion moderne et efficace de l'administration gouvernementale, les parlementaires ne peuvent qu'approuver cette décision. Par ailleurs, même si ce plan semble répondre aux recommandations du Vérificateur général, la Commission estime que ce n'est que par la mesure plus précise du degré de réalisation des différentes actions que l'on pourra constater les progrès accomplis pour corriger les lacunes.

Dans le domaine des aides techniques, il existe un phénomène de sédimentation des programmes. La lutte à ce phénomène exigera du MSSS, comme le Vérificateur général le recommande, qu'il procède à une démarche d'évaluation et de révision de l'ensemble des programmes. Les membres de la Commission appuient donc sans réserve les recommandations à ce sujet. Ils soulignent également la place centrale que doivent occuper, dans cette démarche, la satisfaction des besoins de la clientèle et la prise en compte de ses préoccupations.

Les membres de la Commission demeurent préoccupés par la multiplicité des portes d'entrée aux programmes d'aides techniques, de même que par la complexité des démarches imposées à la clientèle. Cette situation est due, pour une bonne part, à la

sédimentation déjà évoquée. C'est essentiellement cette préoccupation pour le service aux citoyens qui a motivé les parlementaires dans leurs questions et leurs suggestions. Sur ce point également, les recommandations du Vérificateur général relatives à la simplification et à l'harmonisation des processus administratifs ainsi qu'à l'amélioration de l'accès à l'information doivent être soutenues.

Le développement des systèmes d'information constitue l'un des éléments servant à optimiser la gestion des programmes, notamment par l'échange de données avec les dispensateurs des services. La Commission a pris la mesure des lacunes à cet égard, mais constate avec satisfaction que les organisations, principalement la RAMQ, sont engagées dans une démarche d'amélioration. Elle les incite donc à poursuivre en ce sens. Ces constats s'appliquent également à l'évolution vers un processus de vérification basé sur les risques.

Sur un sujet connexe aux aides techniques, les parlementaires insistent sur la nécessité que le Ministère s'implique davantage dans le programme d'adaptation de domicile, programme sous la responsabilité de la Société d'habitation du Québec (SHQ), et vise une meilleure synchronisation des efforts de chacun. Les délais d'attente pour l'adaptation du domicile ont en effet des répercussions négatives dans le réseau de la santé et des services sociaux et, en définitive, sur la qualité de vie des personnes.

Enfin, en plus de la fonction d'évaluation des aides techniques, la Commission réitère l'importance d'effectuer une veille technologique et de soutenir la recherche et l'innovation.

Ces autres fonctions contribuent assurément à l'amélioration des produits au bénéfice des citoyens. Les défis à ce titre sont évidents, par exemple pour l'adaptation des aides à la locomotion aux conditions climatiques du Québec.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec la Régie de l'assurance maladie du Québec, l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec et l'Institut de réadaptation de Montréal, s'assure de la réalisation de son plan d'action sur les programmes d'aides techniques, selon l'échéancier fixé, pour donner suite à l'ensemble des recommandations du Vérificateur général.**
- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux effectue, comme il s'est engagé à le faire, un suivi systématique de l'état d'avancement de ce plan et qu'il en rende compte dans son rapport annuel de gestion.**
- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux intensifie ses efforts, conjointement avec la Société d'habitation du Québec, pour une meilleure intégration et une meilleure synchronisation des actions des deux organisations pour le programme d'adaptation de domicile.**
- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure de la participation des usagers à l'évaluation et à la révision des programmes d'aides techniques.**
- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette à la disposition des fiduciaires, des dispensateurs de services et des fournisseurs de services d'entretien et de réparation un recueil des meilleures pratiques dans le domaine de la gestion et de la réalisation des programmes d'aides techniques.**

- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux simplifie et harmonise les processus administratifs des programmes d'aides techniques afin de réduire le nombre de portes d'entrée aux programmes et de faciliter les démarches des citoyens.
- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux instaure une veille technologique en matière d'aides techniques et encourage la recherche et le développement dans ce domaine.
- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux convienne des critères pour la production de données standardisées sur les délais d'obtention des services en matière d'aides techniques et qu'il s'assure de la disponibilité de ces données pour l'ensemble des régions 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 de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;

- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : 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.

Le vérificateur général du Québec



Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

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 – 4e trimestre 2007
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-51171-7

