



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2019-2020

Mai 2019





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2019-2020

Mai 2019



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 1920
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : 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 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 – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-83926-2 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-83927-9 (version PDF)



Québec, mai 2019

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de mai 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Table des matières

Introduction

- Chapitre 1** Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc
- Chapitre 2** Programme AccèsLogis Québec : exploitation des immeubles
Audit de performance
- Chapitre 3** Rémunération des hauts dirigeants
Audit de performance
- Chapitre 4** Soutien aux ménages à faible revenu et service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec
Audit de performance
- Chapitre 5** Gestion de contrats de gré à gré au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal
Observations à l'intention de l'ensemble des établissements de santé et de services sociaux
- Chapitre 6** Suivi des recommandations en audit de performance
Audits de performance
- Chapitre 7** Suivi des travaux en audit financier
Audits financiers

Introduction

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les énoncés de politique et les directives, ainsi que l'audit de performance. Son champ de compétence s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement, et il comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes.

Le présent tome fait part du résultat des travaux menés au cours du dernier exercice et qui se sont terminés récemment. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux. Le premier chapitre, lui, donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Plan stratégique du Vérificateur général	4
2 Audition annuelle des états financiers consolidés du gouvernement	5
3 Préparation des entités pour l'audit de leurs états financiers	6
4 Rémunération des hauts dirigeants	8
5 Documents du cycle budgétaire du gouvernement	10
6 Autres sujets	12

1 Plan stratégique du Vérificateur général

1 Au cours du mois de juin prochain, à mi-parcours de mon mandat, je déposerai le prochain plan stratégique du Vérificateur général. Ce plan couvrira la période 2019-2023, soit une période charnière de 4 ans dans mon mandat de 10 ans. Nous avons voulu qu'il soit le reflet de notre vision stratégique et de l'évolution de l'institution remarquable que j'ai l'honneur de diriger. La réalisation de cette planification permettra ensuite d'adopter un plan stratégique couvrant une période de trois ans, qui fera la transition entre mon mandat et celui de mon successeur, et lui laissera une année pour élaborer ses propres orientations stratégiques.

2 Le nouveau plan stratégique est le fruit de la participation active et généreuse des employés du Vérificateur général. À cet égard, je les remercie toutes et tous grandement pour la richesse de leurs propositions et de leurs commentaires. Je remercie également la Commission de l'administration publique pour sa précieuse collaboration à cette démarche.

3 Le Vérificateur général est un acteur important et nécessaire, au service de l'Assemblée nationale et de la population. Fort de l'expertise de ses employés, il améliore par ses actions la gestion des finances publiques. Le nouveau plan s'inscrit donc dans la tradition d'excellence qui nous caractérise, tout en tenant compte de l'évolution de notre environnement. Ainsi, nos actions des prochaines années viseront à maximiser l'impact de nos travaux, à donner une place de choix à nos employés au sein de l'organisation et à ce que le Vérificateur général soit reconnu pour sa performance.

2 **Audition annuelle des états financiers consolidés du gouvernement**

4 Comme je l'ai exprimé notamment dans le tome de mai 2018, les états financiers consolidés constituent une des pierres angulaires de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement. Cependant, l'accent est souvent mis sur les documents budgétaires plutôt que sur les états financiers. Certes, une planification adéquate est primordiale et elle demande que les parlementaires s'y attardent. Toutefois, les états financiers donnent le portrait final en fin d'année. Ils révèlent les résultats réels par rapport au budget établi et ils contiennent aussi l'opinion du Vérificateur général sur ces états financiers.

5 Actuellement, il n'y a aucun comité de surveillance des comptes publics ni aucune commission parlementaire qui a la responsabilité d'examiner les états financiers du gouvernement et de discuter de notre rapport y afférent. À titre illustratif, serait-il adéquat de juger de la performance de son courtier en placements sur la seule base des rendements qu'il prévoit? Il est plutôt nécessaire de vérifier par la suite les rendements obtenus.

6 Une audition annuelle des états financiers consolidés du gouvernement contribuerait à une meilleure évaluation de la performance de l'État. Je réitère donc mon invitation à l'Assemblée nationale pour que les états financiers consolidés du gouvernement soient examinés annuellement par un comité de surveillance des comptes publics ou par une commission parlementaire qui existe déjà, selon ce que les parlementaires jugeront le plus approprié.

3 Préparation des entités pour l'audit de leurs états financiers

7 Chaque année, le Vérificateur général procède à l'audit de plus de 200 états financiers d'une centaine d'entités distinctes. Chaque démarche d'audit nécessite une planification rigoureuse, tant de la part de l'entité auditée que du Vérificateur général, afin que les états financiers et nos rapports de l'auditeur indépendant soient rendus publics en temps opportun et dans le respect des obligations législatives liées à leur publication.

8 Le Vérificateur général est tributaire de la rigueur et de la diligence des entités en ce qui concerne la production de leurs documents financiers. En effet, pour procéder à ses travaux d'audit, il doit pouvoir s'appuyer sur des documents complets et fiables en temps opportun.

9 Nous nous trouvons parfois devant des situations particulières qui retardent nos travaux et augmentent le temps que nous devons y consacrer. Il est compréhensible que de telles situations se produisent à l'occasion, par exemple lorsque des systèmes informatiques importants sont modifiés ou que de nouvelles activités sont attribuées à une entité. D'autres facteurs sont également à l'origine de retards, notamment des changements importants au sein des équipes responsables de la production des états financiers ou des problèmes comptables de nature particulière.

10 Le Vérificateur général peut faire preuve de flexibilité pour s'adapter à diverses situations, étant donné que cela fait partie des risques inhérents aux travaux d'audit. Cependant, je suis préoccupée par l'augmentation du nombre et de l'importance de telles situations au cours de la dernière année. Parmi les facteurs pouvant expliquer l'augmentation des retards, j'en retiens deux qui, à mon avis, ont une influence importante.

11 D'une part, la pénurie de main-d'œuvre touche plusieurs entités. Ainsi, celles-ci font face à une perte de ressources clés en matière de gestion financière, ce qui diminue leur expertise dans le domaine et efface une partie de leur mémoire organisationnelle. D'autre part, de nouvelles entités sont créées sans qu'on accorde toujours une importance suffisante à la mise en place d'une expertise comptable et financière favorisant une bonne gestion, particulièrement dans leur phase de démarrage.

12 Les retards et le manque de préparation des entités entraînent un coût additionnel important pour le Vérificateur général. En effet, lorsque nous n'obtenons pas les documents au moment convenu ou lorsqu'il faut les retourner parce qu'ils sont incomplets ou que les données qu'ils contiennent ne sont pas fiables, cela nuit à l'efficacité de notre organisation. Les conséquences sont encore plus lourdes lorsque ces situations se produisent en période de pointe.

13 L'exemple de trois missions en cours me permet de bien illustrer la situation. Ces missions concernent l'audit des états financiers de Transition énergétique Québec, du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, ainsi que du Fonds vert.

14 Malgré l'investissement de plus de 7 000 heures de travail auprès de ces entités, mes équipes n'ont pas encore été en mesure de mener à terme l'audit des états financiers de celles-ci pour l'exercice terminé le 31 mars 2018. Ce nombre d'heures n'est pas négligeable. Il est plus élevé que celui habituellement planifié pour mener à terme une mission d'audit de performance.

15 Dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre auquel le Vérificateur général est lui-même confronté et en considérant l'augmentation du nombre de missions qui me sont confiées, j'ai le devoir de prendre les moyens nécessaires pour diminuer les répercussions de ces situations sur nos travaux. Dans un souci de saine utilisation des fonds publics, j'ai donc pris la décision d'arrêter les travaux d'audit afin de donner le temps aux entités concernées de mieux s'organiser et d'être en mesure de préparer des états financiers appuyés sur une documentation complète et fiable qui nous permettra de réaliser un travail efficace et efficient.

16 Il est important de rappeler que les dirigeants des entités ont la responsabilité de s'assurer qu'ils ont l'expertise nécessaire et la capacité suffisante pour assumer leurs responsabilités en matière d'information financière et de reddition de comptes. Ce serait une erreur de ne pas accorder toute l'attention nécessaire à la préparation des états financiers, compte tenu de l'importance qu'ils ont pour l'exercice du contrôle parlementaire. À titre d'exemple, le Fonds vert avait des revenus de 932 millions de dollars et des charges de 773 millions au 31 mars 2018, selon les comptes non audités de son exercice 2017-2018.

17 J'ai demandé à mes équipes d'audit de faire preuve d'encore plus d'insistance dans leurs attentes en début de mission pour obtenir en temps opportun les documents et l'information nécessaires à leurs travaux. Nous continuerons de sensibiliser ainsi les dirigeants à l'importance de respecter leurs engagements et, au besoin, je n'hésiterai pas à mettre un frein à certains travaux et à en informer les parlementaires, dans un souci de saine gestion des fonds publics qui nous sont octroyés.

4 Rémunération des hauts dirigeants

18 Nous avons été confrontés à certaines situations préoccupantes concernant la rémunération des hauts dirigeants lors d'audits financiers. Ces situations m'ont amenée à prendre la décision de réaliser une mission d'audit de performance sur la façon dont certaines entités gouvernementales gèrent la rémunération de leurs hauts dirigeants et en rendent compte.

19 Notre regard s'est porté sur une dizaine d'entités, principalement des sociétés d'État et des commissions scolaires. Les résultats de nos travaux sont présentés au chapitre 3 du présent tome. Il n'est pas exclu que j'étende ces travaux à d'autres entités dans un proche avenir.

20 Au-delà des constats que nous présentons dans ce chapitre, nos observations ont suscité chez moi une réflexion plus globale concernant la rémunération des hauts dirigeants. Il est de commune renommée que les conditions salariales ont toujours été plus avantageuses dans les sociétés d'État que dans les autres entités des secteurs public et parapublic. Notre objectif n'était pas de remettre en cause cet état de fait, mais nous constatons qu'au cours des ans, l'écart de rémunération s'est agrandi.

21 En parallèle, nous observons un manque de diffusion d'information concernant certains volets de cette rémunération. Ainsi, des sommes additionnelles sont parfois accordées à des hauts dirigeants sans que ce soit clairement indiqué dans la reddition de comptes des entités. Par exemple, des indemnités de départ non divulguées sous prétexte d'une entente de confidentialité, des primes à la signature non clairement présentées et la rémunération de certains dirigeants non publiée illustrent un manque de transparence qui ne permet pas aux parlementaires de faire une juste appréciation de la situation. Les diverses situations observées m'amènent à soulever certaines questions fondamentales.

22 D'abord, les sociétés d'État considérées comme ayant une vocation commerciale expliquent les hausses importantes de la rémunération accordée à leurs hauts dirigeants par l'importance pour elles d'attirer et de retenir les meilleurs talents. Elles arguent qu'elles doivent offrir des conditions comparables à celles des entités du secteur privé étant donné qu'elles sont en concurrence pour l'obtention des mêmes ressources. Cet argument me laisse perplexe, car il peut s'appliquer à toutes les sphères d'activité gouvernementales. En effet, comment peut-on expliquer qu'il soit plus important d'attirer et de retenir les talents pour gérer des activités de nature commerciale que pour voir à d'autres enjeux de société que je considère à tout le moins comme aussi importants, tels que l'éducation des jeunes, la santé de la population et la gestion de la dette publique ?

23 Ensuite, ces sociétés d'État invoquent le contexte de concurrence dans lequel elles fonctionnent pour justifier la recherche d'un profil de candidat en mesure d'agir dans un tel environnement. C'est sur cette base qu'elles réalisent leur balisage avec des entreprises du secteur privé de différents domaines d'activité. Dans les faits, je me demande à quel point le contexte supposément concurrentiel dans lequel œuvrent les sociétés d'État peut vraiment se comparer avec celui des entreprises du secteur privé qui ont servi aux récents exercices de balisage menés par ces sociétés. L'annexe 4 du chapitre 3 permet au lecteur de se faire sa propre idée sur la question.

24 En résumé, pour bien apprécier la situation actuelle et poser les questions appropriées, les parlementaires doivent avoir le portrait le plus juste possible en matière de rémunération des hauts dirigeants. Les constats que je présente sur le sujet visent à pallier le manque de transparence observé à cet égard et à recommander des actions qui permettent, entre autres, de corriger cette lacune.

5 Documents du cycle budgétaire du gouvernement

25 Dans ce tome, je traite au chapitre 6 du suivi des recommandations effectué au cours du dernier exercice en audit de performance. Parmi les recommandations suivies, je veux attirer l'attention sur celles qui concernent deux documents importants du cycle budgétaire du gouvernement, soit le budget des fonds spéciaux et le rapport mensuel des opérations financières.

Budget des fonds spéciaux

26 Les prévisions 2019-2020 des fonds spéciaux représentent 15,2 milliards de dollars de dépenses incluant le service de la dette, 3,9 milliards d'investissements et 18 milliards de revenus. Depuis le 1^{er} avril 2012, les prévisions des fonds spéciaux sont incluses annuellement dans le budget des fonds spéciaux afin d'être soumises à l'approbation des parlementaires lors de l'étude des crédits.

27 Il faut se souvenir que l'utilisation de fonds spéciaux pour la gestion des fonds publics avait pris de l'ampleur et que, dans la foulée, des revenus additionnels de taxation et de tarification avaient été attribués à certains fonds. En sus, en 2012-2013, le ministère des Finances et de l'Économie nous avait mentionné : « la création de certains fonds spéciaux depuis 2009 permet de financer, avec des revenus dédiés, des missions prioritaires. Ces fonds donnent une meilleure indication au citoyen de la manière dont les revenus sont prélevés, puis dépensés. »

28 C'est dans ce contexte que nous avons effectué à l'hiver 2014 des travaux dont l'objectif principal était de s'assurer que les parlementaires disposaient de toute l'information nécessaire pour exercer leur contrôle sur ces fonds spéciaux. Cela nous permettait également de nous assurer que l'information dont disposaient les citoyens était suffisante, puisque peu de ces fonds spéciaux produisaient des états financiers audités.

29 Six ans plus tard, des progrès satisfaisants ont été notés ou des mesures ont été mises en place quant à plusieurs volets de notre recommandation. Toutefois, deux volets essentiels présentent des progrès insatisfaisants. En effet, au chapitre des revenus, bien que certaines informations narratives soient présentées dans le budget des fonds spéciaux, il n'est toujours pas possible de juger complètement de la nature et de l'ampleur de chacune des sources de financement de ces fonds. Quant aux dépenses, le budget des fonds spéciaux n'indique que leur montant total. Aucune ventilation par catégories de dépenses n'y est présentée pour que les fins auxquelles sont destinées les sommes prélevées soient identifiées. Cela limite très fortement l'utilité des prévisions soumises à l'approbation.

30 Ainsi, bien que l'information divulguée sur les fonds spéciaux soit conforme aux dispositions législatives, nous croyons que cette information devrait être bonifiée de manière importante.

Rapport mensuel des opérations financières

31 L'un des objectifs principaux du rapport mensuel des opérations financières est d'apprécier le degré d'atteinte de la cible relative au solde budgétaire pour l'année financière en cours. Il contient donc les résultats réels en cours d'année et les prévisions annuelles du gouvernement.

32 Nous avons constaté une réduction importante du délai de publication de ce rapport, mais nous incitons le gouvernement à continuer ses efforts en ce sens. De plus, plusieurs mesures ont été prises dans le but de publier un rapport mensuel qui pourrait répondre à plusieurs de nos recommandations au cours de 2019-2020.

33 Toutefois, le progrès de la mise en œuvre de deux de nos six recommandations demeure, pour l'instant, insatisfaisant. L'une de ces recommandations porte sur la fréquence de la révision des prévisions et sur la présentation de celles-ci sur une période comparable à celle des données réelles; l'autre porte sur les explications des variations significatives entre les prévisions et les résultats réels. L'application de ces recommandations permettrait d'apprécier davantage l'atteinte ou non des prévisions en cours d'année.

34 Les améliorations qui sont en voie d'être apportées ainsi que les mesures qu'il reste à mettre en place sont d'autant plus importantes qu'elles permettront de donner en temps opportun une image plus transparente et plus juste des résultats financiers du gouvernement et de sa performance. Nous suivrons la production des rapports mensuels en 2019-2020 afin de voir si les ajustements requis seront apportés.

6 Autres sujets

35 Le programme AccèsLogis Québec, géré par la Société d'habitation du Québec (SHQ), fait l'objet du chapitre 2. J'y soulève plusieurs lacunes qui diminuent de manière significative l'efficacité du programme et qui exposent la SHQ à des risques financiers importants.

36 Le chapitre 4 traite du service à la clientèle d'Hydro-Québec. Dans cet audit de performance, je me suis intéressée à un enjeu particulier concernant le soutien offert aux ménages à faible revenu. J'explique les limites de la stratégie tarifaire et des mesures de recouvrement de la société d'État comme moyens de soutien financier pour ces ménages.

37 Le chapitre 5 contient des observations concernant la gestion contractuelle du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Je me suis intéressée particulièrement aux contrats accordés de gré à gré. Les pistes d'amélioration que je soulève s'adressent à tous les dirigeants des établissements de santé et de services sociaux. Je souhaite qu'ils puissent s'en inspirer afin d'améliorer leur gestion des risques et des contrôles portant sur leur processus d'octroi de contrats.

38 Enfin, aux chapitres 6 et 7, je dresse le portrait du suivi fait au cours du dernier exercice concernant des recommandations que nous avons formulées lors de nos audits de performance des années passées, et je présente certaines informations d'intérêt découlant des travaux d'audit financier que nous avons terminés en 2018.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Audit de performance

Programme AccèsLogis Québec: exploitation des immeubles

Société d'habitation du Québec

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

Le programme AccèsLogis Québec permet d'offrir des logements abordables à des ménages à revenu faible ou modeste, ou à des personnes qui ont des besoins particuliers. Un organisme qui réalise un projet d'habitation est propriétaire de l'immeuble et doit en assurer l'exploitation et la pérennité.

Les subventions versées au 31 décembre 2018 ont totalisé 1,9 milliard de dollars et les garanties de prêt au 31 mars 2018 se sont élevées à 1,8 milliard.

Un peu plus de la moitié des 32 140 logements font également l'objet d'une subvention du programme Supplément au loyer (72 millions en 2017-2018) puisqu'ils sont destinés à des ménages à faible revenu.

Les autres logements, que nous appelons «logements réguliers», visent principalement les ménages à revenu modeste.

Nos travaux visaient à nous assurer que la Société d'habitation du Québec (SHQ) gère la phase exploitation du programme AccèsLogis Québec de façon efficiente et responsable.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant l'exploitation des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec.

Les loyers de 53 % des 17 161 logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer ne respectent pas l'un des principes du programme AccèsLogis Québec, à savoir que les loyers sont abordables. Cela a pour effet d'augmenter d'environ 13 millions de dollars annuellement la subvention versée par la SHQ aux organismes dans le cadre du programme Supplément au loyer. Quant aux locataires, ils ne sont pas touchés, car leur part est limitée à 25 % de leurs revenus totaux.

Plusieurs logements réguliers sont occupés par des ménages dont les revenus peuvent difficilement être qualifiés de modestes. Les limites du revenu modeste adoptées par la SHQ font que 50 % des ménages québécois sont considérés comme ayant un revenu modeste.

La SHQ assume la quasi-totalité des risques financiers. Les organismes n'assument aucun risque financier en lien avec l'immeuble subventionné.

Les fonds de réserve des organismes sont grandement sous-capitalisés. Nous estimons que les fonds de réserve sont sous-capitalisés d'environ 600 millions de dollars. Dans sa forme actuelle, le programme AccèsLogis Québec risque d'entraîner des débours importants de la part de la SHQ.

Des contributions versées à la SHQ par les organismes, qui totalisaient 195 millions de dollars au 31 mars 2018, ne font pas l'objet d'une gouvernance appropriée. Aucune règle interne visant à encadrer la gestion des contributions pour l'habitation communautaire n'a été adoptée et la politique visant à déterminer les modalités relatives à l'octroi de l'aide financière aux organismes n'a toujours pas été élaborée.

Des sommes sont versées annuellement aux mêmes organismes du secteur du logement sans que la SHQ évalue la pertinence de l'aide financière. Depuis la mise en place du programme, environ 46 millions de dollars ont été versés à 50 organismes. La SHQ n'a pas été en mesure de nous indiquer l'assise juridique de la contribution pour des organismes du secteur du logement.

Des actions doivent être accomplies rapidement pour améliorer la situation et une réflexion doit être menée pour évaluer le programme. Plusieurs analyses ont été effectuées au cours des dernières années sans que des changements d'importance aient été apportés au programme.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la SHQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Société

- 1 Procéder à une évaluation du programme AccèsLogis Québec afin de démontrer dans quelle mesure il constitue un moyen efficace et économique d'améliorer l'accès au logement des ménages à revenu faible ou modeste.**
 - 2 Déterminer et obtenir l'information nécessaire sur le coût des logements et la clientèle pour s'assurer que les principes du programme sont respectés et analyser cette information.**
 - 3 Analyser la situation financière des organismes, l'état du parc immobilier et les réserves afin d'évaluer les sommes requises pour, notamment, protéger sa garantie hypothécaire et assurer un encadrement adéquat des organismes.**
 - 4 Concevoir une stratégie afin de mettre en place des mesures visant à protéger les investissements effectués, à limiter les risques financiers et à assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles subventionnés.**
 - 5 Mettre en place des pratiques de gouvernance qui favorisent une gestion transparente et une utilisation appropriée des sommes provenant de la contribution pour l'habitation communautaire.**
 - 6 Obtenir une reddition de comptes des entités qui bénéficient de l'aide financière provenant de la contribution pour le secteur du logement afin d'en évaluer la pertinence et, le cas échéant, obtenir les autorisations nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations en découlant.**
-

Table des matières

1	Mise en contexte	6
2	Résultats de l'audit	12
2.1	Coût des logements et clientèle cible	13
	Coût des logements	
	Revenus des locataires	
2.2	Pérennité financière des organismes	20
	Situation financière des organismes	
	Fonds de réserve	
	Demande d'aide financière additionnelle	
	Recours de la Société d'habitation du Québec	
	Vente ou transfert d'immeubles	
2.3	Contributions des organismes	27
	Contribution pour l'habitation communautaire	
	Contribution pour des organismes du secteur du logement	
2.4	Information disponible à la Société d'habitation du Québec	30
	Coût des logements et revenus des locataires	
	Pérennité financière	
2.5	Recommandations	32
	Commentaires de l'entité auditée	33
	Annexes et sigles	35

Équipe

Alain Fortin
Directeur principal d'audit

Robert Ratté
Directeur d'audit

Andrée-Ann Boulanger
Laurent LeBrun Verge
Josée Levasseur
Étienne Piedboeuf

Les organismes sont principalement des coopératives, des organismes sans but lucratif (OSBL) et des offices d'habitation

1 Mise en contexte

1 Le gouvernement du Québec, par l'intermédiaire de la Société d'habitation du Québec (SHQ), réalise diverses interventions en matière d'habitation.

2 Instituée par la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* en 1967, la SHQ est une société d'État qui relève du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Elle est dirigée par une présidente-directrice générale, qui relève d'un conseil d'administration.

Champs d'intervention

3 La SHQ a pour mission de répondre aux besoins en habitation des citoyens du Québec par une approche intégrée et durable. Pour ce faire, elle administre différents programmes. En 2017-2018, les dépenses relatives à ces programmes se sont élevées à plus de 810 millions de dollars, soit 76,5% des dépenses totales de la SHQ. Annuellement, les interventions de la SHQ permettraient d'aider environ 232 000 ménages, principalement des ménages à faible revenu. L'annexe 2 présente sommairement les différents programmes, leurs coûts et le nombre de ménages qui en bénéficient.

4 Le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), finance une partie des programmes de la SHQ. En 2017-2018, la SCHL lui a versé plus de 484,5 millions de dollars, ce qui correspond à 59,8% des sommes consacrées à ces programmes.

Programme AccèsLogis Québec

5 Le programme AccèsLogis Québec, mis en place en 1997, permet à des **organismes** de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir en location des logements abordables à des ménages à revenu faible ou modeste, ou à des personnes qui ont des besoins particuliers. Le programme vise trois types de clientèles.

Volet 1	Familles, personnes seules et aînés autonomes
Volet 2	Aînés en légère perte d'autonomie
Volet 3	Personnes ayant des besoins particuliers, permanents ou temporaires, en matière de logement (itinérants, jeunes en difficulté, femmes victimes de violence, personnes ayant une déficience intellectuelle, etc.)

6 Un projet d'habitation doit inclure l'acquisition d'un terrain ou d'un bâtiment, ou les deux à la fois. Les travaux peuvent comprendre la rénovation d'immeubles résidentiels existants, la transformation ou le recyclage d'un bâtiment, la construction neuve, ou l'achat d'un bâtiment qui ne nécessite pas de rénovations majeures, mais seulement des travaux d'entretien.

7 Les normes du programme AccèsLogis Québec sont approuvées par le gouvernement. Elles comprennent divers critères qui concernent, entre autres, l'admissibilité des organismes et des projets, les clientèles visées et l'aide financière qui sera versée. Elles précisent notamment que :

- le projet d'habitation doit bénéficier d'une aide financière provenant du milieu, qui représente un minimum de 15 % des coûts totaux du projet, sauf exception ; cette aide peut notamment prendre la forme d'une contribution financière, d'un don de terrain ou d'immeuble, d'un crédit de taxes municipales ou de services offerts par la municipalité ;
- la subvention accordée en vertu du programme ne doit pas avoir pour effet de fixer des loyers inférieurs à 75 % ni supérieurs à 95 % du loyer médian sur le marché reconnu par la SHQ ;
- le pourcentage des logements d'un immeuble d'habitation subventionné qui doivent être occupés par des ménages admissibles au programme Supplément au loyer est de 20 à 50 % pour les volets 1 et 2 du programme AccèsLogis Québec et peut atteindre 100 % pour le volet 3.

8 L'organisme qui réalise un projet d'habitation est propriétaire de l'immeuble et doit en assurer l'exploitation ainsi que la pérennité. Il doit notamment sélectionner les locataires, entretenir le bâtiment et effectuer la gestion de l'immeuble. Une convention d'exploitation conclue entre la SHQ et l'organisme précise certaines modalités d'exploitation et de reddition de comptes. Chaque organisme a son propre conseil d'administration et est autonome dans sa gestion.

9 L'aide financière accordée à un organisme par la SHQ prend la forme d'une subvention à la réalisation qui varie selon la clientèle ciblée par le projet d'habitation et les coûts maximaux admissibles. La subvention couvre 50 % des coûts maximaux admissibles pour les volets 1 et 2 du programme et jusqu'à 100 % de ces coûts pour le troisième volet. Elle est versée à la fin des travaux. De plus, la SHQ garantit le prêt hypothécaire obtenu par l'organisme auprès d'une institution financière. Il s'agit d'un prêt sur 35 ans, qui complète le financement.

10 La subvention versée en vertu du programme Supplément au loyer est une source de fonds importante pour les organismes exploitant des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec. Elle couvre la différence entre la part payable par le locataire, soit 25 % des revenus totaux du ménage, et le loyer fixé par l'organisme. Cette aide est assumée à 90 % par la SHQ et à 10 % par les municipalités. Par exemple, pour un ménage ayant des revenus mensuels totaux de 1 800 dollars et dont le loyer est de 1 000 dollars par mois, la répartition sera la suivante : le ménage paiera 450 dollars (25 % de 1 800 dollars) et la SHQ ainsi que la municipalité assumeront le reste, soit 550 dollars.

11 De plus, la SHQ peut accorder une aide financière additionnelle aux organismes afin de limiter les pertes possibles liées à des projets en difficulté et d'assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles subventionnés.

12 Le programme AccèsLogis Québec a permis, en date du 31 décembre 2018, la mise en marché de 32 140 logements. De ce nombre, 17 161 sont des logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer et qui s'adressent à des ménages à faible revenu. Les 14 979 autres logements visent principalement les ménages à revenu modeste. Aux fins du présent rapport, nous les appelons « logements réguliers ».

13 Voici les principales données relatives aux projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec au 31 décembre 2018.

Exploitation des immeubles	
Nombre de projets	1 116
Nombre de logements	32 140
▪ Volet 1 : 15 878	
▪ Volet 2 : 9 882	
▪ Volet 3 : 6 380	
Nombre de logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer	17 161
Nombre de logements réguliers	14 979
Nombre d'organismes administrant des immeubles	797
Coûts des travaux de construction et de rénovation	
Coûts totaux	4,4 G\$
Coûts maximaux admissibles	3,5 G\$
Financement par la SHQ	
Subvention versée par l'intermédiaire du programme AccèsLogis Québec	1,9 G\$
Subvention versée annuellement par l'intermédiaire du programme Supplément au loyer	72 M\$
Garanties de prêt au 31 mars 2018	1,8 G\$

14 Depuis sa création en 1997, le programme AccèsLogis Québec a fait l'objet de diverses analyses, comme nous le démontrons ci-après. Toutefois, les principes et les modalités de fonctionnement du programme n'ont pas fait l'objet de modifications significatives.

2009

Audit de modernisation du programme AccèsLogis Québec, présenté au Secrétariat du Conseil du trésor

De manière succincte, les recommandations formulées dans l'audit portaient notamment sur les éléments suivants :

- le besoin d'une définition plus claire des objectifs ;
- l'instauration d'un mécanisme de suivi des loyers ;
- la mise en place de réserves plus importantes pour l'entretien des bâtiments dans le but d'éviter de futurs problèmes ;
- la priorisation des clientèles ayant une vulnérabilité sociale et économique accrue, à l'intérieur des paramètres du programme Supplément au loyer.

2015

Rapport sur la révision des programmes

Ce rapport révèle notamment plusieurs sources d'inefficacité et d'inefficience. Selon la SHQ, la complexité du programme AccèsLogis Québec et certaines de ses exigences contribuent à l'augmentation des loyers, alors que son objectif consiste à offrir des logements abordables à des ménages à revenu faible ou modeste. De plus, le mode de financement actuel du programme constitue un risque financier important pour la SHQ puisqu'elle garantit les prêts hypothécaires.

En outre, ce rapport recommande d'abolir la contribution versée à des organismes du secteur du logement.

2016

Bilan de la consultation publique portant sur une nouvelle approche d'intervention en habitation

Un des constats de cette consultation est qu'il est nécessaire de revoir le programme AccèsLogis Québec afin de l'adapter au contexte actuel et, surtout, afin qu'il puisse mieux répondre aux besoins variés des différentes régions du Québec. Il s'agit principalement d'une révision du modèle financier.

Contributions des organismes

15 Les conventions d'exploitation précisent que les organismes doivent effectuer les contributions suivantes :

- Une contribution pour l'habitation communautaire est versée à la SHQ pour favoriser et promouvoir le développement, le maintien et l'innovation en matière de logements communautaires. Elle correspond au capital remboursé sur le prêt de l'organisme au cours des 10 premières années d'exploitation de l'immeuble.
- Une contribution est versée à la SHQ pour soutenir des organismes du secteur du logement. Elle représente 1 % des coûts de réalisation totaux du projet.

Rôles et responsabilités

16 La SHQ administre le programme AccèsLogis Québec. Les villes de Québec, de Gatineau et de Montréal agissent à titre de mandataires de la SHQ pour les projets réalisés sur leur territoire. Soulignons que la SHQ recommande fortement aux organismes d'utiliser les services d'un groupe de ressources techniques, qui les accompagnera dans la réalisation de leur projet. Selon la SHQ, les nombreuses démarches à effectuer et les normes du programme justifient l'utilisation des services d'un tiers.

17 En mars 2018, une entente a été conclue entre la SHQ et la Ville de Montréal relativement au transfert des responsabilités et des budgets en matière d'habitation. L'entente prévoit entre autres le transfert d'un pourcentage des budgets octroyés annuellement dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Ainsi, la Ville de Montréal disposera d'un budget pour gérer, sur son territoire, ses propres programmes d'habitation.

18 Voici les rôles et responsabilités des principaux intervenants à l'étape de la réalisation des projets d'habitation et à celle de l'exploitation des immeubles.

	Réalisation des projets	Exploitation des immeubles
SHQ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répartir les logements sur le territoire ■ Pour les projets qui n'ont pas été confiés à une ville mandataire <ul style="list-style-type: none"> – Sélectionner les projets d'habitation – Vérifier la qualité des plans et devis et l'état d'avancement des travaux – Suivre l'évolution des travaux de construction – Autoriser le financement provisoire – Autoriser les débours – Préparer la convention d'exploitation – Autoriser le prêt à long terme ■ Valider l'état vérifié des coûts définitifs ■ Effectuer la reconnaissance des groupes de ressources techniques ■ Analyser et verser l'aide financière additionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Veiller au respect de la convention d'exploitation ■ Administrer les contributions des organismes versées à la SHQ ■ Analyser et verser l'aide financière additionnelle ■ Assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles subventionnés ■ Protéger la garantie hypothécaire
Villes mandataires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sélectionner les projets d'habitation ■ Vérifier la qualité des plans et devis et l'état d'avancement des travaux ■ Suivre l'évolution des travaux de construction ■ Autoriser le financement provisoire ■ Autoriser les débours ■ Préparer la convention d'exploitation ■ Autoriser le prêt à long terme 	

Groupes de ressources techniques	<ul style="list-style-type: none">■ Accompagner les organismes dans le développement de leur projet d'habitation■ Coordonner toutes les phases de réalisation des projets■ Représenter les organismes auprès des entrepreneurs et des autres professionnels■ Effectuer les débours après validation et autorisation par la SHQ ou une ville mandataire■ Offrir des services de formation et de soutien technique et administratif nécessaires à la réalisation des projets	<ul style="list-style-type: none">■ Offrir des services d'accompagnement■ Offrir des services de gestion immobilière
Organismes	<ul style="list-style-type: none">■ Élaborer le projet■ Prendre les décisions requises à chacune des étapes de réalisation avec les autres intervenants	<ul style="list-style-type: none">■ Effectuer la gestion immobilière■ S'assurer de la pérennité des immeubles■ Respecter la convention d'exploitation■ Rendre des comptes à la SHQ

19 Nos travaux d'audit portent sur les activités de la SHQ à l'étape de l'exploitation des immeubles d'habitation financés par le programme AccèsLogis Québec.

20 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

21 Le programme AccèsLogis Québec a pour but de faciliter la réalisation de projets de construction, de transformation-recyclage et de rénovation d'immeubles. Ces projets visent à offrir des logements abordables à une clientèle ayant des revenus faibles ou modestes, ou ayant des besoins particuliers. Comme ces immeubles seront utilisés durant de nombreuses années, la gestion du projet durant sa réalisation et durant les années d'exploitation de l'immeuble est importante.

22 Depuis la mise en place du programme AccèsLogis Québec en 1997, des sommes importantes y ont été investies. En sus des subventions d'environ 1,9 milliard de dollars qu'elle a allouées pour la construction et la rénovation de bâtiments, la SHQ s'est portée garante des prêts hypothécaires consentis pour une somme de 1,8 milliard. Ces sommes ont permis de mettre en marché 32 140 logements. De plus, environ 55 % de ces logements font l'objet d'une subvention du programme Supplément au loyer puisqu'ils sont destinés à des ménages à faible revenu. En 2017-2018, la subvention totale pour ce programme s'est élevée à environ 72 millions de dollars.

23 Nos travaux d'audit ont porté sur l'exploitation des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec. Ces travaux nous ont permis de constater des situations problématiques importantes qui diminuent de manière significative l'efficacité du programme et qui exposent la SHQ à des risques financiers importants. Voici ce que nous avons constaté :

- Plusieurs logements ne respectent pas l'un des principes du programme, à savoir que les loyers sont abordables.
- Plusieurs logements réguliers sont occupés par des ménages dont les revenus peuvent difficilement être qualifiés de modestes.
- La situation financière de plusieurs organismes est fragile et les fonds de réserve qu'ils ont constitués pour financer des travaux d'importance (toiture, fenêtres, etc.) sont fortement sous-capitalisés.
- La SHQ ne peut compter sur aucun recours efficace pour exiger que les organismes respectent leurs obligations et pour diminuer ses risques financiers.
- La SHQ n'a pas mis en place de gouvernance appropriée à l'égard de la gestion des sommes provenant de la contribution pour l'habitation communautaire, qui totalisent 195 millions de dollars.
- La SHQ n'exerce pas pleinement son rôle de responsable du programme, notamment car elle ne dispose pas de toute l'information nécessaire à l'égard du coût des logements, des revenus des locataires et de la situation financière des organismes.

24 Dans sa forme actuelle, le programme AccèsLogis Québec risque d'entraîner des débours importants de la part de la SHQ sans pour autant produire tous les résultats attendus. Des actions doivent être accomplies rapidement pour améliorer la situation et une réflexion doit être menée pour évaluer si le programme AccèsLogis Québec est un moyen efficace qui permet d'aider les ménages à revenu faible ou modeste à accéder à des logements abordables. Plusieurs analyses ont été effectuées sans que des changements d'importance aient été apportés au programme.

25 Le présent rapport constitue le premier volet de nos travaux d'audit sur ce programme. Afin de compléter le portrait de la situation et d'alimenter davantage la réflexion, nous poursuivrons nos travaux et nous nous intéresserons, dans le deuxième volet, à la réalisation des projets d'habitation.

26 Les travaux de ce premier volet ont porté sur quatre éléments, soit le coût des logements et la clientèle cible, la pérennité financière des organismes, les contributions des organismes et l'information disponible à la SHQ.

2.1 Coût des logements et clientèle cible

27 La raison d'être du programme AccèsLogis Québec est de permettre à des organismes d'offrir en location des logements abordables à des ménages à revenu faible ou modeste, de même qu'à des personnes en difficulté ayant des besoins particuliers en matière de logement.

28 Comme il a été mentionné précédemment, le programme AccèsLogis Québec a permis, en date du 31 décembre 2018, la mise en marché de 32 140 logements. De ce nombre, 17 161 sont des logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer et 14 979 sont des logements réguliers qui visent principalement les ménages à revenu modeste.

29 Nous avons observé que des éléments fondamentaux pour le fonctionnement efficace du programme étaient déficients, soit la détermination du coût des logements, le suivi des revenus des ménages qui occupent un logement régulier ainsi que le contrôle de l'attribution des logements.

Coût des logements

30 Les normes du programme AccèsLogis Québec sont approuvées par le gouvernement. L'une d'elles précise que le loyer fixé ne doit pas être inférieur à 75 % ni supérieur à 95 % du loyer médian sur le marché reconnu par la SHQ.

31 Le loyer médian correspond au loyer qui se situe à mi-chemin entre le loyer le plus bas et le loyer le plus élevé du marché. Il diffère selon le type de logements et la région. Par exemple, pour l'année 2018, il était de 791 dollars par mois pour un logement de deux chambres dans la région de Rimouski, alors qu'il était de 901 dollars par mois dans la région de Montréal.

32 Plusieurs logements ne respectent pas l'un des principes du programme, à savoir que les loyers sont abordables.

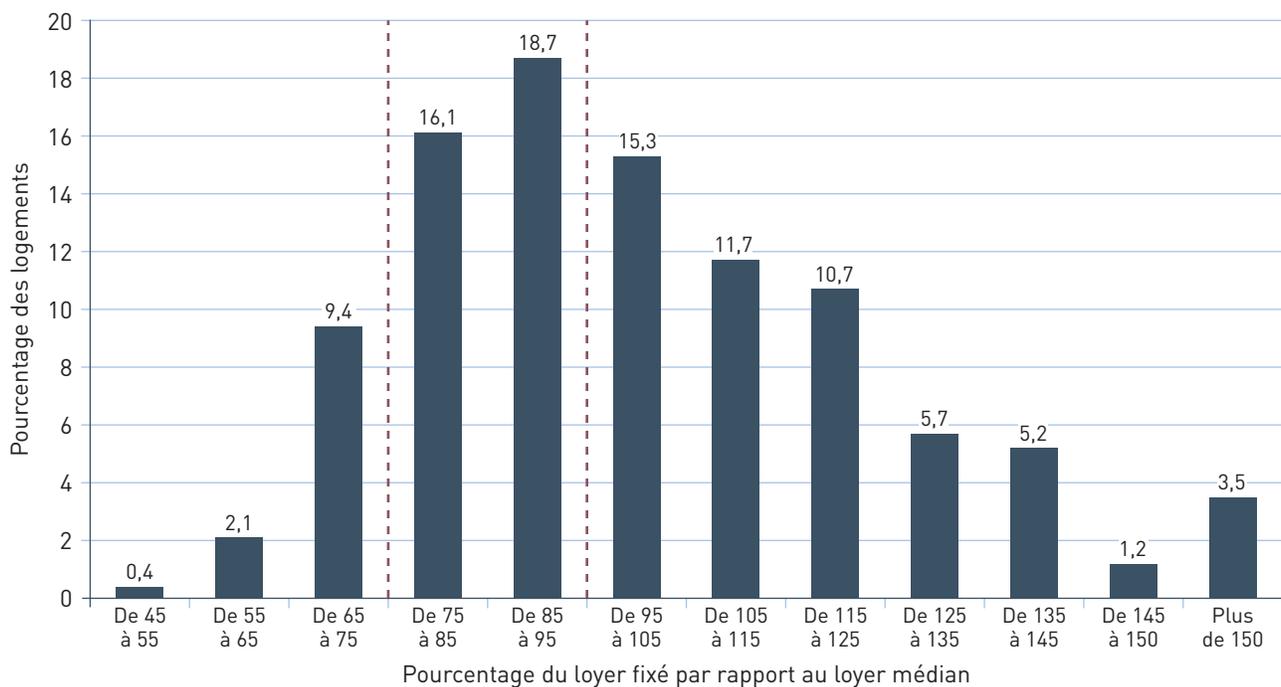
33 Afin de savoir si la norme du programme à l'égard de l'établissement des loyers est respectée, nous avons analysé l'information dont dispose la SHQ sur les 17 161 logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer. Pour ce qui est des logements réguliers, l'information n'est pas disponible.

34 Comme il est démontré ci-dessous, il y a une disparité importante entre le loyer minimum et le loyer maximum selon le type de logements, pour l'ensemble de la province et toute clientèle confondue. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 cette information pour chacun des volets du programme AccèsLogis Québec.

Type de logements	Loyer minimum (\$)	Loyer maximum (\$)
Chambre	284	795
Studio	359	938
1 chambre (3 ½)	300	1 210
2 chambres (4 ½)	284	1 304
3 chambres (5 ½)	370	1 464
4 chambres (6 ½)	455	1 866

35 Nos travaux indiquent que 53,3% des logements ne respectent pas l'un des principes du programme AccèsLogis Québec, à savoir que les loyers sont abordables. Pour ces logements, le loyer est supérieur à 95% du loyer médian. Il s'agit principalement de logements qui sont financés dans le cadre des volets 2 et 3 du programme. La figure 1 présente l'information de façon plus détaillée. Le lecteur trouvera à l'annexe 4 cette information pour chacun des volets du programme.

Figure 1 Répartition des logements en fonction du loyer fixé par rapport au loyer médian



36 La SHQ nous a mentionné qu'une directive interne de 2008, signée par un vice-président de l'époque, permet aux organismes de majorer le loyer médian jusqu'à un maximum de 10% pour le volet 1 du programme et de 50% pour les volets 2 et 3.

37 La SHQ explique la majoration du coût des logements de 50% pour les volets 2 et 3 par le fait que les immeubles nécessitent davantage d'espaces communs, tels qu'une terrasse extérieure, une salle communautaire et une salle à manger. Selon la SHQ, ces espaces communs entraînent des coûts d'exploitation supplémentaires (conciergerie, chauffage, électricité) qui justifient la majoration, et cette hausse fait que le loyer majoré est comparable au prix du marché.

38 Cette affirmation n'est pas appuyée par une analyse. Soulignons que les dépenses en lien avec les services offerts, tels que les repas, ne doivent pas être incluses dans le coût des logements, car ces services doivent s'autofinancer.

39 Les majorations font que les organismes qui ont bénéficié d'une aide financière importante pour la réalisation de leur projet peuvent tout de même fixer un loyer supérieur au loyer médian.

40 Ces majorations ont eu pour effet d'augmenter d'environ 13 millions de dollars annuellement la subvention versée par la SHQ aux organismes à l'égard des logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer. Il faut se rappeler que, pour ces logements, la somme exigée du locataire équivaut à 25 % des revenus totaux du ménage. La différence entre le loyer et la contribution du locataire est payée à 90 % par la SHQ. Ainsi, toute augmentation de loyer par les organismes est absorbée en quasi-totalité par la SHQ.

41 En raison de l'impact financier important des majorations sur la SHQ et du fait que celles-ci ne respectent pas l'un des principes du programme, nous sommes d'avis que ces majorations auraient dû faire l'objet d'une autorisation par une autorité supérieure.

Revenus des locataires

42 Étant donné que le programme AccèsLogis Québec s'adresse à des ménages ayant un revenu faible ou modeste, il est important de s'assurer que les personnes qui habitent les logements correspondent à ce profil.

Logements réguliers

43 C'est la SHQ qui établit les limites pour considérer qu'un ménage a un revenu modeste. Celles-ci varient selon le nombre de personnes composant le ménage et correspondent au revenu médian de l'ensemble des ménages québécois. Par exemple, comme il est démontré ci-dessous, pour qu'un ménage composé de trois personnes soit considéré comme un ménage à un revenu modeste, ses revenus totaux ne doivent pas dépasser 78 523 dollars.

Ménage	Revenus totaux avant impôt (\$)
1 personne	45 335
2 personnes	64 113
3 personnes	78 523
4 personnes	90 670
5 personnes	101 372
6 personnes	111 048

44 Les modalités d'application du programme AccèsLogis Québec sont peu contraignantes en ce qui concerne les revenus des locataires des logements réguliers et les obligations des organismes. Par conséquent, ces modalités ne permettent pas de bien cibler la clientèle et plusieurs logements sont occupés par des ménages dont les revenus peuvent difficilement être qualifiés de modestes.

45 Les limites adoptées par la SHQ font qu'une partie importante des ménages québécois, soit 50 % de la population, sont considérés comme ayant un revenu modeste. À partir du recensement de 2016, nous avons déterminé le nombre de ménages ayant un revenu modeste selon la définition de la SHQ. Ainsi, environ 1 765 000 ménages sont admissibles à un logement d'un immeuble financé par le programme AccèsLogis Québec. Dans le contexte où il y a environ seulement 15 000 logements réguliers, les limites du revenu modeste ne permettent pas de cibler adéquatement la clientèle recherchée.

46 De plus, la notion de revenu modeste n'est pas vraiment contraignante pour les organismes qui exploitent les immeubles et qui louent les logements. Dans son guide à leur intention, la SHQ précise que les limites du revenu modeste ne sont pas un plafond à des fins d'admissibilité, mais plutôt une balise pour les organismes dans la sélection de nouveaux locataires.

47 Puisque la SHQ ne dispose pas d'information sur les revenus des locataires des logements réguliers, nous avons obtenu des renseignements de diverses sources et procédé à leur analyse afin de mieux illustrer la situation actuelle. Nous avons réussi à retracer les revenus de 7 832 ménages.

48 Comme le montre le tableau 1, pour les 7 832 ménages, nous avons observé que :

- 17 % des logements réguliers (1 370 ménages) sont habités par une personne seule gagnant plus de 40 000 dollars ;
- 12 % des logements réguliers (923 ménages) sont habités par des ménages composés de deux personnes adultes gagnant plus de 50 000 dollars.

Tableau 1 Nombre de ménages d'une ou deux personnes adultes occupant un logement régulier selon leurs revenus

Revenus	Ménages de 1 personne	Ménages de 2 personnes
> 100 000 dollars	37	107
De 90 001 à 100 000 dollars	59	66
De 80 001 à 90 000 dollars	53	95
De 70 001 à 80 000 dollars	103	119
De 60 001 à 70 000 dollars	166	233
De 50 001 à 60 000 dollars	334	303
De 40 001 à 50 000 dollars	618	s.o.
Total	1 370	923

Logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer

49 Les limites du revenu faible varient selon le nombre de personnes composant le ménage, la région et le nombre de chambres du logement. Nous présentons ci-dessous, pour les régions de Montréal et de Rimouski, les revenus totaux qu'un ménage ne doit pas dépasser pour qu'il soit considéré comme ayant un revenu faible pour l'année 2018.

	Limites du revenu faible (\$)	
	Région de Montréal	Région de Rimouski
1 chambre (1 personne ou 1 couple)	29 000	24 000
2 chambres (2 ou 3 personnes sauf 1 couple)	33 000	29 500
3 chambres (4 ou 5 personnes)	39 500	33 000
4 chambres et plus (6 personnes)	55 000	38 500

50 La SHQ applique certains contrôles permettant d'assurer le respect des limites pour qu'un ménage soit considéré comme ayant un revenu faible et qu'il puisse ainsi bénéficier du programme Supplément au loyer. Toutefois, nous n'avons pas trouvé d'information de gestion ni d'analyses permettant de repérer les situations problématiques.

51 Nous avons obtenu des renseignements de diverses sources afin de faire une analyse de la situation. Nous avons réussi à retracer les revenus de 16 138 des 17 161 ménages bénéficiant du programme Supplément au loyer. Bien que cette analyse demeure partielle, les résultats nous ont cependant rassurés. Ainsi, l'examen des revenus de ces 16 138 ménages indique que :

- 93 % de ces ménages ont des revenus inférieurs à 30 000 dollars, ce qui est cohérent avec les modalités du programme ;
- 1 % de ces ménages (204) ont des revenus supérieurs à 55 000 dollars, ce qui est un pourcentage relativement limité, pouvant s'expliquer par différents éléments contextuels.

52 Notre analyse ne nous a donc pas permis de trouver des situations problématiques importantes à l'égard des revenus des locataires bénéficiant du programme Supplément au loyer. Toutefois, étant donné le nombre limité de logements destinés à des ménages admissibles à ce programme et les besoins importants des ménages à faible revenu, la SHQ aurait intérêt à améliorer son information de gestion afin de pouvoir surveiller dans quelle mesure les logements destinés à des ménages admissibles au programme Supplément au loyer sont occupés par des ménages à faible revenu.

Attribution des logements

53 Afin d'assurer le traitement équitable des demandes des personnes voulant demeurer dans un logement d'un immeuble financé par le programme AccèsLogis Québec, l'attribution des logements doit faire l'objet d'un encadrement et de contrôles appropriés de la part de la SHQ.

54 Les pratiques relatives à l'attribution des logements permettent aux organismes d'avoir une grande latitude quant à la sélection des locataires. L'encadrement effectué par la SHQ à cet égard est insuffisant.

55 Pour les logements réguliers, l'entière discrétion quant à l'attribution des logements est laissée à l'organisme. Aucun processus de sélection n'est prévu pour l'attribution des logements, ni dans les normes du programme AccèsLogis Québec ni dans la convention d'exploitation signée avec la SHQ. La seule exigence est d'attribuer ce type de logements à un ménage ayant un revenu faible ou modeste. Cependant, aucune procédure de vérification du revenu n'est en place.

56 Pour les logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer, le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* établit un processus d'attribution des logements. Celui-ci prévoit plusieurs éléments, dont les suivants :

- des critères de classement, tels que l'ancienneté de la demande, le nombre d'enfants mineurs du demandeur, l'âge, l'incapacité motrice ou le territoire ;
- la mise en place d'un comité de sélection des locataires.

57 Toutefois, ce règlement permet aux organismes d'établir, par règlement interne, des critères de sélection distincts pour la sélection des locataires. Environ 30 % des 797 organismes se sont dotés de tels critères. Qu'ils adoptent ou non des critères spécifiques, les organismes doivent néanmoins obtenir un certificat de conformité délivré par la SHQ.

58 Voici ce qui ressort de nos travaux :

- Les certificats de conformité sont manquants pour 30 % des 797 organismes.
- Nous avons examiné les dossiers de 60 organismes qui se sont dotés de critères spécifiques. Ces critères ne permettent pas de mettre en place des règles claires quant à la sélection des locataires. Les critères les plus courants mis de l'avant dans les politiques de sélection des organismes incluent des éléments très subjectifs, comme :
 - les compétences et l'intérêt à participer à la vie coopérative ou associative ;
 - la capacité de vivre en groupe.
- Des organismes n'ayant pas reçu de certificat de conformité utilisent des critères de sélection qui ne sont pas en lien avec le programme Supplément au loyer. Par exemple, une coopérative exige que les locataires soient des artistes professionnels ou des travailleurs culturels depuis au moins deux ans.

59 Par ailleurs, nous avons observé que 34 projets ne respectent pas la norme du programme AccèsLogis Québec selon laquelle un minimum de 20 % des logements doivent être destinés à des ménages admissibles au programme Supplément au loyer. Parmi ces projets, 12 n'en offrent aucun. Ces 34 projets, qui ont bénéficié d'une subvention à la réalisation dans le cadre du programme AccèsLogis Québec pour un total de près de 31,5 millions de dollars, offrent seulement 67 logements destinés à des ménages bénéficiant du programme Supplément au loyer.

2.2 Pérennité financière des organismes

60 Les organismes qui administrent des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec sont constitués et administrés exclusivement à des fins non lucratives. Leurs activités n'ont pas pour but de générer des bénéfices, mais elles doivent permettre de s'assurer de la viabilité des immeubles à long terme.

61 Le mode de fonctionnement du programme AccèsLogis Québec expose la SHQ à des risques financiers importants dans les années à venir.

62 La SHQ assume la plupart des risques financiers liés aux projets d'habitation. En raison de divers facteurs, elle pourrait devoir déboursier des sommes importantes au cours des prochaines années. Ces sommes sont requises afin que la SHQ assure la pérennité de la vocation sociale des projets réalisés et réduise son risque lié aux garanties hypothécaires. L'accroissement du niveau de risque est causé notamment par la situation financière fragile de plusieurs organismes, la sous-capitalisation des fonds de réserve, l'augmentation du nombre de demandes d'aide financière additionnelle et l'absence de recours efficace par la SHQ pour s'assurer que les organismes respectent les conventions d'exploitation.

Situation financière des organismes

63 Afin de prévoir les besoins financiers et d'évaluer la viabilité financière de l'ensemble des organismes qu'elle subventionne, la SHQ doit disposer d'un bilan de leur situation financière.

64 La SHQ ne dispose pas d'un bilan de la situation financière de l'ensemble des organismes. Dans les faits, la situation financière de plusieurs d'entre eux est fragile.

65 La SHQ nous a mentionné qu'elle n'effectue pas le suivi de la situation financière des organismes, car elle ne dispose pas d'un système d'information adéquat. Toutefois, en vertu de la convention d'exploitation, la SHQ reçoit une copie des états financiers audités ainsi que de l'information de gestion de différentes natures, comme les loyers moyens et les logements vacants.

66 Nous avons analysé sommairement les états financiers de 225 organismes qui ont été sélectionnés au moyen d'un échantillonnage par choix raisonné. Ceux-ci administrent 40 % des logements du parc immobilier, soit environ 13 400 logements. Nos travaux indiquent notamment que :

- 58 organismes (26 %) ont enregistré un déficit ;
- 58 organismes (26 %) ont un déficit cumulé ;
- 28 organismes (13 %) ont enregistré un déficit et ont un déficit cumulé ;
- 139 organismes (63 %) ont un **ratio de liquidité générale** inférieur à 1 ;
- 42 organismes (19 %) ont un taux d'inoccupation de plus de 7 % dans au moins un de leurs immeubles, alors que le taux pour le marché immobilier est de moins de 4,5 % depuis les trois dernières années.

Le ratio de liquidité générale indique la capacité de l'organisme à respecter ses obligations à court terme.

67 Il est étonnant d'observer qu'un nombre élevé d'organismes enregistrent des pertes financières, étant donné qu'une partie importante des coûts de réalisation des projets ont été subventionnés. Comme la subvention de la SHQ permet aux organismes de diminuer le montant de leur prêt hypothécaire d'environ 50 %, les frais d'intérêts sont beaucoup moins élevés. Cette importante subvention devrait favoriser la rentabilité financière des organismes, surtout si l'on considère que les loyers de plusieurs logements sont supérieurs au loyer médian de la région concernée.

68 De plus, l'examen des états financiers nous a permis de relever des pratiques de gestion discutables. Voici deux exemples :

- Pour un immeuble de 39 logements, la charge salariale de conciergerie s'est élevée à 131 000 dollars en 2016-2017. Cette charge correspond à 282 dollars par mois pour chaque logement. Un examen des états financiers de 10 organismes démontre que cette dépense est généralement d'environ 60 dollars par mois par logement.
- Un organisme offre à ses locataires un rabais de 14 % sur le loyer. Toutefois, selon ses états financiers audités pour l'année 2017-2018, la perte annuelle était de 22 000 dollars, le déficit cumulé se chiffrait à 73 000 dollars et aucune somme n'était dévolue au fonds de réserve. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'accorder un rabais de cette importance dans une telle situation financière.

Fonds de réserve

69 Une pratique reconnue consiste à accumuler des sommes dans un fonds de réserve afin que les organismes puissent entreprendre des travaux visant à conserver leur immeuble en bon état, comme la réfection de la toiture et l'installation de nouvelles fenêtres.

70 La SHQ ignore le montant des fonds de réserve des organismes. De plus, elle ne dispose pas d'information qui lui permettrait d'effectuer une estimation précise des sommes requises pour assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles subventionnés. Notre analyse démontre que les fonds de réserve des organismes sont sous-capitalisés.

71 La SHQ ignore l'état du parc immobilier financé par le programme AccèsLogis Québec, car les organismes n'ont pas à transmettre de bilan sur l'état de leurs immeubles. Un tel bilan est parfois exigé lors de demandes d'aide financière additionnelle, mais aucun portrait n'est préparé à partir de l'information obtenue. Le bilan permet une évaluation de l'état physique d'un bâtiment. Il constitue un outil permettant d'avoir un portrait fidèle de l'état des immeubles et de planifier efficacement les travaux de rénovation pour plusieurs années. À titre comparatif, mentionnons qu'un tel bilan est obligatoire pour les immeubles du parc d'habitations à loyer modique (HLM).

72 Pour le programme AccèsLogis Québec, la SHQ a déterminé les paramètres relatifs à la constitution d'un fonds de réserve en 1997. En vertu de la convention d'exploitation, le montant minimal devant être versé chaque année dans le fonds de réserve immobilière varie selon les types de logements : 150 dollars pour une chambre, 175 dollars pour un studio et 300 dollars pour tout autre logement. Ces paramètres n'ont pas été modifiés depuis 1997 même si les coûts de construction ont augmenté de façon significative.

73 Soulignons qu'une somme de 300 dollars par année pour un logement de quatre pièces et demie représente environ 0,3 % des coûts de construction d'un tel logement. Généralement, une somme annuelle correspondant à 2 % de la valeur de remplacement d'un immeuble doit être investie pour assurer sa durée de vie utile.

74 Notre examen des états financiers de 225 organismes indique que 53 % d'entre eux (118) n'ont pas respecté les contributions aux fonds de réserve qui sont exigées par la convention d'exploitation, dont 13 % (28) qui ne disposaient d'aucune réserve.

75 Puisque la SHQ n'a pas effectué d'analyse des fonds de réserve des organismes pour s'assurer qu'ils sont suffisamment capitalisés, nous avons réalisé une estimation sommaire de la sous-capitalisation. À partir de l'échantillon sélectionné (225 organismes), nous avons calculé les sommes qui auraient dû être versées dans les fonds de réserve. Ces sommes sont basées sur un taux annuel de 2 % appliqué à la valeur comptable des immeubles, et ce, à compter de la date de leur mise en exploitation. Pour ces 225 organismes, nous avons estimé le montant total des fonds de réserve qui est nécessaire à 290 millions de dollars. Les états financiers indiquent que la réserve actuelle des organismes s'élève à 40 millions.

76 Ainsi, pour l'échantillon analysé, la différence entre les fonds de réserve des organismes et les sommes qui auraient dû y être versées est d'environ 250 millions de dollars (290 millions moins 40 millions). En extrapolant cette somme à l'ensemble des 32 140 logements du parc immobilier financé par le programme AccèsLogis Québec, nous estimons que les fonds de réserve immobilière pourraient être sous-capitalisés d'environ 600 millions de dollars.

77 Soulignons que cette estimation est prudente puisque nous nous sommes basés sur la valeur comptable des immeubles. En effet, cette estimation aurait été supérieure si nous avions effectué notre calcul à partir de la valeur de remplacement, comme le préconise la pratique reconnue.

78 De plus, le parc immobilier financé par le programme AccèsLogis Québec inclut environ 400 immeubles issus d'un projet de rénovation, soit 35 % du parc. Puisque plusieurs de ces immeubles sont âgés – 69 % ont été construits avant 1975 – ils sont plus susceptibles de faire l'objet de travaux majeurs et d'entraîner des coûts importants. Voici un exemple qui illustre nos propos :

- Un organisme a acheté et rénové un immeuble de 20 logements qui avait été construit en 1975, et il a commencé à l'exploiter en juin 2007.
- Les coûts de réalisation totaux ont été de 1,8 million de dollars, et la SHQ a versé à l'organisme une subvention de 891 000 dollars.
- Selon plusieurs rapports d'expertise produits entre 2016 et 2018, des travaux prioritaires de l'ordre de 517 000 dollars devaient être effectués. Selon les livres de l'organisme, le fonds de réserve immobilière disponible en 2018 n'était que de 64 000 dollars. Le rapport d'expertise de 2018 mentionne que « l'intégrité structurale globale de la structure n'est pas garantie ».

79 Bien que d'autres renseignements soient requis pour améliorer la précision de l'estimation, comme l'état des immeubles, nous sommes d'avis que les fonds de réserve sont grandement sous-capitalisés.

Demande d'aide financière additionnelle

80 La SHQ peut allouer aux organismes une aide financière additionnelle afin de limiter les pertes possibles en cas de difficulté et d'assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles. Cette aide peut être accordée lors de la réalisation du projet ou lors de l'exploitation de l'immeuble.

81 L'aide financière additionnelle peut prendre diverses formes :

- remboursement ou congé de contribution pour l'habitation communautaire ;
- prêt hypothécaire additionnel ;
- marge de crédit garantie par la SHQ ;
- marge de crédit remboursée par la SHQ ;
- subvention de la SHQ.

82 Le nombre de demandes d'aide financière additionnelle et leur valeur moyenne ont augmenté de façon significative. Un nombre important de demandes sont à prévoir au cours des prochaines années.

83 Depuis la mise en place du programme AccèsLogis Québec, 21 % des organismes financés dans le cadre de ce programme, soit 167 organismes, ont obtenu une aide financière additionnelle. Pour la période du 1^{er} avril 2014 au 31 janvier 2019, 4 % des demandes soumises au comité responsable de les approuver ont fait l'objet d'un refus. Sur les 89 millions de dollars demandés, 83 millions ont été accordés.

84 À la fin de nos travaux, la SHQ nous a mentionné que, en plus des demandes traitées, plus de 170 demandes d'aide financière additionnelle doivent être analysées avant d'être soumises au comité. Celles-ci sont estimées à 65,8 millions de dollars. Ces demandes concernent uniquement des immeubles exploités par des organismes qui connaissent des difficultés financières.

85 Comme il est démontré ci-dessous, le nombre de demandes d'aide financière additionnelle et la valeur moyenne des sommes accordées ont augmenté de façon importante au cours des cinq dernières années.

	2003-2014 (moyenne)	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019 (10 mois)
Aide financière additionnelle accordée (M\$)	2	5	9	15	14	40
Nombre de demandes traitées	13	12	25	37	33	52
Aide moyenne accordée par demande (k\$)	153	420	345	404	413	771

86 L'aide financière additionnelle est accordée pour différentes raisons. Parmi celles-ci, notons une sous-évaluation des coûts de réalisation des projets ainsi que des coûts liés au maintien de l'état des bâtiments. Par exemple, pour la période de 10 mois se terminant le 31 janvier 2019 :

- 6,5 millions de dollars (10 demandes) ont été alloués pour combler l'écart entre les coûts prévus du projet et la proposition du plus bas soumissionnaire ;
- 15 millions de dollars (11 demandes) ont été attribués pour assumer les coûts excédentaires du financement à court et à long terme ainsi que les imprévus (amiante, moisissure, etc.) ;
- 11 millions de dollars (17 demandes) ont été accordés pour le maintien de l'état des immeubles.

87 Rappelons que l'aide financière additionnelle peut prendre diverses formes. Le tableau 2 présente de l'information sur la nature de l'aide accordée. Nous observons une hausse marquée des subventions versées par la SHQ au cours de l'année 2018-2019.

Tableau 2 Nature de l'aide financière additionnelle accordée (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019 (10 mois)	Total
Remboursement ou congé de contribution pour l'habitation communautaire	–	2	3	4	13	22
Prêt hypothécaire additionnel	–	1	–	1	2	4
Marge de crédit garantie par la SHQ	4	5	4	4	3	20
Subvention de la SHQ	1	1	8	5	22	37
Total	5	9	15	14	40	83

88 La SHQ n'a pas défini de balises permettant de déterminer les situations pour lesquelles elle doit allouer des fonds supplémentaires à un organisme, alors que des sommes importantes sont attribuées à certains projets. Des travaux à cet égard sont en cours à la SHQ. Notre examen des dossiers des cinq dernières années nous a permis d'observer que 11 projets ont reçu une aide financière additionnelle totalisant 19 millions de dollars, alors que les coûts de réalisation initiaux de ces projets se sont élevés à 21 millions.

Recours de la Société d'habitation du Québec

89 En raison de l'importance des sommes déboursées et des garanties données par la SHQ, il est essentiel que cette dernière puisse compter sur des recours efficaces pour s'assurer que les organismes respectent les conditions prévues dans la convention d'exploitation, comme la capitalisation des fonds de réserve et l'attribution des logements à des ménages à revenu faible ou modeste.

90 La SHQ ne peut compter sur aucun recours efficace pour exiger que les organismes respectent leurs obligations et pour diminuer ses risques financiers. De plus, le programme AccèsLogis Québec ne prévoit pas de dispositions afin que soit conservée, au terme des conventions d'exploitation, la vocation sociale des immeubles subventionnés.

91 Le principal recours dont dispose actuellement la SHQ pour s'assurer du respect des conventions est le remboursement de la subvention non gagnée, soit d'une partie de la subvention qui a été versée en totalité au début de l'exploitation de l'immeuble. Compte tenu de la situation financière fragile de plusieurs organismes, la SHQ peut difficilement exercer ce recours, car cela augmenterait les difficultés financières de l'organisme et pourrait entraîner la reprise de l'immeuble par la SHQ.

92 Une des particularités du programme AccèsLogis Québec est que l'organisme n'assume aucun risque financier en lien avec l'immeuble subventionné. C'est la SHQ qui assume la quasi-totalité des risques financiers. En effet, elle finance une partie importante des projets en versant une subvention, elle garantit l'ensemble des prêts hypothécaires contractés par les organismes et elle leur accorde une aide financière additionnelle lorsqu'ils sont en difficulté.

93 Compte tenu de cette situation, la constitution d'un fonds de réserve représente un défi important. Ainsi, la SHQ aura des sommes importantes à déboursier pour assurer la vocation sociale des immeubles et protéger sa garantie hypothécaire.

94 Par ailleurs, le programme ne prévoit pas de dispositions afin que soit conservée, au terme des conventions d'exploitation, la vocation sociale des immeubles subventionnés. Une fois la convention échue, l'organisme pourrait cesser d'offrir des logements abordables ou encore vendre l'immeuble.

Vente ou transfert d'immeubles

95 La SHQ procède à la reprise des immeubles en cas de dernier recours. Celle-ci peut mener à la vente d'un immeuble ou à son transfert à un autre organisme. Comme la SHQ ne dispose pas d'un bilan à cet égard, nous avons compilé des renseignements à partir de différentes sources. Depuis la mise en place du programme AccèsLogis Québec, 13 immeubles ont fait l'objet de telles procédures et 9 immeubles sont actuellement analysés.

96 Le tableau 3 présente différentes données relatives aux ventes et aux transferts d'immeubles qui ont été réalisés depuis la création du programme. Les investissements présentés dans le tableau incluent la subvention allouée à l'étape de la réalisation ainsi que l'aide financière additionnelle accordée.

Tableau 3 Ventes ou transferts d'immeubles

	Nombre d'immeubles	Investissements de la SHQ (M\$)
Immeubles vendus	8	12,5
Immeubles transférés à d'autres organismes	5	20,7
Immeubles appartenant à la SHQ	3	4,8
Immeubles à l'étude	6	8,9
Total	22	46,9

97 Nos travaux démontrent que la SHQ a subi des pertes financières de 6,9 millions de dollars lors de la vente d'immeubles pour lesquels elle a investi 12,5 millions de dollars. Ces pertes pourraient augmenter après la vente ou le transfert des immeubles qui appartiennent actuellement à la SHQ ou qui sont à l'étude. Afin d'illustrer nos propos, nous présentons un exemple concernant une perte de 544 000 dollars sur la vente d'un immeuble dont le taux d'inoccupation était très élevé. Voici les détails :

- Les coûts de réalisation d'un immeuble qui a été acheté et rénové par un organisme ont été de 834 000 dollars. La SHQ a versé à celui-ci une subvention initiale de 274 000 dollars et elle s'est portée garante de l'ensemble du prêt hypothécaire.
- Après moins de six mois d'exploitation, l'organisme a cessé ses activités en raison de difficultés financières importantes causées par un taux d'inoccupation de 66 %.
- La SHQ a alors procédé au remboursement du prêt hypothécaire pour une somme de 523 000 dollars. L'immeuble et le terrain ont été vendus en 2016 pour une somme de 253 000 dollars.
- Par conséquent, la SHQ a déboursé 544 000 dollars sans qu'aucun logement soit disponible pour répondre à des besoins (subvention de 274 000 dollars et perte sur la vente de 270 000 dollars).

2.3 Contributions des organismes

Contribution pour l'habitation communautaire

98 La contribution pour l'habitation communautaire, créée en 1997, a pour objectif de favoriser et de promouvoir le développement, le maintien et l'amélioration de l'habitat communautaire.

99 Les organismes bénéficiaires d'une subvention du programme AccèsLogis Québec doivent verser cette contribution à la fin de la réalisation de leur projet. Elle correspond à la portion du capital du prêt hypothécaire initial qui sera remboursée au terme des 10 premières années d'exploitation de l'immeuble.

100 Les sommes accumulées étaient auparavant détenues par la SHQ, mais elles étaient réservées au Fonds québécois d'habitation communautaire. Au mois de juin 2016, une modification à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* a eu pour effet de rendre la SHQ propriétaire des contributions versées au Fonds par les organismes. Depuis la mise en place de la contribution, des sommes importantes ont été accumulées, soit 195 millions de dollars au 31 mars 2018. Depuis que la SHQ en est propriétaire, aucune somme n'a été redistribuée aux organismes.

101 Un décret adopté en décembre 2017 détermine des modalités relatives à l'utilisation et à la gestion des contributions versées. Ce décret prévoit notamment :

- la mise en place d'un comité de cogestion, composé de représentants de la SHQ, de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation, du Regroupement des offices d'habitation du Québec et du Réseau québécois des OSBL d'habitation ;
- l'adoption de règles internes visant à régir le fonctionnement du comité ;
- l'élaboration d'orientations stratégiques relatives à la gestion et à l'utilisation des contributions, ainsi que leur mise en application ;
- l'élaboration d'une politique visant à déterminer les modalités relatives à l'octroi de l'aide financière aux organismes ;
- l'élaboration d'une politique concernant les placements que la SHQ pourra effectuer afin de viser la pérennité des sommes et la croissance du capital.

102 La SHQ n'a pas mis en place de gouvernance appropriée à l'égard de la gestion des sommes provenant de la contribution pour l'habitation communautaire, qui totalisent 195 millions de dollars. Près de trois ans après que la SHQ est devenue propriétaire des contributions versées par les organismes, aucune somme ne leur a été redistribuée.

103 D'abord, la SHQ n'a pas mis en place de pratiques de gouvernance reconnues. Nous avons notamment observé les lacunes suivantes :

- Les règles internes du comité n'ont pas été rédigées. Pourtant, l'adoption de règles internes facilite le fonctionnement d'un comité puisqu'elles précisent les modalités de son organisation interne, notamment celles liées au processus de prise de décision et d'arbitrage. Cet élément est d'intérêt, étant donné ce que prévoit le décret. En effet, lorsqu'une décision du comité ne permet pas à la SHQ de se conformer à ses obligations ni à des orientations gouvernementales, celle-ci peut agir à l'égard de la gestion et de la distribution des contributions malgré une décision de ce comité.
- Les procès-verbaux des rencontres du comité ne sont pas adéquats. Pourtant, la production de procès-verbaux adéquats permet de connaître les sujets discutés et les travaux effectués, ainsi que d'expliquer et de confirmer les décisions prises. La SHQ nous a transmis trois documents, qui sont appelés « procès-verbaux ». Toutefois, ceux-ci ne sont pas approuvés, les décisions du comité y sont absentes et nous n'avons pas de certitude quant à leur intégralité.

104 Ensuite, le comité de cogestion n'a toujours pas élaboré de politique visant à déterminer les modalités relatives à l'octroi de l'aide financière aux organismes.

105 Enfin, plus de 15 mois se sont écoulés entre l'approbation du décret et la présentation au conseil d'administration de la SHQ de la politique concernant les placements. Cette politique a été approuvée lors de la rencontre du 28 mars 2019, sous réserve des modifications demandées par le comité de vérification.

106 La longue période d'analyse ayant précédé l'approbation de cette politique a privé la SHQ d'une somme qui pourrait se situer entre 1 et 2 millions de dollars. En effet, depuis l'approbation du décret, les fonds disponibles sont investis dans des placements à court terme qui ont généré un rendement moyen de 1,7%. Les balises pour la composition du portefeuille définies dans la nouvelle politique de placement permettent maintenant à la SHQ d'effectuer des placements ayant une échéance supérieure à 365 jours. Ces placements à plus long terme génèrent habituellement des rendements supérieurs à ceux qui sont actuellement obtenus. La SHQ n'a pas effectué de simulations qui permettraient d'estimer les rendements escomptés en fonction de différentes hypothèses. Nous avons estimé la somme dont s'est privée la SHQ en considérant que le portefeuille construit à l'aide de la nouvelle politique pourrait donner un rendement supérieur au rendement actuel, soit de 0,5 à 1 % de plus que celui-ci.

Contribution pour des organismes du secteur du logement

107 Les organismes qui bénéficient du programme AccèsLogis Québec doivent verser une deuxième contribution à la SHQ. Les sommes accumulées sont distribuées sous forme d'aide financière à divers organismes du secteur du logement. Cette contribution, qui existe depuis la création du programme en 1997, représente 1 % des coûts de réalisation d'un projet d'habitation.

108 Le montant de cette contribution n'est pas en lien avec les interventions effectuées par les organismes bénéficiaires. Il varie selon deux facteurs. Le premier est le nombre de logements réalisés par année ; plus il y a de logements réalisés, plus la contribution augmente. Le second facteur est le coût de réalisation des logements. Puisque ce coût a considérablement augmenté au cours des dernières années, la contribution a augmenté de façon importante. Pour la période de 2004 à 2007, elle était d'environ 1 100 dollars par logement réalisé alors que, pour la période de 2016 à 2018, elle était d'environ 1 900 dollars.

109 Des sommes sont versées annuellement aux mêmes organismes sans que la SHQ évalue la pertinence de l'aide financière et l'impact de celle-ci sur le secteur du logement.

110 Depuis la mise en place du programme en 1997, environ 46 millions de dollars ont été amassés et distribués à 50 organismes du secteur du logement. Les organismes bénéficiaires sont :

- le Front d'action populaire en réaménagement urbain et 25 organismes de son réseau (13 millions) ;
- la Confédération québécoise des coopératives d'habitation et 7 organismes de son réseau (13 millions) ;
- le Réseau québécois des OSBL d'habitation et 8 organismes de son réseau (13 millions) ;
- l'Association des groupes de ressources techniques du Québec et 6 organismes de son réseau (7 millions).

111 Bien que cette contribution existe depuis la création du programme AccèsLogis Québec en 1997, elle ne figure pas dans les normes du programme. La SHQ n'a pas été en mesure de nous indiquer l'assise juridique de cette contribution. Depuis l'adoption de cette pratique, les organismes bénéficiaires sont demeurés sensiblement les mêmes.

112 À l'exception de l'année 2013, la SHQ n'a exigé aucune reddition de comptes de la part des organismes du secteur du logement bénéficiant d'une aide financière, et ces derniers n'ont aucune obligation quant à l'utilisation qu'ils en font. Par conséquent, la SHQ n'a jamais effectué d'évaluation de l'apport de ces organismes et de la pertinence de l'aide financière par rapport aux objectifs poursuivis.

2.4 Information disponible à la Société d'habitation du Québec

113 En tant que responsable du programme AccèsLogis Québec, la SHQ doit disposer de renseignements lui permettant de s'assurer que la gestion effectuée par les organismes respecte les orientations du programme, soit :

- que les organismes offrent des logements abordables à des ménages ayant un revenu faible ou modeste ;
- que les organismes disposent des ressources financières permettant d'assurer leur pérennité.

114 Les attentes des clientèles cibles, l'importance des investissements de la SHQ et de ses engagements financiers ainsi que l'autonomie dont bénéficient les organismes subventionnés sont tous des facteurs qui militent en faveur d'une information de gestion de qualité et de la mise en place de contrôles pertinents.

115 La SHQ n'analyse pas adéquatement l'information dont elle dispose et elle n'a pas fait les démarches requises pour obtenir toute l'information nécessaire qui lui permettrait de repérer les situations problématiques. Par conséquent, elle n'exerce pas pleinement son rôle de responsable du programme.

116 Ce manque d'information s'observe notamment à l'égard du coût des logements, des revenus des locataires et de la situation financière des organismes.

Coût des logements et revenus des locataires

117 En ce qui concerne les logements réguliers, la SHQ ne dispose d'aucune information sur les loyers fixés par logement ni sur les revenus des locataires qui occupent ces logements. Comme elle n'a pas d'information pour cette catégorie de logements, qui regroupe environ 45 % des logements des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec, la SHQ ne s'assure pas que les loyers sont abordables ni que les locataires actuels sont ceux ciblés par le programme.

118 Selon la SHQ, sa loi constitutive doit être modifiée afin qu'elle puisse obtenir de l'information sur les revenus des locataires qui occupent des logements réguliers. La SHQ précise que le contrôle effectué sur les revenus a une portée limitée, car elle n'a aucun pouvoir légal d'évincer un locataire qui ne respecterait pas les limites du revenu modeste, et des modifications législatives sont requises pour rendre ce contrôle opérationnel. À notre avis, les responsabilités de la SHQ concernant le programme et les sommes importantes qu'elle y a investies militent pour la mise en place de meilleurs moyens de contrôle.

119 Pour ce qui est des logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer, la SHQ possède des renseignements relatifs aux loyers inscrits sur les baux et aux sommes versées par le locataire. Cette information est obtenue par l'intermédiaire du programme Supplément au loyer, mais elle ne fait pas l'objet d'une analyse qui permettrait de dégager des tendances ou de repérer toutes les situations problématiques.

Pérennité financière

120 Afin d'évaluer la situation financière des organismes, la SHQ doit obtenir et analyser de l'information de base, comme les états financiers et le bilan de l'état des immeubles.

121 La convention d'exploitation prévoit que l'organisme doit déposer à la SHQ, dans les quatre mois qui suivent la fin de son exercice financier, ses états financiers annuels audités. Nous observons que cette exigence n'est pas toujours respectée par les organismes. Plusieurs d'entre eux n'ont pas transmis d'états financiers depuis deux ans. De plus, les états financiers ne sont examinés que lorsqu'une demande d'aide financière additionnelle est présentée à la SHQ.

122 Un élément clé pour s'assurer de la pérennité des immeubles est d'obtenir une évaluation de leur état. La SHQ ne dispose pas de cette information. Il est à noter que le programme AccèsLogis Québec ne prévoit aucune obligation quant à la production d'une telle évaluation. Cette information serait pourtant utile pour effectuer une estimation précise des sommes requises pour assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles subventionnés.

123 Ainsi, l'absence de certaines informations qui permettent d'évaluer des paramètres clés du programme AccèsLogis Québec a limité nos travaux d'analyse. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir toute la précision désirée, notamment en ce qui concerne l'état des fonds de réserve et les revenus des locataires des logements réguliers.

2.5 Recommandations

124 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société d'habitation du Québec.

- 1** Procéder à une évaluation du programme AccèsLogis Québec afin de démontrer dans quelle mesure il constitue un moyen efficace et économique d'améliorer l'accès au logement des ménages à revenu faible ou modeste.
- 2** Déterminer et obtenir l'information nécessaire sur le coût des logements et la clientèle pour s'assurer que les principes du programme sont respectés et analyser cette information.
- 3** Analyser la situation financière des organismes, l'état du parc immobilier et les réserves afin d'évaluer les sommes requises pour, notamment, protéger sa garantie hypothécaire et assurer un encadrement adéquat des organismes.
- 4** Concevoir une stratégie afin de mettre en place des mesures visant à protéger les investissements effectués, à limiter les risques financiers et à assurer la pérennité de la vocation sociale des immeubles subventionnés.
- 5** Mettre en place des pratiques de gouvernance qui favorisent une gestion transparente et une utilisation appropriée des sommes provenant de la contribution pour l'habitation communautaire.
- 6** Obtenir une reddition de comptes des entités qui bénéficient de l'aide financière provenant de la contribution pour le secteur du logement afin d'en évaluer la pertinence et, le cas échéant, obtenir les autorisations nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations en découlant.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires de la Société d'habitation du Québec

« La Société d'habitation du Québec (SHQ) prend acte des recommandations du Vérificateur général. Elle y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques de façon continue.

« Déjà, en matière d'exploitation, par le dépôt du projet de loi n° 16, le gouvernement vise à donner davantage de moyens d'intervenir lorsque des manquements de gestion sont constatés, compte tenu des sommes octroyées dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.

« Bien que la SHQ travaille depuis 2015 pour proposer un nouveau programme mieux adapté au contexte et aux besoins actuels, rappelons que toute proposition de modification de programme doit satisfaire aux orientations gouvernementales avant d'être soumise à l'approbation du gouvernement en vertu de la loi constitutive de la SHQ.

« **Contexte de la création du programme.** Les constats soulevés sont issus d'un contexte actuel visant le resserrement du cadre d'utilisation des fonds publics favorisant une meilleure reddition de comptes des bénéficiaires. Toutefois, le modèle d'intervention communautaire du programme a pris forme dans la foulée du livre vert de 1995 sur la décentralisation des activités et des orientations gouvernementales de 1997 en habitation favorisant l'initiative locale et communautaire, reposant sur la prémisse que les organismes bénéficiaires du programme sont autonomes et imputables de leur gestion. Ainsi, le programme mis en place en 1997 favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées, où le gouvernement agira désormais à titre de partenaire financier et non de gestionnaire, contrairement au précédent modèle des habitations à loyer modique (HLM). C'est donc sur ce principe de responsabilité des organismes que la SHQ a toujours administré le programme AccèsLogis Québec.

« Enfin, l'instauration d'un fonds d'habitation communautaire était au cœur de cette réforme et devait soutenir la réalisation de logements communautaires et maximiser les effets des investissements gouvernementaux grâce à la contribution financière des principaux acteurs en habitation.

«**Autonomie des organismes.** Chaque organisme ayant développé un projet AccèsLogis Québec a la responsabilité de rentabiliser son projet et d'en assurer la gestion en fonction de la convention d'exploitation imposant les conditions édictées par la SHQ. Le respect de cette convention relève de leur responsabilité, laquelle est généralement bien assumée par les organismes.

« Pour les cas irréguliers retenus aux fins du rapport, la SHQ renforcera ses mécanismes.

« Les organismes se doivent également de tenir compte des exigences légales et réglementaires imposées par la Régie du logement (augmentation annuelle des loyers) et du *Code civil du Québec*. Cette réalité peut entraîner des applications de gestion et des statistiques de revenus des locataires qui semblent incohérentes avec l'esprit du programme, alors qu'elles sont pourtant conformes, puisque l'organisme ne peut évincer un locataire sous le seul prétexte que ses revenus sont devenus trop élevés. En effet, le *Code civil du Québec* garantit au locataire le droit au maintien dans les lieux.

«**Majoration des loyers médians du marché.** Les volets 2 et 3 du programme AccèsLogis Québec sont destinés particulièrement à des clientèles plus vulnérables ou ayant des besoins spéciaux en matière de logement, dont les aînés en légère perte d'autonomie, les personnes à risque d'itinérance, les personnes victimes de violence familiale et les personnes vivant avec un handicap physique ou intellectuel. Conséquemment, à l'intérieur de son guide d'élaboration et de réalisation de projets, la SHQ demande aux organismes de prévoir des espaces supplémentaires pour offrir des services spécifiques et des logements adaptés selon leurs besoins.

« Le loyer médian du marché ne tenant pas compte des besoins de ces types de clientèles, la majoration des loyers médians du marché reconnus par la SHQ est donc requise pour permettre aux organismes d'être en mesure d'offrir ces espaces supplémentaires nécessaires à leurs activités quotidiennes et sociales.

«**Gestion des contributions.** Le gouvernement a adopté en décembre 2017 un décret dans lequel il a constitué un comité de cogestion dont les membres ont le mandat d'établir les orientations stratégiques relatives à la gestion et à l'utilisation des contributions tout en se conformant aux obligations et aux orientations gouvernementales. Depuis, la SHQ a mené les travaux nécessaires à l'obtention d'un consensus qui ont permis d'établir la politique de placement requise. Les démarches se poursuivent pour élaborer la politique d'investissement (politique relative à l'octroi de l'aide financière accordée aux organismes contributeurs).

«**Aide additionnelle.** La SHQ reconnaît l'importance des sommes accordées à titre d'aide additionnelle par le biais de son comité. À cet effet, la SHQ a déjà amorcé des travaux pour améliorer le suivi des projets en exploitation et ainsi réduire son risque financier.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Programmes administrés par la Société d'habitation du Québec
- Annexe 3** Loyer minimum et loyer maximum par volet du programme AccèsLogis Québec
- Annexe 4** Répartition des logements en fonction du loyer fixé par rapport au loyer médian, par volet du programme

Sigles

HLM Habitation à loyer modique

SHQ Société d'habitation du Québec

OSBL Organisme sans but lucratif

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que la SHQ gère la phase exploitation du programme AccèsLogis Québec de façon efficiente et responsable.	<ul style="list-style-type: none">■ Les unités livrées sont occupées par des ménages ciblés par le programme et l'attribution du logement a été faite de façon équitable.■ Les pratiques administratives permettent d'assurer la pérennité financière des projets et une gestion efficiente des fonds publics.■ Les contributions exigées des organismes bénéficiaires du programme AccèsLogis Québec sont administrées de façon efficiente et responsable.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 10 mai 2019.

Il porte sur la gestion du programme AccèsLogis Québec, dont l'administration a été confiée à la SHQ. Nos travaux traitent de l'exploitation des immeubles.

Nous avons réalisé des entrevues, notamment auprès de gestionnaires et de professionnels de la SHQ. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant, entre autres, de différents systèmes d'information de la SHQ.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2018 à avril 2019. De façon générale, la période couverte par l'audit s'échelonne du 1^{er} avril 2013 au 31 janvier 2019. Nous avons également examiné de l'information relative à des années antérieures à cette période.

Annexe 2 Programmes administrés par la Société d'habitation du Québec

Programme	Description	Coûts en 2017-2018 (M\$)	Nombre de ménages qui en bénéficient
Programme de logement sans but lucratif (programme HLM)	Le programme permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement public ou privé à faible coût. Le loyer payé correspond à 25 % des revenus totaux des locataires.	453	74 186
Supplément au loyer	Le programme permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement sur le marché locatif privé, tout en payant un loyer semblable à celui qu'ils paieraient dans un HLM. <ul style="list-style-type: none"> ■ Logements financés par le programme AccèsLogis Québec ■ Autres 	72	17 161
		46	12 843
AccèsLogis Québec	Le programme encourage la construction et la rénovation de logements abordables destinés à des ménages à revenu faible ou modeste et à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. <ul style="list-style-type: none"> ■ Ensemble des logements ■ Logements dont les ménages bénéficient du programme Supplément au loyer 	97	30 475
		s.o.	(17 161)
Allocation-logement	Le programme aide les ménages à faible revenu à réduire la part de leur revenu qui est consacrée au paiement du loyer. L'aide accordée peut atteindre 80 dollars par mois. L'aide mensuelle moyenne est de 57 dollars.	70	101 933
Programme d'adaptation de domicile	Le programme permet à des propriétaires de logements de payer le coût des travaux d'adaptation pour l'autonomie et le maintien à domicile des personnes handicapées.	20	1 220
RénoRégion	Le programme permet à des propriétaires-occupants à revenu faible ou modeste vivant en milieu rural de faire exécuter des travaux pour corriger les déficiences majeures de leur résidence.	16	1 422
Autres interventions		36	9 764
Total		810	231 843

Source : SHQ.

Annexe 3 Loyer minimum et loyer maximum par volet du programme AccèsLogis Québec (en dollars)

Type de logements	Volet 1		Volet 2		Volet 3	
	Loyer minimum	Loyer maximum	Loyer minimum	Loyer maximum	Loyer minimum	Loyer maximum
Chambre	326	667	395	795	284	795
Studio	359	769	392	938	365	919
1 chambre (3 ½)	320	1 210	300	1 155	338	1 190
2 chambres (4 ½)	355	988	434	1 155	284	1 304
3 chambres (5 ½)	370	1 034	n.d.	n.d.	477	1 464
4 chambres (6 ½)	455	1 320	n.d.	n.d.	710	1 866

Source : SHQ.

Annexe 4 Répartition des logements en fonction du loyer fixé par rapport au loyer médian, par volet du programme

Figure 2 Répartition des logements en fonction du loyer fixé par rapport au loyer médian (volet 1)

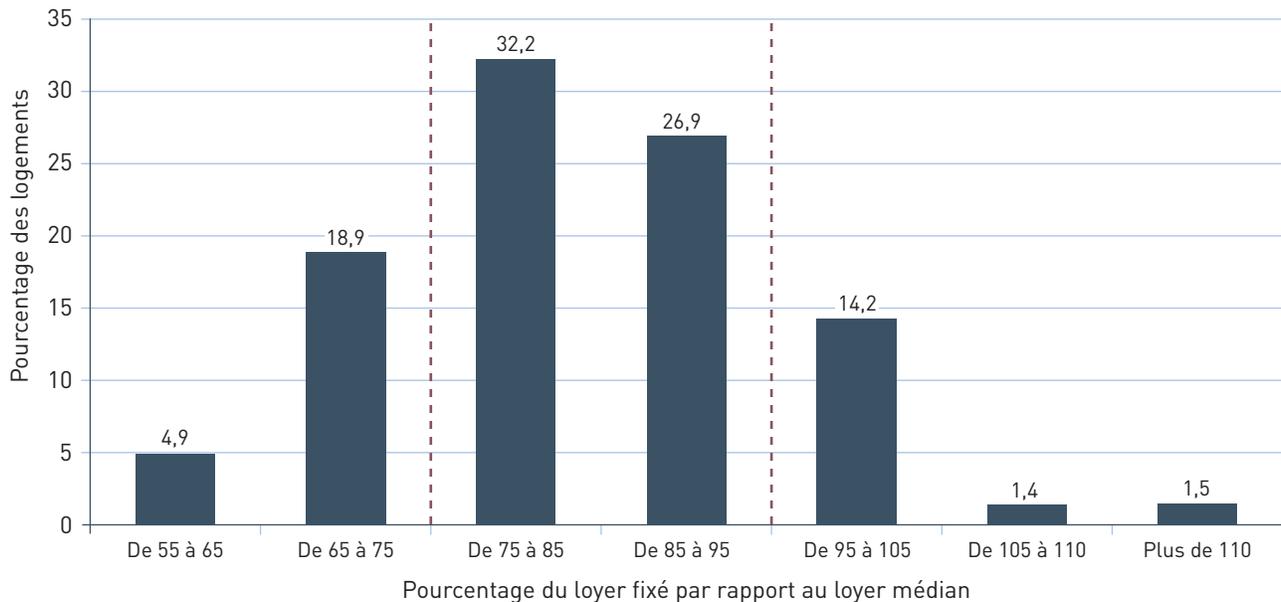


Figure 3 Répartition des logements en fonction du loyer fixé par rapport au loyer médian (volet 2)

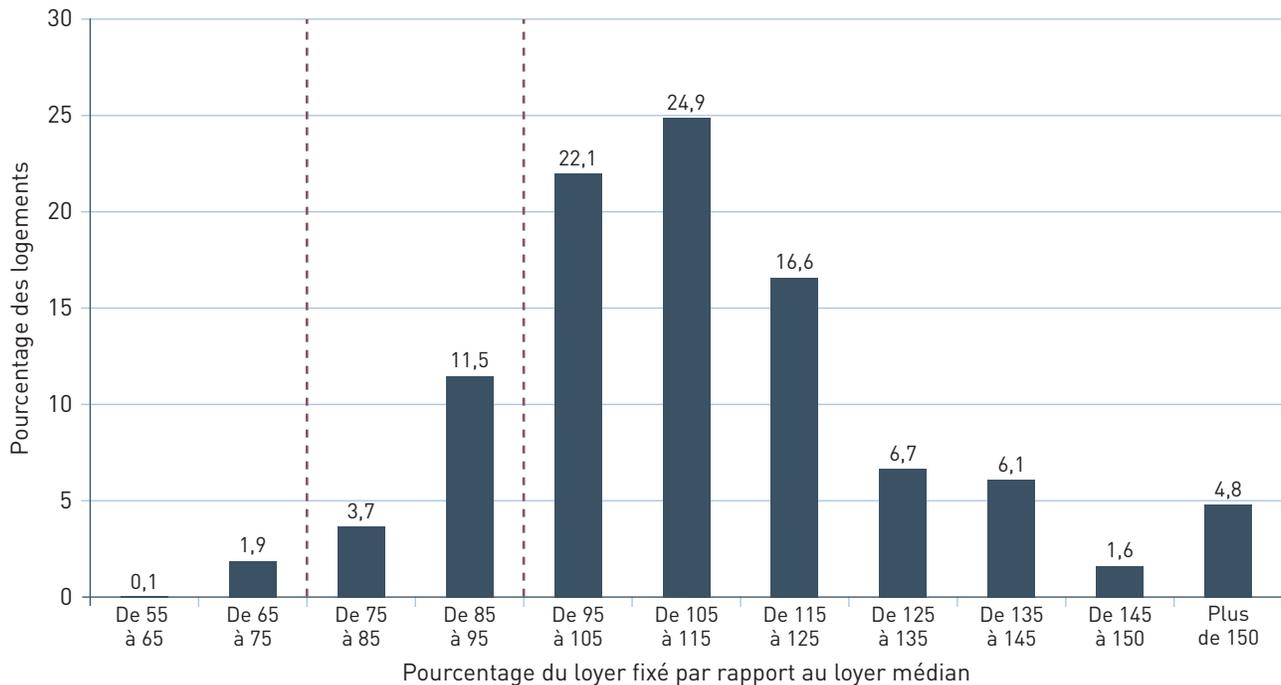
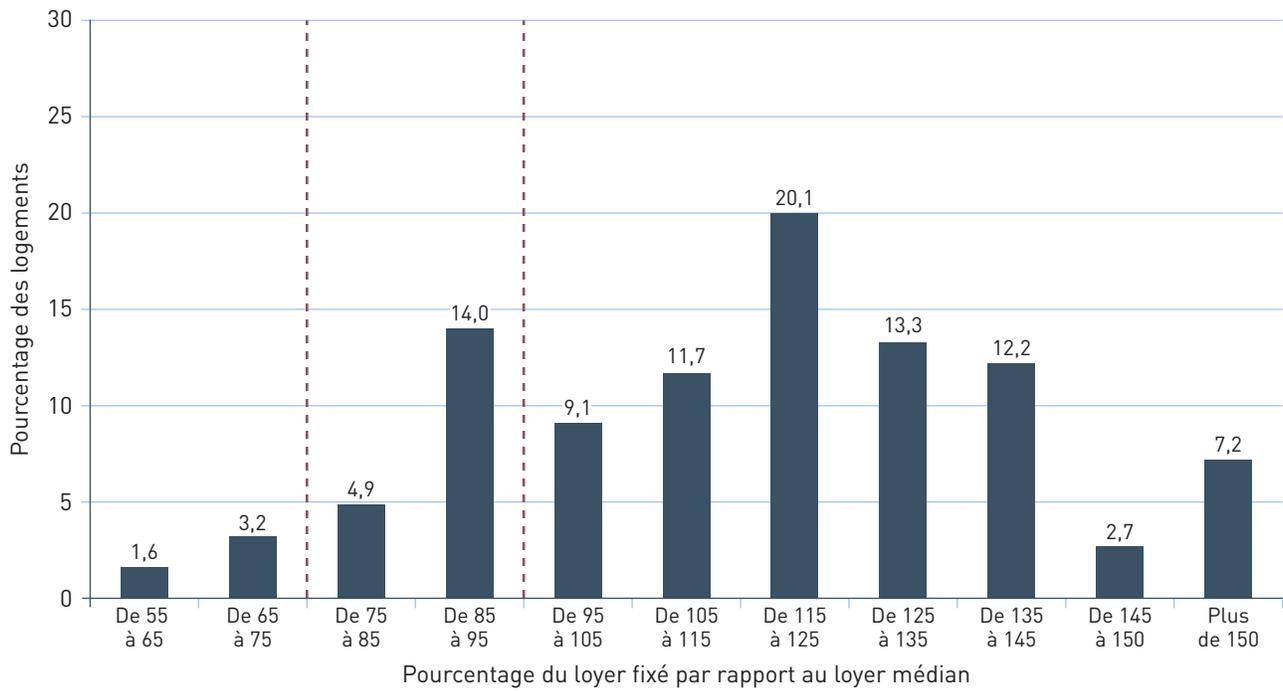


Figure 4 Répartition des logements en fonction du loyer fixé par rapport au loyer médian (volet 3)





Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Audit de performance

Rémunération des hauts dirigeants

Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire des Premières-Seigneuries
Commission scolaire du Chemin-du-Roy
Investissement Québec
Musée national des beaux-arts du Québec
Société des alcools du Québec
Société des établissements de plein air du Québec
Société des loteries du Québec
Société québécoise des infrastructures

Ministère des Finances
Secrétariat du Conseil du trésor

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectif des travaux

La rémunération des hauts dirigeants des organismes publics est, depuis toujours, une question très sensible. Elle nécessite l'atteinte d'un équilibre fragile entre la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes et le maintien d'une certaine équité dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Nous avons amorcé cette mission d'audit après avoir observé certaines situations dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de quelques entités.

Notre objectif était d'évaluer si la rémunération globale accordée à la haute direction par les entités auditées est établie conformément à la réglementation et dans le respect des principes de gouvernance et de gestion applicables dans un contexte gouvernemental.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la rémunération des hauts dirigeants.

Le Secrétariat du Conseil du trésor n'encadre pas suffisamment les sociétés d'État auditées en ce qui a trait à la rémunération des hauts dirigeants nommés par celles-ci. L'établissement de principes directeurs et une vigie adéquate sont nécessaires pour favoriser une certaine cohérence de la rémunération des hauts dirigeants au sein de l'appareil gouvernemental et déterminer ce qui est raisonnable compte tenu de la réalité du secteur public.

Les sociétés d'État à vocation commerciale fixent les échelles salariales de leurs hauts dirigeants en se comparant principalement avec des sociétés du secteur privé, souvent cotées en bourse, qui sont loin du contexte gouvernemental québécois. Cette façon de faire mène à des écarts de rémunération importants entre les sociétés d'État à vocation commerciale et les autres entités gouvernementales.

Les modalités d'application des programmes de rémunération incitative des sociétés d'État à vocation commerciale font en sorte que les hauts dirigeants atteignent ou dépassent souvent la cible établie, et ce, généralement avec peu d'égard quant à leur performance individuelle. En fait, à moins d'une situation particulière, la rémunération incitative fait partie intégrante de la rémunération attendue des hauts dirigeants.

Dans certaines entités auditées, les indemnités de départ ont été négociées à la pièce, et ce, que des modalités aient été prévues ou non dans le contrat de travail. Des indemnités versées excèdent de manière importante et sans justification suffisante celles qui auraient été déterminées en vertu des balises gouvernementales.

Le ministère des Finances n'a fourni aucune modalité d'application concernant l'exigence de divulgation de la rémunération des hauts dirigeants dans leur rapport annuel de gestion. Conséquemment, chaque entité auditée fait ses propres interprétations et l'information présentée n'est pas uniforme d'une société à l'autre.

L'information présentée par des sociétés d'État concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants est insuffisante, ce qui nuit à la transparence et à l'imputabilité des décideurs. Par exemple, l'information divulguée dans le rapport annuel de gestion exclut des sommes importantes accordées aux hauts dirigeants.

Les instances de gouvernance des commissions scolaires n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités relatives à la rémunération de leurs hauts dirigeants. Des manquements ont été observés notamment dans les autorisations liées à des ententes de départ.

Recommandations

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

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations à l'exception d'Investissement Québec et de la Société des alcools du Québec. Investissement Québec n'a adhéré à aucune recommandation et la Société des alcools du Québec a adhéré à une recommandation sur quatre. Le lecteur trouvera notre réaction à ce sujet à la suite des commentaires respectifs de ces deux entités.

Recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor

- 1 Exercer, en collaboration avec les autres organismes centraux du gouvernement, le rôle qui lui revient quant à l'encadrement de la rémunération des hauts dirigeants des organismes hors fonction publique. Pour ce faire, fournir des lignes directrices aux entités afin de les guider dans la détermination de toutes les composantes de la rémunération ainsi que des conditions de travail de leurs hauts dirigeants, et exercer un rôle de vigie à cet égard.**

Recommandation aux commissions scolaires auditées

- 2 Fournir aux instances de gouvernance toutes les informations nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de la rémunération de leurs hauts dirigeants.**

Recommandation à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec, à la Société des loteries du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec

- 3 Rendre compte de l'ensemble des composantes de la rémunération de leurs hauts dirigeants de façon transparente dans leur rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits.**

Recommandation au ministère des Finances

- 4 Fournir des directives claires aux organismes visés par l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* afin que leur reddition de comptes concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants permette une plus grande transparence et soit présentée avec plus d'uniformité.**

Recommandation à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec

- 5 Déterminer des paramètres qui prennent davantage en considération le contexte de la fonction publique québécoise dans lequel elles évoluent pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants.**

Recommandation à la Société des loteries du Québec, au Musée national des beaux-arts du Québec et aux commissions scolaires auditées

- 6 Procéder à une évaluation de rendement écrite de l'ensemble de leurs hauts dirigeants et veiller à ce que les augmentations salariales accordées en tiennent compte.**

Recommandation à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec

- 7 Revoir leur programme de rémunération incitative et ses modalités d'application en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement afin de s'assurer qu'ils soient appropriés pour le secteur public [...].**

Recommandation à la Société des alcools du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec

- 8 Établir des balises claires et cohérentes avec les balises gouvernementales en ce qui concerne les indemnités de départ offertes à leurs vice-présidents.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	11
2.1 Encadrement et transparence	11
Encadrement par les organismes centraux du gouvernement	
Encadrement par les instances de gouvernance	
Transparence dans la divulgation de la rémunération des hauts dirigeants	
Recommandations	
2.2 Pratiques de gestion de la rémunération	20
Détermination du salaire de base	
Autres avantages accordés	
Évaluation du rendement et augmentation salariale	
Rémunération incitative	
Indemnités de départ	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	35
Annexes et sigles	47

Équipe

Yves Doré
Directeur principal d'audit

Janique Lambert
Directrice principale d'audit

Renée Lambert
Mélanie Thibault
Directrices d'audit

Johanie Boucher
Marie-Ève Dupuis
Maxime Fafard
Marie-Pier Genier
Michaël Goulet
Catherine Jalbert
Nathalie Mercier
Alexandre Pelchat
Sabrina Richard-Asselin

Dans notre rapport, les hauts dirigeants correspondent :

- au premier dirigeant et aux vice-présidents ou présidents de division sous l'autorité immédiate du premier dirigeant qui siègent au comité de direction, pour les sociétés d'État ;
- au premier dirigeant et aux directeurs sous l'autorité immédiate du premier dirigeant, pour le MNBAQ ;
- au premier dirigeant et aux directeurs généraux adjoints, pour les commissions scolaires.

De plus, dans ce rapport, les sociétés d'État correspondent aux sociétés et aux organismes assujettis à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Elles peuvent notamment avoir une mission économique ou commerciale, et nous les nommerons alors « sociétés d'État à vocation commerciale ».

1 Mise en contexte

1 Les organismes de l'État québécois veulent se doter de dirigeants tant compétents que motivés, afin de remplir leur mission et d'atteindre leurs objectifs. La rémunération et les conditions de travail offertes représentent un des outils leur permettant d'attirer et de retenir les candidats les plus performants.

2 Au fil des ans, des exigences légales et administratives ont été mises en place pour assurer le respect de principes de base à l'égard de la gestion de la rémunération de ces dirigeants, notamment la cohérence, l'équité et la transparence dans les décisions prises.

3 Dans le secteur public, les rôles et les responsabilités concernant la rémunération des **hauts dirigeants** varient selon le type d'entité et son cadre réglementaire. Ainsi, les **sociétés d'État** jouissent généralement d'une plus grande latitude que les ministères ou les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour établir cette rémunération.

4 La rémunération des hauts dirigeants des organismes publics est, depuis toujours, une question très sensible. Elle nécessite l'atteinte d'un équilibre fragile entre la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes et le maintien d'une certaine équité dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Pour y parvenir, les entités doivent se doter de pratiques de gestion adéquates. Afin de prendre position au regard des différentes pratiques de gestion de la rémunération des hauts dirigeants, nous avons sélectionné dix organismes publics assujettis à différents cadres réglementaires. Les entités auditées sont présentées ci-dessous. Elles sont regroupées en fonction de la similarité des composantes de la rémunération qu'elles offrent.

Sociétés d'État à vocation commerciale

Investissement Québec (IQ)
Société des alcools du Québec (SAQ)
Société des loteries du Québec (Loto-Québec) [LQ]

Autres sociétés d'État et MNBAQ

Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)
Société québécoise des infrastructures (SQI)
Musée national des beaux-arts du Québec (MNBAQ)¹

Commissions scolaires

Commission scolaire de la Capitale (CSDLC)
Commission scolaire de Montréal (CSDM)
Commission scolaire des Premières-Seigneuries (CSDPS)
Commission scolaire du Chemin-du-Roy (CSCDR)

1. Depuis le 8 janvier 2017, le MNBAQ est assujéti à un cadre de gouvernance prévu par la *Loi sur les musées nationaux*. Pour certains éléments de gouvernance, cette loi fait référence à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

Rôles et responsabilités

5 Le cadre réglementaire actuel prévoit les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernant la rémunération des hauts dirigeants des entités auditées. Nous le présentons ci-après pour ces entités. De plus, l'annexe 2 présente les organismes ayant un cadre réglementaire semblable à celui des sociétés d'État auditées et du MNBAQ, c'est-à-dire ceux dont le personnel n'est pas nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (organismes hors fonction publique) et qui sont assujettis à un certain contrôle du Conseil du trésor.

Sociétés d'État et MNBAQ

Conseil d'administration des sociétés d'État et du MNBAQ	Lois constitutives des sociétés d'État, <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> et <i>Loi sur les musées nationaux</i>	Le conseil d'administration de chacune des sociétés d'État (sauf celui de la SQI) et celui du MNBAQ : <ul style="list-style-type: none"> ■ approuve les politiques, les normes et les barèmes en matière de rémunération, ainsi que les autres conditions de travail des employés et des dirigeants nommés par la société, conformément aux conditions définies par le Conseil du trésor ou le ministère responsable de l'entité, le cas échéant ; ■ approuve la nomination des dirigeants autres que le premier dirigeant (et celle des dirigeants des filiales).
Conseil du trésor	<i>Loi sur l'administration publique</i> , lois constitutives des sociétés d'État et <i>Loi sur les musées nationaux</i> Décisions du Conseil du trésor du 26 juin 2001 et du 24 janvier 2017	Le Conseil du trésor : <ul style="list-style-type: none"> ■ peut définir les conditions relatives à la détermination, par un organisme hors fonction publique, de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de son personnel non syndiqué à l'exception de celui nommé par le Conseil exécutif ; ■ à la suite de la décision d'accorder l'autonomie salariale aux organismes pour leur personnel non syndiqué, exerce un rôle de vigie et, si la situation le nécessite, leur impose des conditions ; ■ doit autoriser, préalablement à leur mise en application, toute modification aux conditions de travail du personnel non syndiqué ayant des incidences financières.
Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Loi sur l'administration publique</i> et décisions du Conseil du trésor du 26 juin 2001	Le Secrétariat du Conseil du trésor appuie les activités du Conseil du trésor, notamment en lui faisant rapport annuellement sur l'évolution de la situation relative à la rémunération du personnel non syndiqué dans les organismes hors fonction publique.
Ministère du Conseil exécutif	<i>Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels</i>	Le ministère du Conseil exécutif : <ul style="list-style-type: none"> ■ détermine, par l'entremise du Secrétariat aux emplois supérieurs, la rémunération et les autres conditions de travail des hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif, aussi appelé Conseil des ministres ; ■ divulgue les salaires annuels de même que les indemnités et allocations annuelles des hauts dirigeants nommés par le gouvernement.

Sociétés d'État et MNBAQ (suite)

Ministère des Finances	<i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i>	<p>Le ministère des Finances :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ recommande au Conseil exécutif l'approbation de la politique de rémunération incitative des sociétés d'État ; ■ s'assure de l'application de la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i>, laquelle prévoit, à l'article 39, une exigence relative à la divulgation de la rémunération des dirigeants.
------------------------	---	--

Commissions scolaires

Conseil des commissaires	<i>Loi sur l'instruction publique</i>	<p>Le conseil des commissaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ s'assure d'une gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières de la commission scolaire ; ■ nomme un directeur général et au moins un directeur général adjoint (DGA).
--------------------------	---------------------------------------	--

Nomination des hauts dirigeants

6 Le processus de nomination des hauts dirigeants diffère selon les entités et le poste à pourvoir. Les responsables de leur nomination sont présentés ci-dessous.

	Conseil exécutif	Conseil d'administration	Conseil des commissaires
Premier dirigeant			
Investissement Québec	√		
Loto-Québec	√		
MNBAQ	√		
SAQ	√		
SEPAQ	√		
SQI	√		
Dirigeants sous l'autorité immédiate du premier dirigeant			
Investissement Québec		√	
Loto-Québec		√	
MNBAQ		√	
SAQ		√	
SEPAQ		√	
SQI	√		
Directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des commissions scolaires			√

Sociétés d'État et MNBAQ

7 Tous les premiers dirigeants des sociétés d'État auditées, soit les présidents-directeurs généraux (PDG), et le premier dirigeant du MNBAQ, soit le directeur général (DG), sont nommés par un décret du Conseil exécutif. À l'exception de la SQI, cette nomination est faite sur la recommandation de leur conseil d'administration et en tenant compte du profil de compétence et d'expérience établi par ce dernier. Les dirigeants sous l'autorité immédiate du premier dirigeant, soit les vice-présidents, ou, pour le MNBAQ, les directeurs, sont nommés par les entités sur approbation de leur conseil d'administration, à l'exception de ceux de la SQI. Les vice-présidents de la SQI sont nommés par décret par le Conseil exécutif, qui détermine aussi leur rémunération en vertu de la *Loi sur les infrastructures publiques*. Le rôle du Conseil exécutif au regard des nominations des hauts dirigeants varie en fonction du cadre législatif applicable.

Commissions scolaires

8 Le conseil des commissaires est l'instance de gouvernance chargée de l'administration d'une commission scolaire. Il nomme le directeur général et les directeurs généraux adjoints.

Composantes de la rémunération des hauts dirigeants

9 L'offre de rémunération des entités s'évalue par la rémunération globale. Le concept de rémunération globale renvoie à l'ensemble des conditions de travail offertes. En pratique, elle se mesure généralement par la valeur des composantes de la **rémunération pécuniaire**. Les principales composantes de la rémunération pécuniaire prévues, en 2017-2018, pour chacune des catégories d'entités sont présentées ci-après.

La rémunération pécuniaire inclut le salaire de base, la rémunération incitative, les avantages sociaux et les autres avantages.

Principales composantes de la rémunération pécuniaire	Définition	Sociétés d'État à vocation commerciale	Autres sociétés d'État et MNBAQ	Commissions scolaires
Salaire de base	Rémunération garantie payable périodiquement en échange de la prestation de travail	√	√	√
Rémunération incitative	Rémunération variable, additionnelle au salaire de base, versée lors de l'atteinte d'objectifs de performance prédéterminés	√		
Régime de retraite à prestations déterminées	Régime prévoyant une rente de retraite dont le montant est fixé à l'avance (en fonction notamment du salaire et des années de service)	√	√	√
Assurances collectives	Assurances payées entièrement ou majoritairement par l'employeur (assurance maladie, soins dentaires et compte gestion santé)	√	√ (Hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif seulement)	
Voiture de fonction ou allocation automobile	Voiture fournie ou montant forfaitaire mensuel	√	√ (PDG de la SQI ¹ seulement)	
Indemnité de départ	Montant forfaitaire versé au moment où le salarié quitte définitivement l'organisme	√	√ (PDG, DG du MNBAQ et vice-présidents de la SQI seulement)	√

1. Le PDG de la SQI a droit à cet avantage uniquement s'il est classé à titre d'administrateur d'État I, ce qui n'est pas le cas du PDG en poste depuis le 13 mars 2019.

Portée de la mission

10 Nous avons amorcé cette mission d'audit après avoir observé certaines situations dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de quelques entités. Ces situations sont liées notamment à des ententes de départ conclues avec des hauts dirigeants. Nous avons voulu approfondir le sujet par des travaux spécifiques portant sur les composantes de la rémunération offertes dans différentes entités, afin notamment de voir si les situations que nous avons observées sont fréquentes.

11 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

12 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes que nous considérons comme essentiels au maintien de la confiance des citoyens en ce qui concerne la rémunération des hauts dirigeants : d'une part, l'encadrement et la transparence et, d'autre part, les pratiques de gestion de la rémunération des hauts dirigeants.

2.1 Encadrement et transparence

13 Une gestion adéquate de la rémunération des hauts dirigeants, s'appuyant sur le respect du cadre réglementaire applicable et sur les meilleures pratiques en la matière, est impérative dans le secteur public pour assurer une saine gestion des fonds publics et, ultimement, préserver la confiance des citoyens envers les institutions. Par ailleurs, une divulgation exhaustive des composantes de la rémunération des hauts dirigeants est incontournable, particulièrement pour démontrer que la gouvernance à cet égard est exercée de façon transparente et responsable.

Encadrement par les organismes centraux du gouvernement

Sociétés d'État

14 Malgré leur degré d'autonomie plus grand que celui d'autres entités gouvernementales, les sociétés d'État sont redevables notamment aux **organismes centraux** du gouvernement. D'abord, elles gèrent d'importantes ressources du domaine public dans l'intérêt de leur unique actionnaire, le gouvernement du Québec, représenté par le ministère des Finances. Ensuite, elles relèvent d'un ministre responsable qui doit notamment veiller au respect des orientations gouvernementales dans son domaine d'activité. Enfin, elles doivent s'assurer d'agir dans le respect des règles administratives qui leur sont applicables.

15 Ainsi, nous nous attendons à ce que les organismes centraux du gouvernement jouent un rôle déterminant à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants, que ceux-ci soient nommés par le Conseil exécutif ou par la société d'État sur approbation de son conseil d'administration. De ce fait, l'établissement de principes directeurs et une vigie adéquate sont nécessaires pour favoriser une certaine cohérence de la rémunération des hauts dirigeants au sein de l'appareil gouvernemental et déterminer ce qui est raisonnable compte tenu de la réalité du secteur public.

Dans ce rapport, les organismes centraux du gouvernement incluent le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances.

16 Le Secrétariat du Conseil du trésor n'encadre pas suffisamment les sociétés d'État en ce qui a trait à la rémunération des hauts dirigeants nommés par celles-ci. En fait, il fournit peu d'informations pour les guider dans la détermination de la rémunération et des conditions de travail de leurs hauts dirigeants. De plus, il a effectué peu d'analyses à cet égard en utilisant de l'information divulguée publiquement dans plusieurs cas.

17 En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, le Conseil du trésor est responsable de la définition des conditions selon lesquelles les sociétés d'État auditées déterminent la rémunération de leur personnel non syndiqué, dont celle des hauts dirigeants qui ne sont pas nommés par le Conseil exécutif.

18 Au sein de la fonction publique québécoise, la rémunération et les conditions d'emploi des hauts dirigeants sont encadrées par le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif (MCE), et celles des autres catégories d'emploi sont encadrées par le Secrétariat du Conseil du trésor.

19 Dans le cas des sociétés d'État auditées, qui sont des organismes hors fonction publique, le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif n'encadre que la rémunération et les conditions d'emploi des hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif, soit les PDG et, dans quelques cas où la loi le prévoit, les hauts dirigeants sous l'autorité immédiate de ceux-ci (comme à la SQI). Pour ce qui est des autres catégories d'emploi (personnel d'encadrement, personnel syndiqué, etc.), le Secrétariat du Conseil du trésor encadre leur rémunération et leurs conditions d'emploi.

20 Ainsi, comme il est illustré ci-dessous, pour les hauts dirigeants nommés par le conseil d'administration d'une société d'État, le rôle d'encadrement revient au Secrétariat du Conseil du trésor, qui doit voir à la mise en œuvre des décisions du Conseil du trésor en vertu de la réglementation applicable.

	Responsable de l'encadrement de la rémunération et des conditions de travail	
	Organismes assujettis à la <i>Loi sur la fonction publique</i>	Organismes hors fonction publique
Hauts dirigeants		
Hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif	Secrétariat aux emplois supérieurs du MCE	Secrétariat aux emplois supérieurs du MCE
Hauts dirigeants nommés par les entités	s.o.	Secrétariat du Conseil du trésor
Autres catégories d'emploi		
Personnel d'encadrement	Secrétariat du Conseil du trésor	Secrétariat du Conseil du trésor
Personnel syndiqué	Secrétariat du Conseil du trésor	Secrétariat du Conseil du trésor

21 Le Secrétariat du Conseil du trésor a commencé, en mars 2015, une analyse détaillée portant sur l'évolution des salaires et des conditions de travail dans les organismes hors fonction publique. Selon les informations obtenues, cette analyse, qui concernait notamment les hauts dirigeants nommés par les organismes, aurait fait l'objet d'une présentation au Conseil du trésor en janvier 2017. Au cours de la période auditée, ce fut pratiquement la seule intervention en lien avec l'encadrement de la rémunération de ces hauts dirigeants.

22 Par ailleurs, au fil des ans, le Conseil du trésor a émis des directives concernant les augmentations salariales applicables au personnel non syndiqué. Cependant, son secrétariat n'en a pas précisé les modalités d'application pour les hauts dirigeants et ne s'est pas assuré qu'elles étaient comprises et appliquées. Certaines des sociétés d'État auditées ont tenu compte de ces directives, bien qu'elles ne les aient pas appliquées de la même façon pour les hauts dirigeants que pour les autres catégories d'emploi.

23 Ainsi, contrairement aux hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif et aux autres catégories d'emploi, la rémunération des hauts dirigeants nommés par les entités ne fait pas l'objet d'une certaine surveillance d'un organisme central.

MNBAQ et commissions scolaires

24 Les organismes centraux du gouvernement jouent un rôle déterminant dans l'établissement de la rémunération des hauts dirigeants du MNBAQ et des commissions scolaires. Pour le MNBAQ, le ministère de la Culture et des Communications a produit, en 2002, une directive indiquant que la rémunération des directeurs doit être établie en conformité avec les conditions des cadres de la fonction publique. Quant aux commissions scolaires, les échelles salariales pour l'ensemble des hauts dirigeants sont établies par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et autorisées par une décision du Conseil du trésor.

25 Cet encadrement favorise un traitement équitable dans ces organismes par rapport au reste de la fonction publique.

Encadrement par les instances de gouvernance

26 Conformément à leur loi constitutive, les sociétés d'État et le MNBAQ sont gérés par un conseil d'administration, qui est l'instance supérieure de chacune des sociétés, laquelle est imputable auprès du gouvernement des décisions qu'elle prend.

27 En matière de rémunération des hauts dirigeants, le conseil d'administration des sociétés d'État, à l'exclusion de celui de la SQI, est notamment responsable d'examiner et d'approuver les politiques applicables et la rémunération accordée. Ses décisions sont prises à la suite de recommandations du comité des ressources humaines, qui est formé de membres du conseil d'administration. L'annexe 3 présente les principales responsabilités du conseil d'administration à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants.

28 Comme il a été mentionné précédemment, en raison du cadre réglementaire en place, le rôle du conseil d'administration du MNBAQ est limité quant à la nomination de ses hauts dirigeants et à la détermination de leur rémunération. En effet, ce rôle consiste seulement à approuver la nomination des directeurs et à recommander un candidat à titre de directeur général au ministre du Conseil exécutif en vue de sa nomination.

29 Dans les commissions scolaires, c'est au conseil des commissaires que revient le rôle d'administrer les ressources humaines, matérielles et financières et d'assurer une gestion efficace et efficiente de celles-ci. Par contre, il n'est pas de son ressort d'approuver les politiques de rémunération des hauts dirigeants, car ces dernières sont définies par le MEES et autorisées par une décision du Conseil du trésor.

30 Les instances de gouvernance des commissions scolaires n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités relatives à la rémunération des hauts dirigeants. Des manquements ont été observés notamment dans les autorisations liées à des ententes de départ.

31 En fait, dans les commissions scolaires auditées, à l'exception de la CSDL, le conseil des commissaires n'a pas effectué de vigie en ce qui a trait aux principales conditions de travail accordées lors de la nomination des hauts dirigeants. Ainsi, les membres du conseil des commissaires n'ont pas été informés des principales modalités du contrat de travail lors de la nomination de ces hauts dirigeants et s'en sont remis au département des ressources humaines pour assurer la conformité avec le règlement en vigueur.

32 À la CSDM, les indemnités de départ accordées à deux hauts dirigeants, lesquelles prévoyaient des modalités de départ plus généreuses que celles établies par la réglementation, n'ont pas été présentées au conseil des commissaires pour leur autorisation. Dans un des deux cas, le conseil des commissaires n'a même pas été informé de la conclusion d'une telle entente.

Transparence dans la divulgation de la rémunération des hauts dirigeants

33 La transparence est la pierre angulaire d'une bonne gouvernance dans le secteur public. En effet, c'est en rendant des comptes que les hauts dirigeants et le conseil d'administration (le conseil des commissaires dans le cas des commissions scolaires) témoignent de leur gestion et se rendent imputables des décisions prises.

34 En matière de rémunération des hauts dirigeants dans le secteur public, il importe que les entités observent une très grande transparence étant donné la grande sensibilité du sujet. Plus importante est l'autonomie accordée aux entités en matière de rémunération, comme dans le cas des sociétés d'État à vocation commerciale auditées, plus la transparence dans la diffusion de l'information devient importante afin de favoriser l'imputabilité.

35 La **Loi sur la gouvernance des sociétés d'État**, adoptée en 2006, prévoit que les sociétés d'État doivent divulguer dans leur rapport annuel de gestion la rémunération versée à chacun de leurs cinq dirigeants les mieux rétribués, ainsi que celle versée aux dirigeants de leurs filiales en propriété exclusive. Le ministre des Finances est responsable de l'application de cette loi. Il n'a cependant fourni aucune modalité d'application en cette matière, comme il est mentionné plus loin dans ce rapport.

36 En plus de cette obligation de reddition de comptes, la rémunération de tous les hauts dirigeants est présentée (pour les sociétés d'État seulement) dans un document déposé en commission parlementaire, dans le cadre de l'**étude des crédits** de chacune des sociétés, en réponse à des demandes de renseignements des parlementaires. Nous avons analysé ces deux sources dans le cadre de nos travaux.

37 L'information présentée par des sociétés d'État concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants est insuffisante, ce qui nuit à la transparence et à l'imputabilité des décideurs.

38 Nous nous attendions à ce que le principe de transparence guide les décisions des instances de gouvernance lorsqu'elles utilisent des fonds publics, particulièrement en matière de rémunération des hauts dirigeants. En effet, au-delà de l'application de la loi, une divulgation exhaustive de toutes les composantes de la rémunération, y compris les primes à la signature (bonis) et les indemnités de départ, est incontournable.

39 Or, l'information divulguée exclut des sommes importantes accordées aux hauts dirigeants, tant dans leur rapport annuel de gestion que dans le document déposé dans le cadre de l'étude des crédits. Le dépôt de ce document est une occasion pour les sociétés d'État de faire preuve de transparence, notamment en ce qui a trait à la rémunération des hauts dirigeants.

40 Nos constats portent sur l'absence d'information divulguée à l'égard des indemnités de départ, des primes à la signature (bonis) et d'autres éléments relatifs à l'étude des crédits.

Indemnités de départ

41 Il arrive que les entités mettent fin à l'emploi d'un de leurs hauts dirigeants. Elles versent alors une indemnité de départ, qui est essentiellement une compensation pécuniaire accordée pour rompre le lien d'emploi. Le tableau 1 présente le nombre de départs (départs non volontaires, départs volontaires et retraites) constaté et les indemnités de départ versées aux hauts dirigeants au cours de la période de trois ans visée par notre audit ainsi que la reddition de comptes faite à cet égard.

La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des décideurs.

L'étude des crédits est une étape de la procédure budgétaire qui consiste à examiner des éléments du budget. Il s'agit d'un moment d'échange entre les membres d'une commission parlementaire et le PDG de la société d'État.

Tableau 1 Reddition de comptes à l'égard des indemnités de départ versées à des hauts dirigeants de 2015-2016 à 2017-2018

	Nombre de départs	Nombre de hauts dirigeants indemnisés	Indemnités de départ versées (\$)	Nombre de départs divulgués	Indemnités de départ divulguées (\$)
Sociétés d'État et MNBAQ					
SAQ	6	5	2 005 000	–	–
Investissement Québec	2	2	875 000	1	623 000
Loto-Québec	5	1	277 000	–	–
SQI	5	1	193 000	1	193 000
MNBAQ	5	1	79 000 ¹	n.d. ²	n.d. ²
SEPAQ	6	1	68 000	–	–
Sous-total	29	11	3 497 000	2	816 000
Commissions scolaires					
CSDM	3	3	326 000	–	–
CSDPS	2	2	86 000	–	–
CSDLC	1	1	71 000	–	–
CSCDR	1	1	64 000	–	–
Sous-total	7	7	547 000	–	–
Total	36	18	4 044 000	2	816 000

1. L'indemnité était de 191 000 dollars, mais le montant net réellement encaissé par le haut dirigeant a été de 79 000 dollars en raison de sa nomination dans un autre organisme de la fonction publique.

2. L'information n'était pas disponible à la date du dépôt de notre rapport, car le rapport annuel de gestion 2018-2019 du MNBAQ n'était pas publié.

⁴² Comme le montre le tableau 1, d'importantes indemnités de départ ont été versées dans les dernières années au sein des entités auditées et peu d'entre elles ont fait l'objet d'une reddition de comptes. Ainsi, bien que la moitié des dirigeants aient obtenu une indemnisation lors de leur départ, seulement 11 % des indemnités accordées ont fait l'objet d'une reddition de comptes publique.

Sociétés d'État et MNBAQ

⁴³ Au cours de la période auditée, la SAQ, Investissement Québec, Loto-Québec et la SEPAQ n'ont pas divulgué toutes les indemnités de départ versées à leurs hauts dirigeants (ou à toutes personnes s'y apparentant) dans leur rapport annuel de gestion ou lors de l'étude des crédits. Selon l'interprétation de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* faite par ces quatre sociétés d'État, la divulgation de cette information dans leur rapport annuel de gestion n'était pas requise.

44 Ainsi, aux fins de l'application de l'exigence de la loi, la SAQ et la SEPAQ ont exclu les dirigeants qui n'étaient plus hauts dirigeants à la fin de leur exercice financier ou au moment de la publication de leur rapport annuel de gestion, même s'ils l'avaient été au cours de l'année. Une autre raison invoquée par la SAQ est qu'une indemnité de départ ne correspond pas à la définition de la rémunération, puisqu'il ne s'agit pas d'un montant accordé en échange d'un travail, mais plutôt d'une somme destinée à indemniser quelqu'un d'un dommage subi. Bien que les indemnités visent effectivement à rompre le lien d'emploi, ces sommes sont des revenus imposables pour les dirigeants qui les reçoivent et elles ont fait l'objet de retenues à la source.

45 Pour sa part, Loto-Québec n'a pas divulgué l'indemnité de départ accordée à une personne qui n'avait pas assumé des responsabilités de direction durant la période visée, mais qui bénéficiait néanmoins des mêmes conditions d'emploi qu'un haut dirigeant. Il faut noter que, l'année précédente, cette personne faisait partie des cinq dirigeants les mieux rémunérés de la société d'État.

46 Ainsi, à notre avis, ces interprétations ne respectent pas l'esprit de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, dont les objectifs sont notamment la transparence et l'imputabilité des décideurs.

Commissions scolaires

47 Les commissions scolaires, pour leur part, ne sont assujetties à aucune exigence de divulgation de la rémunération de leurs hauts dirigeants. Puisque celle-ci est étroitement encadrée par un règlement édicté par le MEES, la marge de manœuvre du conseil des commissaires à cet égard est assez limitée, ce qui réduit la nécessité de rendre compte des décisions en cette matière.

48 Par contre, alors que les trois autres commissions scolaires ont accordé les indemnités prévues par la réglementation en place, la CSDM a conclu avec deux hauts dirigeants des ententes de départ qui comportaient des indemnités excédant celles prévues. En l'absence d'une obligation de reddition de comptes publique concernant la rémunération des hauts dirigeants des commissions scolaires, les montants versés ne sont pas divulgués et l'imputabilité des décideurs s'en trouve réduite.

Primes à la signature (bonis)

49 Des **primes à la signature (bonis)** ont été accordées par Investissement Québec et la SAQ lors de l'embauche de quatre dirigeants recrutés à l'extérieur de ces sociétés d'État. Bien que ce type de bonis ne soit pas prévu dans les politiques de rémunération de ces sociétés d'État, dans les quatre cas, leur conseil d'administration respectif a approuvé les bonis accordés, qui n'ont toutefois pas tous été divulgués. La situation est illustrée à la page suivante.

Une prime à la signature, aussi appelée « prime d'attraction » ou « boni à la signature », est un montant forfaitaire déterminé et payé lors de la signature du contrat de travail. Il fait partie de la négociation visant à attirer des individus particulièrement compétents à des postes stratégiques au sein d'une entreprise.

	Prime à la signature (boni)	Divulgateion
Investissement Québec	25 000 dollars	Oui
Investissement Québec	25 000 dollars	Non
Investissement Québec	50 000 dollars	n.d. ¹
SAQ	30 000 dollars	Non

1. L'information n'était pas disponible à la date du dépôt de notre rapport, car le rapport annuel de gestion d'Investissement Québec 2018-2019 n'était pas publié.

50 Une transparence accrue à l'égard de ces bonis aurait été nécessaire étant donné qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante dans le secteur public. Or, si Investissement Québec a divulgué un de ceux-ci dans son rapport annuel de gestion, les autres n'avaient pas été divulgués à la date de publication du présent rapport. Les bonis offerts à des hauts dirigeants qui n'étaient pas parmi les cinq mieux rémunérés auraient cependant pu être divulgués lors de l'étude des crédits, mais ne l'ont pas été.

Autres éléments relatifs à l'étude des crédits

51 En plus des lacunes en matière de transparence concernant les indemnités de départ et les bonis à la signature, les réponses fournies par les sociétés d'État lors de l'étude des crédits sont souvent incomplètes. En effet, Investissement Québec n'a pas présenté comme il était demandé la rémunération des membres de son comité de direction. Elle s'est limitée à la transmission de l'information indiquée dans son rapport annuel de gestion relative à ses cinq dirigeants les mieux rémunérés. De son côté, Loto-Québec a présenté la rémunération des membres de son comité de direction ainsi qu'une description de leurs avantages sociaux, mais a omis d'indiquer la valeur de ceux-ci.

52 Dans le cas de la SAQ, l'information diffusée a été réduite au cours des dernières années. Par exemple, les indemnités de départ ne sont plus présentées depuis avril 2015. Ainsi, la SAQ indique que les conditions de fin d'emploi accordées sont conformes au contrat de travail, ce qui ne renseigne pas les parlementaires, d'autant plus que les contrats signés depuis 2014 ne prévoient aucune modalité de départ spécifique.

Encadrement de la divulgation

53 Le ministre des Finances est responsable d'appliquer la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui inclut une obligation de reddition de comptes relative à la rémunération des cinq dirigeants les mieux rémunérés.

54 Concernant l'exigence de divulgation de la rémunération des hauts dirigeants, le ministère des Finances n'a fourni aucune modalité d'application qui permettrait de s'assurer de la suffisance de cette information et de sa comparabilité.

55 En conséquence, chaque entité assujettie à cette loi fait sa propre interprétation et l'information présentée n'est pas uniforme d'une société à l'autre. Ainsi, nous avons constaté une diversité de pratiques, notamment les suivantes :

- présenter le salaire de base à la fin de l'exercice financier ou le salaire versé au cours de celui-ci ;
- sélectionner les cinq dirigeants les mieux rémunérés uniquement en fonction du salaire de base ou versé ou en y ajoutant la valeur de la rémunération incitative et, dans certains cas, celle de certains avantages sociaux ;
- exclure les dirigeants les mieux rémunérés qui n'étaient plus à l'emploi de la société à la date d'approbation du rapport annuel de gestion ;
- divulguer ou non les bonis à la signature et les indemnités de départ versées.

Recommandations

56 La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 1 Exercer, en collaboration avec les autres organismes centraux du gouvernement, le rôle qui lui revient quant à l'encadrement de la rémunération des hauts dirigeants des organismes hors fonction publique. Pour ce faire, fournir des lignes directrices aux entités afin de les guider dans la détermination de toutes les composantes de la rémunération ainsi que des conditions de travail de leurs hauts dirigeants, et exercer un rôle de vigie à cet égard.**

57 La recommandation suivante s'adresse aux commissions scolaires auditées.

- 2 Fournir aux instances de gouvernance toutes les informations nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de la rémunération de leurs hauts dirigeants.**

58 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec, à la Société des loteries du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec.

- 3 Rendre compte de l'ensemble des composantes de la rémunération de leurs hauts dirigeants de façon transparente dans leur rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits.**

59 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances.

- 4 Fournir des directives claires aux organismes visés par l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* afin que leur reddition de comptes concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants permette une plus grande transparence et soit présentée avec plus d'uniformité.**

2.2 Pratiques de gestion de la rémunération

60 Cette section porte sur les écarts importants observés entre les sociétés d'État, le MNBAQ, les commissions scolaires et, dans certains cas, la fonction publique en ce qui concerne les pratiques de gestion de la rémunération des hauts dirigeants et la rémunération octroyée.

Détermination du salaire de base

61 Dans le secteur public, la façon de déterminer le salaire des hauts dirigeants varie d'une entité à l'autre. Certaines sociétés d'État sont responsables d'établir leurs propres politiques de rémunération des hauts dirigeants qu'elles nomment. D'autres entités, quant à elles, doivent respecter un cadre réglementaire plus strict, ce qui est le cas pour les hauts dirigeants des commissions scolaires et les directeurs du MNBAQ.

Sociétés d'État à vocation commerciale

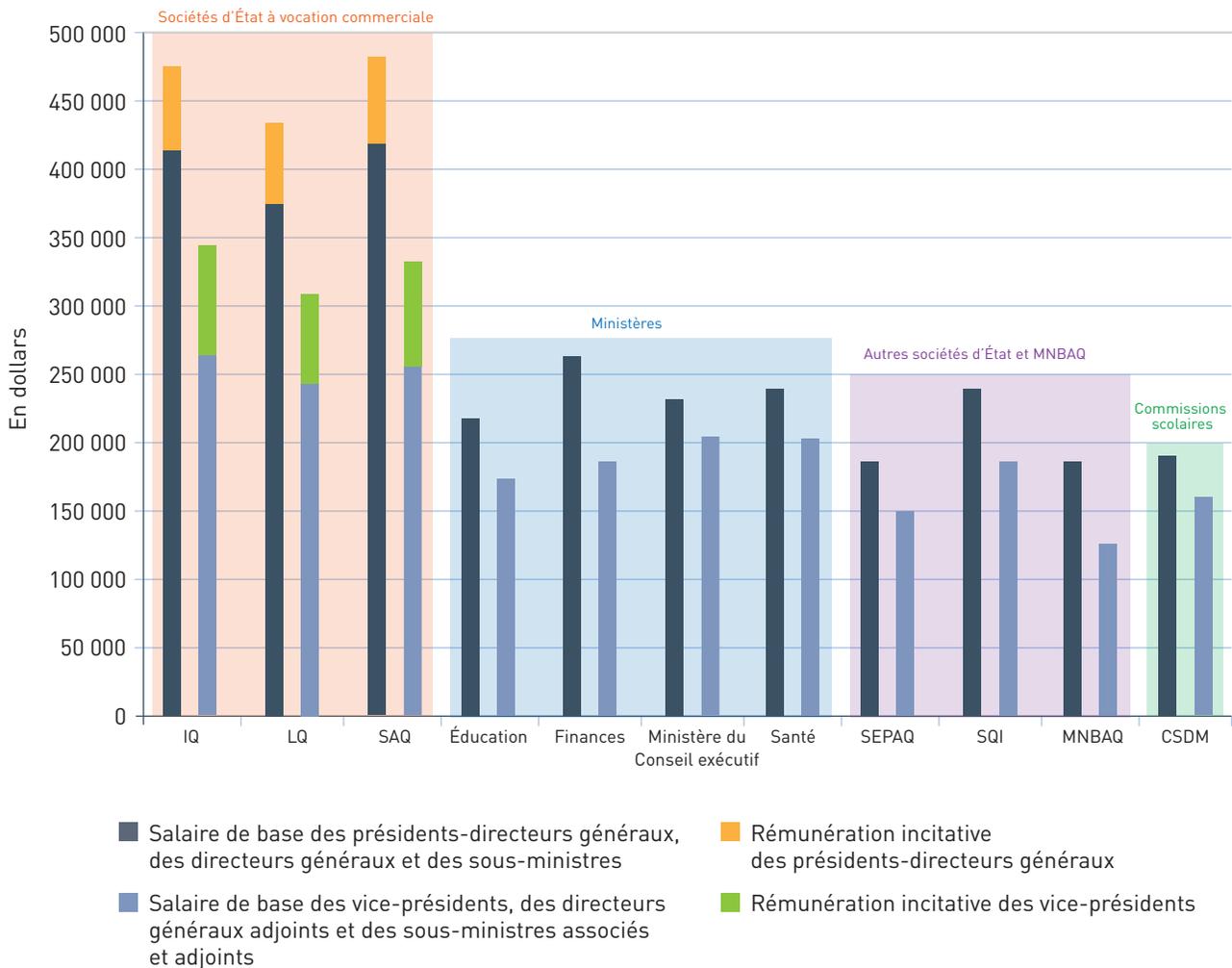
62 Pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants, les sociétés d'État à vocation commerciale se basent sur des études de balisage qui permettent de comparer les salaires qu'elles offrent avec les salaires offerts sur le marché. Ces études sont effectuées par des firmes de consultants en rémunération.

63 Les sociétés d'État à vocation commerciale fixent les échelles salariales de leurs hauts dirigeants en se comparant principalement avec des sociétés du secteur privé, souvent cotées en bourse, qui sont loin du contexte gouvernemental québécois.

64 Cette façon de faire mène à des écarts de rémunération importants entre les hauts dirigeants des sociétés d'État à vocation commerciale et ceux des autres entités gouvernementales, écarts qui se sont amplifiés au fil des ans.

65 La figure 1 illustre cette disparité de salaires. Elle présente la rémunération réelle moyenne, soit le salaire de base et la rémunération incitative, des hauts dirigeants ayant été en poste toute l'année dans les entités auditées, ainsi que celle de plusieurs hauts dirigeants de la fonction publique, pour l'année 2017-2018. Pour les commissions scolaires, seuls les salaires offerts par la CSDM y sont présentés, puisque ceux versés par les autres commissions scolaires auditées étaient légèrement inférieurs, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.

Figure 1 Rémunération en espèces de hauts dirigeants du secteur public pour l'année 2017-2018



66 On peut voir dans la figure 1 l'écart entre la rémunération de base des hauts dirigeants des sociétés d'État à vocation commerciale et celle de certains hauts dirigeants du secteur public. Cet écart s'accroît lorsqu'on y ajoute la rémunération incitative.

Balisage de la rémunération

67 Les firmes de consultants en rémunération proposent un groupe de comparaison propre à chacune des sociétés d'État en fonction de critères approuvés par celles-ci, par exemple le secteur d'activité, la localisation du siège social ou le contenu technologique. L'annexe 4 présente les groupes de comparaison qui ont été considérés par les sociétés d'État à vocation commerciale auditées.

68 Le consultant en rémunération effectue l'appariement de chaque poste (ou groupe de postes) avec les postes jugés les plus comparables parmi les sociétés du groupe de comparaison, en termes de compétence et d'expérience requises. Le résultat des études de balisage, c'est-à-dire la rémunération médiane offerte sur le marché, est ensuite transmis à la société d'État et il influencera l'établissement de la nouvelle échelle salariale des hauts dirigeants.

69 Certaines caractéristiques des groupes de comparaison utilisés dans les plus récentes études de balisage effectuées pour les vice-présidents des sociétés d'État à vocation commerciale sont présentées ci-dessous.

	Investissement Québec¹	Loto-Québec	SAQ
Dernier balisage	2017	2017	2018
Groupe de comparaison			
Sociétés d'État québécoises	5 % Caisse de dépôt et placement du Québec	8 % Hydro-Québec et SAQ	2 % Hydro-Québec
Sociétés d'État hors Québec	21 %	29 %	15 %
Sociétés du secteur privé	74 %	63 %	83 %

1. Cette information a été compilée à partir d'une liste partielle fournie par la firme de consultants en rémunération utilisée par Investissement Québec. Cette liste est présentée à l'annexe 4.

70 Comme il a été mentionné précédemment, les études de balisage comparent les sociétés d'État à vocation commerciale majoritairement avec des sociétés du secteur privé. Toutefois, plusieurs sociétés du secteur privé font face à un contexte d'affaires et à des enjeux fort différents de ceux des sociétés d'État. De plus, nonobstant le processus établi pour la sélection des sociétés incluses dans le groupe de comparaison, ce dernier comprend peu d'entités du secteur public québécois. En effet, les seules entités de ce secteur qui font partie des groupes de comparaison sont celles qui sont généralement reconnues pour offrir des salaires plus élevés que ceux offerts par les sociétés d'État à vocation commerciale auditées.

71 Les trois sociétés à vocation commerciale auditées visent à ce que les salaires de leurs hauts dirigeants se rapprochent de la médiane, c'est-à-dire le point milieu ou le 50^e percentile du groupe de comparaison, ce qui est généralement la norme. Le résultat du balisage servira de point de référence pour l'établissement des salaires, puisque les augmentations salariales seront modulées notamment en fonction de l'écart entre les salaires actuels et les résultats du balisage.

72 Les organismes centraux du gouvernement ne fournissent aucun principe directeur devant guider les sociétés d'État dans l'analyse des entités comparables. Ainsi, chaque société fait ses propres balisages, selon sa propre façon de faire et à la fréquence qu'elle détermine. Par exemple, la SAQ a effectué 2 balisages depuis 2014 et Loto-Québec, 2 au cours des 13 dernières années. La fréquence des balisages a une incidence sur les échelles salariales, car celles-ci sont revues lors de chaque étude pour les postes ayant fait l'objet de ces balisages.

Objectif du balisage de la rémunération

73 Avec les études de balisage de la rémunération, les sociétés d'État à vocation commerciale visent à assurer la compétitivité des salaires qu'elles offrent et, ainsi, à recruter des candidats du secteur privé. Cela suppose une forte mobilité entre leurs hauts dirigeants et ceux des sociétés du secteur privé.

74 Dans les faits, nous n'avons noté aucun enjeu observable de rétention des hauts dirigeants dans ces sociétés d'État à vocation commerciale qui justifierait cette approche. Dans les trois sociétés d'État que nous avons auditées pour une période de 3 ans, le départ d'un seul haut dirigeant sur 13 est attribuable à l'acceptation d'un emploi dans une société du secteur privé.

75 En ce qui a trait au recrutement, les pratiques diffèrent d'une société d'État à l'autre. Alors que Loto-Québec a favorisé le recrutement à l'interne dans les dernières années, la SAQ justifie les salaires qu'elle offre par l'importance pour elle de recruter dans le secteur privé. Pour ce qui est d'Investissement Québec, elle veut maintenir des salaires concurrentiels afin d'être en mesure de recruter dans le secteur privé si besoin est. Pour les trois sociétés d'État, les postes ont été pourvus dans des délais raisonnables.

76 Par ailleurs, ces sociétés, à l'exception d'Investissement Québec, ont établi pour les dirigeants qu'elles nomment un plan de relève qui vise notamment à développer les talents de leurs employés afin qu'elles puissent pourvoir ces postes dans leur organisation, ce qui est d'ailleurs requis par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. La direction d'Investissement Québec nous a cependant mentionné qu'un plan de relève de ses dirigeants est présentement en élaboration.

Autres sociétés d'État et MNBAQ

77 Contrairement aux sociétés d'État à vocation commerciale, les autres sociétés d'État se basent sur les conditions salariales de la fonction publique pour fixer le salaire des hauts dirigeants sous l'autorité immédiate du premier dirigeant. Ainsi, la SEPAQ a la responsabilité d'édicter une politique de rémunération pour ses vice-présidents. Malgré la latitude dont elle dispose à cet égard, elle s'est basée sur les échelles salariales de la fonction publique pour élaborer cette politique. En ce qui concerne les hauts dirigeants de la SQI, qui sont tous nommés par décret, leur rémunération est fixée par le gouvernement, et la société d'État n'a donc aucune latitude en cette matière. Finalement, les barèmes de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail des directeurs du MNBAQ sont identiques à ceux de la fonction publique québécoise, en raison d'une orientation établie par le ministère de la Culture et des Communications en 2002.

Commissions scolaires

78 Conformément à la *Loi sur l'instruction publique*, le MEES encadre les conditions de travail applicables aux hauts dirigeants des commissions scolaires par le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des hors cadres des commissions scolaires et du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal*. Ce règlement fournit un cadre strict en matière de rémunération, en prévoyant notamment toutes les conditions de travail comportant un bénéfice pécuniaire.

79 De façon générale, les commissions scolaires auditées respectent la réglementation prévue en matière de rémunération des hauts dirigeants. Nous n'avons repéré que deux situations dans lesquelles des avantages pécuniaires non prévus à celle-ci avaient été accordés. Ces derniers représentaient moins de 1 % de la rémunération.

80 Dans trois des quatre commissions scolaires auditées, le nombre de jours de vacances accordés à certains hauts dirigeants n'a pas été autorisé par le conseil des commissaires. De plus, pour une des commissions scolaires, des vacances ont été systématiquement accumulées d'une année à l'autre sans autorisation écrite. Par exemple, un haut dirigeant a été rémunéré pendant plus de cinq mois après son départ pour écouler sa banque de congés sans que leur accumulation ait été autorisée.

Autres avantages accordés

81 Il y a des différences significatives entre les entités auditées concernant les autres avantages accordés aux dirigeants, sans qu'il y ait de raison claire et convaincante pour expliquer ces différences. Les avantages concernent notamment les assurances collectives, les avantages liés à l'utilisation d'une automobile et les régimes de retraite. Par exemple, dans les sociétés d'État à vocation commerciale, les assurances collectives sont majoritairement payées par l'employeur (option de base) pour tous les hauts dirigeants, ce qui n'est pas le cas dans les autres entités. Il en va de même pour les avantages liés à l'utilisation d'une automobile, comme il est illustré ci-dessous. Il est à noter que les avantages automobiles sont imposables.

	Allocation mensuelle	Voiture de fonction fournie¹
Commissions scolaires	Aucune	Aucune
Investissement Québec	De 1333 \$ à 1583 \$ ²	Aucune
Loto-Québec	Aucune	Maximum de 850 \$/mois, incluant les taxes
MNBAQ	Aucune	Aucune
SAQ ³	1500 \$	Valeur maximale de 44 000 \$ plus taxes pour une période de 3 ans
SEPAQ	Aucune	Aucune
SQI	610 \$ (PDG seulement ⁴)	Aucune

1. Lorsqu'une voiture de fonction est fournie, tous les coûts liés à son utilisation (ex. : l'essence, les frais d'entretien et de réparation ou les assurances) sont assumés par l'entité.
2. En plus de cette allocation automobile mensuelle, tous les coûts liés à l'utilisation de la voiture de fonction sont remboursés au PDG d'Investissement Québec.
3. Les hauts dirigeants ont le choix entre l'allocation mensuelle et une voiture de fonction fournie.
4. Le PDG de la SQI a droit à cet avantage uniquement s'il est classé à titre d'administrateur d'État I, ce qui n'est pas le cas du PDG en poste depuis le 13 mars 2019.

Régimes de retraite

82 Tous les hauts dirigeants participent aux régimes de retraite de la fonction publique, soit le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) ou le Régime de retraite de l'administration supérieure (RRAS). Toutefois, seul le RRAS, par l'entremise du Régime de prestations supplémentaires de l'administration supérieure (RPSAS), prévoit le versement d'une rente pour la portion du salaire qui excède le maximum permis en vertu des lois fiscales.

Le taux d'accumulation de la rente représente le pourcentage acquis pour chaque année de service et servant à établir les prestations de la plupart des régimes à prestations déterminées.

83 Les hauts dirigeants doivent appartenir à certaines catégories d'emploi bien définies pour participer au RRAS. Ainsi, comme présenté à l'annexe 5, les premiers dirigeants des entités auditées (à l'exception de celui de la CSCDR) participent tous au RRAS. Il en est de même pour les vice-présidents de la SQI, les directeurs généraux adjoints de la CSDM ainsi que deux vice-présidents de Loto-Québec.

84 Les premiers dirigeants des sociétés d'État auditées et du MNBAQ bénéficient d'un **taux d'accumulation de la rente** de 3 %, comme les sous-ministres en titre et plusieurs premiers dirigeants d'organismes de la fonction publique. Les autres qui participent au RRAS bénéficient d'un taux d'accumulation de 2 %.

85 Quant aux autres hauts dirigeants, ils participent au RRPE. Les sociétés d'État à vocation commerciale auditées ont, pour leur part, instauré des régimes de retraite supplémentaires entièrement financés par chacune d'elles. Ces régimes prévoient le versement d'une rente pour la portion du salaire qui excède le maximum permis en vertu des lois fiscales, tout comme le RRAS. De plus, les régimes supplémentaires de deux de ces sociétés financent un taux d'accumulation additionnel de la rente à celui prévu par le RRPE (2 %), soit 1 % pour Investissement Québec et 0,5 % pour Loto-Québec (1 % dans le cas d'un de ses dirigeants).

86 Pour illustrer l'incidence de différents taux d'accumulation de la rente, prenons l'hypothèse d'un vice-président qui travaillerait pendant 10 ans à un salaire de base annuel de 250 000 dollars dans chacune des sociétés d'État à vocation commerciale auditées. Comme illustré ci-dessous, un vice-président d'Investissement Québec aurait une rente de retraite 50 % plus élevée que celle d'un vice-président de la SAQ.

	Salaire annuel	Taux d'accumulation de la rente	Rente annuelle après 10 ans de participation
Investissement Québec	250 000 \$	3 %	75 000 \$
Loto-Québec	250 000 \$	2,5 %	62 500 \$
SAQ	250 000 \$	2 %	50 000 \$

87 Ainsi, parmi les sociétés d'État à vocation commerciale auditées, Investissement Québec offre le régime de retraite le plus avantageux à tous ses hauts dirigeants, en leur accordant des conditions similaires à celles du RRAS réservées généralement au premier dirigeant.

Évaluation du rendement et augmentation salariale

88 L'évaluation du rendement vise à apprécier la performance des hauts dirigeants à partir d'attentes signifiées. Il s'agit d'un volet important du devoir de surveillance des instances de gouvernance, qui doivent superviser l'équipe de direction afin de s'assurer qu'elle est compétente et efficace, et qu'elle respecte les priorités organisationnelles. L'évaluation du rendement se trouve notamment au centre de la gestion de la performance des entités et, dans le cas des sociétés d'État, du processus d'augmentation salariale.

89 Une augmentation salariale est généralement composée de deux parties : l'ajustement de l'échelle salariale (ex. : l'indexation) et la progression dans l'échelle salariale.

90 Dans la majorité des entités auditées, les augmentations salariales ne sont pas accordées en fonction du rendement des hauts dirigeants. Dans plusieurs d'entre elles, aucune évaluation du rendement n'est produite.

MNBAQ et commissions scolaires

91 Pour les directeurs du MNBAQ ainsi que pour les hauts dirigeants des commissions scolaires, les progressions salariales sont accordées automatiquement, sans qu'une évaluation du rendement soit effectuée préalablement. Pour certains hauts dirigeants de la CSCDR et de la CSDM, et pour les directeurs du MNBAQ, aucune évaluation de rendement écrite n'a été produite, ni avant ni après l'octroi des progressions salariales.

92 Toutes les commissions scolaires ont délégué l'évaluation des directeurs généraux adjoints au directeur général et, pour trois d'entre elles (CSDM, CSCDR et CSDPS), le conseil des commissaires n'a fait aucun suivi.

Sociétés d'État

93 À Loto-Québec, bien que l'on dise tenir compte du rendement, tous les hauts dirigeants qui sont restés à l'emploi ont été reconnus pour leur performance « supérieure » sans évaluation écrite de leur rendement. L'évaluation des hauts dirigeants serait discutée au comité des ressources humaines avec le PDG, mais aucune documentation n'appuie cet exercice. Ainsi, le seul facteur consigné qui a justifié une augmentation de salaire a été l'écart des salaires qui étaient offerts par rapport aux salaires du marché indiqués dans une étude de balisage, et ce, pour des augmentations salariales de 2,5 à 10 % au 1^{er} avril 2018.

94 À la SEPAQ, les évaluations du rendement des vice-présidents sont faites par le PDG, mais ne sont pas présentées au conseil d'administration. Quant à la SQI, la progression salariale de ses hauts dirigeants est déterminée par le ministère du Conseil exécutif à la suite de l'évaluation du rendement qu'elle soumet.

95 Par ailleurs, Investissement Québec et la SAQ ont tenu compte de l'évaluation du rendement de leurs hauts dirigeants pour accorder des augmentations de salaire. Les évaluations du rendement des vice-présidents ont été revues par le comité des ressources humaines, puis présentées aux membres du conseil d'administration. Il s'agit d'une pratique qui devrait s'étendre aux autres entités, car elle permet de surveiller les résultats du niveau d'engagement des dirigeants, au-delà de l'atteinte des résultats globaux.

Rémunération incitative

La rémunération incitative n'est pas garantie d'une période à l'autre et dépend généralement d'une mesure de performance individuelle, collective ou organisationnelle.

96 Depuis l'année financière 2016-2017, seules quatre sociétés d'État à vocation commerciale sont autorisées à maintenir un programme de **rémunération incitative**, dont Investissement Québec, Loto-Québec et la SAQ. Les programmes de chacune de ces sociétés ont été approuvés en 2008 par le gouvernement. Ils s'apparentent à ceux du secteur privé et du secteur public fédéral pour les entités à vocation commerciale, puisqu'ils récompensent l'atteinte de cibles spécifiques.

97 La rémunération incitative correspond à un pourcentage du salaire de base qui présente un niveau attendu appelé « cible », mais qui peut également varier entre zéro et le maximum prévu. Le tableau 2 montre le pourcentage cible et le pourcentage maximal pour chacune des sociétés d'État à vocation commerciale. Ces derniers sont les mêmes pour tous les vice-présidents, sans égard à leur degré d'influence sur les résultats de la société d'État.

Tableau 2 Pourcentages utilisés pour le calcul de la rémunération incitative des hauts dirigeants des sociétés d'État à vocation commerciale en 2017-2018

	Investissement Québec	Loto-Québec	SAQ
PDG			
Pourcentage cible et maximal	15	15	15
Vice-présidents			
Pourcentage cible	25	20	25
Pourcentage maximal	37,5	30	30

98 Comme le montre le tableau 2, le pourcentage maximal de la rémunération incitative des PDG est inférieur à celui des vice-présidents. En effet, pour les PDG, la rémunération incitative ne peut excéder 15% de leur salaire de base en vertu de leur décret de nomination, par lequel le ministère du Conseil exécutif détermine leurs principales conditions de rémunération.

99 Pour illustrer l'incidence de l'atteinte des cibles fixées, le tableau 3 présente la fourchette de la rémunération des hauts dirigeants des sociétés auditées au 31 mars 2018 selon trois scénarios et en fonction des politiques en vigueur. Ainsi, on peut observer que si les salaires de base moyens des vice-présidents des sociétés d'État s'écartent de ceux des sous-ministres et sous-ministres associés et adjoints, ils s'en écartent davantage dès que les cibles de la rémunération incitative sont atteintes.

Tableau 3 Fourchette de la rémunération annuelle possible des hauts dirigeants au 31 mars 2018 (en dollars)

	Salaire de base	Salaire avec rémunération incitative cible	Salaire avec rémunération incitative maximale
Investissement Québec			
PDG	415 236	477 521	477 521
Vice-présidents	264 567 ¹	330 709	363 780
Loto-Québec			
PDG	376 930	433 470	433 470
Vice-présidents	243 218 ¹	291 862	316 183
SAQ			
PDG	419 704	482 660	482 660
Vice-présidents	263 635 ¹	329 544	342 726
Ministères			
Sous-ministres	215 224 ¹	215 224	215 224
Sous-ministres associés et adjoints	177 547 ¹	177 547	177 547

1. Il s'agit de la moyenne du salaire de base selon les données réelles de 2017-2018.

100 Les modalités d'application des programmes de rémunération incitative font en sorte que les hauts dirigeants atteignent ou dépassent souvent la cible établie, et ce, généralement avec peu d'égard quant à leur performance individuelle. En fait, à moins d'une situation particulière, la rémunération incitative fait partie intégrante de la rémunération attendue des hauts dirigeants.

101 Comme illustré à la page suivante, lorsqu'une rémunération incitative a été versée, elle a été égale ou supérieure à la cible pour une majorité de hauts dirigeants, et ce, pendant plusieurs années.

102 Notons qu'à la SAQ, si l'objectif du résultat net, qui correspond au dividende attendu par le gouvernement, est atteint entre 94 % et 100 %, la rémunération incitative sera tout de même versée, mais à un niveau moindre. Toutefois, à Loto-Québec, l'atteinte de 100 % du résultat net visé est requise pour donner lieu à tout versement de la rémunération incitative. Nous présentons ci-après un portrait de la rémunération incitative versée de 2013-2014 à 2017-2018 dans les sociétés d'État à vocation commerciale auditées.

	2013-2014 ¹		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants
Investissement Québec	17 18 22	1 sur 6 1 sur 6 4 sur 6	28 ² 29	2 sur 6 4 sur 6	22 ² 27 28	1 sur 7 2 sur 7 4 sur 7	20 ² 25 27	1 sur 5 1 sur 5 3 sur 5	28 29 31 36	3 sur 7 1 sur 7 2 sur 7 1 sur 7
Montant total		298 873\$		429 177\$		473 273\$		324 921\$		520 340\$
Loto-Québec	-	-	-	-	25 26	1 sur 10 9 sur 10	25 28	10 sur 11 1 sur 11	26 27 28	2 sur 9 6 sur 9 1 sur 9
Montant total		-		-		589 194\$		575 870\$		582 705\$
SAQ	3	10 sur 10	25 ³ 15	7 sur 8 1 sur 8	25	10 sur 10	30	9 sur 9	30	5 sur 5
Montant total		71 770\$		419 738\$		506 874\$		596 152\$		343 515\$

- En 2013-2014, la rémunération incitative des vice-présidents a été réduite conformément à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Plus précisément, pour Investissement Québec, le pourcentage cible est alors passé de 25 % à 20 %, sauf pour un des vice-présidents, dont la cible est passée de 20 % à 15 %.
- Pour les exercices 2014-2015 à 2016-2017, le pourcentage cible d'un des vice-présidents d'Investissement Québec était de 20 %.
- En 2014-2015, le pourcentage de la rémunération incitative des vice-présidents de la SAQ était de 24,5 %.

Pourcentage cible dépassé

Pourcentage maximal atteint

Le déclencheur est le seuil qui, lorsqu'il est atteint, active le programme de rémunération incitative. Pour la SAQ et Loto-Québec, il s'agit de l'objectif de résultat net, lequel sera versé au gouvernement sous forme de dividende (après déduction de certaines contributions versées au gouvernement dans le cas de Loto-Québec). Pour Investissement Québec, il s'agit de l'atteinte des facteurs corporatifs comprenant, entre autres, les pertes sur prêts et la satisfaction de la clientèle.

103 Un programme de rémunération incitative joue vraiment son rôle si les employés peuvent percevoir un lien direct entre le rendement au travail et les rétributions offertes. Dans les trois sociétés d'État à vocation commerciale, lorsque les cibles établies sont dépassées, la rémunération incitative est haussée jusqu'à un pourcentage du salaire maximum prévu par la politique en vigueur. Comme il est démontré ci-dessus, les cibles sont fréquemment dépassées pour une majorité de hauts dirigeants.

104 De plus, à moins d'une performance insatisfaisante, les hauts dirigeants obtiennent d'emblée la rémunération incitative lorsque le **déclencheur** est atteint, comme nous l'expliquons ci-dessous.

105 À Loto-Québec, le programme de rémunération incitative a été conçu pour récompenser l'atteinte des objectifs d'équipe, autant ceux de la filiale d'appartenance du dirigeant que ceux des autres filiales, et ne comporte pas de composante spécifique à l'atteinte d'objectifs individuels.

106 Quant à la SAQ, le calcul comporte une composante individuelle, qui est notamment basée sur l'atteinte des objectifs du plan stratégique. Pour la période audité, tous les dirigeants ont obtenu le maximum possible en ce qui concerne cette composante de la rémunération incitative.

107 Jusqu'à tout récemment, la rémunération incitative d'Investissement Québec se calculait en fonction de la performance globale de la société (70 %) et de l'atteinte d'objectifs individuels (30 %). À la suite de la publication de notre rapport de juin 2016, Investissement Québec a modifié sa façon de faire afin de prendre davantage en compte la performance individuelle.

108 Par ailleurs, le but de la rémunération incitative est d'inciter les hauts dirigeants à atteindre les objectifs de la société. Il est donc surprenant que cette rémunération s'ajoute *de facto* au salaire utilisé pour calculer une indemnité de départ et couvre une période où le dirigeant ne travaille plus pour la société. Nous avons décelé cette pratique dans un cas à Investissement Québec et pour toutes les indemnités de départ à la SAQ. Dans tous les cas, le pourcentage cible a été accordé à des dirigeants ayant quitté la société en cours d'exercice, sans égard aux résultats de la société.

Indemnités de départ

109 Outre les enjeux en matière de transparence que nous avons relevés précédemment, les indemnités de départ sont un sujet sensible en raison du contexte potentiellement litigieux qui entoure parfois les départs de hauts dirigeants. Néanmoins, nous nous attendions à ce que ces indemnités soient accordées selon des modalités préalablement établies lors du recrutement et que les montants versés témoignent d'un souci de saine gestion des fonds publics et de transparence.

110 Des indemnités de départ ont été négociées à la pièce, et ce, que des modalités aient été prévues ou non dans le contrat de travail. Des indemnités versées excèdent de manière importante et sans justification suffisante celles qui auraient été déterminées en vertu des balises gouvernementales, par exemple pour les PDG, ou encore celles prévues au contrat de travail ou à la réglementation en vigueur.

111 Qui plus est, certaines de ces importantes indemnités n'ont pas fait l'objet d'une reddition de comptes adéquate, comme nous l'avons montré précédemment. Dans quelques cas, la signature d'une entente de confidentialité entre les parties a été invoquée.

Encadrement des indemnités de départ

112 Les indemnités de départ sont encadrées par le gouvernement pour deux catégories de hauts dirigeants visées par notre audit, soit :

- ceux qui sont nommés par le gouvernement (les PDG, les vice-présidents de la SQI et le DG du MNBAQ) ; et
- les DG et les DGA des commissions scolaires.

113 Les règles qui leur sont applicables sont présentées ci-dessous.

Circonstance	Hauts dirigeants nommés par le gouvernement	Commissions scolaires
Non-renouvellement du mandat à son terme	Un mois de traitement par année de service Maximum de 12 mois	Un mois de salaire par année de service à la commission scolaire ¹ Maximum de 12 mois
Résiliation du mandat	Le maximum entre : <ul style="list-style-type: none"> ▪ un mois de traitement par année de service, pour un maximum de 12 mois ▪ le quart de la période restant au contrat, pour un maximum de 9 mois 	Un mois de salaire par année de service à la commission scolaire ¹ Maximum de 12 mois
Démission	Aucune indemnité	Un mois de salaire par année de service à la commission scolaire ¹ Maximum de 6 mois

1. De plus, la personne doit avoir effectué 2 ans de service continu comme haut dirigeant et ne doit pas être admissible à une pension correspondant à 70 % de son traitement admissible moyen.

114 En ce qui concerne les hauts dirigeants qui ne sont pas nommés par le gouvernement, c'est-à-dire ceux qui sont sous l'autorité immédiate du PDG (excepté les vice-présidents de la SQI), les organismes centraux n'ont fourni aucune ligne directrice aux sociétés d'État.

115 En l'absence de directive gouvernementale, les entités concernées ont le devoir d'énoncer clairement les règles à suivre en cas de départ, dans leurs politiques internes ou dans les contrats de travail. Investissement Québec et Loto-Québec ont encadré les indemnités payables en cas de départ d'un haut dirigeant. Dans ces deux sociétés, un mois de salaire par année de service est prévu pour un maximum de 12 mois, ce qui est cohérent avec les balises gouvernementales.

116 Quant à la SAQ et à la SEPAQ, elles n'ont prévu aucune politique formelle pour encadrer le départ de leurs vice-présidents. Dans une situation à la SAQ, une indemnité accordée correspond à 15 mois de salaire pour un dirigeant ayant été en poste durant moins de 2 ans. Dans cette situation, le conseil d'administration a confié, par le biais d'une délégation de pouvoir, la négociation de l'entente de fin d'emploi au PDG ainsi qu'à un conseiller juridique externe, sans être informé du montant final payé. Dans le cas de la SEPAQ, l'indemnité accordée correspond à 5 mois de salaire pour une période d'emploi de 15 mois au sein de l'entité.

Pratiques en matière de gestion des départs des hauts dirigeants

117 Du côté des sociétés où des modalités de départ étaient prévues, des indemnités de départ supérieures à ces modalités ont été accordées par Investissement Québec, la CSDM et le MNBAQ. Ainsi, Investissement Québec a accordé, sur approbation de son conseil d'administration, une indemnité correspondant à 18 mois de salaire lors du départ d'un vice-président, bien que sa politique prévoit une indemnité maximale de 12 mois.

118 Notre audit a également permis de relever d'autres pratiques de gestion discutables concernant les départs de hauts dirigeants telles que :

- le versement de la rémunération incitative cible pour une période correspondant au nombre de mois d'indemnité de départ accordés, au cours desquels le dirigeant ne travaillait plus pour la société comme il est expliqué au paragraphe 108 ;
- le versement à titre d'indemnité de départ de la valeur de plusieurs avantages sociaux pour une période où le dirigeant ne travaillait plus pour la société (allocation automobile, assurances collectives, cotisation de l'employeur au régime de retraite, achat de boissons alcooliques).

Recommandations

119 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec.

- 5 Déterminer des paramètres qui prennent davantage en considération le contexte de la fonction publique québécoise dans lequel elles évoluent pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants.**

120 La recommandation suivante s'adresse à la Société des loteries du Québec, au Musée national des beaux-arts du Québec et aux commissions scolaires auditées.

- 6 Procéder à une évaluation de rendement écrite de l'ensemble de leurs hauts dirigeants et veiller à ce que les augmentations salariales accordées en tiennent compte.**

121 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec.

- 7 Revoir leur programme de rémunération incitative et ses modalités d'application en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement afin de s'assurer qu'ils soient appropriés pour le secteur public, particulièrement :**
 - en visant une meilleure corrélation entre le rendement individuel des hauts dirigeants et le pourcentage de leur rémunération incitative ;
 - en faisant en sorte que l'atteinte de la rémunération incitative cible nécessite un rendement supérieur à celui attendu.

122 La recommandation suivante s'adresse à la Société des alcools du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec.

- 8 Établir des balises claires et cohérentes avec les balises gouvernementales en ce qui concerne les indemnités de départ offertes à leurs vice-présidents.**

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations à l'exception d'Investissement Québec et de la Société des alcools du Québec. Investissement Québec n'a adhéré à aucune recommandation et la Société des alcools du Québec a adhéré à une recommandation sur quatre. Le lecteur trouvera notre réaction à ce sujet à la suite des commentaires respectifs de ces deux entités.

Commentaires du ministère des Finances

«Le ministère des Finances est d'accord à transmettre des directives aux organismes visés par l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.»

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

«Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) donnera suite à la recommandation du Vérificateur général. Il désire toutefois apporter des précisions.

«Le SCT partage l'importance de fournir des lignes directrices afin de guider les organismes hors fonction publique dans l'application des décisions du CT à l'égard de la rémunération de leurs hauts dirigeants. Il a d'ailleurs déjà entrepris certaines initiatives de vigie dans les dernières années, dans le but notamment d'obtenir de meilleures assises en matière de contrôle de la rémunération des hauts dirigeants.

«D'abord, il a demandé aux organismes hors fonction publique, en mars 2015, de lui transmettre les normes et barèmes de rémunération de leur personnel non syndiqué ainsi que toutes modifications ultérieures à celles-ci. Cette cueillette d'informations a fait l'objet d'une analyse détaillée qui s'est soldée par une décision du Conseil du trésor en janvier 2017. Cette décision a non seulement édicté des balises au regard de l'évolution annuelle de la rémunération du personnel non syndiqué, mais a imposé aux organismes hors fonction publique l'obligation d'obtenir son approbation préalable avant toute bonification des autres formes de rémunération ayant des incidences financières. En vue de cerner les impacts de cette décision après une période de temps raisonnable, le SCT entend réaliser une nouvelle cueillette d'informations en 2019 en portant une attention particulière aux hauts dirigeants.

« Par ailleurs, le CT peut faire varier le contrôle d'un organisme à l'autre ou n'imposer aucune condition tel que le prévoit l'article 37 de la *Loi sur l'administration publique* :

“[...] Il peut prévoir notamment que toutes les conditions de travail ou que seules certaines conditions de travail déterminées par un organisme seront soumises à son approbation. Le Conseil peut faire varier les conditions d'un organisme à un autre ou, s'il y a lieu, n'en imposer aucune”.

« De plus, le SCT tient à réitérer qu'en vertu des lois constitutives des organismes hors fonction publique, le contrôle que peut exercer le CT n'est pas uniforme. Ainsi, le CT peut exercer un contrôle uniquement sur la rémunération, alors que dans d'autres cas, il est élargi aux avantages sociaux, voire aux conditions de travail. Conséquemment, l'application intégrale de la recommandation pourrait nécessiter des modifications législatives afin que ce contrôle puisse s'exercer uniformément sur l'ensemble des composantes de la rémunération globale.

« Enfin, ce contrôle n'est pas applicable aux hauts dirigeants de certains organismes hors fonction publique considérant que la responsabilité relève légalement du Conseil exécutif. De ce fait, la mise en œuvre de cette recommandation devra effectivement s'exercer en collaboration avec les autres organismes centraux, et ce, dans un souci de cohérence et d'équité. »

Commentaires de la Société des loteries du Québec

« **Recommandation 3.** Loto-Québec n'avait pas l'intention de manquer de transparence en divulguant l'information conformément aux termes de l'article 3 de la *Loi sur la gouvernance*, mais est d'accord à adhérer à la recommandation du Vérificateur général.

« **Recommandation 5.** La Société en établissant le balisage et la rémunération des hauts dirigeants a agi à l'intérieur des balises de l'encadrement législatif. Loto-Québec est d'accord à l'avenir d'élargir son bassin « public québécois ».

« Loto-Québec est une entreprise à vocation commerciale qui gère un environnement complexe : concurrence dans l'offre de jeux, 17 unités syndicales, 6 000 employés, des réseaux de ventes dans 10 000 entreprises privées, 6 établissements de jeux, 2 hôtels et s'adresse au budget discrétionnaire de sa clientèle.

« Elle doit donc être en mesure d'offrir des conditions de travail permettant de retenir ses hauts dirigeants sollicités par d'autres entreprises, d'attirer, lorsque nécessaire, des candidats de l'externe et de démontrer à la relève identifiée qu'il y a un avenir intéressant à Loto-Québec.

« Le groupe de comparaison retenu pour le balisage doit notamment avoir une force marquée en matière de marketing, de services à la clientèle, un contenu technologique, une présence importante au Québec avec une envergure comparable à celle de Loto-Québec.

« Par ailleurs, dans le balisage la Société n'inclut pas tous les éléments de la rémunération des entreprises privées (tel régime d'intéressement à long terme) et ajuste les données pour tenir compte de son contexte (société à capital fermé, un actionnaire unique, certaines unités opérationnelles avec moins de main-d'œuvre).

« Notons que le *compa-ratio* moyen pour les hauts dirigeants, à l'exception de deux¹, est inférieur à la médiane ajustée, et ce, malgré une moyenne de 9 ans dans leur poste.

« **Recommandation 7.** La Société applique le programme de rémunération incitative tel qu'approuvé par le gouvernement. Il comporte 3 volets : financier, employés et client. La Société est d'accord, dans l'application des volets, de tenir compte dans son programme du facteur « individuel » de la façon suggérée par le Vérificateur général.

« Les objectifs du programme sont établis en lien avec la réalisation de ceux de la Société et des plans d'action des hauts dirigeants notamment de mettre le client au cœur de toutes les décisions, de favoriser la convergence entre tous les secteurs de la Société, et ce, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de ses actions.

« Les paramètres du programme respectent les principes reconnus à cet égard², soit que les objectifs d'une société sont bien fixés quand, sur une période de temps, les résultats du programme sont distribués autour de la cible (objectifs ciblés atteints). Les résultats du programme de la Société à ce jour démontrent que l'application de l'ensemble de ses volets fait en sorte que la cible n'est pas facilement atteignable et démontrent donc un rendement supérieur.

« En effet, depuis la mise en place du programme, il y a 10 ans, la rémunération incitative moyenne des hauts dirigeants est de 14,9% et, sur la période de référence utilisée par le Vérificateur général, elle est de 14,5%; dans les deux cas en dessous de la cible de 20%.

« Par ailleurs, la Société est ouverte à revoir, en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement, si sa méthode ne peut pas être bonifiée. »

1. Leur augmentation a été limitée à une augmentation de 2,5% au budget de révision salariale.
2. World Work, Variable Pay: Incentives Recognition and Bonuses, C12, 5.9
Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, Focus on Annual Incentives: Metrics, Goals, and More, <https://corpgov.law.harvard.edu/201703/06/focus-on-annual-incentives-metrics-goals-and-more>

Commentaires d'Investissement Québec

« Il est important de rappeler qu'Investissement Québec (IQ) est une société d'État à vocation commerciale, mais qui opère en situation de non-monopole, ce qui la distingue particulièrement des autres sociétés d'État auditées dans ce rapport. L'environnement hautement compétitif et le caractère unique d'IQ l'obligent à se rapprocher des pratiques de rémunération du secteur privé et des investissements institutionnels, tout en délimitant des balises pour considérer également le contexte gouvernemental. Cette approche est primordiale afin d'attirer et retenir les talents nécessaires pour réaliser sa mission, conformément au mandat que lui confie le gouvernement.

« **Recommandation 3, paragraphe 58.** Le rapport annuel étant conforme, IQ poursuivra ses travaux de reddition de comptes de façon transparente, en présentant l'ensemble des composantes de la rémunération des membres du comité de direction à l'étude des crédits.

« **Recommandation 5, paragraphe 119.** La rémunération des hauts dirigeants d'IQ est établie d'après des pratiques rigoureuses et encadrées, selon les méthodes reconnues en matière de rémunération globale. Ces méthodes guident également l'établissement du marché de référence pertinent pour IQ. Considérant ceci, l'échantillon d'organismes utilisé pour les fins du balisage a été déterminé conjointement par les experts externes et internes, en plus d'avoir été approuvé par le conseil d'administration d'IQ. Cet échantillon est composé d'organisations du marché financier de l'Est du Canada, excluant les grandes banques, considérant notamment le contexte de la fonction publique québécoise. Les organisations pertinentes s'y retrouvant sont des sociétés cotées en bourse, des sociétés institutionnelles, des organisations gouvernementales, des coopératives et des compagnies à fonds social. La médiane du groupe de comparaison est utilisée afin de délimiter la structure salariale des hauts dirigeants, ce qui représente une pratique répandue afin de maintenir des salaires concurrentiels dans le marché visé. La recommandation de considérer davantage la fonction publique dans l'échantillon de balisage va à l'encontre des principes de définition de marché de référence pertinent. De plus, l'approche suggérée entraînerait des conséquences importantes sur la capacité d'attraction et de rétention des talents nécessaires à la société. En lien avec la période audité, IQ a nommé onze hauts dirigeants, dont huit recrutés à l'externe et tous provenant du secteur privé ainsi que trois promus à l'interne. À titre indicatif, l'étude de balisage effectuée par les experts externes mandatés en 2017 a identifié la nécessité de mettre en place un programme de rémunération incitative à long terme afin d'assurer la compétitivité de la rémunération globale des hauts dirigeants. Une première phase a été complétée avec la mise en place de la structure salariale en avril 2018 et le conseil d'administration poursuit ses travaux dans l'établissement d'un programme de rémunération incitative à long terme. Appuyé par ces observations d'experts en rémunération et par son conseil d'administration, IQ considère ses pratiques pertinentes et adaptées à son environnement de marché et à son bassin de main-d'œuvre visé.

« **Recommandation 7, paragraphe 121.** IQ fait partie des quatre sociétés d'État à vocation commerciale qui sont autorisées à maintenir un programme de rémunération incitative. Ainsi, les organismes centraux ont déjà reconnu la mise en place d'un tel programme à IQ. La responsabilité d'approuver les modalités d'un tel programme revient au conseil d'administration. La société continuera sa collaboration avec les organismes centraux du gouvernement en partageant les détails de son programme.

« À ce stade-ci, il est important de préciser que le programme de rémunération incitative en place à IQ diffère par définition des bonis à la performance qui existent dans la fonction publique québécoise. Ce type de bonis à la performance n'est pas approprié pour une société d'État à vocation commerciale, où ses comparables tels que décrits dans la réponse à la recommandation 5, s'apparentent davantage au marché financier, justifiant ainsi pleinement le programme de rémunération incitative en vigueur à IQ.

« IQ est d'avis que le rendement individuel est suffisamment corrélé dans sa formule de rémunération incitative utilisée. La performance a un effet multiplicateur et est à lui seul le facteur de différenciation de paiement pour les hauts dirigeants. En fonction de la cote de performance établie selon un processus formel et rigoureux, un multiplicateur individuel est attribué et affecte directement le montant de paiement (à la hausse ou à la baisse). Tel que le démontre la formule ci-dessous, les facteurs financiers d'IQ limitant le montant du paiement à la cible, seul le facteur individuel relié à la performance permet de dépasser celle-ci.

Formule de rémunération incitative à IQ:

$$\text{Salaire annuel} \times \text{Boni cible} \times \begin{matrix} \text{Facteur} \\ \text{corporatif} \\ (0 \text{ à } 1) \end{matrix} \times \begin{matrix} \text{Facteur} \\ \text{sectoriel} \\ (0,9 \text{ à } 1) \end{matrix} \times \begin{matrix} \text{Facteur} \\ \text{individuel} \\ (0 \text{ à } 1,5) \end{matrix}$$

« Il est donc évident qu'il y a un haut niveau de corrélation entre le rendement individuel des hauts dirigeants et le pourcentage de leur rémunération incitative.

« IQ ne peut accepter **que l'atteinte de la rémunération incitative cible nécessite un rendement supérieur à celui attendu.** Cet élément de recommandation va à l'encontre des principes d'application d'un plan de rémunération incitative tel que retrouvé dans le marché. Le programme en application à IQ diffère par définition des bonis à la performance qui existent dans la fonction publique québécoise, où ces bonis sont attribués seulement à ceux qui démontrent un rendement supérieur.

«La rémunération incitative fait partie intégrante de la rémunération des hauts dirigeants (cibles clairement identifiées comme composante dans les balisages de marché) et de leur contrat de travail. Les principes de base reconnus d'un tel programme sont les suivants :

- **Cible payée** lorsque les composantes de la formule de paiement ont atteint la cible.
- **Paiement au-delà de la cible** lorsque les composantes de la formule de paiement dépassent la cible.
- **Non-paiement** : lorsque le seuil déclencheur pour les composantes financières n'est pas atteint ou si la performance de l'employé ne répond pas aux attentes – non performant.

«En conclusion, le régime de rémunération incitative d'IQ respecte les pratiques de marché afin de maintenir une rémunération globale concurrentielle pour les hauts dirigeants.»

Commentaires de la Société des alcools du Québec

«Relativement à la transparence attendue de la SAQ dans son rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits, la SAQ souhaite faire valoir qu'elle a toujours été transparente dans la divulgation des informations relativement à la rémunération de ses hauts dirigeants et s'est d'ailleurs toujours conformée aux exigences requises. La SAQ s'engage à continuer de respecter les directives que lui indiquera le gouvernement à cet égard.

«Relativement aux paramètres à prendre en considération pour établir les échelles salariales de ses hauts dirigeants, la SAQ souhaite faire valoir les éléments suivants.

«Le mandat de la SAQ est de faire le commerce des boissons alcooliques. À titre d'entreprise d'État à vocation commerciale, ses défis sont davantage comparables à ceux du commerce de détail qu'à la fonction publique. Pour accomplir son mandat, la SAQ compte sur plus de 7 000 employés, un réseau de plus de 400 succursales et deux centres de distribution. Elle versera au gouvernement du Québec un dividende de plus de 1,1 milliard de dollars pour une 7^e année consécutive. Au cours des dix dernières années, la SAQ aura versé plus de 15,8 milliards de dollars en dividendes, taxes et droits au trésor québécois, ce qui témoigne de la rigueur de sa gestion.

La SAQ considère que ses pratiques de rémunération doivent se rapprocher de ce qui est offert dans le secteur privé. Offrir une rémunération globale compétitive est essentiel pour lui permettre d'attirer et de retenir des hauts dirigeants dont l'expertise lui permettra de rencontrer les attentes de son actionnaire. Tous les vice-présidents actuels de la SAQ proviennent du secteur privé puisque les postes qu'ils occupent nécessitent des compétences propres au commerce de détail ou de la distribution.

« Les pratiques de la SAQ en matière de rémunération globale sont appuyées par des études de marché rigoureuses et des recommandations d'experts. Elles ont d'ailleurs été reconnues par le Vérificateur général en 2006 qui, à la suite d'une étude qu'il avait commandée, confirmait que l'approche préconisée par la SAQ pour la rémunération de ses dirigeants était appropriée.

« La SAQ est également soucieuse de conserver une équité relative avec le secteur public et parapublic en positionnant la rémunération de ses hauts dirigeants sous la médiane du secteur privé et à un niveau comparable aux autres sociétés d'État à vocation commerciale.

« Relativement à son programme de rémunération variable et à ses modalités d'application, de l'avis des experts externes auxquels elle a fait appel pour valider la justesse de son programme, cette recommandation va à l'encontre des meilleures pratiques du marché de référence.

« Tel qu'énoncé précédemment, la SAQ considère que son programme de rémunération variable doit être comparable au secteur privé et non au secteur public, compte tenu de ses activités commerciales et de sa réalité opérationnelle, tout en lui permettant d'attirer et de retenir des candidats compétents.

« À cet égard, les experts externes en rémunération mandatés par la SAQ confirment que :

- les indicateurs du programme de rémunération variable sont alignés avec ceux du marché ;
- la pondération, qui est davantage liée au rendement de la société qu'à l'atteinte d'objectifs individuels, est conforme aux pratiques du marché puisque les hauts dirigeants ont un impact direct et sont ultimement responsables du rendement de la société ;
- le pourcentage de rémunération variable des hauts dirigeants demeure inférieur aux pratiques du marché de référence.

« Par ailleurs, le Vérificateur général avait reconnu en 2006 que les principes exprimés dans ce programme étaient conformes aux meilleures pratiques qu'il avait recensées, lequel a été soumis et approuvé par le Conseil du trésor en 2008. Depuis ce temps, la SAQ n'a reçu aucune indication que l'approche gouvernementale avait été modifiée.

« Relativement aux indemnités de départ, la SAQ souhaite faire valoir les éléments suivants.

« Depuis 2014, les contrats qui lient les vice-présidents à la Société sont à durée indéterminée. Les indemnités de départ qui ont été accordées pour des cessations d'emploi sont conformes aux pratiques habituelles en matière de droit du travail. Elles respectent la jurisprudence et reflètent les circonstances propres à chaque situation.

« De façon à préserver la capacité de la SAQ d'attirer des candidats ayant les compétences voulues, il est essentiel qu'elle puisse conserver la possibilité d'accorder des indemnités de départ qui respectent les critères mentionnés ci-haut et qui soient compatibles avec son marché de référence. À cet égard, les balises dont il est fait mention dans le présent rapport priveraient la SAQ de la flexibilité qui lui est nécessaire dans l'atteinte de ses objectifs commerciaux au bénéfice de son actionnaire et de la population québécoise. De plus, les hauts dirigeants de la SAQ ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique* et ne bénéficient d'aucune sécurité d'emploi.

« Finalement, la SAQ est d'accord pour établir des balises claires concernant les indemnités de départ offertes à ses hauts dirigeants. Ces balises devront toutefois tenir compte de la jurisprudence, de la rémunération globale, des circonstances propres à chaque cessation d'emploi et, tel que l'énonçait le Vérificateur général en 2006, du niveau du poste, des années de service et de l'âge de l'employé.

« La SAQ tient à assurer le Vérificateur général de sa pleine et entière collaboration et demeure disponible pour toute discussion ultérieure. »

Réaction aux commentaires d'Investissement Québec et de la Société des alcools du Québec

Dans leurs réponses, Investissement Québec et la SAQ n'adhèrent pas à la plupart des recommandations du Vérificateur général. Notre intention n'est pas de reprendre chacun des arguments soulevés par ces deux sociétés d'État dans leurs commentaires : notre rapport est suffisamment clair à cet effet. Il est cependant important de mentionner que la gestion de fonds publics nécessite le respect de certains principes de base. Alors que nos travaux ont permis de constater des façons de faire qui s'éloignent de ces principes, nous croyons qu'il est important d'en faire part aux parlementaires et à la population. Les principaux éléments à l'appui de nos constats et de nos recommandations sont les suivants :

- l'information insuffisante concernant la rémunération des hauts dirigeants nuit à la transparence et à l'imputabilité des décideurs ;
- des études de balisage sont menées principalement avec des sociétés du secteur privé dont la réalité est loin d'être comparable avec celle des sociétés d'État auditées ;
- une rémunération incitative, d'une valeur importante, est considérée comme faisant partie intégrante de la rémunération de base ;
- des primes à la signature ne sont pas divulguées, alors qu'il s'agit d'une pratique inhabituelle dans le secteur public ;
- d'importantes indemnités de départ sont négociées à la pièce et font l'objet d'une entente de confidentialité entre les parties.

Les désaccords soulevés principalement par Investissement Québec et la SAQ concernant ces constats illustrent bien le fossé qui s'est créé au fil du temps entre certaines sociétés d'État et le reste des entités du secteur public. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 1, le défi d'attirer de la main-d'œuvre compétente et en nombre suffisant n'est pas exclusif à ces sociétés d'État, et cet argument ne peut justifier toutes les actions que nous avons observées.

Pour ces raisons, nous considérons que nos recommandations, qui visent une plus grande transparence, une meilleure prise en compte du contexte public dans la détermination des paramètres salariaux, ainsi qu'une réévaluation des balises du programme de rémunération incitative, ne sont pas des attentes déraisonnables.

Par ailleurs, la SAQ se base sur des commentaires que nous avons exprimés en 2006 pour justifier sa façon de faire actuelle. Ces commentaires mentionnaient que, dans le contexte d'une plus grande autonomie salariale, il était approprié qu'elle fasse des exercices d'étalonnage pour se comparer au secteur privé ainsi qu'au secteur gouvernemental québécois, pour assurer une perception d'équité. Dans le rapport actuel, notre critique porte davantage sur la faible considération du marché gouvernemental dans l'établissement de leur rémunération, ainsi que sur le choix des sociétés utilisées pour effectuer le balisage. Il faut aussi mentionner que, déjà en 2006, nous étions préoccupés par le fait que des bonis importants étaient versés, même lorsque la performance attendue n'était pas au rendez-vous.

En somme, par nos commentaires et nos recommandations, nous visons à ce que la rémunération des hauts dirigeants soit appuyée sur des bases pertinentes et cohérentes, dans un contexte de gestion de fonds publics, et qu'une information de gestion fiable et suffisante sur cette rémunération soit divulguée pour permettre aux parlementaires, aux autorités gouvernementales et à la population d'en faire une juste appréciation, considérant qu'il s'agit d'une question très sensible.

Commentaires de la Société des établissements de plein air du Québec

« Considérant que les revenus de la Sépaq sont de nature majoritairement commerciale, soit dans une proportion de plus de 80 %, sa classification dans le regroupement « Autres sociétés d'État et MNBAQ » n'apparaît pas adaptée pour assurer l'encadrement de la réalité commerciale de l'organisation.

« Quant aux recommandations émises, celles-ci sont déjà en application.

« Ainsi, le prochain rapport annuel de gestion et la prochaine étude des crédits budgétaires rendront compte de manière transparente de l'ensemble des composantes de la rémunération.

« De même, des balises claires et cohérentes avec les balises gouvernementales ainsi que la jurisprudence en la matière ont déjà été établies et présentées au conseil d'administration. »

Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

«La Société québécoise des infrastructures (« Société ») a pris connaissance du rapport du Vérificateur général intitulé Audit de performance – Rémunération des hauts dirigeants.

«La Société accueille favorablement les constats du Vérificateur général concluant que la rémunération globale accordée à la haute direction est établie conformément à la réglementation et dans le respect des principes de gouvernance et de gestion applicables dans un contexte gouvernemental.

«De plus, la Société est satisfaite de constater qu'aucune recommandation n'a été adressée à son égard dans le cadre de cet audit de performance.»

Commentaires du Musée national des beaux-arts du Québec

«**Section 117, page 33 (Indemnité de départ)**: [...] Du côté des sociétés où des modalités de départ étaient prévues, des indemnités de départ supérieures à ces modalités ont été accordées par Investissement Québec, la CSDM et le MNBAQ. [...].

«L'indemnité de départ dont il est question a déjà fait l'objet de questionnements et d'échanges avec les auditeurs du MNBAQ lors de leur démarche d'audit financier au sein du MNBAQ au terme de l'année financière 2017-2018. À cette occasion, le MNBAQ avait remis aux auditeurs un argumentaire détaillant les circonstances et les motifs au soutien de cette indemnité. Le MNBAQ maintient la même position en regard du présent rapport et estime que l'indemnité convenue était raisonnable dans les circonstances compte tenu que les modalités de départ prévues auxquelles réfèrent le Vérificateur général du Québec n'étaient plus en vigueur.

«**Section 120, page 33 Recommandation no 6- évaluation écrite de l'ensemble des hauts dirigeants**): La recommandation suivante s'adresse à la Société des loteries du Québec, au Musée national des beaux-arts du Québec et aux commissions scolaires audités.

6. Procéder à une évaluation de rendement écrite de l'ensemble de leurs hauts dirigeants et veiller à ce que les augmentations salariales accordées en tiennent compte.

« Le MNBAQ a établi que la qualité de la prestation de travail de la directrice générale était contrôlée par le conseil d'administration et que les progressions salariales de celle-ci ont été approuvées par résolutions du conseil. Ces résolutions constataient la cote d'appréciation établie par le président du conseil d'administration, et ce, en fonction des objectifs et du bilan présentés annuellement par la directrice générale au conseil. Dans le cas du MNBAQ, la recommandation n° 6 réfère donc uniquement au processus d'évaluation des directeurs du MNBAQ. »

Commentaires de la Commission scolaire de la Capitale

« La Commission scolaire de la Capitale (CSDL) entend donner suite à ces recommandations. »

Commentaires de la Commission scolaire de Montréal

« La Commission scolaire accueille cette recommandation et s'assurera dans l'avenir que ce type de situation soit présentée de façon formelle au Conseil des commissaires. »

« Dans l'un des deux dossiers, les membres du Conseil des commissaires ont suivi le litige pendant une année pour se conclure par une entente. »

Commentaires de la Commission scolaire des Premières-Seigneuries

« Nous sommes conscients de la nécessité de faire rigoureusement toutes les évaluations. »

Commentaires de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy

« Depuis la dernière nomination en juin 2018, un processus de consultation auprès des commissaires est mis en place. Au cours de la prochaine année, une procédure écrite sera proposée au Conseil des commissaires, pour fins d'adoption, afin d'établir le processus de consultation et d'adoption des diverses informations nécessaires au suivi de la rémunération des hauts dirigeants. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Cadre réglementaire concernant la rémunération dans les organismes hors fonction publique
- Annexe 3** Principales responsabilités du conseil d'administration à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants
- Annexe 4** Groupes de comparaison des sociétés d'État à vocation commerciale
- Annexe 5** Particularités des régimes de retraite offerts aux hauts dirigeants

Sigles

CSCDR	Commission scolaire du Chemin-du-Roy	MNBAQ	Musée national des beaux-arts du Québec
CSDLC	Commission scolaire de la Capitale	PDG	Président-directeur général
CSDM	Commission scolaire de Montréal	RPSAS	Régime de prestations supplémentaires de l'administration supérieure
CSDPS	Commission scolaire des Premières-Seigneuries	RRAS	Régime de retraite de l'administration supérieure
DG	Directeur général	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
DGA	Directeur général adjoint	SAQ	Société des alcools du Québec
IQ	Investissement Québec	SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
LQ	Loto-Québec (Société des loteries du Québec)	SQI	Société québécoise des infrastructures
MCE	Ministère du Conseil exécutif		
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur		

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer si la rémunération globale accordée à la haute direction par l'entité auditée (salaire de base, prime d'attraction, rémunération incitative, avantages sociaux y compris les régimes de retraite, les indemnités de départ et tout autre avantage pécuniaire) est établie : <ul style="list-style-type: none"> – conformément à la réglementation ; – dans le respect des principes de gouvernance et de gestion applicables dans un contexte gouvernemental. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les instances de gouvernance de l'entité donnent les orientations en matière de rémunération globale de la haute direction ainsi que les autorisations requises, dans un souci de saine gestion d'une entité gouvernementale. ■ Les politiques de l'entité en matière de rémunération globale de la haute direction respectent la réglementation applicable. ■ Les pratiques de gestion de l'entité en matière de rémunération globale de la haute direction permettent d'établir une structure de rémunération cohérente tout en étant justifiées et adaptées à une gestion de fonds publics. ■ La rémunération globale de la haute direction : <ul style="list-style-type: none"> – est déterminée et accordée conformément aux politiques et à la réglementation applicables ; – est appuyée par des pièces justificatives suffisantes et probantes. ■ L'entité effectue une reddition de comptes adéquate à l'égard de la rémunération globale de la haute direction, et ce, avec le souci de transparence qu'implique la gestion gouvernementale.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 24 mai 2019.

Nous avons amorcé cette mission d'audit après avoir observé certaines situations dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de quelques entités. Ces situations sont liées notamment à des ententes de départs conclues avec des hauts dirigeants. Nous avons donc voulu approfondir le sujet par des travaux spécifiques portant sur les composantes de la rémunération des hauts dirigeants offertes dans différentes entités, afin notamment de voir si les situations que nous avons observées sont fréquentes.

Dans notre rapport, les hauts dirigeants correspondent :

- au premier dirigeant et aux vice-présidents ou présidents de division sous l'autorité immédiate du premier dirigeant qui siègent au comité de direction, pour les sociétés d'État ;
- au premier dirigeant et aux directeurs sous l'autorité immédiate du premier dirigeant, pour le MNBAQ ;
- au premier dirigeant et aux directeurs généraux adjoints, pour les commissions scolaires.

Aux fins de nos travaux, la rémunération globale comprend le salaire de base, les primes à la signature (bonis), la rémunération incitative, les avantages sociaux (incluant les régimes de retraite), les indemnités de départ et tout autre avantage pécuniaire. Il est à noter que nous n'avons pas examiné les remboursements des dépenses engagées par les hauts dirigeants.

Nos travaux portent plus particulièrement sur les pratiques de gestion de la rémunération de la haute direction des entités auditées suivantes, notamment à l'égard de leur processus d'approbation et de reddition de comptes, et sur leur conformité avec la réglementation et les politiques en vigueur :

- Commission scolaire de la Capitale
- Commission scolaire de Montréal
- Commission scolaire des Premières-Seigneuries
- Commission scolaire du Chemin-du-Roy
- Investissement Québec
- Musée national des beaux-arts du Québec
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec
- Société québécoise des infrastructures

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires, de professionnels et d'administrateurs des entités ci-dessus. Nous avons également eu des échanges avec des gestionnaires du ministère du Conseil exécutif, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités auditées concernant la gestion de la rémunération et des autres avantages. Nous avons aussi comparé les processus de ces entités avec les bonnes pratiques reconnues en matière de rémunération des hauts dirigeants, notamment celles d'autres administrations publiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2018 à mars 2019. La période visée par nos travaux d'audit s'étend essentiellement sur les exercices 2015-2016 à 2017-2018. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Cadre réglementaire concernant la rémunération dans les organismes hors fonction publique

Organisme assujéti à l'article 37 de la <i>Loi sur l'administration publique</i> pour la détermination des conditions de travail de son personnel non syndiqué ¹	Organisme assujéti à la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> ²	Organisme dont les hauts dirigeants autres que le premier dirigeant sont nommés par le Conseil exécutif ³
Agence du revenu du Québec		√
Autorité des marchés financiers		
Autorité des marchés publics		√
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	4	
Caisse de dépôt et placement du Québec	5	
Centre de recherche industrielle du Québec		
Centre de la francophonie des Amériques		
Commission de la capitale nationale du Québec		
Commission de la construction du Québec		
Commission des services juridiques		√
Conseil des arts et des lettres du Québec	√	
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	4	
Corporation d'urgences-santé		
École nationale de police du Québec		√
École nationale des pompiers du Québec		√
Financement-Québec		
Fondation de la faune du Québec		
Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies		
Fonds de recherche du Québec – Santé		
Fonds de recherche du Québec – Société et culture		
Héma-Québec		
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec		
Institut national d'excellence en santé et en services sociaux		
Institut national de santé publique du Québec		
Institut national des mines du Québec		
Investissement Québec	√	
Musée d'art contemporain de Montréal	4	
Musée de la civilisation	4	
Musée national des beaux-arts du Québec	4	
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris		

Organisme assujéti à l'article 37 de la <i>Loi sur l'administration publique</i> pour la détermination des conditions de travail de son personnel non syndiqué ¹	Organisme assujéti à la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> ²	Organisme dont les hauts dirigeants autres que le premier dirigeant sont nommés par le Conseil exécutif ³
Office Québec-Monde pour la jeunesse		
Régie de l'énergie		√
Régie des installations olympiques	√	
Société de développement de la Baie James		
Société de développement des entreprises culturelles	√	
Société de financement des infrastructures locales du Québec		
Société de la Place des arts de Montréal	√	
Société de télédiffusion du Québec	√	
Société des alcools du Québec	√	
Société des établissements de plein air du Québec	√	
Société des loteries du Québec	√	
Société des traversiers du Québec	√	
Société du Centre des congrès de Québec	√	
Société du Grand Théâtre de Québec	√	
Société du Palais des congrès de Montréal	√	
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour		
Société du Plan Nord	√	
Société québécoise d'information juridique		
Société québécoise de récupération et de recyclage	√	
Société québécoise des infrastructures	√	√
Société québécoise du cannabis	4	

1. L'article 37 de la *Loi sur l'administration publique* stipule que le Conseil du trésor peut définir les conditions relatives à la détermination, par un organisme qui n'est pas assujéti à la *Loi sur la fonction publique*, de la rémunération et, dans certains cas, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de son personnel non syndiqué, à l'exception de celui nommé par le Conseil exécutif.
2. La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* définit les principes de gouvernance des sociétés d'État.
3. Les lois constitutives de ces organismes prévoient que le Conseil exécutif nomme et détermine la rémunération des vice-présidents ou des directeurs généraux adjoints.
4. Ces organismes sont assujéttis à l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui prévoit la présentation des informations sur la rémunération dans le rapport annuel de gestion.
5. Le rapport annuel de gestion de la Caisse de dépôt et placement du Québec doit notamment comprendre un rapport du comité des ressources humaines sur la rémunération, au sein de la Caisse et de ses filiales en propriété exclusive, du principal dirigeant et des cinq dirigeants les mieux rémunérés agissant sous l'autorité immédiate de celui-ci.

Annexe 3 Principales responsabilités du conseil d'administration à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants¹

Chaque conseil d'administration à la responsabilité de :

- procéder à la sélection du président-directeur général et recommander sa nomination au gouvernement ;
- soumettre à l'approbation du gouvernement les politiques de rémunération incitative ;
- s'assurer de la divulgation et de la publication, dans le rapport annuel de gestion, des renseignements relatifs à la gouvernance concernant notamment la rémunération et le fonctionnement du comité des ressources humaines ;
- s'assurer que l'information communiquée aux différentes parties prenantes est exacte et intégrale et, s'il y a lieu, apporter des modifications à la politique ou aux procédures de communication et de diffusion de l'information.

Sur recommandation du comité des ressources humaines, il :

- approuve la nomination des dirigeants autres que le président-directeur général et celle du principal dirigeant de chacune de ses filiales en propriété exclusive lorsque ces dirigeants ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique* ;
- approuve les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération, y compris la politique de rémunération incitative, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés et des dirigeants nommés par la société, lorsque ceux-ci ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique* ;
- approuve les politiques et les formes de la rémunération ainsi que les autres conditions de travail du président-directeur général à l'intérieur des paramètres approuvés par le gouvernement ;
- établit les critères d'évaluation du président-directeur général ;
- approuve le programme de planification de la relève des dirigeants nommés par l'organisation et sa révision s'il y a lieu.

1. Ces responsabilités proviennent de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ainsi que des bonnes pratiques recensées à cet égard.

Annexe 4 Groupes de comparaison des sociétés d'État à vocation commerciale

Investissement Québec ¹	Loto-Québec	SAQ
Banque de développement du Canada		Agropur
Banque Laurentienne du Canada		Compagnie de la Baie d'Hudson
Caisse de dépôt et placement du Québec		Exportation et développement Canada
CI Financial Corp.		Hydro-Québec
Commission du régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario		Molson Coors Canada
Compagnie d'assurance générale Co-operators		Ontario Power Generation
Corporation Fiera Capital		Société canadienne des postes
Empire Vie		Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Fondaction CSN		Société Radio-Canada
Fonds de placement immobilier BTB	Cara Operations	Bonduelle Amérique du Nord
Fonds de placement immobilier Cominar	Cogeco	Brasseries Labatt du Canada
Fonds de solidarité FTQ	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent	Bureau en Gros
Industrielle Alliance, Assurance et services financiers	Electronic Arts Canada	Café Starbucks Canada
Intact Corporation financière	Énergie NB	Canadian Tire
Investissements PSP	Great Canadian Gaming Corporation	Cineplex Divertissement
La Société de Gestion AGF Limitée	GTech Canada ULC	Compagnie pétrolière Impériale
MaRS Investment Accelerator Fund	La compagnie Lululemon Athletica	Costco Wholesale Canada
Servus Credit Union	NAV Canada	Danone
Société financière IGM	Québecor inc.	Gap (Canada)
	Rogers Communications	Harry Rosen
	Rothmans, Benson & Hedges	Holt Renfrew & Co
	Société des alcools du Québec	Home Dépôt
	Transat A.T.	IKEA Canada
	Via Rail Canada	Indigo Livres et musique
		Industries Lassonde
		Johnson & Johnson
		La Compagnie Walmart du Canada
		Les Aliments Maple Leaf
		Les compagnies Loblaw
		Les Marchands International Winners
		Limited Brands Canada
		L'Oréal Canada
		Lowe's Canada
		Mastronardi Produce
		McDonald's du Canada
		Metro
		Mondelēz Canada
		Parmalat Canada
		PepsiCo Canada
		Pharmaprix
		Purolator
		Régie des alcools de l'Ontario
		Reitmans (Canada)
		Saputo
		Sunopta
		Sysco Canada
		Toronto Hydro
		Unilever Canada

1. La firme de consultants en rémunération a fourni une liste partielle, car la base de données qu'elle utilise consolide des centaines d'enquêtes de rémunération et qu'il est impossible de connaître la liste exacte des organisations de l'échantillon sélectionné.

Annexe 5 Particularités des régimes de retraite offerts aux hauts dirigeants

	RRAS et RPSAS		RRPE	Régime de retraite supplémentaire	
	Taux d'accumulation de la rente			Compensation de la portion du salaire qui excède le maximum permis en vertu des lois fiscales	Taux de rente additionnelle
	3%	2%	2%		
Investissement Québec					
PDG	√				
Vice-présidents			√	√	1,00%
Loto-Québec					
PDG	√ ¹				
Vice-présidents		√ ²	√	√	0,50% ³
SAQ					
PDG	√				
Vice-présidents			√	√	s.o.
SEPAQ					
PDG	√				
Vice-présidents			√		
SQI					
PDG	√				
Vice-présidents		√			
MNBAQ					
DG	√				
Directeurs			√		
CSDLC					
DG		√			
DGA			√		
CSDM					
DG		√			
DGA		√			
CSDPS					
DG		√			
DGA			√		
CSCDR					
DG			√		
DGA			√		

1. La société ne cote plus au régime de retraite du PDG depuis le 1^{er} janvier 2018.

2. Deux vice-présidents participent au RRAS parce qu'ils ont auparavant occupé des postes visés par ce régime.

3. Un des dirigeants s'est vu accorder un taux de 1%.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Audit de performance

Soutien aux ménages à faible revenu et service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec

Hydro-Québec
Transition énergétique Québec

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

En 2018, Hydro-Québec fournissait de l'électricité, soit un bien essentiel, à plus de 3,3 millions de clients résidentiels, à qui elle offrait un service à la clientèle. Parmi ces clients, la société d'État avait identifié plus de 165 000 ménages à faible revenu.

Hydro-Québec prend des mesures afin d'atténuer le poids de la facture d'électricité dans le budget de ces ménages, en réponse à des préoccupations gouvernementales.

Nos travaux visaient à nous assurer qu'Hydro-Québec offre en temps opportun à sa clientèle résidentielle des services satisfaisants, efficaces, efficaces, équitables et transparents, dans le respect de la réglementation.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le soutien aux ménages à faible revenu et le service à la clientèle d'Hydro-Québec.

De 2016 à 2019, des ménages à faible revenu dont la consommation d'électricité était élevée n'ont pas bénéficié de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec, qui a pour but notamment d'alléger la facture des plus petits consommateurs.

En effet, il n'y a pas d'adéquation directe entre la consommation d'électricité et la capacité de payer des clients. Ainsi, 25% des ménages à faible revenu identifiés par Hydro-Québec en 2018 avaient une consommation élevée qui ne leur permettait pas de profiter de sa stratégie tarifaire.

L'approche d'Hydro-Québec de soutenir les ménages à faible revenu endettés par le biais de sa stratégie de recouvrement est en partie inefficace, ce qui crée de l'iniquité. Un taux élevé de ces ménages ne respecte pas leurs ententes de paiement offrant un soutien financier. Des ménages admissibles ne bénéficient pas de ces ententes de paiement alors que d'autres en ayant bénéficié n'y étaient pas admissibles.

La collaboration entre Hydro-Québec et Transition énergétique Québec pour faciliter l'accès à un programme d'efficacité énergétique est inefficace. Hydro-Québec dirige peu de ménages à faible revenu admissibles au programme Éconologis vers Transition énergétique Québec, qui administre ce programme.

Bien que son service à la clientèle se soit amélioré, la société d'État doit poursuivre ses efforts pour rendre son centre d'appels plus efficient et optimiser certaines de ses façons de faire. Les coûts du centre d'appels d'Hydro-Québec sont plus élevés que ceux d'entreprises comparables pour un niveau de service moindre.

Recommandations

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

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à Hydro-Québec

- 1 Préciser, en collaboration avec les autorités gouvernementales, le rôle et les responsabilités d'Hydro-Québec en matière de soutien destiné aux ménages à faible revenu.**
- 2 Revoir ses mesures de soutien aux ménages à faible revenu afin de les rendre plus efficaces, et veiller à ce que leur application soit uniforme et équitable.**
- 4 Bonifier ses procédures de protection des renseignements personnels, notamment quant à l'identification et à l'authentification de ses clients résidentiels, et appliquer les délais de conservation prévus par la réglementation.**
- 5 Poursuivre l'amélioration de son service à la clientèle, notamment quant à l'efficacité de son centre d'appels.**
- 6 Bonifier sa reddition de comptes publique en comparant les résultats obtenus à des cibles qui reflètent son engagement en matière de service à la clientèle.**

Recommandation à Hydro-Québec et à Transition énergétique Québec

- 3 Améliorer leur collaboration afin d'accroître et de faciliter l'accès des ménages à faible revenu au programme Éconologis ou à tout autre programme futur.**
-

Table des matières

1	Mise en contexte	6
2	Résultats de l'audit	15
2.1	Soutien aux ménages à faible revenu	15
	Stratégie tarifaire	
	Soutien aux ménages à faible revenu endettés	
	Réflexion d'Hydro-Québec	
	Recommandations	
2.2	Collaboration avec Transition énergétique Québec	28
	Recommandation	
2.3	Protection des renseignements personnels	32
	Recommandation	
2.4	Efficiency des services à la clientèle	35
	Recommandations	
2.5	Avis d'interruption de service	42
	Commentaires des entités auditées	45
	Annexes	47

Équipe

Janique Lambert
Directrice principale d'audit
Robert L'Ecuyer
Directeur d'audit
Nicolas Coulombe
Line Courtemanche
Philippe Morin
Sylvain Roy
Laurent Viau

La première phase de nationalisation de l'électricité comprend l'expropriation de la compagnie Montreal Light, Heat and Power Consolidated et de ses filiales, soit la nationalisation d'un réseau gazier et de quatre centrales hydroélectriques.

La Régie de l'énergie est un tribunal administratif de régulation économique qui encadre et surveille le secteur énergétique. Elle fixe notamment les tarifs et les conditions de service destinées aux consommateurs québécois d'électricité et de gaz naturel. Elle doit concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Également, elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité sur le plan individuel comme sur le plan collectif.

1 Mise en contexte

1 Hydro-Québec est une société d'État à vocation commerciale dont le gouvernement du Québec est l'unique actionnaire. Elle a été créée en 1944 lors de la **première phase de nationalisation de l'électricité**. En juin 1960, cette société d'État s'est ensuite vu confier le mandat exclusif d'aménager et d'exploiter les rivières non encore concédées à des intérêts privés. À compter de mai 1963, elle a atteint une dimension panquébécoise alors que le gouvernement l'a autorisée à acquérir de gré à gré des distributeurs d'électricité privés. Hydro-Québec a hérité de la plus grande partie des activités de production d'électricité et du quasi-monopole de son transport et de sa distribution au Québec. À ce jour, seulement 10 autres réseaux d'électricité cohabitent avec Hydro-Québec dans la province. Il s'agit de 9 réseaux municipaux et d'une coopérative, qui sont considérés comme des redistributeurs d'électricité.

2 La nationalisation de l'électricité a constitué une étape importante de l'évolution contemporaine du Québec. L'unification sous l'autorité d'une société d'État de l'essentiel des activités de production, de transport et de distribution de l'électricité a permis l'uniformisation des tarifs de l'électricité, qui est considérée comme un bien essentiel.

3 Un autre point marquant dans l'histoire d'Hydro-Québec est l'introduction de la politique énergétique du gouvernement du Québec en novembre 1996. Cette politique avait pour but de prendre acte des profonds changements s'opérant dans l'industrie de l'électricité, inspirés par le souci de libéraliser les marchés et de favoriser la concurrence. Cette politique s'articulait autour de certains objectifs, dont les suivants :

- assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au meilleur coût possible ;
- garantir l'équité et la transparence.

4 Cette politique énergétique signifiait une refonte majeure des institutions encadrant les activités liées à l'énergie. Pour garantir l'équité et la transparence, le gouvernement du Québec créait la **Régie de l'énergie** et, afin de concrétiser la priorité donnée aux économies d'énergie, il créait l'Agence de l'efficacité énergétique. L'agence a été abolie en 2011 et ses activités ont été confiées à son ministère de tutelle, qui était alors le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Depuis le 1^{er} avril 2017, c'est l'organisme Transition énergétique Québec qui a la mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques, et d'en assurer une gouvernance intégrée.

5 À partir de 1997, Hydro-Québec a modifié sa structure organisationnelle en créant des divisions. Cette structure lui a permis d'obtenir l'autorisation de vendre de l'électricité au prix du marché sur les marchés de gros des États-Unis en respectant la politique énergétique du gouvernement du Québec.

6 Hydro-Québec comprend quatre divisions, auxquelles s'ajoutent les activités corporatives. Les principales activités de ces divisions sont présentées ci-dessous.

Divisions	Principales activités
Hydro-Québec Distribution	<ul style="list-style-type: none">■ Exploitation et développement du réseau de distribution d'Hydro-Québec■ Approvisionnement en électricité du marché québécois■ Vente d'électricité au Québec, service à la clientèle et promotion de l'efficacité énergétique
Hydro-Québec Production	<ul style="list-style-type: none">■ Production d'électricité pour le marché québécois■ Développement du parc de production d'Hydro-Québec■ Exportation sur les marchés de gros du Canada et des États-Unis
Hydro-Québec TransÉnergie	<ul style="list-style-type: none">■ Exploitation et développement du réseau de transport de l'électricité■ Gestion des mouvements de l'électricité sur le territoire québécois
Hydro-Québec Innovation, équipement et services partagés	<ul style="list-style-type: none">■ Conception et réalisation des projets de construction et de réfection d'équipements de production et de transport d'électricité, principalement pour le compte d'Hydro-Québec Production et d'Hydro-Québec TransÉnergie

7 La société d'État telle qu'on la connaît aujourd'hui approvisionne le marché québécois en électricité et vend de l'électricité sur les marchés de gros du Canada et des États-Unis. Selon sa loi constitutive, elle a pour mission «de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie». De plus, la *Loi sur la Régie de l'énergie* établit qu'Hydro-Québec doit assurer l'approvisionnement en **électricité patrimoniale** du marché québécois. La société d'État est administrée par un conseil d'administration composé d'un maximum de 17 membres, dont la présidente du conseil et le président-directeur général.

8 Les sommes versées par Hydro-Québec au gouvernement du Québec ont atteint en moyenne 3,2 milliards de dollars par année entre 2009 et 2018, dont 3,7 milliards en 2018. Ces sommes comprennent notamment le dividende versé au gouvernement et les redevances hydrauliques versées au Fonds des générations. Les investissements d'Hydro-Québec ont par ailleurs totalisé 38,6 milliards de dollars depuis 2009, dont 3,4 milliards en 2018.

L'électricité patrimoniale correspond à un volume de consommation annuel maximal de 165 térawatts-heures d'électricité destiné au marché québécois, à un coût moyen de fourniture initialement fixé à 2,79 cents par kilowatt-heure, indexé depuis 2014. En 2018, le coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale était de 2,92 cents par kilowatt-heure.

La production distribuée consiste à produire de l'électricité à l'aide d'installations de petite capacité, par exemple des panneaux solaires.

La récupération des coûts fixes vise à couvrir, par des revenus, les coûts qui ne dépendent pas directement du volume de consommation d'énergie. Par exemple, les coûts du service à la clientèle, de la distribution et du transport sont des coûts fixes pour Hydro-Québec Distribution. En 2017-2018, ces coûts représentaient 43 % de l'ensemble des coûts de cette division.

Pour déterminer si un ménage est à faible revenu, Hydro-Québec se base sur les seuils de faible revenu avant impôt établis par Statistique Canada. Ces seuils sont indexés annuellement et tiennent compte du nombre de personnes qui forment le ménage.

La catégorie Autres comprenait 4 618 abonnements pour l'éclairage des voies publiques et l'alimentation de 12 réseaux municipaux en 2018.

9 Hydro-Québec évolue dans un environnement économique, technologique et réglementaire qui a changé au fil des ans et qui continue de changer. Dans un rapport déposé à la Régie de l'énergie en décembre 2016, Hydro-Québec mentionne qu'avec le ralentissement de la croissance des ventes d'électricité, la concurrence des autres sources d'énergie et l'arrivée éventuelle de la **production distribuée** et du stockage d'énergie à faible coût, la **récupération de ses coûts fixes** par les tarifs devient un enjeu. D'autre part, la politique énergétique 2030 du gouvernement du Québec, rendue publique en avril 2016, précise qu'Hydro-Québec a notamment pour mandat d'obtenir des gains d'efficacité faisant en sorte que l'évolution des tarifs d'électricité soit inférieure à celle de l'inflation, comme l'indique d'ailleurs l'un des objectifs du Plan stratégique 2016-2020 d'Hydro-Québec.

Hydro-Québec Distribution

10 Le présent audit a été effectué auprès d'Hydro-Québec Distribution. Cette division est responsable notamment du service à la clientèle résidentielle de la société d'État et du soutien aux **ménages à faible revenu** qui font partie de cette clientèle. La clientèle d'Hydro-Québec Distribution est répartie entre les quatre catégories suivantes :

- Clientèle résidentielle ;
- Clientèle commerciale, institutionnelle et petits industriels ;
- Grands clients industriels ;
- **Autres.**

11 En 2018, Hydro-Québec Distribution a généré des revenus de plus de 12,2 milliards de dollars, soit 84,4 % des revenus consolidés d'Hydro-Québec. Son bénéfice net a été de 362 millions en 2018, soit 11,3 % du bénéfice net consolidé d'Hydro-Québec. Le tableau 1 présente l'évolution du portrait financier de cette division de 2009 à 2018.

Tableau 1 Portrait financier d'Hydro-Québec Distribution (en millions de dollars)

	2009	2015	2018	Variation (%)
Revenus	10 717	11 834	12 209	13,9
Pourcentage des revenus consolidés d'Hydro-Québec	86,3%	85,4%	84,4%	-2,2
Bénéfice net	365	364	362	-0,8
Pourcentage du bénéfice net consolidé d'Hydro-Québec	12,0%	11,6%	11,3%	-5,8
Actif total	12 443	13 425	13 976	12,3

Source : Hydro-Québec.

12 Comme l'illustre le tableau 2, en 2018, les revenus d'Hydro-Québec provenant de la clientèle résidentielle ont représenté 46,1 % de ses revenus tirés de la vente d'électricité au Québec. Hydro-Québec Distribution est responsable du service à la clientèle pour près de 4 millions d'abonnements résidentiels, ce qui représente 92,5 % des abonnements totaux d'Hydro-Québec. Le tableau 3 présente l'évolution du nombre d'abonnements d'Hydro-Québec Distribution depuis 2009.

**Tableau 2 Revenus d'Hydro-Québec Distribution par clientèles
(en millions de dollars)**

	2009	2015	2018	Variation (%)
Clientèle résidentielle	4 484	5 222	5 591	24,7
Clientèle commerciale, institutionnelle et petits industriels	3 355	3 774	4 016	19,7
Grands clients industriels	2 436	2 350	2 196	-9,9
Autres	266	316	331	24,4
Total	10 541	11 662	12 134	15,1
Proportion de la clientèle résidentielle (%)	42,5	44,8	46,1	8,5

Source : Hydro-Québec.

Tableau 3 Nombre d'abonnements d'Hydro-Québec Distribution par clientèles¹

	2009	2015	2018	Variation (%)
Clientèle résidentielle	3 635 794	3 890 956	3 994 491	9,9
Clientèle commerciale, institutionnelle et petits industriels	308 521	319 294	317 608	2,9
Grands clients industriels	194	181	185	-4,6
Autres	3 646	4 290	4 630	27,0
Total	3 948 155	4 214 721	4 316 914	9,3
Proportion de la clientèle résidentielle (%)	92,1	92,3	92,5	0,4

1. L'abonnement désigne un contrat pour le service d'électricité fourni dans un lieu de consommation. Un client peut être responsable d'un ou de plusieurs abonnements. La clientèle résidentielle d'Hydro-Québec comptait plus de 3,3 millions de clients pour près de 4 millions d'abonnements en 2018.

Source : Hydro-Québec.

Encadrement législatif

13 Les activités d'Hydro-Québec Distribution sont régies par un cadre législatif soumis notamment aux lois suivantes.

Loi sur la Régie de l'énergie

- Cette loi accorde un droit exclusif de distribution d'électricité à Hydro-Québec Distribution sur le territoire qu'elle dessert.
- Elle accorde à la Régie de l'énergie le pouvoir de fixer ou de modifier les tarifs d'Hydro-Québec Distribution et les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par celle-ci.
- Elle accorde à la Régie de l'énergie le pouvoir d'autoriser la procédure d'examen des plaintes d'Hydro-Québec et d'examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou sur une condition de distribution d'électricité s'il est en désaccord avec la décision d'Hydro-Québec.
- Elle interdit, sous certaines conditions, l'interruption de service des clients résidentiels entre le 1^{er} décembre et le 31 mars.
- Elle oblige Hydro-Québec Distribution à fournir de l'électricité à toute personne qui en fait la demande sur le territoire où elle exerce son droit exclusif.

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

- Cette loi précise qu'un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés, utilisés, communiqués, conservés ou détruits.
- Elle énonce que nul ne peut recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme.
- Elle spécifie qu'un renseignement personnel ne peut être utilisé au sein d'un organisme public qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli.
- Elle détermine que lorsque les fins pour lesquelles un renseignement personnel a été recueilli ou utilisé sont accomplies, l'organisme public doit le détruire.
- Elle autorise un organisme à collecter un type de renseignement et les usages qui peuvent en être faits.

Loi sur les archives

- Cette loi spécifie que les organismes doivent établir un calendrier de conservation qui détermine les périodes d'utilisation, et indique quels documents sont conservés de manière permanente et lesquels sont éliminés.
-

Conditions de service

14 Les conditions de service d'Hydro-Québec sont approuvées par la Régie de l'énergie. Elles comprennent les modalités de facturation et de paiement, les modes d'alimentation et de raccordement au réseau ainsi que les droits et responsabilités du client et d'Hydro-Québec. Par exemple, elles déterminent les frais liés au service de l'électricité, notamment les frais d'abonnement, les **frais d'administration** sur les sommes impayées et les frais pour provision insuffisante, et elles énoncent l'obligation du client de payer sa facture d'électricité. Ces conditions s'apparentent à un contrat entre la société d'État et son client.

Hydro-Québec applique des frais d'administration de 14,4 % par année au montant échu d'une facture impayée.

Soutien aux ménages à faible revenu

15 Au sein de la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec, certains clients font face à des difficultés de paiement, parmi lesquels se trouvent des ménages à faible revenu. En avril 2018, la société d'État a mis en place un centre d'accompagnement pour cette clientèle, composé de représentants de son service à la clientèle. Sa mission est notamment de diriger les clients à faible revenu présentant une forte consommation d'électricité vers Transition énergétique Québec afin qu'ils puissent par exemple bénéficier gratuitement de conseils en économie d'énergie, notamment en matière d'éclairage.

16 De plus, ce centre voit à l'admissibilité de ces ménages à un soutien financier. En effet, Hydro-Québec a développé des mesures de soutien financier destinées aux ménages à faible revenu endettés auprès de la société d'État. Ces mesures prennent la forme d'ententes de paiement pouvant comprendre l'annulation des frais administratifs facturés, la radiation de la dette et des rabais sur la consommation d'électricité. Parmi les catégories d'ententes de paiement présentées ci-dessous, deux comprennent un soutien financier, soit les ententes sans frais d'administration et les ententes personnalisées. L'annexe 2 présente plus en détail les critères d'admissibilité et les modalités des principales ententes de paiement qui sont offertes aux ménages à faible revenu depuis le 1^{er} avril 2018.

Le seuil de faible revenu est calculé selon une méthode permettant de mesurer la pauvreté. Cette mesure est fondée sur les habitudes moyennes de consommation et la part du revenu qui y est consacrée par une famille moyenne. Elle a été établie en 1992 par Statistique Canada et a été indexée depuis.

Ententes standards	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clientèle : ensemble de la clientèle résidentielle ▪ Durée maximale : variable selon le montant dû ▪ Les versements comprennent le remboursement de la dette, le paiement de la consommation courante d'électricité et les frais d'administration applicables sur le solde de la dette, sauf exception.
Ententes sans frais d'administration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clientèle : ménages dont le revenu n'excède pas 20 % des seuils de faible revenu ▪ Durée maximale : variable selon le montant dû et la capacité de payer du client ▪ Les versements comprennent le remboursement de la dette et le paiement de la consommation courante d'électricité. ▪ Les frais d'administration applicables sur le solde de la dette sont suspendus pour la durée de l'entente.
Ententes personnalisées	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clientèle : ménages dont le revenu est égal ou inférieur au seuil de faible revenu ▪ Durée maximale : variable selon le montant dû et la capacité de payer du client ▪ Les versements comprennent le paiement de la consommation courante d'électricité (à laquelle s'applique un rabais dans certains cas), et ils peuvent inclure une portion de la dette. ▪ Les frais d'administration applicables sur le solde de la dette sont suspendus pour la durée de l'entente. ▪ Une partie ou la totalité de la dette peut être radiée si l'entente est respectée. ▪ Il y a trois principaux types d'ententes personnalisées, dont l'admissibilité varie en fonction du niveau de revenu.

Service à la clientèle

17 Historiquement, l'essentiel des contacts avec le service à la clientèle se faisait par téléphone et était traité par le centre d'appels. Les clients résidentiels peuvent maintenant utiliser différents moyens pour joindre Hydro-Québec. D'ailleurs, le service à la clientèle sert d'interface de communication entre la clientèle et les services offerts par la société d'État. Hydro-Québec offre de nombreux services en ligne, dont Portrait de ma consommation et Info-pannes, qui ont été utilisés respectivement 8,5 millions et 6,6 millions de fois par la clientèle en 2018. Il est également possible d'utiliser les réseaux sociaux Facebook et Twitter (depuis 2016) et le clavardage (depuis 2018) pour joindre le service à la clientèle. Une partie grandissante des contacts avec les clients se fait en ligne. À titre d'exemple, en 2018, environ 2 millions de clients étaient inscrits à l'**Espace client** sur le site Web d'Hydro-Québec, soit 58,8 % de la clientèle. Le tableau 4 présente l'évolution de l'utilisation des principaux services en ligne d'Hydro-Québec depuis 2016.

L'Espace client permet d'accéder à plus de 20 services en ligne, notamment à l'historique de ses factures et de ses paiements et à sa consommation horaire d'électricité.

Tableau 4 Utilisation des principaux services en ligne d'Hydro-Québec¹

	2016	2017	2018	Variation (%)
Espace client				
Nombre de clients	1 591 583	1 799 722	2 029 579	27,5
Taux d'inscription (%)	47,1	52,7	58,8	24,8
Nombre de contacts				
Services transactionnels	512 261	853 605	1 077 550	110,4
Services informationnels				
Info-pannes	3 464 249	4 632 096	6 607 355	90,7
Portrait de ma consommation	1 935 662	6 360 516	8 497 267	339,0

1. Les années 2014 et 2015 ne figurent pas dans le tableau, car certaines données concernant ces deux années n'étaient pas disponibles ou n'avaient pas été calculées de la même façon.

Source : Hydro-Québec.

18 Lorsqu'ils ne peuvent résoudre leurs problèmes par l'utilisation des services en ligne d'Hydro-Québec, les clients peuvent toujours contacter des représentants du service à la clientèle par téléphone. Ainsi, le centre d'appels d'Hydro-Québec a reçu plus de 2,9 millions d'appels provenant de sa clientèle résidentielle en 2018 (3,4 millions d'appels en 2014), ce qui représente en moyenne environ 8 000 appels par jour. Le tableau 5 présente l'évolution du nombre d'appels des clients résidentiels destinés au service à la clientèle ayant transité par le **système de réponse vocale interactive** de 2014 à 2018. On peut constater que la facturation et le recouvrement demeurent les principaux choix de ces clients. Les appels liés au recouvrement concernent particulièrement les interruptions de service, les avis d'interruption de service et les avis de retard de paiement.

Le système de réponse vocale interactive est un système téléphonique de segmentation et de répartition des appels par file d'attente. Il permet aux clients de sélectionner la catégorie associée à leurs appels et d'effectuer certaines transactions.

Tableau 5 Appels provenant de la clientèle résidentielle par catégories

	2014		2018		Variation	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Facturation	1 127 440	32,8	942 075	32,1	-185 365	-16,4
Recouvrement	1 100 377	32,0	804 439	27,4	-295 938	-26,9
Emménagement/ déménagement	521 216	15,2	484 941	16,5	-36 275	-7,0
Pannes	197 685	5,8	392 663	13,4	194 978	98,6
Interventions sur le terrain	143 101	4,2	133 031	4,5	-10 070	-7,0
Autres	343 126	10,0	180 124	6,1	-163 002	-47,5
Total	3 432 945		2 937 273		-495 672	-14,4

Source : Hydro-Québec.

19 Lorsque les clients ont un motif d'insatisfaction concernant un tarif, une condition de service ou l'interruption du service d'électricité, ils peuvent suivre les procédures d'examen des plaintes d'Hydro-Québec, qui sont approuvées par la Régie de l'énergie. S'ils sont en désaccord avec la décision rendue par la société d'État dans ce cadre, ils peuvent demander à la Régie de l'énergie d'examiner leur plainte. Hydro-Québec a traité 2 740 plaintes en 2018 contre 2 914 en 2017. De ce nombre, celles transmises à la Régie de l'énergie se chiffraient respectivement à 97 et à 85.

20 Le service à la clientèle d'Hydro-Québec est administré par la direction principale Expérience client, vente et fidélisation. Cette direction comptait 1 225 employés équivalents temps complet au 31 décembre 2018, dont 787 étaient des représentants au service à la clientèle. En 2014, il y avait 1 299 employés équivalents temps complet dans cette direction, dont 892 étaient des représentants au service à la clientèle. La direction a connu une diminution de ses effectifs de 5,7 %, alors que le nombre de ses représentants au service à la clientèle a connu une diminution de 11,8 %. Ces employés sont dispersés dans 14 centres à travers le Québec.

La dépense de mauvaises créances correspond à l'estimation des sommes dues par la clientèle d'Hydro-Québec qui ne sont pas récupérées par la société d'État.

21 Les charges d'exploitation du service à la clientèle d'Hydro-Québec se sont élevées à 406,7 millions de dollars en 2018. Parmi les principaux postes de dépenses, on trouve la masse salariale et les mauvaises créances. En 2018, la **dépense de mauvaises créances** s'est élevée à 78,2 millions de dollars. Le tableau 6 présente l'évolution des charges d'exploitation depuis 2009.

Tableau 6 Charges d'exploitation du service à la clientèle depuis 10 ans (en millions de dollars)

	2009	2015	2018	Variation (%)
Masse salariale	156,5	157,8	163,3	4,3
Mauvaises créances	71,4	90,9	78,2	9,5
Autres ¹	157,9	188,7	165,2	4,6
Total	385,8	437,4	406,7	5,4

1. La catégorie Autres comprend notamment les charges de services partagés associées aux activités corporatives d'Hydro-Québec.

Source : Hydro-Québec.

22 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Mentionnons que, pour les fins de ce rapport, nous ne ferons pas de distinction entre la division Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec, sauf dans quelques cas où il nous a fallu tenir compte de la nuance.

2 Résultats de l'audit

23 En 2018, Hydro-Québec fournissait de l'électricité à plus de 3,3 millions de clients résidentiels sur le territoire québécois. Ces clients ont accès au service à la clientèle d'Hydro-Québec par téléphone, par courriel, par clavardage et par certains réseaux sociaux. Ils peuvent aussi effectuer des transactions en ligne à partir du site Web d'Hydro-Québec via leur Espace client. En 2018, la société d'État a reçu près de 2,9 millions d'appels de cette clientèle, dont la majorité concernait la facturation et le recouvrement.

24 Les mesures prises par Hydro-Québec pour atténuer le poids de la facture d'électricité des ménages à faible revenu, en réponse à des préoccupations gouvernementales, ne sont pas efficaces à certains égards. De plus, l'application de ces mesures manque d'uniformité, ce qui crée de l'iniquité.

25 Par ailleurs, aux sections de ce rapport qui portent sur le service à la clientèle d'Hydro-Québec, nous avons constaté que, bien qu'il se soit amélioré depuis 2016, la société d'État doit poursuivre ses efforts, notamment quant à l'efficacité de son centre d'appels et au respect de la réglementation sur les délais de conservation des renseignements personnels.

26 Nos travaux se sont articulés autour de cinq axes, soit le soutien aux ménages à faible revenu, la collaboration avec Transition énergétique Québec, la protection des renseignements personnels, l'efficacité du service à la clientèle et les avis d'interruption de service.

2.1 Soutien aux ménages à faible revenu

27 Dans un protocole d'entente intervenu avec des associations de consommateurs et déposé à la Régie de l'énergie en 2002, Hydro-Québec énonce ses engagements en matière de maintien et d'amélioration de ses façons de faire en recouvrement, notamment à l'endroit de sa clientèle à faible revenu. Ainsi, Hydro-Québec :

- s'engage à servir sa clientèle résidentielle en recouvrement en tenant compte des besoins particuliers de celle-ci, dans le cadre d'une saine gestion financière et dans un souci d'équité envers l'ensemble de la clientèle ;
- accepte d'étaler les sommes en souffrance en vertu d'ententes de paiement négociées avec le client qui éprouve des difficultés à régler sa facture à échéance ;
- réitère sa volonté de poursuivre sa collaboration avec les intervenants du milieu dans la recherche de solutions durables pour la clientèle à faible revenu.

28 Au moment de conclure une entente de paiement avec les clients qui ont du retard dans le règlement de leur facture, Hydro-Québec utilise les seuils de faible revenu avant impôt et déductions de Statistique Canada pour déterminer si un ménage est à faible revenu. Elle obtient l'information sur le revenu des ménages par téléphone. Pour être admissibles à un soutien financier, les clients doivent divulguer l'ensemble des revenus des membres adultes de leur ménage, dont les revenus non imposables comme les allocations familiales, à l'exception des revenus des enfants de 21 ans ou moins qui habitent encore avec leurs parents, et ils doivent indiquer le nombre de personnes qui partagent leur résidence. Les dépenses du ménage ne sont pas prises en compte. À la suite de cet entretien téléphonique, les clients sont recensés comme faisant partie de ménages à faible revenu pour une période de quatre ans, s'ils satisfont aux critères d'admissibilité d'Hydro-Québec.

29 Au 31 décembre 2018, Hydro-Québec avait ainsi pu identifier plus de 165 000 ménages à faible revenu parmi sa clientèle résidentielle, ce qui constituait 5 % de celle-ci. Selon les données de Statistique Canada, près d'un ménage sur huit était en situation de pauvreté au Québec en 2017, soit presque 500 000 ménages. Parmi les ménages à faible revenu, 62 % sont locataires. Au Québec, en 2016, 34 % des locataires consacraient plus de 30 % de leurs revenus à se loger, et ce pourcentage était encore bien plus élevé pour les ménages à faible revenu. Quand le coût du logement incluant l'électricité considérée comme un bien essentiel pèse trop lourd dans le budget d'un ménage, ce sont notamment les dépenses en alimentation et en transport qui sont compressées. Voici les seuils de faible revenu avant impôt et déductions de Statistique Canada en vigueur en 2018-2019.

Ménage	Seuil de faible revenu
1 personne	25 338
2 personnes	31 544
3 personnes	38 780
4 personnes	47 084
5 personnes	53 402
6 personnes	60 228
7 personnes et plus	67 055 et plus

Source : Statistique Canada.

30 Depuis au moins 1996, le gouvernement du Québec intervient pour mieux soutenir les ménages à faible revenu, notamment par l'entremise de sa politique énergétique et, depuis 2006, par des décrets de préoccupations économiques, sociales et environnementales adressés à la Régie de l'énergie. Par exemple, en septembre 2014, il émettait un décret qui indiquait que la Régie de l'énergie devait tenir compte, lors de la fixation des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016, de « la capacité de payer des ménages à faible revenu qui éprouvent des difficultés à supporter les hausses de coût de l'énergie ». Depuis ce décret, Hydro-Québec effectue un suivi annuel auprès de la Régie de l'énergie concernant les mesures qu'elle a prises pour répondre aux préoccupations gouvernementales.

31 En juin 2016, le ministre responsable d'Hydro-Québec a demandé à la Régie de l'énergie un avis sur des mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires. Cet avis devait notamment prendre en compte le fait que, depuis quelques années, des indicateurs concernant les activités de distribution d'Hydro-Québec montraient une détérioration notable de la situation des créances à recevoir des ménages québécois ainsi que du nombre d'ententes de paiement conclues avec les clients à faible revenu. Pour répondre à ces préoccupations, Hydro-Québec a présenté ses mesures afin d'atténuer le poids de la facture d'électricité dans le budget des ménages à faible revenu dans un rapport déposé à la Régie de l'énergie en décembre 2016. Ses efforts s'articulent autour de trois volets : la stratégie tarifaire, le soutien financier offert aux ménages à faible revenu endettés et les interventions en efficacité énergétique. L'annexe 3 présente la chronologie d'interventions à cet égard.

32 L'utilisation d'une société d'État à vocation commerciale pour appliquer des mesures de soutien financier à l'égard des ménages à faible revenu, en réponse à des préoccupations gouvernementales, comporte des limites.

33 Nos travaux sur le soutien financier offert par Hydro-Québec aux ménages à faible revenu, par sa stratégie tarifaire ou son soutien aux ménages endettés auprès de la société d'État, sont abordés dans cette section. Le volet de l'efficacité énergétique est abordé dans la section 2.2 sous l'angle de la collaboration d'Hydro-Québec avec Transition énergétique Québec.

Stratégie tarifaire

34 Avec la stratégie tarifaire qu'elle applique à ses tarifs résidentiels, dont le **tarif D**, Hydro-Québec veut donner un signal de prix qui favorise une utilisation efficace de l'électricité tout en contribuant à alléger la facture des plus petits consommateurs, qui incluent la majorité des ménages à faible revenu. Ainsi, du 1^{er} avril 2016 au 1^{er} avril 2019, Hydro-Québec a augmenté le nombre de kilowatts-heures assujettis à la première tranche de consommation quotidienne à plus faible coût de façon progressive, tout en augmentant plus rapidement le prix de la deuxième tranche de consommation. Entre le 1^{er} avril 2016 et le 1^{er} avril 2019, la hausse tarifaire moyenne estimée, autorisée par la Régie de l'énergie, a été de 1,9 % pour l'ensemble des clients résidentiels. Durant cette période, le prix de la première tranche de consommation a connu une hausse de 6,5 %, alors que celui de la deuxième tranche de consommation a augmenté de 8,1 %. L'annexe 4 présente la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec et l'évolution du tarif D du 1^{er} avril 2016 au 1^{er} avril 2019.

Le tarif D est le tarif résidentiel le plus courant. Il s'applique à un usage domestique, c'est-à-dire à l'utilisation de l'électricité dans une habitation. Il s'applique aussi aux exploitations agricoles.

35 De 2016 à 2019, une partie des ménages à faible revenu, dont la consommation d'électricité était élevée et qui éprouvaient de la difficulté à supporter les hausses du coût de l'électricité, n'a pas bénéficié de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec. Ainsi, leur facture d'électricité a connu une hausse plus élevée que la hausse moyenne estimée autorisée par la Régie de l'énergie.

36 La stratégie tarifaire d'Hydro-Québec a permis d'atténuer la hausse des tarifs pour la majorité des ménages à faible revenu. Par exemple, en 2018, la consommation moyenne de près de 60 % des ménages à faible revenu était inférieure à 20 000 kilowatts-heures, et ces clients ont été avantagés par la stratégie tarifaire, comme illustré ci-dessous. Un ménage locataire d'un 5 ½ chauffé à l'électricité, dont la consommation d'électricité annuelle était de 11 590 kilowatts-heures, n'a vu sa facture augmenter que de 0,1 % entre 2016 et 2019, alors que la hausse tarifaire moyenne des clients résidentiels était estimée à 1,9 % pendant cette période.

37 Par contre, la stratégie tarifaire fait en sorte qu'un client qui consommait 24 101 kilowatts-heures par année ou plus a connu une hausse plus élevée que la hausse moyenne estimée autorisée par la Régie de l'énergie. De 2016 à 2019, il a vu sa facture augmenter d'au moins 2,4 %, soit une hausse supérieure de 0,5 % ou plus à la hausse tarifaire moyenne estimée de 1,9 %, et ce, qu'il ait été un ménage à faible revenu ou non.

	Consommation annuelle moyenne ¹	Facture mensuelle moyenne		Hausse 2016-2019	Hausse moyenne estimée 2016-2019	Écart
		2016-2017	2019-2020			
Clients ayant bénéficié de la stratégie tarifaire						
5 ½ pièces standard	11 590 kWh	73,00 \$	73,09 \$	0,1 %	1,9 %	-1,8 %
Résidence de 111 m ² (1 195 pi ²)	20 494 kWh	134,61 \$	136,82 \$	1,6 %	1,9 %	-0,3 %
Clients n'ayant pas bénéficié de la stratégie tarifaire						
Client moyen au tarif D, maison ou appartement	24 101 kWh	161,76 \$	165,57 \$	2,4 %	1,9 %	0,5 %
Résidence de 158 m ² (1 701 pi ²)	26 484 kWh	176,93 \$	181,29 \$	2,5 %	1,9 %	0,6 %
Résidence de 207 m ² (2 228 pi ²)	32 054 kWh	217,12 \$	223,47 \$	2,9 %	1,9 %	1,0 %
Résidence de 390 m ² (4 198 pi ²)	48 062 kWh	332,91 \$	347,90 \$	4,5 %	1,9 %	2,6 %

1. Il s'agit d'une consommation annuelle moyenne estimée par Hydro-Québec pour une résidence chauffée à l'électricité. Des ménages à faible revenu peuvent habiter dans chacun de ces types de résidence.

Source : Hydro-Québec.

kWh Kilowatts-heures

38 Considérant la diversité des profils de consommation et les différentes tailles des ménages à faible revenu, il n'y a pas d'adéquation directe entre la consommation d'électricité et la capacité de payer des clients. Ainsi, 25 % des ménages à faible revenu identifiés par Hydro-Québec en 2018, soit environ 41 000 ménages, consommaient plus de 24 600 kilowatts-heures par année, dont près de 15 % dépassaient 30 000 kilowatts-heures, soit environ 25 000 ménages. Ces ménages n'ont pas bénéficié de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec. Ainsi, leur facture d'électricité a connu une hausse plus élevée que la hausse moyenne estimée autorisée par la Régie de l'énergie.

Soutien aux ménages à faible revenu endettés

39 Pour atténuer l'impact de la facture d'électricité dans le budget des ménages à faible revenu, Hydro-Québec offre un soutien financier par l'entremise de sa stratégie de recouvrement. Il s'agit d'ententes de paiement uniquement pour les ménages à faible revenu endettés auprès d'Hydro-Québec. Son objectif est de réduire les mauvaises créances tout en offrant un soutien financier aux ménages à faible revenu endettés envers la société d'État qui en font la demande. Ce soutien financier devrait permettre, à terme, de faciliter le paiement régulier de la facture mensuelle d'électricité.

40 Bien que les tarifs résidentiels d'Hydro-Québec demeurent les plus bas en Amérique du Nord, le nombre d'ententes de paiement conclues par Hydro-Québec avec sa clientèle résidentielle est passé de plus de 288 000, en 2014, à près de 374 000, en 2018, soit une hausse de 30 %. De ce nombre, Hydro-Québec a conclu près de 100 000 ententes offrant un soutien financier avec les ménages à faible revenu en 2014 et plus de 93 000 en 2018, soit une diminution de 7 %. De 2014 à 2018, on constate une relative stabilité du montant des **créances à recevoir échues** attribuables à l'ensemble de la clientèle résidentielle active. Ce montant est passé de 360,8 à 362,1 millions de dollars. Par contre, le montant des créances à recevoir échues attribuables aux créances associées aux ménages à faible revenu identifiés par Hydro-Québec est passé, lui, de 130,0 à 152,0 millions, soit une hausse de 17 %.

Les créances à recevoir échues correspondent au montant facturé à recevoir de la clientèle, passé le délai de paiement. À partir de la 22^e journée, la facture est en retard et des frais d'administration s'appliquent.

41 Le tableau 7 présente l'importance des créances à recevoir échues de la clientèle à faible revenu par rapport à l'ensemble des créances résidentielles au 31 décembre 2018. À cette date, 5 % de la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec avait été identifiée comme des ménages à faible revenu, soit plus de 165 000 ménages. Ces ménages étaient responsables de 42 % des créances à recevoir échues. De plus, 62 % de la dépense de mauvaises créances résidentielles leur était attribuable, pour un montant de 48,2 millions de dollars.

Tableau 7 Créances à recevoir échues de la clientèle résidentielle

	Créances à recevoir échues au 31 décembre 2018		Proportion de la clientèle
	M\$	%	%
Ménages à faible revenu ¹	152,0	42	5
Autres clients résidentiels	210,1	58	95
Total	362,1	100	100

1. Il s'agit des ménages à faible revenu qui sont identifiés par Hydro-Québec.

Source : Hydro-Québec.

42 En plus de sa stratégie tarifaire qui s'applique à l'ensemble de sa clientèle, Hydro-Québec a choisi d'offrir un soutien à travers sa stratégie de recouvrement destinée aux ménages à faible revenu endettés envers la société d'État. Ce soutien est en partie inefficace et son application manque d'uniformité, ce qui crée de l'iniquité.

43 Comme il a été mentionné précédemment, les ententes de paiement qui offrent un soutien financier aux ménages à faible revenu peuvent inclure la suspension des frais d'administration, la radiation de la dette et un rabais à la consommation d'électricité pour la durée de l'entente. Le tableau 8 présente l'évolution des montants consacrés à ce soutien de 2014 à 2018.

Tableau 8 Soutien financier offert aux ménages à faible revenu par le biais d'une entente de paiement (en millions de dollars)

	2014	2015	2016	2017	2018
Rabais à la consommation d'électricité	9,2	10,7	12,3	12,4	13,1
Radiation de la dette	11,5	19,2	24,0	21,5	17,8
Suspension des frais d'administration ¹	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	20,7	29,9	36,3	33,9	30,9

1. Hydro-Québec n'évalue pas le coût de la suspension des frais d'administration.

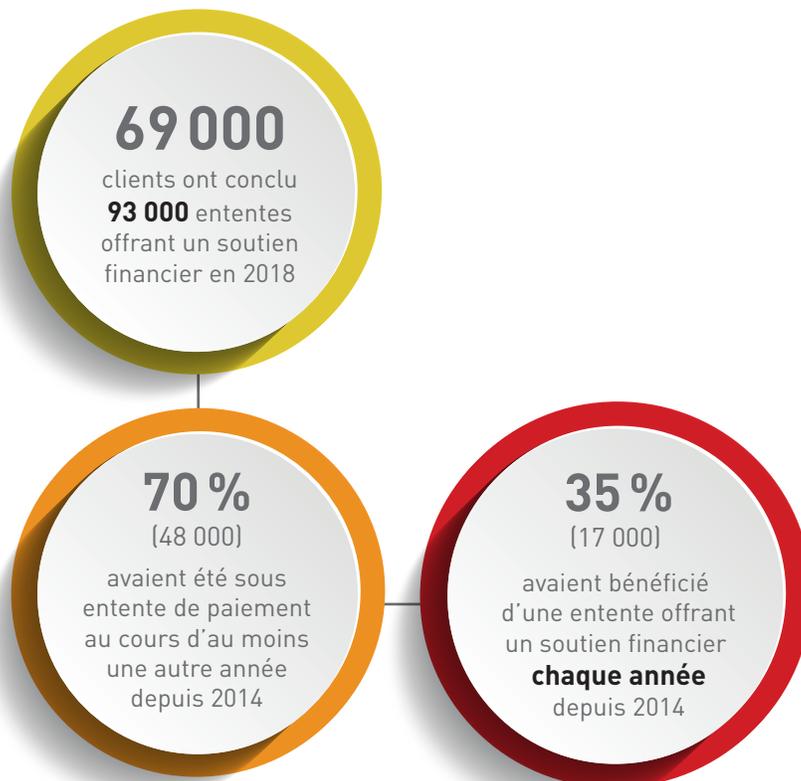
Source : Hydro-Québec.

44 En 2018, une personne seule dont le revenu annuel était de 12 780 dollars se situait à près de 50 % du seuil de faible revenu applicable, soit 25 338 dollars. Si cette personne était endettée auprès d'Hydro-Québec, elle était admissible à une entente personnalisée de deux ans comprenant la suspension des frais d'administration, l'effacement de 100 % de sa dette à la fin des deux ans de l'entente et un rabais à la consommation de 50 % si elle respectait les termes de l'entente et effectuait ses paiements. Grâce à cette entente personnalisée, sa facture s'élevait à 73 dollars par mois plutôt qu'à 146 dollars. Par contre, une personne consommant la même quantité d'électricité et ayant le même revenu, mais qui n'était pas en situation de retard de paiement ne bénéficiait pas de ce rabais à la consommation, et payait donc une facture d'électricité de 146 dollars par mois.

45 L'approche d'Hydro-Québec de soutenir les ménages à faible revenu par le biais d'une stratégie de recouvrement est inefficace en partie, étant donné notamment les taux élevés de non-respect des ententes de paiement. Le soutien de la société d'État se fait par l'entremise d'ententes de paiement que les clients s'engagent à respecter. Selon les données fournies par Hydro-Québec, 68 % des ententes sans frais d'administration n'ont pas été respectées de 2013 à 2017 et c'était aussi le cas pour 40 % des ententes personnalisées incluant un rabais à la consommation. L'annexe 5 présente l'évolution des taux de non-respect des principales ententes de paiement offertes aux ménages à faible revenu de 2013 à 2017.

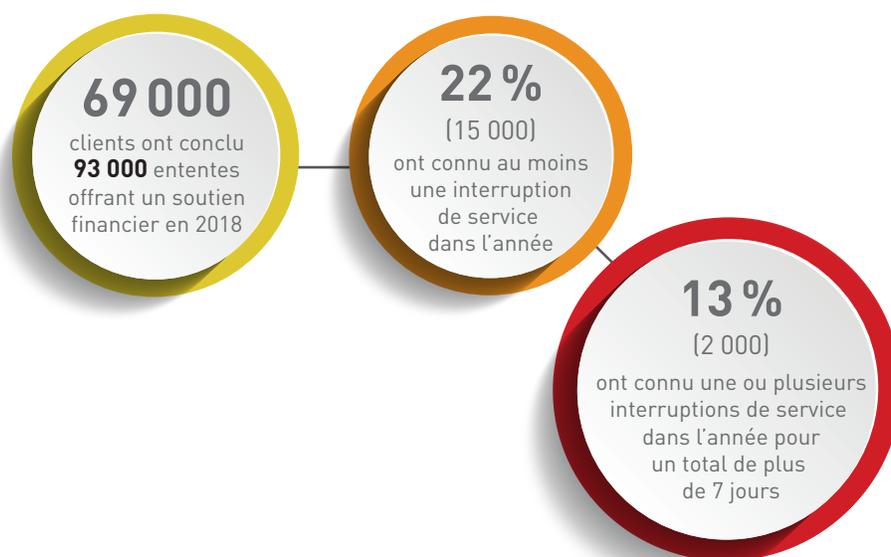
46 Certains clients à faible revenu demeurent sous entente de paiement de façon récurrente et peuvent avoir conclu plusieurs ententes au cours d'une même année, alors que d'autres connaissent plusieurs périodes d'interruption de service et affichent un solde impayé sans demander d'entente de paiement standard ou avec un soutien financier. Selon les données d'Hydro-Québec, plus de 93 000 ententes offrant un soutien financier ont été conclues avec près de 69 000 clients considérés comme des ménages à faible revenu en 2018. Parmi eux, près de 48 000 clients, soit environ 70 % d'entre eux, étaient sous entente de paiement à au moins une autre année de 2014 à 2017. Plus de 17 000 de ces clients, soit 35 % d'entre eux, avaient été sous entente avec Hydro-Québec chaque année depuis 2014 (figure 1).

Figure 1 Récurrence du soutien financier aux ménages à faible revenu



47 Il est à noter que, parmi ces 69 000 clients, environ 22 % ont été privés d'électricité en 2018, dont environ 13 % pour un total de plus de 7 jours dans l'année (figure 2). Selon Hydro-Québec, ces clients ont attendu d'être en situation d'interruption pour communiquer avec la société d'État et conclure une entente de paiement. Par ailleurs, au 28 décembre 2018, plus de 53 000 ménages à faible revenu ayant une dette envers Hydro-Québec, pour un montant total de 63,2 millions de dollars, n'avaient pas d'entente de paiement, alors que 57 % de cette somme était due depuis plus de 300 jours.

Figure 2 Clients ayant conclu une entente de paiement offrant un soutien financier qui ont connu des interruptions de service en 2018



Transparence et équité

48 Hydro-Québec dit souhaiter maximiser l'accès aux ententes personnalisées offrant un soutien financier et diminuer les ententes sans frais d'administration, qu'elle considère comme moins performantes. La société d'État procède par gradation pour offrir une entente de paiement à un ménage qu'elle a identifié à faible revenu. Selon ses procédures, Hydro-Québec offre d'abord une entente sans frais d'administration. Si le client mentionne que l'entente qui lui est proposée dépasse sa capacité de paiement ou n'arrive pas à respecter une entente, la société d'État peut aller jusqu'à lui offrir une entente personnalisée offrant un soutien financier qui tient compte de son revenu.

49 Pourtant, sur son site Web, la société d'État invite les ménages à faible revenu en difficulté de paiement à communiquer avec elle afin de conclure «dès maintenant» une entente de paiement adaptée à leur situation financière. De plus, Hydro-Québec a indiqué à la Régie de l'énergie, en juillet 2018, qu'elle souhaitait maximiser le nombre de ménages à faible revenu ayant conclu une entente de paiement personnalisée, alors que son approche par gradation aux différentes ententes offrant un soutien financier n'est pas orientée en ce sens.

50 À titre comparatif, l'agent de recouvrement de Revenu Québec qui négocie une entente de paiement avec un client considère l'ensemble des revenus de son ménage, mais également l'ensemble de ses dépenses, pour s'assurer que l'entente tient compte de la capacité de payer du client et que celui-ci sera en mesure de la respecter.

51 Nous avons effectué des analyses à partir de données fiscales de clients fournies par Revenu Québec et de données provenant d'Hydro-Québec. Selon nos travaux, de 2014 à 2018, chaque année, environ 20 % (près de 30 000 clients sur 150 000) des clients ayant conclu des ententes standards n'offrant aucun soutien financier étaient des ménages à faible revenu au moment de conclure ces ententes et auraient pu bénéficier d'ententes offrant un soutien financier. Pour les clients ayant conclu des ententes sans frais d'administration de 2014 à 2018, ce sont environ 40 % (près de 15 000 clients sur 40 000) de ceux-ci qui auraient été admissibles à une entente personnalisée.

52 Puisque le soutien offert passe par une stratégie de recouvrement, Hydro-Québec n'informe pas sa clientèle des différentes ententes possibles ni de leurs critères détaillés d'admissibilité. Toutefois, certains clients peuvent être au fait des ententes possibles, que ce soit parce qu'ils sont informés par des associations de consommateurs ou par la documentation disponible sur le site de la Régie de l'énergie, ou encore parce qu'ils ont déjà conclu des ententes offrant un soutien financier avec Hydro-Québec. Ces clients peuvent ainsi obtenir l'entente la plus adaptée à leur situation financière à laquelle ils ont droit, contrairement à ceux qui acceptent la première entente proposée par le représentant au service à la clientèle, ce qui crée de l'iniquité entre les ménages à faible revenu.

53 Ensuite, Hydro-Québec réduit l'accès aux ententes personnalisées offrant un soutien financier pour les travailleurs autonomes à faible revenu. Ceux-ci n'ont pas droit à un rabais à la consommation, comme les autres clients considérés comme des ménages à faible revenu, et leur dette peut être radiée de seulement 49,9 % plutôt que de 100 % comme les autres. De plus, contrairement à Revenu Québec, Hydro-Québec considère le chiffre d'affaires brut du travailleur autonome pour établir son admissibilité à un soutien financier, sans prendre en compte ses dépenses, lesquelles déterminent son revenu net. Ainsi, Hydro-Québec applique un traitement différent pour les travailleurs autonomes à faible revenu, ce qui crée de l'iniquité entre les ménages à faible revenu.

La médiane est une mesure de tendance centrale qui représente la valeur qui est située au milieu d'une série de données, de sorte qu'elle sépare cette série en deux parties égales.

54 Selon nos analyses des données fiscales, pour les clients qui avaient principalement des revenus de travailleurs autonomes et avaient conclu une entente de paiement avec Hydro-Québec de 2014 à 2018, la **médiane** de l'écart entre leur chiffre d'affaires brut et leur revenu net était d'environ 12 000 dollars. Cet écart a un effet sur l'admissibilité d'un client à une entente offrant un soutien financier. À titre d'exemple, un client vivant seul, n'ayant que des revenus de travailleur autonome et dont le chiffre d'affaires brut est de 37 000 dollars n'est pas admissible à une telle entente, mais il le serait si Hydro-Québec considérait plutôt son revenu net de 25 000 dollars.

55 D'après nos calculs basés sur ces données, ce sont 8 % (42 000) des clients ayant conclu au moins une entente de paiement de 2014 à 2018 qui avaient principalement des revenus de travailleurs autonomes au moment de conclure cette entente. Ces clients ont conclu plus de 98 000 ententes de paiement. Pour ceux qui avaient conclu des ententes standards, le revenu brut du ménage était inférieur ou égal au seuil de faible revenu dans 19 % des cas, alors que si Hydro-Québec avait considéré leur revenu net, le revenu de leur ménage aurait été inférieur au seuil dans 38 % des cas, ce qui aurait rendu ces clients admissibles à une entente offrant un soutien financier.

Contrôle de l'admissibilité aux ententes de paiement

56 Hydro-Québec a mis en place des mesures de contrôle pour valider l'admissibilité de ses clients à ses ententes de paiement offrant un soutien financier pour les ménages à faible revenu. Ces mesures devraient toutefois être renforcées. De plus, contrairement à un organisme comme Revenu Québec, Hydro-Québec n'a pas accès à certaines informations pouvant l'aider à juger de l'admissibilité d'un ménage. Les principales lacunes des mesures de contrôle d'Hydro-Québec sont expliquées ci-après.

Lacune	Description
Aucune prise en compte des actifs	Hydro-Québec ne valide pas la présence d'actifs, comme des placements, ni le solde du compte bancaire du client avant de proposer une entente de paiement offrant un soutien financier, contrairement à la validation que Revenu Québec effectue dans le cadre du programme Allocation-logement ou du recouvrement fiscal.
Aucun contrôle de l'admissibilité aux ententes sans frais d'administration	Hydro-Québec n'effectue aucune validation des preuves de revenu et s'en tient à la parole du client pour lui offrir ce type d'entente comprenant un soutien financier.
Aucun contrôle annuel des revenus	Les clients sous entente personnalisée offrant un soutien financier bénéficient d'un délai de deux ans avant de devoir fournir de nouvelles preuves de revenu, alors que leur situation financière peut avoir changé entre-temps. Ce délai peut atteindre 4 ans dans certains cas.
Preuves de revenu inadmissibles, incomplètes ou manquantes	Afin de valider l'admissibilité aux ententes personnalisées, Hydro-Québec effectue un échantillonnage lui permettant d'analyser près de 10 % des preuves de revenu fournies. En 2017, pour 30 % des ententes personnalisées examinées par Hydro-Québec, dans le cadre de son contrôle, les preuves de revenu exigées étaient inadmissibles, incomplètes ou manquaient au dossier. Depuis septembre 2018, en plus de son contrôle par échantillonnage, Hydro-Québec utilise un nouveau mécanisme de contrôle automatisé qui devrait lui permettre de détecter les dossiers dans lesquels des preuves de revenu sont absentes. Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'efficacité de ce nouveau mécanisme.

57 Afin d'améliorer sa vérification des preuves de revenu, Hydro-Québec a effectué un projet pilote en collaboration avec Revenu Québec. Il s'agissait de tester un mode différent de contrôle des preuves de revenu. Selon Hydro-Québec, ce projet pilote, qui s'est étalé de novembre 2017 à décembre 2018, ne s'est pas avéré concluant notamment parce qu'en l'absence d'une modification législative lui permettant d'échanger des données avec Revenu Québec sans le consentement préalable des clients, ce mode de contrôle impliquerait des coûts supplémentaires associés à l'obtention et à la consignation du consentement.

58 Malgré les contrôles en place, il y a des ménages non admissibles aux ententes offrant un soutien pour les ménages à faible revenu qui en ont bénéficié notamment en raison du fait qu'Hydro-Québec ne dispose pas de certaines informations pouvant l'aider à juger de l'admissibilité d'un ménage.

59 Nous avons identifié plusieurs clients ayant bénéficié d'ententes de paiement offrant un soutien financier, alors que leurs données fiscales permettaient de voir que leur ménage ne respectait pas le seuil d'admissibilité à ces ententes, ou encore que leurs revenus étaient importants. De 2014 à 2018, pour environ 40 % des ententes sans frais d'administration conclues, le revenu imposable des ménages était supérieur au seuil d'admissibilité. Ces données ne tiennent pas compte des revenus d'allocations familiales. Si nous les avons considérés, comme Hydro-Québec le fait, la proportion de clients non admissibles à ces ententes, mais en ayant conclu une aurait augmenté.

60 Pour ce qui est des ententes personnalisées conclues entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2018, les revenus du ménage étaient supérieurs au seuil d'admissibilité dans environ 37 % des cas et pour 10 % de ceux-ci, le revenu du ménage était supérieur à 100 000 dollars. Ces ménages étaient donc inadmissibles au soutien financier d'Hydro-Québec peu importe le nombre d'enfants dans ces ménages.

Réflexion d'Hydro-Québec

61 Dans un rapport présenté à la Régie de l'énergie en 2016, Hydro-Québec mentionne deux autres façons d'aider la clientèle à faible revenu : des mesures fiscales, si le gouvernement le jugeait nécessaire, et la création d'un programme universel d'aide relative aux frais d'électricité destiné aux ménages à faible revenu, si la Régie de l'énergie voulait emprunter la même avenue que celle retenue en Ontario.

62 Le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité, créé par la Commission de l'énergie de l'Ontario, est géré notamment avec l'aide de l'Agence du revenu du Canada pour s'assurer de l'admissibilité des ménages à faible revenu. Dans le cadre de ce programme en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, l'aide financière est octroyée sous la forme d'un crédit mensuel directement appliqué à la facture d'électricité des ménages à faible revenu admissibles. Ce programme, qui était auparavant financé par tous les consommateurs d'électricité grâce à une charge sur leurs factures d'électricité, est maintenant financé à même les revenus du gouvernement de l'Ontario. Pour en bénéficier, les ménages doivent en faire la demande. Toutefois, les ménages bénéficiant de certains programmes sociaux et étant responsables d'un compte d'électricité sont automatiquement admissibles.

63 Hydro-Québec précise dans son rapport qu'elle continue sa réflexion, à la lumière de la nouvelle Politique énergétique 2030 du gouvernement du Québec, sur les actions en efficacité énergétique et les services offerts aux ménages à faible revenu qui ont de la difficulté à payer leur facture. Les mesures en place peuvent être améliorées si on considère les commentaires d'Hydro-Québec à leur sujet, soit :

- les tarifs demeurent une avenue peu ciblée pour soutenir les ménages à faible revenu ;
- il est difficile pour Hydro-Québec de cibler tous ses clients résidentiels admissibles à un soutien financier et de faire le suivi de leur situation, puisque ces derniers doivent révéler eux-mêmes leurs revenus lors d'une entrevue pour avoir accès à des ententes particulières qui leur sont destinées ;
- plusieurs ménages à faible revenu paient régulièrement leur facture d'électricité sans faire appel à ces mesures, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils n'éprouvent pas de difficultés financières ;
- la Régie de l'énergie, si elle le juge opportun, pourrait examiner la possibilité d'offrir aux ménages à faible revenu un programme universel d'aide relative aux frais d'électricité, comme il en existe un en Ontario.

64 En juin 2017, dans un avis au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable d'Hydro-Québec, la Régie de l'énergie proposait des pistes de solution pour aider les ménages à faible revenu. Elle y préconisait d'utiliser d'autres leviers que les tarifs d'électricité, dont la bonification du programme Allocation-logement administré par Revenu Québec. La Régie de l'énergie précisait également que l'identification des ménages à faible revenu demeure l'enjeu principal de l'élaboration d'un programme d'aide et que c'est la raison pour laquelle le rôle du gouvernement lui paraît central pour le développement de tout programme d'aide ciblé couvrant l'ensemble des ménages à faible revenu.

Recommandations

65 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.

- 1** Préciser, en collaboration avec les autorités gouvernementales, le rôle et les responsabilités d'Hydro-Québec en matière de soutien destiné aux ménages à faible revenu.
- 2** Revoir ses mesures de soutien aux ménages à faible revenu afin de les rendre plus efficaces, et veiller à ce que leur application soit uniforme et équitable.

2.2 Collaboration avec Transition énergétique Québec

Éconologis, qui existe depuis 1999, est un programme saisonnier en efficacité énergétique, offert d'octobre à mars, qui est destiné à l'ensemble des ménages à faible revenu québécois (propriétaires ou locataires). Les ménages peuvent s'y inscrire à partir de septembre. Ce programme comporte deux volets. Le premier volet permet de profiter gratuitement de :

- conseils pratiques permettant d'économiser, par exemple, en matière de chauffage ;
- travaux légers, comme le calfeutrage de fenêtres, l'installation de coupe-froid et l'isolation de prises électriques.

Le deuxième volet consiste, sous certaines conditions, en l'installation de thermostats électroniques.

Rénoclimat est un programme d'aide offert depuis 2007 pour encourager les propriétaires à améliorer l'efficacité de leur habitation.

Novoclimat est un programme d'aide offert depuis 1999 pour la construction d'une maison ou d'un immeuble à logements multiples afin d'offrir une performance énergétique supérieure à celle qu'offre le Code de construction en vigueur.

66 En mars 2017, la Régie de l'énergie a demandé à Hydro-Québec de mettre en place un centre d'accompagnement pour les ménages à faible revenu, qui a entre autres choses le but de diriger les ménages à faible revenu présentant une forte consommation d'électricité vers le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles pour que leur admissibilité aux interventions en efficacité énergétique soit étudiée. Depuis le 1^{er} avril 2017, les activités en matière d'efficacité énergétique ont été reprises par Transition énergétique Québec.

67 Quelques mois plus tard, soit en juin 2017, la Régie de l'énergie soumettait aussi comme piste de solution pour aider ces ménages de « prévoir dans le plan directeur de Transition énergétique Québec la bonification et la coordination de l'offre de programmes d'efficacité énergétique dédiés aux ménages à faible revenu ».

68 C'est dans cette optique qu'Hydro-Québec collabore avec Transition énergétique Québec. Par exemple, depuis octobre 2018, les ménages admissibles au programme **Éconologis** peuvent aussi bénéficier, sous certaines conditions, d'une mesure financée par Hydro-Québec qui permet le remplacement de leur vieux réfrigérateur par un appareil neuf consommant moins d'énergie, sans avoir à faire de démarches supplémentaires.

69 En plus du programme Éconologis, Transition énergétique Québec offre d'autres programmes d'efficacité énergétique, comme **Rénoclimat** et **Novoclimat**. Pour la période de 2018 à 2023, Transition énergétique Québec prévoit consacrer au secteur du bâtiment résidentiel 9,3% du budget prévu pour les mesures de transition énergétique, lequel totalise près de 7 milliards de dollars. Le budget du programme Éconologis sera, lui, de 17,7 millions de dollars pour la même période de cinq ans, ce qui représente 2,8% du budget de l'organisme destiné au secteur du bâtiment résidentiel. De son côté, le budget destiné aux mesures d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec pour l'ensemble de sa clientèle résidentielle a été de 25 millions de dollars en 2018 seulement, dont 8 millions étaient destinés aux mesures pour les ménages à faible revenu.

70 La collaboration entre Hydro-Québec et Transition énergétique Québec pour faciliter l'accès au programme Éconologis est inefficace. Hydro-Québec dirige peu de ménages à faible revenu vers Transition énergétique Québec. De plus, cet organisme reconnaît qu'il n'a pas la capacité de répondre à un volume d'appels plus important.

71 De 2008-2009 à 2017-2018, plus de 83 000 ménages ont participé au programme Éconologis, dont 3 672 en 2017-2018. Selon notre estimation basée sur les données de Transition énergétique Québec, le programme peut permettre de diminuer légèrement la consommation d'électricité d'un ménage. Ainsi, en fonction des gains d'efficacité réalisés, la facture d'électricité annuelle moyenne d'un ménage à faible revenu d'environ 1500 dollars en 2018 pouvait être réduite de plus ou moins 36 dollars, soit de 2,4 %.

72 Dans son plan directeur, Transition énergétique Québec reconnaît que les interventions pour améliorer l'efficacité énergétique des immeubles à logements multiples, où les intérêts des propriétaires et des locataires s'opposent, se soldent par une performance énergétique décevante. Ce plan prévoit réviser et optimiser l'offre de service pour le secteur résidentiel, notamment en améliorant les programmes destinés aux ménages à faible revenu et en favorisant les investissements en efficacité énergétique dans les immeubles à logements multiples. L'organisme vise entre autres choses à offrir un programme renouvelé pour les ménages à faible revenu durant l'exercice 2020-2021. Considérant que les économies actuelles sur la facture d'électricité sont minimales, mais que l'offre du programme sera révisée prochainement, une collaboration efficace entre Hydro-Québec et Transition énergétique Québec demeure nécessaire.

73 Avant la mise en place du centre d'accompagnement pour les ménages à faible revenu le 1^{er} avril 2018, la procédure d'Hydro-Québec était de parler du programme Éconologis seulement aux clients qui concluaient des ententes personnalisées offrant un soutien financier pendant la période où le programme était offert, soit d'octobre à mars. De plus, les clients devaient contacter eux-mêmes Transition énergétique Québec. Hydro-Québec n'a conservé aucune note au dossier de ces clients ni compilé de statistiques concernant la communication de l'information relative au programme Éconologis avant cette date, mais le fait depuis.

74 À partir de septembre 2018, le transfert téléphonique du client vers Transition énergétique Québec devait être accompagné par un représentant du centre d'accompagnement d'Hydro-Québec. Ce dernier devait transférer l'appel au cours de la conversation avec le client, avec son accord, et le présenter au centre d'appels de Transition énergétique Québec, administré par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Cependant, contrairement à ce modèle présenté en 2017 par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie, le transfert accompagné de l'appel du client vers Transition énergétique Québec ne peut pas se faire, pour des raisons de technologie. Ainsi, le représentant d'Hydro-Québec transfère l'appel sans avoir l'assurance que le client parlera à un représentant de ce centre d'appels.

Roulez vert est un programme qui s'adresse notamment aux particuliers et aux entreprises, et comporte deux volets. Le premier volet offre une aide financière pour l'achat ou la location à long terme d'un véhicule électrique neuf et pour l'installation de bornes de recharge à domicile. Le deuxième volet offre une aide financière pour l'acquisition et l'installation de bornes de recharge en milieu de travail destinées à l'usage des véhicules appartenant aux employés ou à l'employeur.

75 À l'été 2018, Transition énergétique Québec a amorcé des travaux d'amélioration de son service à la clientèle et de l'expérience client. Elle a ensuite embauché une firme pour l'accompagner dans sa démarche d'optimisation de son service à la clientèle. L'étude a porté sur les programmes **Roulez vert** et **Rénoclimat**, qui représentent à eux seuls 60 % du volume d'appels. Transition énergétique Québec a conclu que son service à la clientèle actuel ne répond pas aux attentes d'efficience et de qualité. Selon Transition énergétique Québec, cette conclusion pourrait s'appliquer aussi au programme **Éconologis**. Au nombre des problèmes répertoriés, l'organisme note des lacunes technologiques qui alourdissent la tâche des employés et limitent les possibilités d'automatisation de processus. L'objectif poursuivi depuis par Transition énergétique Québec est d'augmenter la satisfaction de sa clientèle, de diminuer les délais de traitement et d'attente, et d'effectuer une meilleure gestion du volume de demandes. Entre-temps, l'organisme reconnaît qu'il n'a ni les ressources ni les moyens pour répondre à une augmentation des volumes d'appels, dont ceux provenant d'Hydro-Québec.

76 En septembre 2018, afin de tenir compte de la capacité d'accueil limitée du centre d'appels de Transition énergétique Québec, Hydro-Québec a ajouté un critère supplémentaire d'admissibilité des ménages à un transfert vers Transition énergétique Québec. En plus de devoir avoir conclu une entente personnalisée offrant un soutien financier durant la période où le programme **Éconologis** est offert, les clients doivent maintenant avoir une consommation d'électricité mensuelle moyenne de 250 dollars ou plus, ce qui représente plus du double de la consommation résidentielle moyenne, qui était de 117 dollars en 2018. L'ajout de ce critère a donc réduit le nombre de clients redirigés vers Transition énergétique Québec.

77 Il est à noter que si le critère de consommation d'électricité avait été fixé à 200 dollars par mois plutôt qu'à 250 dollars, le nombre de clients transférés vers Transition énergétique Québec durant un exercice serait passé de 7 000 à 15 000, selon l'estimation d'Hydro-Québec, soit plus du double. Rappelons que les ménages à faible revenu ayant conclu une entente d'une autre catégorie que les ententes personnalisées ne sont pas non plus transférés vers Transition énergétique Québec par Hydro-Québec.

78 Par ailleurs, une divergence existe entre les critères utilisés par Hydro-Québec pour déterminer l'admissibilité au transfert du client à Transition énergétique Québec et les critères d'admissibilité du programme Éconologis. Tout comme Hydro-Québec, Transition énergétique Québec utilise les seuils de faible revenu avant impôt de Statistique Canada pour déterminer l'admissibilité à ce programme. Par contre, Hydro-Québec tient compte de revenus non imposables, comme les allocations familiales, contrairement au programme, et tient compte du revenu brut des travailleurs autonomes, alors que le programme considère leur revenu net. Le tableau 9 donne un exemple pour un ménage comprenant un couple avec deux enfants. Ce ménage ne sera pas admissible aux ententes personnalisées offrant un soutien financier d'Hydro-Québec et ne sera donc pas transféré vers Transition énergétique Québec, alors qu'il est admissible au programme Éconologis. Par ailleurs, le fait que les deux organismes effectuent leur propre validation d'admissibilité n'est pas efficient, en plus de dédoubler les démarches pour le ménage à faible revenu.

Tableau 9 Revenus considérés pour l'admissibilité au programme Éconologis (en dollars)

	Hydro-Québec	Transition énergétique Québec
Revenus de travail	46 176	46 176
Allocations familiales fédérale et provinciale	15 919	s.o.
Total des revenus considérés	62 095	46 176
Seuil de faible revenu applicable	47 084	47 084
Admissible	Non	Oui

79 Selon Hydro-Québec, pour la période de septembre 2018 à mars 2019, la société d'État a effectué seulement 229 transferts téléphoniques vers Transition énergétique Québec pour le programme Éconologis. Pourtant, durant la même période, près de 23 000 clients susceptibles de satisfaire aux critères d'admissibilité du programme Éconologis ont conclu une entente de paiement offrant un soutien financier avec Hydro-Québec, dont près de 2 000 avaient une entente personnalisée et avaient une consommation d'électricité moyenne égale ou supérieure à 250 dollars par mois.

Recommandation

80 La recommandation suivante s'adresse conjointement à Hydro-Québec et à Transition énergétique Québec.

- 3 Améliorer leur collaboration afin d'accroître et de faciliter l'accès des ménages à faible revenu au programme Éconologis ou à tout autre programme futur.

2.3 Protection des renseignements personnels

81 Chaque année, des milliers de personnes sont victimes d'un vol d'identité. Les répercussions du vol d'identité sont graves. Ainsi, un manquement quant à la protection des renseignements personnels des clients peut affecter leur confiance et avoir des répercussions coûteuses et néfastes pour les entreprises. Les conditions de service approuvées par la Régie de l'énergie permettent à Hydro-Québec de recueillir plusieurs renseignements personnels auprès de ses 3,3 millions de clients résidentiels. Les renseignements requis lors d'une demande d'abonnement comprennent notamment le nom, le numéro d'assurance sociale et l'adresse complète du client. Il s'agit de renseignements recherchés par des personnes malintentionnées qui veulent par exemple obtenir une carte de crédit.

82 Le numéro d'assurance sociale est un renseignement clé qui peut être utilisé pour obtenir de l'information au sujet des clients et pourrait, si utilisé à mauvais escient, porter atteinte à leur vie privée. Conformément à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, Hydro-Québec « doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels [...] et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité et de la finalité de leur utilisation ». Pour ce faire, la société d'État a mis en place des mesures de sécurité, notamment la gestion des accès et la vérification de l'intégrité de son personnel.

83 Hydro-Québec prend des mesures pour protéger les renseignements personnels de ses clients résidentiels, dont leur numéro d'assurance sociale. Cependant, les procédures d'identification et d'authentification des clients, ainsi que d'utilisation de certains renseignements personnels, doivent être renforcées. De plus, les délais de conservation des données personnelles de certains clients résidentiels dépassent les délais prévus par la réglementation.

84 La Commission d'accès à l'information, dans une décision datant de 1995, a autorisé Hydro-Québec à exiger le numéro d'assurance sociale de ses clients résidentiels, notamment pour des fins de recouvrement. En 2001, la Régie de l'énergie a maintenu cette exigence. Selon la société d'État, en 2018, elle détenait le numéro d'assurance sociale de 89 % de ses clients résidentiels. Près de 25 ans après la décision de la Commission d'accès à l'information, Hydro-Québec considère toujours que le numéro d'assurance sociale est nécessaire afin d'identifier sa clientèle et de l'aider pour le recouvrement de ses créances.

85 La société d'État devrait toutefois tenir compte de préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels associées aux éléments suivants :

- la fiabilité du numéro d'assurance sociale ;
- les bonnes pratiques en matière d'identification et d'authentification ;
- l'accès du personnel au numéro d'assurance sociale et l'utilisation qu'il en fait ;
- la conservation du numéro d'assurance sociale.

Fiabilité du numéro d'assurance sociale

86 La société d'État collecte le numéro d'assurance sociale de ses clients en effectuant une analyse sommaire de leur identité en fonction des informations fournies. Le système d'Hydro-Québec lui permet uniquement de s'assurer, à l'aide d'un algorithme en arrière-plan, qu'un numéro d'assurance sociale est valide et qu'il n'appartient pas à un autre de ses clients, sans vérifier s'il est associé au bon client. Puisque la société d'État n'est pas en mesure de faire cette validation, il n'est pas possible de conclure avec certitude si ce numéro est associé au bon client. De plus, compte tenu du grand nombre de numéros d'assurance sociale valides, un client connaissant l'algorithme de validation pourrait fournir un numéro valide qui n'est pas le sien s'il n'est pas déjà utilisé par un autre client d'Hydro-Québec.

Identification et authentification

87 Les procédures d'identification et d'authentification des clients qui entrent en contact avec Hydro-Québec sont des éléments clés afin de limiter les risques de vol d'identité. Or, celles-ci doivent être renforcées. Il faut comprendre que la facture d'Hydro-Québec contient les renseignements nécessaires pour réussir les étapes d'identification et d'authentification demandées par les représentants du service à la clientèle et qu'il est donc possible pour une personne malintentionnée d'effectuer des modifications au compte d'un client.

88 Il existe par ailleurs d'autres manières d'authentifier un client, notamment l'utilisation de questions secrètes. Des entreprises, par exemple dans le secteur des télécommunications, recourent à ces pratiques, ce qui n'est pas le cas pour Hydro-Québec.

Les comptes finaux sont les comptes de clients sans abonnement pour lesquels un solde demeure impayé.

Utilisation du numéro d'assurance sociale par le personnel

89 Selon la décision de la Commission d'accès à l'information, seul le personnel assigné spécifiquement au recouvrement et à la perception des **comptes finaux** devrait avoir accès au numéro d'assurance sociale. Selon Hydro-Québec, en 2018, environ 40 % des représentants de son service à la clientèle avaient accès aux numéros d'assurance sociale de la clientèle, alors qu'ils n'étaient pas spécifiquement assignés au traitement des comptes finaux.

90 En outre, les contrôles en place, dont la journalisation pour détecter une utilisation ou une consultation suspecte des données personnelles des clients par un employé dans le cadre de son travail, sont réactifs. Une enquête n'est menée que si le compte d'un client d'Hydro-Québec est concerné même si un numéro d'assurance sociale peut être utilisé par une personne malintentionnée pour obtenir des services ou des biens autres que ceux d'Hydro-Québec.

Conservation du numéro d'assurance sociale

91 Finalement, bien qu'un calendrier de conservation soit approuvé par Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Hydro-Québec n'a pas appliqué la règle de conservation à ses dossiers clients et n'a pas détruit les renseignements personnels de ses clients résidentiels inactifs. En tenant compte des dispositions de la règle de conservation, Hydro-Québec aurait dû détruire les dossiers de ses clients inactifs, y compris leur numéro d'assurance sociale, depuis l'introduction de son système de gestion des données en 2008, conformément au délai prescrit, qui est de six ans suivant la fin du dernier abonnement. Ceci contrevient à la fois aux obligations d'Hydro-Québec relatives à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur les archives*.

Recommandation

92 La recommandation suivante s'adresse à Hydro-Québec.

- 4 Bonifier ses procédures de protection des renseignements personnels, notamment quant à l'identification et à l'authentification de ses clients résidentiels, et appliquer les délais de conservation prévus par la réglementation.**

2.4 Efficience des services à la clientèle

93 La politique énergétique du gouvernement du Québec publiée en novembre 1996 a assigné des objectifs à Hydro-Québec, dont celui de devenir la société d'électricité la plus efficace en Amérique du Nord. À l'époque, il s'agissait de réduire ses coûts afin de faire face à la compétition. Des initiatives ont alors été amorcées, comme la mise en place de **balisages**. La politique précisait qu'on pouvait s'attendre, par exemple, à ce qu'Hydro-Québec s'oriente vers une gestion permettant un meilleur contrôle de ses coûts.

94 En 1999, le gouvernement du Québec a proposé un nouveau cadre de gestion gouvernemental dans le but d'offrir de meilleurs services aux citoyens, soit la **gestion axée sur les résultats**. Ce cadre a pris tout son sens avec la *Loi sur l'administration publique* adoptée en mai 2000. Cette loi affirme la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens et met notamment en place les nouveaux dispositifs de gouvernance suivants.

Plan stratégique	Plan déterminant les orientations de développement et les objectifs à atteindre
Déclaration de services aux citoyens	Déclaration définissant la qualité des services livrés

95 Même si la société d'État n'est pas assujettie à la *Loi sur l'administration publique*, elle peut s'en inspirer. La gestion axée sur les résultats aide notamment au suivi et à l'évaluation de la performance des ministères et organismes. Cette évaluation repose sur leur efficacité, leur efficience et leur capacité à réaliser leurs activités au moindre coût, tout en satisfaisant les attentes des citoyens. Une société d'État comme Hydro-Québec est efficace si elle atteint les objectifs qu'elle s'est fixés. Elle est efficiente lorsqu'elle minimise les ressources utilisées pour les atteindre.

96 Depuis 2016, Hydro-Québec poursuit l'objectif d'être une référence en matière de service à la clientèle. Bien que son service à la clientèle se soit amélioré, la société d'État doit poursuivre ses efforts pour rendre son centre d'appels plus efficient et optimiser certaines de ses façons de faire. De plus, l'information que la société d'État rend publique en ce qui a trait aux cibles et à leur degré d'atteinte est insuffisante.

97 Dans son plan stratégique 2016-2020, Hydro-Québec s'est notamment engagée à améliorer ses services et ses façons de communiquer pour mieux satisfaire les attentes de ses clients et accroître leur satisfaction en misant sur une utilisation accrue du libre-service pour rendre le client autonome et réduire le nombre d'appels, dont ceux nécessitant un traitement plus simple. La société d'État a entre autres apporté les améliorations suivantes.

Le balisage consiste à concevoir, à établir et à suivre des repères comparatifs entre entreprises ou organisations comparables. Ce balisage vise à déterminer les forces et les faiblesses d'une entreprise afin de mieux cibler les actions de celle-ci et de les réajuster en fonction des résultats obtenus.

La gestion axée sur les résultats est une approche qui prend en considération les attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources disponibles et vise l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis. Cette approche permet notamment de constater les écarts entre les prévisions et les réalisations, ainsi que de porter un jugement éclairé sur les résultats obtenus.

Juin 2015	Confirmation de paiement en libre-service
Décembre 2015	Mise en ligne de l'application Info-pannes
Juin 2016	Élargissement des heures d'ouverture du centre d'appels par l'ajout de plages horaires les soirs et les fins de semaine Possibilité de conclure des ententes de paiement simples sur l'Espace client
Décembre 2016	Mise en ligne du service Portrait de ma consommation
Janvier 2018	Refonte de la facture résidentielle notamment pour que les renseignements essentiels soient visibles au premier coup d'œil

Les appels de la clientèle de masse comprennent les appels résidentiels et commerciaux qui ne sont pas liés au recouvrement.

98 L'amélioration des principaux indicateurs de qualité du service offert par le centre d'appels d'Hydro-Québec doit aussi être soulignée. Par exemple, de 2014 à 2018, le délai moyen de réponse aux appels de la **clientèle de masse** a diminué de plus de la moitié, en passant de 175 à 85 secondes. La plupart des appels reçus par le centre d'appels, soit 92 % en 2018, proviennent de la clientèle résidentielle. Le tableau 10 présente l'évolution de ces indicateurs de 2014 à 2018. Ces derniers sont définis ci-dessous. À l'exception du coefficient de service téléphonique, ces indicateurs font partie des indicateurs de qualité du service à la clientèle présentés par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie.

L'inscription en file d'attente représente le moment où le client quitte le système de segmentation et de répartition des appels pour obtenir la communication avec un représentant.

Délai moyen de réponse téléphonique	Délai moyen entre le moment où le client est inscrit en file d'attente et le moment où il obtient la communication avec un représentant
Coefficient de service téléphonique	Pourcentage d'appels auxquels on a répondu dans un certain délai, exprimé en secondes
Taux d'abandon	Pourcentage de clients ayant raccroché alors qu'ils étaient inscrits en file d'attente
Taux de résolution au premier contact	Taux de clients dont la demande ou le problème a été réglé en un seul contact avec un représentant

Tableau 10 Indicateurs du centre d'appels pour l'ensemble de la clientèle

	2014	2018	Variation (%)
Délai moyen de réponse (en secondes)			
Clientèle de masse	175	85	-51,4
Recouvrement résidentiel	618	295	-52,3
Recouvrement spécialisé ¹	337	246	-27,0
Coefficient de service en 180 secondes (%)²			
Clientèle de masse	62	86	38,7
Recouvrement résidentiel	23	64	178,3
Recouvrement spécialisé ¹	53	58	9,4
Taux d'abandon (%)			
Clientèle de masse	7	6	-14,3
Recouvrement résidentiel	19	9	-52,6
Recouvrement spécialisé ¹	16	8	-50,0
Taux de résolution au premier contact – clients résidentiels (%)			
	78	81	3,8
Pourcentage d'appels résidentiels (%)			
	91	92	1,1

1. Les appels de recouvrement spécialisés comprennent notamment les appels liés aux ententes avec soutien financier pour les ménages à faible revenu et des appels avec des associations de consommateurs.
2. En 2014, Hydro-Québec mesurait le coefficient de service téléphonique en fonction des appels ayant obtenu une réponse en 20 secondes. Pour rendre les données comparables, nous avons calculé le coefficient de service téléphonique de 2014 sur un délai de 180 secondes.

Source : Hydro-Québec.

99 Hydro-Québec effectue annuellement un balisage à la demande de la Régie de l'énergie. Nonobstant les efforts et les améliorations réalisés, un balisage publié en 2019 avec des données de 2017 montre qu'Hydro-Québec est plus efficiente sur la plupart des aspects de ses services par rapport à d'autres entreprises balisées, sauf en ce qui concerne son centre d'appels.

100 Selon ce balisage, le coût par abonnement du centre d'appels d'Hydro-Québec en 2017 était de près de 20 % supérieur à celui des entreprises balisées, soit de 12,83 dollars américains comparativement à 10,82 dollars américains pour la moyenne des entreprises balisées. Ce balisage prend en compte l'application de certains ajustements nécessaires pour des fins de comparaison, tels que l'exclusion de certains coûts en raison de leur variabilité entre les entreprises (ex. : charges de retraite, avantages sociaux et conversion du taux de change). Le coût du centre d'appels d'Hydro-Québec est plus élevé même s'il reçoit environ la moitié des appels par abonnement comparativement aux autres entreprises participant au balisage. En effet, Hydro-Québec reçoit 0,7 appel par abonnement, alors que, pour la moyenne des entreprises balisées, ce taux est de 1,5. Ainsi, si la donnée était calculée en fonction du nombre d'appels plutôt qu'en fonction du nombre d'abonnements, le coût par appel serait de plus du double de celui des autres entreprises balisées. Cette réalité se reflète dans l'indicateur du nombre d'employés équivalents temps complet du centre d'appels par 100 000 abonnements, qui est de près de 25 % supérieur à la moyenne des entreprises balisées.

101 Le coût du centre d'appels d'Hydro-Québec est supérieur à celui des centres d'appels des entreprises balisées. De plus, le niveau de service qu'il offre est sous la moyenne de l'industrie en ce qui concerne le délai moyen de réponse, le coefficient de service téléphonique et le taux d'abandon, même si des améliorations ont été apportées. Le résultat du balisage de 2019 avec les données de 2017 pour certains indicateurs est présenté ci-dessous.

	Hydro-Québec		Moyenne des entreprises	Écart entre Hydro-Québec et la moyenne des entreprises pour 2017
	2016	2017	2017	
Coût du centre d'appels par abonnement	13,02 \$ US	12,83 \$ US	10,82 \$ US	18,6 %
Nombre d'appels reçus par abonnement	0,8	0,7	1,5	-53,3 %
Nombre d'employés équivalents temps complet par 100 000 abonnements	24,0	22,4	18,0	24,4 %
Délai moyen de réponse téléphonique (en secondes) ¹	159,0	122,0	71,6	70,4 %
Coefficient de service téléphonique en 30 secondes ²	39,1 %	46,1 %	69,4 %	-33,6 %
Taux d'abandon de l'ensemble des appels	9,3 %	9,2 %	2,8 %	228,6 %

1. Le délai moyen de réponse mentionné est différent de celui indiqué dans le tableau 10, qui donne le délai moyen de réponse de 2018. De plus, la donnée utilisée dans le balisage comprend l'ensemble des appels traités, y compris les appels concernant le recouvrement résidentiel et ceux concernant le recouvrement spécialisé.

2. Hydro-Québec n'a pas présenté cette donnée dans le cadre du balisage. Nous l'avons donc calculée à partir des données de la société d'État pour être en mesure de comparer ce coefficient à celui des autres entreprises balisées.

Source : Hydro-Québec.

Amélioration du service à la clientèle

Le mécanisme de réglementation incitative vise notamment à alléger le processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs applicables aux clients d'Hydro-Québec.

Le budget autorisé dans l'année de base servira de référence à l'établissement des tarifs pour les trois prochaines années.

Les revenus autorisés d'Hydro-Québec Distribution pour ces trois années seront déterminés par la Régie de l'énergie notamment à l'aide d'une formule d'indexation qui inclut les gains d'efficacité attendus.

102 Hydro-Québec considère avoir rattrapé son retard au cours des dernières années quant au niveau de service mesuré par le délai moyen de réponse et le coefficient de service téléphonique, malgré des résultats inférieurs à ceux des entreprises balisées. Par conséquent, son objectif est dorénavant de maintenir ces indicateurs tout en poursuivant ses démarches d'amélioration de la productivité. Pourtant, la Régie de l'énergie a établi un nouveau **mécanisme de réglementation incitative** pour la fixation des tarifs d'électricité qui vise notamment l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service d'Hydro-Québec. Selon notre estimation, les gains de productivité attendus par ce mécanisme pourraient représenter une somme de plus de 7 millions de dollars annuellement. Cette nouvelle façon de procéder est en vigueur depuis la dernière décision tarifaire, applicable le 1^{er} avril 2019. Il est toutefois trop tôt pour en apprécier les résultats.

103 D'autres aspects du service à la clientèle peuvent faire l'objet d'améliorations, notamment :

- l'abonnement à la facture Internet ;
- la facturation mensuelle ;
- le traitement des plaintes pour interruption de service.

104 Plus de la moitié des clients résidentiels sont inscrits à l'Espace client, soit près de 2 millions de clients, mais seulement 70 % d'entre eux, soit 1,4 million, étaient inscrits à la facture Internet en 2018. Or, les frais postaux d'Hydro-Québec se chiffraient à plus de 16 millions de dollars en 2018. Si l'ensemble des clients inscrits à l'Espace client s'abonnaient à la facture Internet, les gains récurrents estimés pour Hydro-Québec seraient de plus de 4 millions uniquement pour les frais postaux. Les clients abonnés à la facture Internet permettent aussi à Hydro-Québec de réaliser des économies sur les frais de papier, d'impression et de mise sous enveloppe. Ce n'est que depuis novembre 2018 qu'Hydro-Québec offre par défaut la facture Internet aux nouveaux inscrits à l'Espace client. Ce changement n'affecte toutefois pas les inscriptions passées, alors que des économies pourraient être réalisées auprès de cette clientèle aussi.

105 Les coûts d'envoi d'une facture Internet sont négligeables par rapport à ceux d'une facture papier. Cependant, Hydro-Québec n'offre pas de facture mensuelle aux abonnés à la facture Internet qui ne sont pas inscrits au **mode de versements égaux** puisqu'actuellement, les conditions de service ne le permettent pas. Selon Hydro-Québec, environ 564 000 clients étaient dans cette situation au 31 décembre 2018. Or, une transmission mensuelle permettrait de limiter le risque lié au défaut de paiement en raison du montant plus élevé associé au cycle normal de facturation d'Hydro-Québec de 60 jours. La facturation mensuelle permettrait en effet à ces clients de mieux prévoir leur budget et favoriserait les habitudes de paiement. D'ailleurs, la plupart des fournisseurs de service offrent la facture mensuelle.

106 Enfin, depuis 2013, Hydro-Québec ne s'est pas conformée dans une grande proportion au délai de 48 heures prévu dans sa procédure accélérée d'examen des plaintes de ses clients dont le service est interrompu ou qui sont menacés d'interruption, procédure autorisée par la Régie de l'énergie le 13 mai 1998. Bien que, selon Hydro-Québec, le rétablissement du courant ou l'arrêt de la procédure d'interruption pour ces clients soit priorisé, le traitement administratif de leurs plaintes, incluant une réponse écrite, a dépassé le délai de 48 heures prévu dans sa procédure d'examen des plaintes. Au total, 540 plaintes de cette catégorie ont été formulées de 2014 à 2018, soit 3 % des plaintes reçues durant cette période. Même s'il s'agit d'un nombre de plaintes minime, Hydro-Québec ne respecte pas la réglementation en vigueur. Le tableau 11 présente un portrait du délai de traitement des plaintes liées à l'interruption du service de 2014 à 2018.

Le mode de versements égaux correspond à l'estimation du coût de la consommation d'électricité annuelle, répartie en 12 mensualités égales.

Tableau 11 Traitement des plaintes liées à l'interruption du service

	Nombre de plaintes	Traitement en plus de 48 heures (%)	Nombre de jours médian
2014	200	68,5	5
2015	98	68,4	6
2016	106	81,1	7
2017	50	78,0	5
2018	86	68,6	5
Total	540	71,9	5

Reddition de comptes

107 Dans son plan stratégique 2016-2020, Hydro-Québec dit vouloir notamment être une référence en matière de service à la clientèle. Pourtant, la société d'État n'a pas de cibles chiffrées associées à cet engagement, sauf celles touchant la satisfaction générale de la population et les raccordements, qui sont en lien avec le service à la clientèle. De plus, Hydro-Québec présente plusieurs stratégies pour améliorer son service à la clientèle en le rendant plus performant. Parmi ses initiatives, elle veut optimiser les outils intégrés d'information de ses représentants afin d'améliorer son taux de résolution au premier contact. Cependant, elle n'a pas de cible chiffrée pour en mesurer l'atteinte. Pourtant, la société d'État suit de nombreux indicateurs à l'interne qu'elle ne présente pas publiquement, dont le coefficient de service téléphonique, auquel était rattachée en 2018 la cible de répondre aux appels de la clientèle de masse et de recouvrement prioritaire dans un délai de 180 secondes ou moins pour 85% des appels.

108 Dans son rapport annuel de 2018, Hydro-Québec présente les résultats de la satisfaction générale de la population et des raccordements de 2016, de 2017 et de 2018 en les comparant aux cibles présentées dans son plan stratégique 2016-2020 et en les commentant. Toutefois, la société d'État présente les résultats d'autres indicateurs mesurant le service à la clientèle, comme le délai moyen de réponse téléphonique dans son centre d'appels pour les exercices 2016, 2017 et 2018 sans les comparer à aucune cible. En fait, elle présente seulement les résultats de l'exercice 2018 avec ceux des deux exercices précédents et les commente.

109 Dans le rapport annuel d'Hydro-Québec Distribution de 2017 déposé à la Régie de l'énergie, la société d'État présente des indicateurs de performance. Elle présente notamment les résultats des indicateurs du service à la clientèle comme le délai de réponse téléphonique pour les clients résidentiels et commerciaux, le taux d'abandon téléphonique et le taux de résolution au 1^{er} appel de l'exercice 2017 et ceux de l'exercice précédent, sans qu'ils ne soient commentés ni comparés à des cibles.

110 L'absence de cibles publiques ne permet pas aux clients d'apprécier le niveau de performance d'Hydro-Québec en matière de service à la clientèle. En comparaison, les distributeurs d'électricité ontariens présentent et commentent une carte de pointage qui permet à leurs clients d'évaluer leur performance en la comparant avec leurs résultats historiques (5 ans), les résultats d'autres distributeurs ontariens et certaines cibles publiées.

111 Bien qu'Hydro-Québec ne soit pas assujettie aux dispositions de la *Loi sur l'administration publique* concernant la déclaration de services aux citoyens, ces dispositions peuvent lui servir de référence pour formuler des engagements publics qui tiennent compte des attentes de ses clients, des indicateurs lui permettant de mesurer ses résultats et des cibles à atteindre ; elle peut également s'y référer pour effectuer une reddition de comptes annuelle à cet égard.

Recommandations

112 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.

- 5** Poursuivre l'amélioration de son service à la clientèle, notamment quant à l'efficacité de son centre d'appels.
- 6** Bonifier sa reddition de comptes publique en comparant les résultats obtenus à des cibles qui reflètent son engagement en matière de service à la clientèle.

2.5 Avis d'interruption de service

La période de trêve hivernale s'étend du 1^{er} décembre au 31 mars de chaque année. Durant cette période, Hydro-Québec ne peut pas interrompre la livraison d'électricité à la résidence principale d'un client dont le système de chauffage requiert de l'électricité.

113 Les activités de recouvrement d'Hydro-Québec sont encadrées par la Régie de l'énergie. Plusieurs de ses pratiques sont définies dans ses conditions de service, notamment en ce qui concerne les avis d'interruption qu'elle transmet à ses clients avant d'interrompre leur service d'électricité et son obligation de maintenir ou de rétablir le service d'électricité durant la **période de trêve hivernale**. Hydro-Québec a l'obligation de vendre de l'électricité à tout client résidentiel qui en fait la demande, indépendamment de sa solvabilité et de sa réputation de payeur. De plus, la société d'État doit respecter la trêve hivernale même lorsque les clients ne paient pas leur solde dû ou ne respectent pas leur entente de paiement.

114 De 2014 à 2018, certains avis d'interruption de service envoyés annuellement en mars par Hydro-Québec ont laissé croire à ses clients que leur service serait interrompu pendant la période de trêve hivernale, alors que cette pratique est interdite.

115 La figure 3 présente les principales étapes du processus de recouvrement d'Hydro-Québec à partir d'une facture émise le 1^{er} septembre. Le processus de recouvrement commence lorsque la facture demeure impayée 21 jours suivant la date de facturation. À partir de cette date, des frais d'administration de 1,2 % par mois (ou 14,4 % par année) s'ajoutent à la facture. Un avis d'interruption est transmis vers la fin du processus de recouvrement, avant l'interruption du service d'électricité. En général, les représentants d'Hydro-Québec ne communiquent pas directement avec le client durant le processus. Par contre, la société d'État peut effectuer des appels automatisés et elle offre la possibilité de conclure une entente de paiement. Le processus de recouvrement prend fin lorsque le client paie la totalité du montant dû ou conclut une entente de paiement. En période de trêve hivernale, Hydro-Québec poursuit son processus de recouvrement, mais limite les interruptions de service, en conformité avec la réglementation.

Figure 3 Processus de recouvrement d'Hydro-Québec¹



1. Certains délais peuvent varier selon que le client a subi une interruption de service ou fait l'objet du processus de recouvrement dans les 12 derniers mois.

Source : Hydro-Québec.

116 L'avis d'interruption de service est le dernier avis transmis avant l'interruption du service. Cet avis est valide pour une période de 45 jours à compter de sa date d'émission et, en vertu des conditions de service, lorsqu'Hydro-Québec décide d'interrompre le service, il doit être transmis dans les 8 jours avant l'interruption du service. Depuis le 1^{er} avril 2018, ce délai est maintenant de 9 jours. Toutefois, Hydro-Québec ne peut interrompre le service durant la période de trêve hivernale.

117 De 2014 à 2018, Hydro-Québec a envoyé près de 47 000 avis d'interruption de service au mois de mars qui laissaient croire que le service serait interrompu pendant la période de trêve hivernale. Cela représente 5 % des avis transmis durant ces cinq années. Hydro-Québec affirme qu'il n'y a cependant pas eu d'interruption de service durant la trêve hivernale, conformément à la *Loi sur la Régie de l'énergie* et aux conditions de service. L'annexe 6 présente un exemple anonymisé d'avis d'interruption de service transmis par Hydro-Québec pendant la période de trêve hivernale. Cet avis est daté du 12 mars 2018. La société d'État y mentionne que, si le client ne paie pas le montant dû ou s'il ne conclut pas une entente de paiement dans les 8 jours suivant la date de l'avis, son service d'électricité sera interrompu, sans mentionner la trêve hivernale qui empêche d'interrompre l'électricité avant le 1^{er} avril. Ainsi, le client qui a reçu cet avis pouvait comprendre que son service d'électricité allait être interrompu le 20 mars 2018, soit pendant la trêve hivernale.

118 En mars 2019, à la suite de nos travaux, Hydro-Québec a modifié ses avis d'interruption de service afin d'informer sa clientèle que leur service ne peut être interrompu durant la période de trêve hivernale. Ainsi, aucune recommandation en ce sens n'est adressée à Hydro-Québec.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires d'Hydro-Québec

«Le service à la clientèle est une priorité pour Hydro-Québec et il est au cœur de son Plan stratégique 2016-2020. Au cours des dernières années, Hydro-Québec a déployé plusieurs mesures pour simplifier l'accès à ses services comme l'élargissement des heures d'ouverture des centres d'appels, la mise en place d'une plate-forme Web, d'une facture simplifiée et du Centre d'accompagnement pour les ménages à faible revenu. Dans son rapport, le Vérificateur général souligne d'ailleurs l'amélioration des principaux indicateurs de qualité de service au cours des quatre dernières années.

«Alors que l'indice de satisfaction de la clientèle est actuellement de 8,2 sur 10 et le taux de satisfaction de la population de 93 %, Hydro-Québec réitère vouloir mieux faire chaque jour et entend poursuivre ses efforts d'amélioration.

«Hydro-Québec est sensible aux difficultés de paiement que peut éprouver sa clientèle à faible revenu. En ce sens, elle collabore avec les différentes instances dont la Régie de l'énergie et les associations coopératives d'économie familiale (ACEF) pour proposer des ententes de paiement adaptées aux besoins de ces clients en s'assurant de l'équité envers l'ensemble de sa clientèle.

«Hydro-Québec est en accord avec le constat du Vérificateur général à l'effet que : *“L'utilisation d'une société d'État à vocation commerciale pour appliquer des mesures de soutien financier à l'égard des ménages à faible revenu, en réponse à des préoccupations gouvernementales, comporte des limites”*. Les recommandations du Vérificateur général s'inscrivent donc dans la continuité du virage déjà amorcé par Hydro-Québec qui entend poursuivre ce changement en respectant sa mission.»

Commentaires de Transition énergétique Québec

«Depuis sa création en 2017, et après avoir structuré la gouvernance de la société d'État et mis en œuvre l'élaboration du plan directeur de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques, l'accent est maintenant mis sur l'expérience client.

«Ce sera donc avec grand plaisir que Transition énergétique Québec collaborera à desservir la clientèle des ménages à faible revenu du programme Éconologis.»

Annexes

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Admissibilité et modalités des principales ententes de paiement offertes aux ménages à faible revenu au 1^{er} avril 2018
- Annexe 3** Chronologie d'interventions visant à soutenir les ménages à faible revenu
- Annexe 4** Stratégie tarifaire d'Hydro-Québec
- Annexe 5** Non-respect des principales ententes de paiement offertes à des ménages à faible revenu identifiés par Hydro-Québec
- Annexe 6** Exemple d'avis d'interruption de service

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome du printemps 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer qu'Hydro-Québec offre en temps opportun à sa clientèle résidentielle des services satisfaisants, efficaces, efficients, équitables et transparents, dans le respect de la réglementation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'engagement public d'Hydro-Québec présente la nature des services offerts à la clientèle résidentielle et le niveau de service attendu par celle-ci, et il est soutenu par une stratégie d'affaires qui comprend notamment des objectifs arrimés avec des cibles. ■ L'organisation des services fournis à la clientèle résidentielle permet de maximiser leur efficacité et de les offrir en temps opportun. ■ Des mécanismes de contrôle de la qualité et de traitement des plaintes qui répondent aux meilleures pratiques sont en place et contribuent à l'amélioration des services à la clientèle. ■ La tarification et les frais facturés sont équitables et transparents pour l'ensemble de sa clientèle résidentielle, conformément à la réglementation. ■ Les pratiques de recouvrement d'Hydro-Québec respectent les bonnes pratiques et sont conformes à la réglementation. ■ Hydro-Québec coordonne ses efforts en collaboration avec les partenaires appropriés, notamment pour soutenir ses clients à faible revenu. ■ Les renseignements personnels sur la clientèle résidentielle recueillis par Hydro-Québec respectent la réglementation. ■ Hydro-Québec dispose d'une information de gestion et d'indicateurs pertinents et valides pour évaluer sa performance et la satisfaction de la clientèle, et exerce un suivi approprié à cet égard. ■ Hydro-Québec effectue une reddition de comptes appropriée à l'égard des services offerts à la clientèle résidentielle, notamment en ce qui concerne son engagement public quant au niveau de service attendu et le traitement des plaintes.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 14 mai 2019.

Il porte sur le soutien aux ménages à faible revenu et le service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec. Les travaux ont été réalisés principalement auprès de la direction principale Expérience client, vente et fidélisation d'Hydro-Québec Distribution. Nous avons exclu de la portée de nos travaux la gestion des pannes et des raccordements.

L'examen détaillé que nous avons effectué a permis d'obtenir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect de nos critères d'évaluation et conclure quant à l'objectif de notre audit. Nous avons recueilli l'information nécessaire à notre audit en examinant des documents ainsi que des données financières et opérationnelles qui sont accessibles, entre autres, dans les systèmes d'information d'Hydro-Québec et de Transition énergétique Québec. En plus de réaliser des entrevues auprès du personnel de ces deux organisations, nous en avons réalisé auprès du personnel de la Régie de l'énergie, de Revenu Québec, de la Commission d'accès à l'information et d'associations de consommateurs afin de compléter notre compréhension du sujet. Nous avons de plus comparé les éléments en lien avec l'objet de notre audit avec les meilleures pratiques et des données d'étalonnage.

Cet audit de performance couvre la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou à l'année 2019. Les travaux d'audit se sont principalement déroulés de juillet 2018 à mars 2019.

Nous n'avons pas procédé par échantillonnage statistique, mais avons plutôt effectué une sélection raisonnée de dossiers ainsi que des analyses de données de masse à partir des informations d'Hydro-Québec et de Revenu Québec. Les résultats de notre échantillonnage, qui ont complété nos analyses de données de masse, ne peuvent être extrapolés.

Annexe 2 Admissibilité et modalités des principales ententes de paiement offertes aux ménages à faible revenu au 1^{er} avril 2018

	Ententes offrant un soutien financier		
	Entente standard ¹	Entente sans frais d'administration	Ententes personnalisées
Admissibilité aux ententes en fonction du revenu du ménage par rapport au seuil de faible revenu avant impôt de Statistique Canada²	s.o.	Plus de 100 % à 120 % du seuil de faible revenu Par exemple, le revenu maximal pour une famille monoparentale avec deux enfants est de 46 536 \$.	De 75 % à 100 % du seuil de faible revenu Par exemple, le revenu maximal pour une famille monoparentale avec deux enfants est de 38 780 \$. De 50 % à moins de 75 % du seuil de faible revenu Par exemple, le revenu maximal pour une famille monoparentale avec deux enfants est de 29 084 \$. Moins de 50 % du seuil de faible revenu Par exemple, le revenu maximal pour une famille monoparentale avec deux enfants est de 19 389 \$.
Durée maximale de l'étalement des paiements	Variable selon le montant dû	Variable selon le montant dû et la capacité de payer du client	Variable selon le montant dû et la capacité de payer du client
Radiation de dette à la fin de l'entente si elle est respectée	Aucune	Aucune	Radiation de 100 % de la dette
Rabais à la consommation	Aucun	Aucun	Rabais pouvant atteindre 50 % du montant de la consommation courante d'électricité Rabais établis entre le montant de la consommation courante d'électricité et le montant payé selon un taux d'effort de 5 % du revenu du ménage ³

1. Sauf exception, les ententes standards présentent ces caractéristiques. Ces ententes s'adressent à l'ensemble de la clientèle.

2. Hydro-Québec inclut des revenus non imposables comme les allocations familiales.

3. Le taux d'effort représente la part du revenu du ménage qui est consacrée au paiement d'un bien ou d'un service.

Annexe 3 Chronologie d'interventions visant à soutenir les ménages à faible revenu

Année Intervention

-
- 1996 Stratégie énergétique du Québec, intitulée *L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable*
Dans cette politique, le gouvernement reconnaît que « les ménages démunis se trouvent dans une situation particulièrement difficile et paradoxale : ils sont dans l'impossibilité d'investir dans les économies d'énergie, dont la réalisation constituerait pourtant un moyen immédiat pour eux d'améliorer leur situation économique générale ».
-
- 2006 Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, intitulée *L'énergie pour construire le Québec de demain*
Dans cette politique, le gouvernement demande à la Régie de l'énergie « d'encourager les distributeurs d'énergie à déployer des projets novateurs de mesures de soutien et d'aide aux ménages à faible revenu connaissant des difficultés de paiement de leur facture d'énergie ».
-
- 2006 Décret 702-2006 du gouvernement du Québec
Par ce décret en lien avec la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, le gouvernement précise que la Régie de l'énergie doit « porter une attention à la situation des ménages à faible revenu qui éprouvent des difficultés à supporter les coûts d'énergie » dans la fixation des tarifs et des conditions de service.
-
- 2006 *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*
Cette loi modifie la *Loi sur la Régie de l'énergie* en ajoutant de nouvelles dispositions qui stipulent que le distributeur d'électricité :
- doit présenter à la Régie de l'énergie un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faible revenu ;
 - ne peut, pour des motifs énoncés dans la loi, interrompre la livraison d'électricité à la résidence principale d'un client qui y habite et dont le système de chauffage requiert l'électricité entre le 1^{er} décembre et le 31 mars¹.
-
- 2014 Décret 841-2014 du gouvernement du Québec
Par ce décret, le gouvernement indique que la Régie de l'énergie doit tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales lors de la fixation des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016 concernant, notamment, « la capacité de payer des ménages à faible revenu qui éprouvent des difficultés à supporter les hausses de coût de l'énergie ».
-
- 2016 Lettre du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles demandant l'avis de la Régie de l'énergie sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel
Dans cette lettre, le ministre donne le mandat à la Régie de l'énergie de proposer, dans un avis, des solutions tarifaires qui s'inspirent des meilleures pratiques des autres États et territoires et qui visent notamment une simplification des options offertes aux clients. Cet avis devra notamment prendre en compte la détérioration constatée de la capacité des ménages à faible revenu de payer à temps leurs factures d'électricité.
-
- 2016 Rapport d'Hydro-Québec dans le dossier de l'avis demandé à la Régie de l'énergie sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel
Dans ce rapport, Hydro-Québec mentionne que ses « mesures visant à atténuer le poids de la facture d'électricité dans le budget des ménages à faible revenu sont articulées autour de trois volets : la stratégie tarifaire, le soutien offert aux ménages à faible revenu en difficulté de paiement et les interventions en efficacité énergétique ».
-
- 2017 *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel; Perspective 2030*
Dans cet avis transmis au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, la Régie de l'énergie mentionne notamment les mesures présentées dans le rapport d'Hydro-Québec pour atténuer le poids de la facture d'électricité dans le budget des ménages à faible revenu : la stratégie tarifaire, le soutien offert aux ménages à faible revenu en difficulté de paiement et les interventions en efficacité énergétique.

1. Avant de figurer dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, la trêve hivernale était déjà intégrée aux conditions de service d'Hydro-Québec et elle y figure toujours.

Annexe 4 Stratégie tarifaire d'Hydro-Québec

La stratégie tarifaire d'Hydro-Québec vise à répartir la hausse tarifaire moyenne estimée autorisée entre les différentes composantes de chaque tarif. Cette stratégie est approuvée annuellement par la Régie de l'énergie. Dans certains cas, comme dans sa décision tarifaire de mars 2017, certains éléments de la stratégie tarifaire approuvée par la Régie de l'énergie peuvent s'échelonner sur plusieurs années pour éviter les répercussions tarifaires trop importantes.

La stratégie tarifaire permet de concevoir des tarifs qui permettront de recouvrer les revenus requis pour chaque catégorie de consommateurs. Les revenus requis correspondent aux revenus totaux, y compris un rendement sur le capital investi, que doit percevoir Hydro-Québec au cours d'une année en échange de sa prestation de services. Ainsi, la variation tarifaire autorisée par la Régie de l'énergie est intégrée dans l'évolution de la structure propre à chaque tarif. Entre le 1^{er} avril 2016 et le 1^{er} avril 2019, la hausse tarifaire moyenne estimée, autorisée par la Régie de l'énergie, a été de 1,9 % pour l'ensemble des clients résidentiels. La structure tarifaire du tarif D est composée des éléments suivants :

- une redevance quotidienne qui correspond à un montant fixe à payer quotidiennement, peu importe la quantité d'électricité consommée ;
- deux tranches de consommation à des prix différents. La première tranche est facturée à un prix plus bas que la seconde. Le seuil de la première tranche est progressivement passé de 30 kilowatts-heures par jour à 40 kilowatts-heures par jour de 2016 à 2019.

On peut voir ci-dessous que le prix de la première tranche de consommation a moins augmenté que celui de la deuxième tranche depuis 2016. De plus, Hydro-Québec a haussé le seuil de la première tranche, assujettissant ainsi plus de kilowatts-heures au prix le plus bas du tarif D. Cette situation découle de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec visant à contribuer à alléger la facture des plus petits consommateurs, qui incluent la majorité des ménages à faible revenu.

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Hausse totale
Redevance quotidienne	40,64 ¢	40,64 ¢	40,64 ¢	40,64 ¢	Aucune
Seuil de la première tranche d'énergie	30 kWh/j	33 kWh/j	36 kWh/j	40 kWh/j	33,3%
Prix de l'électricité					
Première tranche	5,71 ¢/kWh	5,82 ¢/kWh	5,91 ¢/kWh	6,08 ¢/kWh	6,5%
Deuxième tranche	8,68 ¢/kWh	8,92 ¢/kWh	9,12 ¢/kWh	9,38 ¢/kWh	8,1%
Prime de puissance¹					
Hiver	6,21 \$/kW	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Été	3,78 \$/kW	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Hausse annuelle estimée à partir de l'année de référence (2016-2017)	s.o.	0,7%	0,3%	0,9%	1,9%

1. Les primes de puissance au tarif D ont été abolies le 1^{er} avril 2017, au moment de l'introduction du tarif DP visant les clients domestiques consommant 50 kilowatts-heures et plus.

Source : Régie de l'énergie.

Annexe 5 Non-respect des principales ententes de paiement offertes à des ménages à faible revenu identifiés par Hydro-Québec

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Ententes sans frais d'administration						
Nombre d'ententes conclues	47 794	62 365	51 329	51 127	58 954	54 314
Taux de non-respect	70 %	69 %	68 %	69 %	65 %	68 %
Ententes personnalisées sans frais d'administration et avec radiation d'une portion de la dette de 50 % à 100 %						
Nombre d'ententes conclues	3 229	6 341	7 233	7 258	7 112	6 235
Taux de non-respect	33 %	47 %	45 %	43 %	47 %	44 %
Ententes personnalisées sans frais d'administration, avec radiation de la dette et rabais allant jusqu'à 50 % de la consommation courante d'électricité¹						
Nombre d'ententes conclues	16 010	31 081	37 002	39 522	39 877	32 698
Taux de non-respect	33 %	43 %	40 %	38 %	44 %	40 %

1. Les taux de respect des ententes personnalisées offrant un rabais à la consommation selon un taux d'effort de 5 % du revenu brut (voir annexe 2) ne sont pas présentés, car ces ententes ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} avril 2018. Il est donc trop tôt pour évaluer ces taux.

Annexe 6 Exemple d'avis d'interruption de service¹

Numéro de compte 299123 456789	Numéro de client 100 123 456	Page 1 de 2
--	--	-----------------------

Jean Watt
999, rue Volt
Laprise QC L1A 3H6

Date d'émission
Le 12 mars 2018

Services de recouvrement
CP 176 SUCC YOUVILLE
Montréal QC H2P 2V4
Recouvrement : 1 888 385 7252
Pannes et bris : 1 800 790 2424

Avis d'interruption de service

Nos dossiers indiquent que votre facture est toujours impayée.

Vous devez payer le montant dû dans les huit (8) jours suivant la date du présent avis. À défaut de quoi, le service d'électricité sera interrompu.

S'il vous est impossible de payer ce montant, communiquez avec nous dans les huit (8) jours suivant la date de cet avis afin de conclure une entente de paiement. À défaut de quoi, le service d'électricité sera interrompu.

Si nous devons interrompre le service d'électricité, vous devrez payer le montant dû et des frais d'interruption de service vous seront facturés. Il se peut également que vous ayez à verser un dépôt ou une garantie de paiement.

Nous vous rappelons que seuls les employés d'Hydro-Québec sont autorisés à rétablir le service. Si la survie d'une personne à votre domicile dépend de l'utilisation d'un appareil électrique (un respirateur, par exemple), vous devez en informer Hydro-Québec sans délai.

Merci de votre collaboration.

Lieu de consommation

Adresse 999, rue Volt	Municipalité Laprise
---------------------------------	--------------------------------

Renseignements importants au verso.
Conserver cette partie pour vos dossiers.



Détacher et retourner avec votre paiement.
Cette facture peut être réglée dans les établissements financiers autorisés.

Ne pas agraffer. Merci.

Numéro de compte
299123 456789

Montant échu

 **Montant total à payer**

Montant du paiement	<input type="text"/>	\$
---------------------	----------------------	----

Jean Watt
999, rue Volt
Laprise QC L1A 3H6

1. Cet avis est un avis réel envoyé à un client d'Hydro-Québec dont les données personnelles ont été modifiées afin d'anonymiser le document.

Numéro de compte 299123 456789	Numéro de client 100 123 456	Page 2 de 2
--	--	-----------------------

Jean Watt
999, rue Volt
Laprise QC L1A 3H6

Date d'émission
Le 12 mars 2018

Services de recouvrement
CP 176 SUCC YOUVILLE
Montréal QC H2P 2V4
Recouvrement : 1 888 385 7252
Pannes et bris : 1 800 790 2424

Avis d'interruption de service

État de ce compte

Description	Montant échu	Montant non échu
Frais d'administration		
Factures émises		
Frais divers		
	Sous-total	
	 Montant total à payer	

Source : Hydro-Québec.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Observations à l'intention de l'ensemble
des établissements de santé et de services sociaux

Gestion de contrats de gré à gré au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal

CHAPITRE

5

Observations

Objectif de l'analyse

Les établissements de santé et de services sociaux sont d'importants donneurs d'ouvrage et ils ont une influence notable sur le fonctionnement des marchés publics. Leur processus de gestion contractuelle doit donc être géré avec toute la rigueur nécessaire et dans le respect de la réglementation en vigueur.

La fusion des établissements, en 2015, a contribué à augmenter les risques en matière de gestion contractuelle. Sachant que le ministère de la Santé et des Services sociaux se penche sur le choix d'une solution provinciale unique pour les systèmes en lien avec la gestion contractuelle, nous avons jugé pertinent d'évaluer la disponibilité des données et l'utilisation qui en est faite.

Ces données proviennent de différents environnements informationnels et sont essentielles pour produire en temps opportun une information de gestion adéquate et utile aux dirigeants de l'établissement aux fins du contrôle de la gestion contractuelle.

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

Résultats de l'analyse

Nous présentons ci-dessous les principales observations concernant les contrats octroyés de gré à gré par le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Même si notre analyse porte sur un établissement en particulier, nous croyons que les observations qui en découlent peuvent être utiles à tous les établissements de santé et de services sociaux. En effet, ces derniers se trouvent sensiblement dans le même contexte, et ils font face aux mêmes défis et à des risques équivalents. Nous jugeons donc pertinent de communiquer le résultat de notre analyse aux établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'au ministère.

L'information de gestion est difficile à recueillir et elle n'est pas toujours de bonne qualité. Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal ne dispose pas d'une information de qualité qui lui permettrait de gérer efficacement son processus de gestion contractuelle et de détecter en temps opportun les situations à risque associées à l'octroi de contrats de gré à gré. L'information est parfois difficile à recueillir dans l'environnement informationnel actuel et elle n'est pas toujours fiable, exacte, ni cohérente d'un système à l'autre.

Des acquisitions peuvent être effectuées en marge du processus de gestion contractuelle, sans que la direction de la logistique et de l'approvisionnement puisse jouer adéquatement son rôle. L'information de gestion disponible et les contrôles en place ne permettent pas de détecter les situations à risque.

Il est important de faire le point sur l'utilisation des systèmes informationnels présents ou futurs. La réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux, qui a mené à la fusion de plusieurs établissements, a accru les défis auxquels ils font face en matière de gestion contractuelle. Nos travaux auprès du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal concernant les données issues de différentes sources d'information révèlent que des situations à risque en matière de gestion contractuelle ne sont pas détectées. Par conséquent, l'établissement n'est pas toujours en mesure de bien gérer ces risques et de les contrôler pour s'assurer du respect de la réglementation et favoriser un fonctionnement efficace des marchés publics. Quatre ans après la fusion, il est important pour le ministère et les établissements du réseau de faire le point sur leurs besoins afin de maximiser les chances que la solution provinciale unique qui sera retenue pour les systèmes en lien avec la gestion contractuelle y réponde.

Pistes d'amélioration

À la suite des observations relevées dans le présent rapport, le Vérificateur général a formulé des pistes d'amélioration à l'intention des établissements de santé et de services sociaux. Celles-ci sont présentées ci-contre.

Pistes d'amélioration à l'intention des établissements de santé et de services sociaux

- 1 Déterminer la nature de l'information de gestion requise pour contrôler efficacement la gestion contractuelle et pour détecter en temps opportun les situations à risque.**
 - 2 Recenser les mécanismes à mettre en place pour assurer la disponibilité et l'utilisation des données provenant des différents environnements informationnels et pour générer une information de gestion adéquate et pertinente.**
 - 3 Prévoir les besoins d'information pour répondre adéquatement et facilement aux exigences réglementaires relatives aux autorisations, à la reddition de comptes au Secrétariat du Conseil du trésor et à la publication dans le système électronique d'appel d'offres.**
 - 4 Prévoir les contrôles pertinents et suffisants pour favoriser la qualité des données dans les systèmes opérationnels.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'analyse	11
2.1 Portrait sommaire de la situation	11
Mécanismes de contrôle interne	
Contrats de gré à gré	
2.2 Observations du Vérificateur général	19
Information de gestion	
Éléments à risque dans le processus de gestion contractuelle	
Recours aux règles d'exception	
2.3 Conclusion	27
Commentaires de l'entité	29
Sigles	31

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

France Bêty
Directrice d'audit

Jean-François Bélanger
Jean-Louis Mbadinga

1 Mise en contexte

1 La *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* est entrée en vigueur en 2015. Cette loi a modifié l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux, notamment par la création de centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et de centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS). Il existe 34 établissements de santé et de services sociaux, qui sont d'importants donneurs d'ouvrage, dont 22 issus de la fusion des établissements.

2 La réorganisation du réseau a entraîné d'importants changements sur le plan de la gestion des systèmes d'information utilisés. À cet égard, le ministère de la Santé et des Services sociaux a privilégié une solution provinciale unique. En ce moment, le choix de la solution n'est pas encore arrêté, mais, d'ici à ce qu'il le soit, le ministère a autorisé les établissements à procéder à l'intégration de leurs systèmes d'information, à certaines conditions.

3 La fusion de plusieurs établissements comporte de nombreux défis et contribue à augmenter les risques en matière de gestion contractuelle. Sur ce plan, le dirigeant d'un établissement est responsable de la conformité au cadre réglementaire. Il est soutenu par le responsable de l'application des règles contractuelles, qui doit s'assurer que les risques associés au processus de gestion contractuelle sont cernés et que les contrôles nécessaires sont mis en place. Pour remplir ses responsabilités, le dirigeant a besoin d'une information de gestion pertinente et de qualité.

4 Depuis la fusion des établissements, de l'information nous a été transmise, selon laquelle il pourrait y avoir des problèmes en matière de gestion contractuelle. Sachant que le ministère de la Santé et des Services sociaux travaille sur le choix d'une solution provinciale unique, nous avons jugé pertinent d'examiner la question plus à fond auprès du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal et de communiquer le résultat de notre analyse aux établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'au ministère.

Cadre de gestion

5 Depuis le 1^{er} octobre 2008, le processus d'attribution des contrats dans le secteur public est régi par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Cette loi vise à promouvoir notamment la transparence dans les processus contractuels ainsi que la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. Pour l'application de cette loi, les établissements de santé et de services sociaux sont considérés comme des organismes publics.

6 Le gouvernement a également adopté des règlements sur les contrats, qui précisent entre autres les modes de sollicitation et les règles d'attribution des contrats, les autorisations requises et les modalités de publication des renseignements. Enfin, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) publie des politiques, des directives et des guides qui encadrent les organismes dans la gestion contractuelle et la reddition de comptes à effectuer.

Mode de sollicitation

7 Sauf exception, un organisme public doit procéder par appel d'offres public pour tout contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction dont le montant total approximatif est égal ou supérieur au seuil déterminé par le cadre législatif. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, le seuil d'appel d'offres public est établi à un montant initial égal ou supérieur à 100 000 dollars. En dessous de ce seuil, les contrats peuvent être conclus de gré à gré. Toutefois, afin d'assurer la saine gestion de tels contrats, il est nécessaire qu'un organisme public évalue la possibilité de procéder par appel d'offres public ou sur invitation, et il doit favoriser la rotation des fournisseurs.

8 La loi prévoit les situations dans lesquelles un contrat, dont le montant est égal ou supérieur au seuil d'appel d'offres public, peut être conclu de gré à gré :

- situation d'urgence ;
- possibilité d'un seul contractant en vertu d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif ;
- appel d'offres ne servant pas l'intérêt public ;
- question de nature confidentielle ou protégée ;
- tout autre cas déterminé par règlement (ex. : contrat lié à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement).

9 Dans la deuxième¹, la troisième et la quatrième situation, l'autorisation préalable du dirigeant de l'organisme est nécessaire, et celui-ci doit en faire rapport au SCT annuellement.

Reddition de comptes

10 Afin de définir le cadre général quant aux exigences de reddition de comptes des organismes, le SCT a publié la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*.

1. L'exigence d'une autorisation pour la deuxième situation s'applique depuis le 1^{er} décembre 2017.

11 Selon cette directive, les organismes doivent faire rapport au SCT lorsqu'une autorisation du dirigeant a été accordée pour la conclusion de gré à gré d'un contrat pour lequel l'appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public et pour la conclusion de contrats de nature confidentielle ou protégée, et ce, dans les 30 jours suivant la date de l'autorisation. Il est à noter que, à la suite de la modification de la *Loi sur les contrats des organismes publics* en décembre 2017, la directive n'a pas été mise à jour pour inclure explicitement l'obligation de faire rapport au SCT des contrats de 100 000 dollars et plus octroyés de gré à gré, lorsqu'un seul contractant est possible en vertu d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif.

12 Les organismes doivent transmettre annuellement une déclaration de leur dirigeant attestant notamment la fiabilité des données et des contrôles à l'égard :

- de l'ensemble des situations pour lesquelles son autorisation était requise ;
- des données publiées dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO).

13 Sauf pour les contrats de nature confidentielle ou protégée, les organismes doivent publier tous les renseignements relatifs aux contrats de 25 000 dollars et plus dans le SEAO. Dans le cas d'un contrat conclu de gré à gré dont le montant est égal ou supérieur au seuil d'appel d'offres public, l'organisme doit indiquer la disposition de la loi qui justifie le fait de ne pas avoir procédé par appel d'offres public.

Contrats octroyés

14 Selon les données publiées dans le SEAO, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a accordé, du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, 558 contrats de 25 000 dollars et plus. Le tableau 1 présente le nombre et la valeur de ces contrats selon leur nature et le tableau 2, selon le mode de sollicitation.

Tableau 1 Nature des contrats de 25 000 dollars et plus¹

	2016-2017		2017-2018		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Services	145	117,9	150	27,0	295	144,9
Approvisionnement	100	23,4	91	10,1	191	33,5
Travaux de construction	41	15,3	31	9,7	72	25,0
Total	286	156,6	272	46,8	558	203,4

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

Tableau 2 Mode de sollicitation des contrats de 25 000 dollars et plus¹

	2016-2017		2017-2018		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Appel d'offres public	59	136,6	40	26,8	99	163,4
Gré à gré	216	19,4	230	19,9	446	39,3
Appel d'offres sur invitation	11	0,6	2	0,1	13	0,7
Total	286	156,6	272	46,8	558	203,4

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

Rôles et responsabilités

15 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal doit respecter le cadre normatif gouvernemental en vigueur en matière de gestion contractuelle. Il peut adopter des règles internes complémentaires, mais qui ne sont pas contradictoires à celles de ce cadre.

16 En vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et des règlements qui en découlent, les dirigeants d'organismes publics se voient confier des responsabilités qui témoignent de leur imputabilité en matière de gestion contractuelle. Dans un CIUSSS, c'est le président-directeur général qui exerce les fonctions que la loi confère au dirigeant de l'organisme public.

17 Le dirigeant est responsable de la conformité au cadre réglementaire de l'ensemble des contrats attribués par son établissement, des autorisations requises selon la réglementation ainsi que de la reddition de comptes au SCT en matière de gestion contractuelle. De plus, il est responsable de la publication des renseignements relatifs aux contrats dans le SEAO. Il doit aussi désigner un responsable de l'application des règles contractuelles. Cette responsabilité doit être donnée à un dirigeant d'un niveau d'autorité suffisamment élevé.

18 Le responsable de l'application des règles contractuelles doit notamment conseiller le dirigeant de l'organisme public et formuler à son intention des recommandations ou des avis sur l'application de ces règles.

Portée des travaux

19 Le présent rapport vise à évaluer la disponibilité des données relatives à la gestion contractuelle et l'utilisation qui en est faite. Ces données proviennent de différents environnements informationnels et sont essentielles pour produire en temps opportun une information de gestion adéquate et utile aux dirigeants de l'établissement aux fins du contrôle de la gestion contractuelle.

20 Pour ce faire, nous avons effectué des travaux auprès du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Ceux-ci portent sur les contrats octroyés de gré à gré par cet établissement du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018. Ils excluent les contrats attribués par appel d'offres public ou sur invitation ainsi que les approvisionnements faits selon des ententes d'achats regroupés.

21 Plus précisément, notre analyse a pour objectif d'apprécier si le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal est en mesure de bien déterminer les risques financiers et de conformité associés à la gestion des contrats conclus de gré à gré et s'il applique les contrôles nécessaires pour atténuer ces risques.

22 Nous avons donc examiné les systèmes opérationnels liés à la gestion contractuelle, ainsi que la documentation justifiant le recours à des règles d'exception à l'égard des contrats conclus de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public. Nous avons aussi analysé la reddition de comptes exigée par la réglementation, y compris la publication dans le SEAO.

2 Résultats de l'analyse

23 Nous avons dressé un portrait de la situation des contrats octroyés de gré à gré par le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018.

24 Nos observations reposent principalement sur l'analyse des données du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal extraites de différentes sources. De plus, nous avons effectué quelques tests à l'aide d'un **échantillonnage par choix raisonné** pour valider l'existence de lacunes à l'égard de diverses exigences du cadre normatif en gestion contractuelle.

25 Même si notre analyse porte sur un CIUSSS en particulier, nous croyons que les observations qui en découlent peuvent être utiles à tous les établissements de santé et de services sociaux. En effet, ces derniers se trouvent sensiblement dans le même contexte, et ils font face aux mêmes défis et à des risques équivalents.

Un échantillonnage par choix raisonné repose sur un choix non probabiliste d'échantillons.

2.1 Portrait sommaire de la situation

26 Le cadre législatif portant sur la gestion contractuelle est en application depuis plusieurs années. Il existe d'ailleurs de nombreux écrits sur le sujet, tels que des guides et des outils pour aider à l'application et à l'interprétation de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Durant ces années, divers travaux portant sur la conformité à la réglementation ont été réalisés dans différentes entités. Dans ce contexte, on pourrait s'attendre à ce que la gestion contractuelle soit rendue à maturité et à ce que son application comporte moins de risques. Nos observations des dernières années nous ont démontré que ce n'était pas le cas.

27 Dans le réseau de la santé et des services sociaux, la fusion des établissements au 1^{er} avril 2015 a soulevé de nombreux **défis** sur le plan de la gestion contractuelle, ce qui a contribué à accroître les risques en la matière. Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal est issu de la fusion des cinq établissements publics suivants :

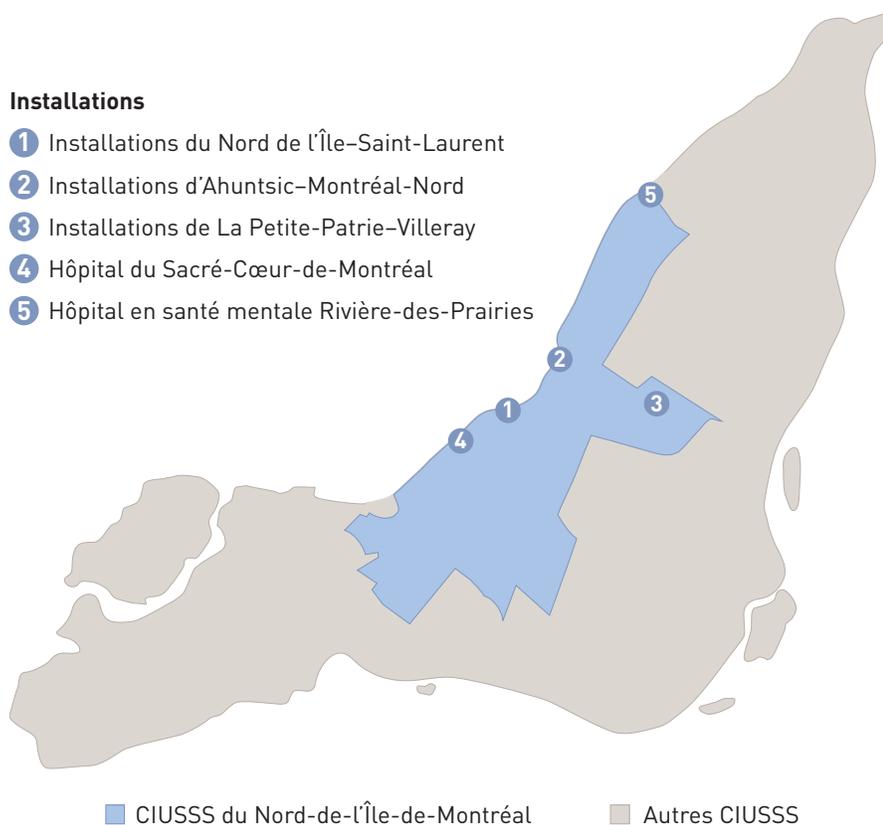
- le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent ;
- le CSSS d'Achats et Montréal-Nord ;
- le CSSS du Cœur-de-l'Île ;
- l'Hôpital Rivière-des-Prairies ;
- l'Hôpital du Sacré-Cœur de Montréal.

Les principaux défis posés par la fusion des établissements de santé et de services sociaux sont, par exemple :

- la taille du nouvel établissement ;
- le grand territoire à couvrir ;
- le nombre élevé d'installations ;
- les nombreux systèmes de gestion ;
- le volume élevé des transactions (achats, contrats, etc.).

28 Le territoire du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal s'étend sur 88 km² et se situe dans la partie nord de l'île de Montréal (figure 1). Au moment de nos travaux, l'établissement employait plus de 12 000 personnes et comprenait 37 installations, dont 5 hôpitaux, 6 centres locaux de services communautaires (CLSC), 12 centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), 8 cliniques spécialisées, 3 centres ambulatoires et 3 bureaux administratifs.

Figure 1 Territoire du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal



Source : CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.

29 Avant la fusion, chaque établissement utilisait ses propres outils de gestion des ressources matérielles et financières. Chacun avait ses procédures et ses façons de faire.

30 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a fusionné les systèmes de gestion des ressources matérielles et financières des anciens établissements un an après leur fusion, soit en mars 2016. En fait, les bases de données de quatre des anciens établissements ont été intégrées dans la base de données existante du cinquième établissement afin de former un nouvel environnement de gestion des ressources matérielles et financières.

31 Ce nouvel environnement, combiné aux nombreuses personnes concernées par la gestion contractuelle et installations réparties sur le territoire, a engendré des risques importants de manque d'uniformité dans la gestion contractuelle. Dans ce contexte, une information de gestion de qualité s'avère d'autant plus nécessaire pour déceler et contrôler les risques liés au processus de gestion contractuelle.

Mécanismes de contrôle interne

32 Pour veiller au respect de l'application des règles contractuelles prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, les règlements, les politiques et les directives, le responsable de l'application des règles contractuelles doit notamment s'assurer que sont mis en place :

- des mécanismes de validation des demandes d'autorisation adressées au dirigeant de l'organisme ;
- des contrôles afin que l'information relative à la reddition de comptes qui doit être transmise au SCT soit fiable, conforme aux exigences et transmise dans les délais prescrits ;
- des contrôles afin que la publication des renseignements relatifs aux contrats dans le SEAO soit effectuée conformément aux exigences du cadre normatif.

33 Depuis la fusion, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a mené des travaux en lien avec la gestion contractuelle. Par exemple, il a élaboré une politique d'approvisionnement en biens, en services et en travaux de construction, qui a été adoptée par le conseil d'administration en janvier 2016. Il a aussi adopté, en juin 2018, des lignes de conduite internes pour la gestion contractuelle.

34 En 2017, la direction de la logistique et de l'approvisionnement a élaboré un plan d'audit interne pour les contrats et les commandes de 25 000 dollars et plus afin de mesurer le respect des règles de gestion contractuelle en lien avec la publication dans le SEAO, la reddition de comptes au SCT et l'amélioration des processus en place. Les résultats relatifs à ce plan aident le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal à mesurer sa performance concernant les délais de publication dans le SEAO et les délais de transmission au SCT des formulaires de reddition de comptes.

35 Une fois par année, la direction de la logistique et de l'approvisionnement effectue une reddition de comptes auprès du comité de vérification du conseil d'administration sur tout contrat de services comportant une dépense de 25 000 dollars et plus, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*. Elle fait de même pour tout contrat de 100 000 dollars et plus, en vertu de l'article 65.6 du *Règlement sur la régie interne du conseil d'administration* de l'établissement.

36 Enfin, à la suite d'un rapport de l'Unité permanente anticorruption, qui recommandait au gouvernement de décréter l'obligation pour les ministères et organismes de se doter d'un plan de gestion des risques de collusion et de corruption, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a entrepris des travaux afin de mettre en place, en août 2019, une politique interne de gestion des risques.

Contrats de gré à gré

37 Notre première observation a été de constater la grande quantité de contrats attribués de gré à gré. Ainsi, du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, 80 % des contrats ont été conclus de gré à gré (446 sur 558), ce qui représente 19 % de la valeur totale des contrats (39,3 sur 203,4 millions de dollars). Nous avons voulu examiner cette situation de plus près pour en déterminer les causes (tableau 3).

Tableau 3 Contrats de gré à gré¹

	2016-2017		2017-2018		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
En dessous du seuil d'appel d'offres public (< 100 000 dollars)	172	8,6	177	8,7	349	17,3
Au-dessus du seuil d'appel d'offres public (≥ 100 000 dollars)	44	10,8	53	11,2	97	22,0
Total	216	19,4	230	19,9	446	39,3

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

Examen des contrats conclus de gré à gré dont la valeur est en dessous du seuil d'appel d'offres public

38 Dans le réseau de la santé et des services sociaux, la réglementation autorise les établissements à octroyer, sans justification particulière, des contrats de gré à gré si leur valeur est de moins de 100 000 dollars. Selon les données provenant du SEAO, du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a accordé 349 contrats de ce type, pour une valeur totale de 17,3 millions de dollars. Le tableau 4 présente les catégories de ces contrats.

Tableau 4 Catégories des contrats de gré à gré de moins de 100 000 dollars¹

	2016-2017		2017-2018		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Traitement de l'information et services de télécommunications connexes	44	2,2	44	2,3	88	4,5
Fournitures, équipements médicaux et produits pharmaceutiques	36	1,8	44	2,0	80	3,8
Entretien, réparation, modification, réfection et installation de biens et d'équipements	26	1,3	15	0,6	41	1,9
Services d'architecture et d'ingénierie	9	0,5	18	0,9	27	1,4
Bâtiments	13	0,6	15	0,7	28	1,3
Services de soutien professionnel et administratif et services de soutien à la gestion	10	0,6	11	0,7	21	1,3
Services de santé et services sociaux	8	0,4	8	0,4	16	0,8
Matériel et logiciel informatique	6	0,2	5	0,3	11	0,5
Autres	20	1,0	17	0,8	37	1,8
Total	172	8,6	177	8,7	349	17,3

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

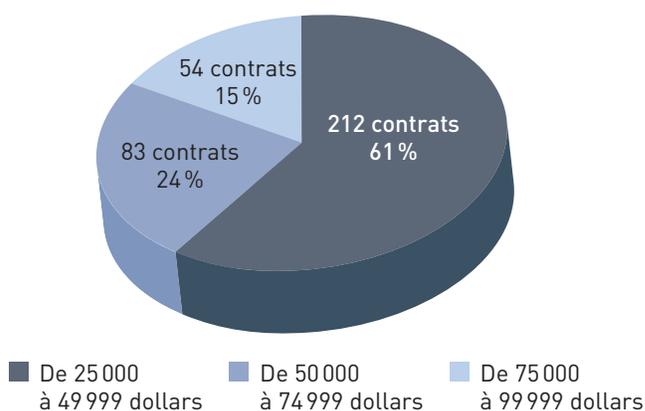
39 Du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, la valeur des contrats des quatre premières catégories présentées dans le tableau 4 représentait 67 % de la valeur totale des contrats de moins de 100 000 dollars octroyés de gré à gré. Compte tenu de l'importance du nombre et de la valeur de ces contrats, nous avons questionné le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal sur les raisons pouvant justifier le mode de sollicitation de gré à gré pour ces catégories. Selon l'information obtenue de cet établissement, voici ce qui en est :

- Pour les dépenses liées au traitement de l'information et aux services de télécommunications connexes, le nombre élevé de contrats conclus de gré à gré (88) s'expliquerait par le moratoire que le ministère de la Santé et des Services sociaux impose aux établissements du réseau depuis 2015. Ce moratoire suspend toute démarche visant l'acquisition, le développement ou l'évolution d'un système informatique. Après la fusion, soit en 2016, le ministère a autorisé les établissements à procéder à l'intégration de leurs systèmes d'information auprès d'un fournisseur déjà retenu dans les anciens établissements, en attente du déploiement d'une solution provinciale unique.

- Pour ce qui est des contrats conclus de gré à gré en lien avec les fournitures, les équipements médicaux et les produits pharmaceutiques, leur nombre élevé (80) s'expliquerait surtout par l'absence d'ententes d'achats regroupés pour certaines fournitures et certains équipements médicaux ou encore par des ententes d'achats regroupés qui ne portent pas sur l'ensemble des besoins (produits orphelins). C'est le cas notamment des « sutures » pour lesquelles les ententes d'achats regroupés n'incluent pas certains produits spécialisés, qui sont alors acquis de gré à gré.
- Quant à la valeur importante des contrats liés à l'entretien, à la réparation, à la modification, à la réfection et à l'installation de biens et d'équipements, elle s'expliquerait par le fait que le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal se considère comme lié aux fournisseurs desquels il a acquis ses équipements. Ainsi, il octroie le plus souvent les contrats d'entretien de gré à gré au fournisseur de l'équipement concerné.
- Enfin, en ce qui concerne les fournisseurs de services d'architecture et d'ingénierie, leurs tarifs sont réglementés. Pour ce type de services, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal procède d'abord par appel d'offres public pour qualifier les fournisseurs sur la base de la qualité. Seuls les fournisseurs retenus obtiennent ensuite des contrats de gré à gré.

40 Les explications obtenues peuvent justifier l'attribution de plusieurs des contrats de gré à gré, mais d'autres situations nécessiteraient des analyses plus approfondies de la part du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Comme le montre la figure 2, 15 % de ces contrats ont une valeur variant de 75 000 à 99 999 dollars. La possibilité de procéder par appel d'offres public, par appel d'offres sur invitation ou par achats regroupés devrait être envisagée pour certaines acquisitions représentant un grand volume d'achats. Cela est d'autant plus important lorsque l'on constate que des contrats initialement évalués à moins de 100 000 dollars se chiffrent finalement au-dessus de ce seuil. Cette situation sera illustrée dans la section suivante.

Figure 2 Répartition des contrats de gré à gré de moins de 100 000 dollars selon leur valeur¹ de 2016-2017 à 2017-2018



1. La valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

Examen des contrats conclus de gré à gré dont la valeur est au-dessus du seuil d'appel d'offres public

41 Du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, les contrats de gré à gré dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public se sont chiffrés à 22 millions de dollars, soit 56 % de la valeur totale des contrats de gré à gré conclus durant cette période. Le tableau 5 présente les principales catégories de biens et de services associées à ces contrats.

Tableau 5 Catégories des contrats de gré à gré de 100 000 dollars et plus¹

	2016-2017		2017-2018		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Fournitures, équipements médicaux et produits pharmaceutiques	16	5,2	13	2,9	29	8,1
Traitement de l'information et services de télécommunications connexes	11	1,8	11	1,9	22	3,7
Entretien, réparation, modification, réfection et installation de biens et d'équipements	6	1,6	6	1,7	12	3,3
Services de santé et services sociaux	1	0,1	8	1,6	9	1,7
Services de transport, de voyage et de déménagement	2	0,8	2	0,4	4	1,2
Instruments scientifiques	-	-	3	0,7	3	0,7
Services d'architecture et d'ingénierie	2	0,4	2	0,2	4	0,6
Services pédagogiques et formation	-	-	1	0,4	1	0,4
Communication, détection et fibres optiques	-	-	1	0,4	1	0,4
Matériel et logiciel informatique	2	0,4	-	-	2	0,4
Autres	4	0,5	6	1,0	10	1,5
Total	44	10,8	53	11,2	97	22,0

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

42 Un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré en vertu d'exceptions prévues dans la loi. Le tableau 6 présente la répartition des contrats en question selon ces exceptions.

Tableau 6 Répartition des contrats de gré à gré de 100 000 dollars et plus selon les exceptions de 2016-2017 à 2017-2018¹

Exception	Services		Approvisionnement		Travaux de construction		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Appel d'offres public ne servant pas l'intérêt public – LCOP, art. 13 (4 ^o)	37	8,0	29	8,2	–	–	66	16,2
Un seul contractant possible – LCOP, art. 13 (2 ^o)	10	2,5	1	0,3	–	–	11	2,8
Situation d'urgence – LCOP, art. 13 (1 ^o)	1	0,1	3	0,8	1	0,1	5	1,0
Contrat lié à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement – RCCAOP, art. 28	–	–	3	0,4	–	–	3	0,4
Sans exception	10	1,4	1	0,1	1	0,1	12	1,6
Total	58	12,0	37	9,8	2	0,2	97	22,0

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

LCOP *Loi sur les contrats des organismes publics*

RCCAOP *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*

43 Outre les exceptions présentées dans le tableau 6, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a conclu un contrat de gré à gré d'une valeur de plus de 200 000 dollars qui n'a pas été publié dans le SEAO, car il s'agissait, selon l'établissement, d'une question de nature confidentielle ou protégée.

44 La classification « sans exception » concerne les contrats dont la valeur initiale était inférieure au seuil d'appel d'offres public, mais auxquels sont associées des dépenses supplémentaires qui ont fait passer la valeur du contrat au-dessus de ce seuil. Le recours aux exceptions prévues dans les paragraphes 1 à 4 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* pour autoriser l'octroi de ces contrats de gré à gré n'était pas requis, car leur valeur initiale était inférieure à 100 000 dollars.

2.2 Observations du Vérificateur général

45 Nos observations sont présentées sous trois volets. D'abord, nous présentons les principales sources de données dont dispose le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal pour produire l'information de gestion nécessaire. Ensuite, nous présentons certains éléments à risque que nous avons recensés à l'égard du processus de gestion contractuelle. Enfin, nous abordons le recours aux règles d'exception pour l'attribution de contrats de gré à gré d'une valeur de 100 000 dollars et plus.

Information de gestion

46 Disposer d'une information de gestion fiable, pertinente et accessible en temps opportun est indispensable pour qu'un organisme puisse analyser son processus de gestion contractuelle, détecter et contrôler les risques, et prendre les décisions de gestion appropriées en temps opportun.

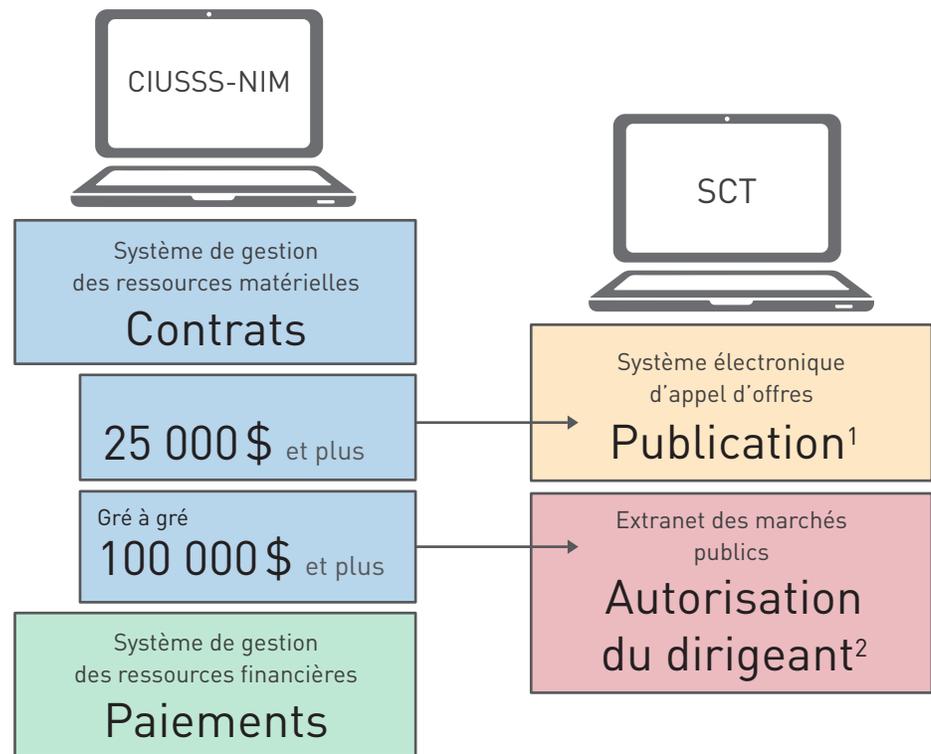
47 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal dispose de plusieurs sources de données pour gérer les contrats. Les données proviennent notamment des systèmes suivants :

- le système de gestion des ressources matérielles ;
- le système de gestion des ressources financières ;
- le SEAO ;
- l'extranet des marchés publics.

48 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal ne dispose pas d'une information de qualité qui lui permettrait de gérer efficacement son processus de gestion contractuelle et de détecter en temps opportun des situations à risque associées à l'octroi de contrats de gré à gré. L'information est parfois difficile à recueillir dans l'environnement informationnel actuel et elle n'est pas toujours fiable, exacte, ni cohérente d'un système à l'autre.

49 Dans le cadre de nos travaux, nous avons comparé les données contenues dans les différents systèmes afin de valider l'intégralité, l'exactitude et la cohérence de l'information. La figure 3 présente la relation entre les données de ces systèmes, que nous avons tenté de concilier afin d'en valider la qualité.

Figure 3 Source des données liées à la gestion contractuelle



1. Aucune publication n'est requise pour les contrats portant sur une question de nature confidentielle ou protégée, en vertu du paragraphe 3 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.
2. Il s'agit de l'autorisation requise pour l'attribution de contrats de gré à gré de 100 000 dollars et plus, en vertu des paragraphes 2 à 4 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

CIUSSS-NIM CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal
SCT Secrétariat du Conseil du trésor

50 Les exercices de conciliation nous ont permis de cerner différents enjeux d'intégralité et d'exactitude de l'information qui rendent difficile la production d'une information de gestion utile en temps opportun. Voici des exemples.

Principaux enjeux	Exemples
Lacunes de publication de l'information dans le SEAO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les contrats ne sont pas toujours publiés dans le SEAO. ▪ Les données publiées dans le SEAO sont parfois inexactes. ▪ L'information relative à un même contrat peut être publiée en double dans le SEAO. ▪ La description finale des contrats n'est pas systématiquement publiée dans le SEAO.
Lacunes de reddition de comptes dans l'extranet des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La reddition de comptes relative aux autorisations n'est pas toujours effectuée. ▪ Certaines données figurant dans les fiches d'autorisation sont incomplètes ou inexactes. ▪ Plus d'une fiche d'autorisation peut être transmise via l'extranet des marchés publics pour un même contrat.
Inexactitude de l'information extraite du système de gestion des ressources matérielles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les valeurs financières extraites du système de gestion des ressources matérielles relativement à certains bons de commande ne correspondent pas aux valeurs financières réelles de ces mêmes bons de commande. ▪ L'information extraite du système contient certains doublons, ce qui fausse le nombre total de contrats inscrits dans la base de données ainsi que leur valeur.
Information de gestion complexe à utiliser	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il n'y a pas d'identifiant unique pour les fournisseurs. ▪ Le mode de sollicitation n'est pas précisé dans certaines données extraites. ▪ Il y a des erreurs de saisie dans les noms ou les adresses des fournisseurs inscrits dans le système de gestion des ressources financières. ▪ Il y a des incohérences dans l'information saisie entre les différents systèmes, comme les numéros de contrat, le mode de sollicitation ou le nom du fournisseur. ▪ Certains contrats ne sont pas inscrits dans le système de gestion des ressources matérielles, ce qui complique leur suivi par l'équipe d'approvisionnement.

51 De plus, nos travaux ont permis de déceler des lacunes dans la procédure d'extraction des données utilisée pour l'audit interne, aux fins de la reddition de comptes présentée au comité de vérification du conseil d'administration. En effet, aucune procédure d'extraction détaillée n'existe pour assurer l'exactitude et l'intégralité des données contractuelles utilisées. Ainsi, les données de gestion issues des systèmes peuvent différer en fonction de la personne qui effectue l'extraction.

52 Ces lacunes décelées dans l'information de gestion ont une incidence directe sur la capacité du responsable de l'application des règles contractuelles de bien jouer son rôle-conseil auprès du dirigeant de l'organisme et de formuler à son intention des recommandations ou des avis sur l'application de ces règles. La prochaine section vient appuyer certaines de nos observations sur la qualité des données dont dispose actuellement le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal pour produire de l'information de gestion utile et détecter des risques potentiels associés aux contrats de gré à gré.

Éléments à risque dans le processus de gestion contractuelle

53 Le responsable de l'application des règles contractuelles doit s'assurer que les processus mis en place pour veiller au respect des règles contractuelles sont conformes et suffisants. Une direction responsable des achats joue également un rôle majeur dans le fonctionnement de ces processus. Au CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, c'est la direction de la logistique et de l'approvisionnement qui, en tant que spécialiste des achats, est chargée du bon fonctionnement du processus d'acquisition. Voici quelques-unes des responsabilités de cette direction :

- s'assurer que les sollicitations faites par le service des achats et le service de la gestion contractuelle respectent la réglementation ;
- recommander le mode de sollicitation ;
- s'assurer que les autorisations requises sont obtenues ;
- valider les renseignements et les motifs justifiant le recours aux règles d'exception.

54 Pour s'assurer que les acquisitions sont effectuées conformément à la loi, il faut donc que la direction de la logistique et de l'approvisionnement soit impliquée dans le processus à chaque étape clé, et ce, pour l'ensemble des activités d'acquisition.

55 Des acquisitions peuvent être effectuées en marge du processus de gestion contractuelle habituel, sans que la direction de la logistique et de l'approvisionnement puisse jouer adéquatement son rôle. L'information de gestion disponible et les contrôles en place ne permettent pas de détecter ces situations à risque.

56 Nous avons analysé les données extraites de deux des principaux systèmes sur lesquels le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal peut s'appuyer pour contrôler le processus de gestion contractuelle, soit le système de gestion des ressources matérielles et le système de gestion des ressources financières. Pour les deux systèmes, nous avons décelé des situations à risque sur lesquelles il serait important que la direction responsable des achats et le responsable de l'application des règles contractuelles se penchent pour mieux les contrôler.

Système de gestion des ressources matérielles

57 Pour la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, les données extraites du système de gestion des ressources matérielles indiquent environ 16 000 transactions qui sont liées à un contrat. Or, si l'on tient compte de toutes les transactions pour cette même période, la base de données issue du système d'information donne quelque 62 000 transactions, soit un écart de 46 000 transactions non liées à un contrat en bonne et due forme.

58 Ce nombre important de transactions non liées à un contrat représente une source de risques notable, concernant l'intégrité du processus de gestion contractuelle. Une analyse détaillée et rigoureuse de la part des responsables du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal s'avère nécessaire pour s'assurer que ces situations sont justifiées.

59 Nous avons réalisé un examen sommaire des données pour tenter d'expliquer les raisons des nombreuses transactions non liées à un contrat. Voici quelques-unes des explications obtenues :

- utilisation, avec ou sans bon de commande, d'ententes d'achats regroupés ;
- achats sans contrat, mais avec un bon de commande ;
- achats sans contrat ni bon de commande.

60 La politique interne d'approvisionnement prévoit que, pour être payées, toutes les factures doivent être associées à un bon de commande ou à un contrat en bonne et due forme produit par le service des achats ou le service de la gestion contractuelle.

61 Bien entendu, pour certains achats, il peut être justifié de n'avoir aucun contrat ni bon de commande. Cependant, il s'avère important que ces situations fassent l'objet d'une attention particulière.

62 À titre d'illustration, la directive interne sur la gestion contractuelle précise la nature des acquisitions non soumises à la production préalable d'un bon de commande ou d'un contrat. Selon cette directive, 32 types d'acquisitions ne sont pas soumis aux exigences de la politique et n'ont donc pas à être traités par la direction de la logistique et de l'approvisionnement.

63 À notre avis, les exceptions prévues dans cette directive sont nombreuses et mériteraient d'être réévaluées pour en confirmer la pertinence. Si l'absence de bons de commande nous semble justifiée dans le cas de services pour lesquels les tarifs en cause sont réglementés ou dans le cas de paiements de cotisations professionnelles, cette absence nous semble moins justifiée pour d'autres types d'acquisitions, par exemple pour l'acquisition de services de téléphonie, de mazout ou de buanderie. En fait, plus les exceptions sont nombreuses, plus il peut s'avérer difficile pour la direction de la logistique et de l'approvisionnement de bien jouer son rôle et de s'assurer du respect de la réglementation.

Système de gestion des ressources financières

64 Nous avons aussi analysé les données du système de gestion des ressources financières afin de déceler des situations à risque, par exemple les paiements de sommes importantes à des fournisseurs pour lesquels la direction de la logistique et de l'approvisionnement n'a pas été impliquée dans le processus d'acquisition.

65 Le système de gestion des ressources financières contient l'essentiel de l'information sur les fournisseurs du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Bien qu'un lien existe entre le système de gestion des ressources financières et le système de gestion des ressources matérielles, l'ajout ou la suppression, l'activation ou la désactivation et la modification d'un fournisseur dans l'environnement informationnel du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal sont des opérations gérées dans le système de gestion des ressources financières par les services financiers de l'établissement, et non dans le système de gestion des ressources matérielles par la direction de la logistique et de l'approvisionnement.

66 Dans le système de gestion des ressources financières, le numéro du fournisseur est le principal identifiant des fournisseurs. Pour la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, on trouve 10 267 numéros de fournisseurs distincts pour lesquels un paiement a été effectué. Or, nous avons observé qu'un même fournisseur (ayant le même nom et la même adresse) peut avoir plus d'un numéro. Au total, nous avons pu trouver près de 200 fournisseurs dans cette situation.

67 L'absence d'un identifiant unique pour chaque fournisseur entraîne des risques additionnels concernant le paiement des fournisseurs. Par exemple, nous avons recensé le cas d'un fournisseur ayant 65 numéros différents, pour lesquels le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal avait fait au moins un paiement de 2016-2017 à 2017-2018. La compilation des paiements versés pour l'ensemble des numéros actifs par fournisseur devient donc un exercice obligatoire pour évaluer le volume d'achats annuels. Nos analyses ont permis de détecter des situations dans lesquelles la somme des paiements pour plusieurs numéros associés au même fournisseur était égale ou supérieure à 100 000 dollars.

68 Par ailleurs, les analyses effectuées dans le système de gestion des ressources financières ont permis de déceler des transactions importantes qui n'ont pas été traitées par le processus de gestion contractuelle habituel, et ce, sans justification.

69 Par exemple, nous avons découvert deux transactions importantes pour lesquelles le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal n'a pas fait intervenir le service de la gestion contractuelle. Selon l'établissement, cela s'explique par le fait qu'il s'agit d'acquisitions financées et autorisées par le ministère. Du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, ces deux transactions ont totalisé chacune plus de 6 millions de dollars. Ces transactions n'ont pas été évaluées préalablement par la direction de la logistique et de l'approvisionnement pour qu'elle s'assure du respect du cadre réglementaire. Quel aurait dû être le mode de sollicitation? Des autorisations étaient-elles requises et, si oui, pour quel motif? Ces acquisitions auraient-elles dû être publiées dans le SEA0? Quelle reddition de comptes a été effectuée? C'est à la suite de nos travaux d'analyse que ces transactions ont été repérées et communiquées au service de la gestion contractuelle.

70 Enfin, dans son système de gestion des ressources financières, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal identifie les fournisseurs sans bon de commande, autres que les employés, les médecins ou les résidents. Du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018, il a versé à cette catégorie de fournisseurs un total de 186,1 millions de dollars. Plus de 100 fournisseurs appartenant à cette catégorie ont reçu au moins un paiement de 100 000 dollars ou plus, dont 68 % n'ont pas été trouvés dans les données du système de gestion des ressources matérielles. Bien que certains cas puissent être justifiés, par exemple par l'utilisation d'ententes d'achats regroupés, il n'en demeure pas moins qu'une analyse plus approfondie est requise, étant donné l'importance des sommes en cause.

71 Les paragraphes précédents font état de possibles risques que des acquisitions importantes n'aient pas été traitées par le processus de gestion contractuelle habituel, dans lequel la direction de la logistique et de l'approvisionnement se doit d'intervenir à titre de spécialiste.

72 Quant aux transactions traitées par la direction de la logistique et de l'approvisionnement, il existe aussi un risque de non-respect de la réglementation. La prochaine section traite de cet aspect.

Recours aux règles d'exception

73 Le cadre normatif prévoit les autorisations requises ainsi que la reddition de comptes à faire au SCT relativement au recours à des règles d'exception pour octroyer un contrat de gré à gré de 100 000 dollars et plus. Le dirigeant de l'organisme doit s'assurer que ces règles d'exception sont correctement interprétées et invoquées au sein de son organisme. Voici un sommaire des exigences relatives à chaque exception.

Article	Description de l'exception	Autorisation du dirigeant	Reddition de comptes au SCT	Publication dans le SEAO
LCOP, art. 13 (1°)	Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré en raison d'une situation d'urgence dans laquelle la sécurité des personnes ou des biens est en cause	Non	Non	Oui
LCOP, art. 13 (2°)	Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré, car un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, comme un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis	Oui ¹	Oui ¹	Oui
LCOP, art. 13 (3°)	Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré en raison d'une question de nature confidentielle ou protégée	Oui	Oui	Non
LCOP, art. 13 (4°)	Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré, car l'organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public	Oui	Oui	Oui

1. Il s'agit d'une exigence en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2017.

LCOP *Loi sur les contrats des organismes publics*

74 La fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme doit démontrer le bien-fondé de la décision prise, présenter les circonstances particulières entourant la décision ainsi que les différentes options évaluées au préalable, le cas échéant. Cette fiche doit être transmise électroniquement au SCT, au moyen du formulaire disponible dans l'extranet des marchés publics.

75 Une analyse préliminaire du recours aux règles d'exception prévues dans la réglementation a fait ressortir des cas de mauvaise interprétation de ces règles.

76 Nous avons sélectionné un échantillon de contrats pour analyser certaines fiches d'autorisation du dirigeant de l'organisme envoyées au SCT. Ainsi, au terme des travaux portant sur ces fiches, nous avons trouvé des lacunes concernant l'interprétation des règles d'exception et le moment de la demande d'autorisation (ex. : date de début des travaux inscrite sur la demande d'autorisation antérieure à la date d'autorisation du président-directeur général).

77 Les motifs invoqués pour justifier l'autorisation ne sont pas toujours pertinents ni toujours suffisants. Voici des exemples :

- Selon les données publiées dans le SEAO et la justification inscrite sur la fiche d'autorisation du dirigeant, un contrat a été signé en vertu du paragraphe 1 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (situation d'urgence), alors qu'il s'agissait du remplacement d'un logiciel obsolète.
- Un contrat a été signé conformément au paragraphe 4 de l'article 13 de la loi (appel d'offres ne servant pas l'intérêt public), au motif que le temps requis pour gérer un appel d'offres était trop long. Le manque de temps n'est pas un critère acceptable pour justifier l'utilisation d'une disposition particulière.
- Un contrat a été signé en vertu du paragraphe 3 de l'article 13 de la loi. Ce paragraphe est applicable lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public. Dans cette situation spécifique, le recours à ce paragraphe avait plutôt pour objectif de ne pas divulguer les termes du contrat, pour ne pas nuire aux négociations simultanées du fournisseur avec d'autres organismes publics. Cette justification ne respecte pas l'esprit du paragraphe 3 ni le principe de transparence évoqué par la loi.

2.3 Conclusion

78 La récente réorganisation vécue dans le réseau de la santé et des services sociaux, qui a mené à la fusion de plusieurs établissements, a accru les défis auxquels ils font face en matière de gestion contractuelle. Il n'en demeure pas moins que les établissements du réseau sont des donneurs d'ouvrage importants et qu'ils ont une influence notable sur le fonctionnement des marchés publics. Par conséquent, leur processus de gestion contractuelle doit être géré avec toute la rigueur nécessaire et dans le respect de la réglementation en vigueur.

79 Quatre ans après la réorganisation du réseau, nous nous serions attendus à ce que les établissements aient mis en place tous les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et à ce qu'ils se basent sur une information fiable et pertinente.

80 Notre analyse préliminaire de la gestion des contrats de gré à gré au CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal nous a permis de relever des lacunes dans l'information de gestion dont disposent les responsables, de même que dans les contrôles mis en place afin de détecter les situations à risque en matière de gestion contractuelle. Par conséquent, l'établissement n'est pas toujours en mesure de bien gérer les situations à risque dans le but de s'assurer du respect de la réglementation et de favoriser un fonctionnement efficace des marchés publics.

81 Jusqu'à la mise en place de la solution provinciale unique prévue par le ministère de la Santé et des Services sociaux, une réflexion approfondie est requise de la part du ministère et des établissements de santé et de services sociaux. Il est nécessaire d'évaluer les besoins d'information et d'utilisation des systèmes informationnels pour prévoir l'accès à des données de qualité et la production d'une information de gestion pertinente. Cette information de gestion est requise pour déceler et contrôler les risques liés à la gestion contractuelle.

82 Ainsi, à la suite de nos observations, nous proposons les pistes d'amélioration suivantes, qui s'adressent à l'ensemble des établissements de santé et de services sociaux.

- 1 Déterminer la nature de l'information de gestion requise pour contrôler efficacement la gestion contractuelle et pour détecter en temps opportun les situations à risque.**
- 2 Recenser les mécanismes à mettre en place pour assurer la disponibilité et l'utilisation des données provenant des différents environnements informationnels et pour générer une information de gestion adéquate et pertinente.**
- 3 Prévoir les besoins d'information pour répondre adéquatement et facilement aux exigences réglementaires relatives aux autorisations, à la reddition de comptes au Secrétariat du Conseil du trésor et à la publication dans le système électronique d'appel d'offres.**
- 4 Prévoir les contrôles pertinents et suffisants pour favoriser la qualité des données dans les systèmes opérationnels.**

83 Nos prochains travaux relatifs à la gestion contractuelle des établissements de santé et de services sociaux pourraient porter sur des situations jugées à risque, telles que celles présentées dans le présent rapport. Ils seraient réalisés après une certaine période pour laisser le temps aux établissements de considérer les pistes d'amélioration proposées. Les travaux pourraient viser plusieurs établissements du réseau, ce qui permettrait d'évaluer l'ampleur de la problématique et, le cas échéant, de dégager des constats et de formuler les recommandations qui s'imposeront dans les circonstances.

Commentaires de l'entité

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

Commentaires du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal

« Nous prenons note des observations et des pistes d'amélioration contenues à votre rapport de mai 2019.

« Depuis la création du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal en avril 2015, de nombreux travaux furent réalisés par la direction des ressources financières afin d'assurer des pratiques de gestion contractuelle à la fois performantes, sécuritaires et respectueuses des obligations légales et réglementaires en vigueur.

« L'un des défis auquel est confronté le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal est d'assurer la mise en place de pratiques contractuelles pertinentes dans un contexte où les lois et règlements qui régissent ces pratiques sont en constante évolution, et ce, dans le but d'assurer la meilleure utilisation des deniers publics. Cette évolution se caractérise notamment par le rôle et les attentes d'acteurs d'organismes régulateurs externes, tels le vérificateur externe du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Commissaire au lobbyisme du Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor, l'Unité permanente anticorruption et, sous peu, l'Autorité des marchés publics. Tous ces organismes assurent une vigie distincte sur les activités contractuelles ayant cours dans le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. À travers l'ensemble des mailles tissées par ces règles et obligations, la chaîne d'approvisionnement doit assurer de façon performante et efficace l'approvisionnement des biens et des services pour les usagers du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.

« Plusieurs éléments contenus à votre rapport seront intégrés à un plan d'action dans le but d'adresser les aspects perfectibles de notre chaîne d'approvisionnement en biens et en services ainsi qu'en aval de ceux-ci, les aspects de reddition de comptes. Ce plan d'action mettra à contribution les intervenants impliqués dans l'ensemble des processus et activités de la chaîne d'approvisionnement afin d'identifier les mesures correctrices possibles et requises, et ce, sans nuire à la performance et à l'efficacité de ces activités.

« Nous partageons votre constat quant à l'importance du futur progiciel financier dont seront dotés d'ici quelques mois les établissements de santé. Plus spécifiquement, des capacités de ce système intégré de gestion financière et administrative (SIGFA) à supporter les établissements dans les pratiques contractuelles requises, et particulièrement en lien avec la reddition de comptes.

« Une fois que votre rapport aura été déposé à l'Assemblée nationale et par la suite rendu public, nous nous proposons de partager avec l'équipe du ministère de la Santé et des Services sociaux ce constat portant sur la capacité du futur SIGFA à supporter adéquatement les établissements de santé dans leurs activités de reddition de comptes. »

Sigles



Sigles

CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
CSSS	Centre de santé et de services sociaux	SEAO	Système électronique d'appel d'offres



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Audits de performance

Suivi des recommandations en audit de performance

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Vérificateur général a actualisé son processus de suivi de l'application des recommandations en 2015 afin de favoriser une hausse du taux d'application des recommandations qui ont été formulées à la suite des audits de performance.

Le présent rapport, publié pour la troisième année consécutive, constitue l'un des principaux changements apportés à la reddition de comptes du Vérificateur général quant au suivi de l'application des recommandations.

Il brosse le portrait du suivi de l'application des recommandations du Vérificateur général pour l'année 2018-2019. Il présente les résultats relatifs :

- à la qualité des plans d'action produits par les entités auditées ;
- à l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général ainsi que par la Commission de l'administration publique.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites à l'égard du suivi de l'application des recommandations en audit de performance pour l'année 2018-2019.

Le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 100 % (22 sur 22), alors que la cible du plan stratégique était de 90 %. Le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences était de 94 % en 2017-2018. L'évolution des résultats au cours des trois premières années de l'application de notre nouveau processus démontre le sérieux que les entités accordent à la démarche.

En 2018-2019, 86 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 75 %. Il s'agit d'un résultat quasi identique à celui de l'année précédente.

Le taux d'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique qui ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général en 2018-2019 s'est élevé à 83 % (29 sur 35), comparativement à 98 % l'année précédente. Plus précisément, 20 des 35 recommandations ont été appliquées, alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 9 recommandations en cours d'application.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	11
2.1 Plans d'action	11
2.2 Application des recommandations	12
Suivis allégés	
États d'avancement	
Suivi détaillé	
Retombées en lien avec les recommandations du Vérificateur général	
Recommandations de la Commission de l'administration publique	
Annexes et sigles	33

Équipe

Serge Giguère
Sous-vérificateur général
Simon Lauzon
Directeur d'audit par intérim
Julie LeBlond
Stéphane Michaud
Émilie Peter

1 Mise en contexte

1 Le Vérificateur général a comme mission de contribuer, par ses audits et ses autres travaux, à une meilleure gestion des ressources ainsi qu'au contrôle parlementaire, au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec.

2 Dans le cadre de ses travaux d'audit de performance, le Vérificateur général formule des constats et des recommandations afin que les entités auditées puissent amorcer des changements visant à améliorer la gestion gouvernementale. Toutefois, ces travaux ne sont utiles que dans la mesure où les entités appliquent les recommandations.

3 Pour la troisième année consécutive, nous présentons un rapport consacré aux résultats découlant de nos travaux de suivi des recommandations en audit de performance. Notre processus de suivi de l'application des recommandations, qui a été actualisé en novembre 2015, vise une plus grande collaboration des instances de gouvernance et un accroissement de l'imputabilité des entités auditées.

4 Pierres d'assise de la prise en charge des recommandations par les entités auditées, le plan d'action ainsi que les états d'avancement produits au cours des années qui suivent un audit font l'objet de travaux par le Vérificateur général. Ceux-ci permettent d'évaluer dans quelle mesure les lacunes observées lors des audits sont corrigées ou en voie de l'être. Il s'agit d'apprécier le caractère plausible de l'information fournie par les entités, sans toutefois entreprendre de travaux d'audit détaillés.

5 Bien que le Vérificateur général rende déjà compte, dans son rapport annuel de gestion, de sa performance quant au taux d'application des recommandations, il publie également chaque année, dans un des tomes de son rapport à l'Assemblée nationale, un rapport distinct à cet égard. Celui-ci permet de présenter les résultats de manière plus détaillée que dans le rapport annuel de gestion et d'augmenter leur visibilité.

6 Les travaux de suivi permettent également de recenser des retombées positives en lien direct avec les recommandations du Vérificateur général. À cet effet, une nouvelle section a été ajoutée dans le présent rapport afin de présenter certaines des actions qui nous semblent plus significatives.

Processus de suivi de l'application des recommandations – Rappel

Plan d'action

7 Le plan d'action est l'outil privilégié pour s'assurer de la correction des lacunes et, par le fait même, de l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général. C'est pourquoi la qualité des plans d'action produits par les entités est un facteur de succès déterminant.

8 Le Vérificateur général accompagne les entités au moment de l'élaboration de leur plan d'action, notamment en encadrant le contenu de celui-ci. À cet effet, il leur fournit un modèle de plan d'action qui comprend les recommandations formulées, les principales lacunes qui y sont associées ainsi que des indications sur l'information à inclure dans le plan.

9 De plus, le Vérificateur général offre aux entités la possibilité de commenter la version préliminaire de leur plan d'action, ce qui lui permet notamment de mieux expliquer ses attentes. Une fois le plan d'action finalisé, le Vérificateur général procède à son analyse selon les critères d'appréciation présentés à la page suivante.

Critères	Précisions
Nature des actions	
Caractère complet	Le plan d'action comporte une ou des actions pour chacune des lacunes. Une action peut remédier à plusieurs lacunes.
Pertinence et suffisance	Les actions prévues par l'entité devraient permettre de corriger les lacunes.
Responsabilités attribuées	
Pour chaque action	La responsabilité de la mise en œuvre de chaque action est attribuée à une personne ou au responsable d'une unité administrative.
Pour l'ensemble du plan	La responsabilité globale du plan d'action est attribuée clairement à une personne ayant un niveau suffisant d'autorité afin d'en assurer un suivi rigoureux et une reddition de comptes adéquate.
Échéances	
Présence	Une échéance doit être associée à chaque action. Elle correspond généralement à la date de réalisation de l'action.
Caractère réaliste	Les actions sont formulées de façon à ce qu'elles puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans. La séquence de réalisation des actions est logique. Les actions dont l'échéance est éloignée comportent des étapes intermédiaires.
Indicateurs¹	
Présence	Un indicateur est précisé pour chaque action.
Pertinence	Les indicateurs permettent de mesurer adéquatement la réalisation des actions ou leurs effets.

1. Un exemple d'indicateurs est présenté à l'annexe 2.

10 L'appréciation de la qualité des plans d'action vise essentiellement à évaluer si les actions prévues par les entités permettront de corriger les lacunes observées dans les rapports d'audit de performance, et ce, à l'intérieur d'un délai raisonnable qui, sauf exception, ne doit pas dépasser trois ans.

11 Les entités disposent d'un délai de quatre mois après le dépôt du rapport du Vérificateur général pour transmettre leur plan d'action à la Commission de l'administration publique (CAP). Le Vérificateur général transmet les résultats de son appréciation au dirigeant de l'entité auditée et, s'il y a lieu, au président du conseil d'administration et au président du comité d'audit. Il transmet aussi son appréciation définitive aux membres de la CAP.

État d'avancement

12 Les entités sont appelées à produire annuellement un état d'avancement de leur plan d'action, alors que selon l'ancien processus, le suivi de l'application des recommandations était effectué après trois ans.

13 Dans l'état d'avancement de la mise en œuvre de leur plan d'action, les entités doivent, pour chaque recommandation :

- dresser un état de situation quant aux actions entreprises pour corriger chacune des lacunes et joindre la documentation pertinente ;
- fournir leur propre évaluation concernant le **degré d'application des recommandations** et le degré de correction des lacunes ;
- mentionner si elles respectent les échéances prévues dans leur plan d'action.

14 Par la suite, le Vérificateur général procède à l'analyse de l'état d'avancement, notamment en examinant si les actions sont soutenues par de la documentation pertinente et si l'évaluation de l'entité concernant le degré d'application des recommandations et le degré de correction des lacunes est cohérente. Voici les balises qui guident l'appréciation effectuée par le Vérificateur général quant à l'application des recommandations.

Les trois degrés d'application des recommandations possibles (auto-évaluation par les entités) sont les suivants :

- Recommandation en cours d'application. L'entité envisage de réaliser des actions au cours des prochains mois.
- Recommandation appliquée. Les actions sont terminées et elles ont permis de corriger les lacunes.
- Recommandation non appliquée. Les actions sont terminées, mais elles n'ont pas permis de corriger toutes les lacunes.

Appréciation	Balises
Actions non terminées	
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	Il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées	
Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent. Si aucun autre correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.
Recommandation caduque	La recommandation n'est plus pertinente parce que les raisons qui ont donné lieu à celle-ci n'existent plus ou parce que l'évolution de la situation en a diminué la pertinence de façon importante.
Recommandation sans objet	L'entité n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis l'audit initial.

15 Les résultats relatifs à l'état d'avancement permettent au Vérificateur général de déterminer le taux d'application des recommandations et d'en rendre compte dans son rapport annuel de gestion.

16 Au terme de la période de trois ans, ou plus tôt s'il s'avère pertinent de le faire, le Vérificateur général évalue, pour chaque audit, la pertinence d'effectuer des travaux supplémentaires, soit la poursuite de l'état d'avancement annuel, la réalisation d'un suivi détaillé ou la réalisation d'une nouvelle mission d'audit.

Collaboration des instances de gouvernance

17 Le Vérificateur général désire travailler étroitement avec les instances de gouvernance des entités auditées. En effet, leur engagement sur une base continue est un facteur déterminant pour s'assurer que les entités qu'elles ont la responsabilité de surveiller appliquent les recommandations de façon diligente.

18 Pour ce faire, le Vérificateur général favorise la tenue de rencontres avec les membres de ces instances afin de leur présenter les principaux résultats relatifs à l'audit de performance, notamment les principales lacunes observées et les recommandations formulées. De plus, le processus de suivi de l'application des recommandations prévoit que le Vérificateur général transmet aux instances de gouvernance l'appréciation du plan d'action et celle de l'état d'avancement. Dans le cas où la mise en œuvre du plan d'action est jugée insatisfaisante, le Vérificateur général peut demander des rencontres additionnelles avec les membres des instances de gouvernance.

Reddition de comptes

19 Le présent rapport dresse un état de situation global quant au suivi de l'application des recommandations effectué au cours de l'année 2018-2019. Il permet de rendre compte des résultats relatifs à l'application des recommandations formulées dans des rapports d'audit de performance publiés de février 2014 à novembre 2018.

20 Il inclut notamment une appréciation des plans d'action et des états d'avancement pour chaque entité. Il permet aussi de présenter les résultats liés aux **deux indicateurs du Plan stratégique 2016-2019** du Vérificateur général qui visent à mesurer l'atteinte de l'objectif 1.7, qui est d'accroître l'application des recommandations.

Les deux indicateurs liés à l'objectif 1.7 du *Plan stratégique 2016-2019* sont les suivants :

- Pourcentage des plans d'action reçus des entités à la suite d'un audit de performance qui respectent les exigences du Vérificateur général (1.7.1);
- Pourcentage des recommandations qui sont appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants en audit financier et en audit de performance (1.7.2).

2 Résultats des travaux

2.1 Plans d'action

21 Les membres de la CAP demandent aux entités auditées d'élaborer un plan d'action afin de répondre aux recommandations formulées par le Vérificateur général et de leur transmettre la version définitive de ce plan dans un délai maximal de **quatre mois** après la publication du rapport.

22 Au cours de l'année 2018-2019, 22 plans d'action ont été analysés par le Vérificateur général et, dans la moitié des cas, les entités ont respecté le délai de quatre mois pour la transmission de leur plan d'action à la CAP. Dans les autres cas, les retards s'expliquent par des éléments contextuels.

23 Nous tenons à souligner que toutes les entités ont bien collaboré lors de la phase d'appréciation de la qualité de leur plan d'action. Les entités ont d'ailleurs démontré un souci de respecter les délais établis. Lorsque cela n'a pas été possible, les retards ont été justifiés et, si nécessaire, la CAP en a été informée.

24 Le tableau 1 présente, pour chaque tome du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale publié du 23 novembre 2017 au 30 novembre 2018, le nombre de plans d'action analysés ainsi que l'échéance pour la transmission des plans d'action à la CAP. Étant donné que, dans un rapport, une ou des recommandations peuvent s'adresser à plus d'une entité, plusieurs plans d'action peuvent être produits pour un même rapport.

Lorsqu'une audition devant la CAP a lieu avant la fin du délai de quatre mois, l'entité auditée doit lui transmettre son plan d'action deux semaines avant la tenue de l'audition.

Tableau 1 Plans d'action analysés à la suite d'un audit de performance

Date de publication des rapports	Nombre de rapports	Nombre de plans d'action	Échéance pour la transmission du plan d'action à la CAP
2017-2018			
23 novembre 2017	1	1	23 mars 2018
2018-2019			
9 mai 2018	2	6	9 septembre 2018
13 juin 2018	5	9	13 octobre 2018
30 novembre 2018	2	6	30 mars 2019
Total	10	22	

25 Comme le plan d'action est l'une des pierres angulaires de l'application des recommandations, sa qualité est examinée de près par le Vérificateur général. D'ailleurs, dans notre plan stratégique 2016-2019, l'un des indicateurs associés à l'objectif visant à accroître l'application des recommandations est formulé ainsi : Pourcentage des plans d'action reçus des entités à la suite d'un audit de performance qui respectent les exigences du Vérificateur général.

26 Pour l'année 2018-2019, le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 100 %, alors que la cible du plan stratégique était de 90 %. Le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences était de 94 % en 2017-2018.

27 Le tableau 2 présente le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général pour les années 2016-2017 à 2018-2019.

Tableau 2 Plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général

	2018-2019	2017-2018	2016-2017
Cible	90 %	80 %	70 %
Plans d'action qui respectent les exigences du Vérificateur général	100 %	94 %	81 %
Nombre de plans d'action analysés	22	17	37

28 L'évolution des résultats au cours des trois premières années de l'application de notre nouveau processus démontre le sérieux que les entités accordent à la démarche. De plus, il est intéressant d'observer que les entités n'hésitent pas à bonifier leur plan d'action au fil du temps. Par exemple, même si la première version de leur plan d'action avait déjà été jugée de bonne qualité, la Société québécoise de récupération et de recyclage et la Commission des partenaires du marché du travail n'ont pas hésité à bonifier leur plan d'action en cours de route afin de mieux tenir compte de nos commentaires.

29 Globalement, ce sont des résultats que nous jugeons remarquables. Nous encourageons les entités à maintenir leurs efforts dans l'avenir. L'appréciation de la qualité des plans d'action par entité est présentée à l'annexe 1.

2.2 Application des recommandations

30 Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général demeure le moyen privilégié pour évaluer les retombées de ses travaux. C'est pourquoi le Vérificateur général a retenu l'**indicateur** suivant dans son plan stratégique 2016-2019 : Pourcentage des recommandations qui sont appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants en audit financier et en audit de performance.

31 En 2018-2019, 86 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 75 %. Il s'agit d'un résultat quasi identique à celui de l'année précédente.

Cet indicateur combine les résultats liés à l'application des recommandations formulées à la suite des audits de performance et ceux relatifs à l'application des recommandations découlant des travaux d'audit financier publiés dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Il est à noter que le présent rapport concerne uniquement les résultats liés aux audits de performance, à une exception près, soit le rapport *Budget des fonds spéciaux*, publié le 19 février 2014.

32 Le tableau 3 présente, pour l'année 2018-2019, le taux d'application des recommandations selon le type de suivi. Il fait également le point sur le nombre de rapports d'audit de performance ayant fait l'objet d'un suivi en 2018-2019, le nombre d'entités visées, le nombre de recommandations formulées dans ces rapports, le nombre total de recommandations s'adressant aux entités et le nombre de recommandations prises en compte. Enfin, il présente le taux d'application des recommandations pour l'année 2017-2018. Étant donné qu'une recommandation peut viser plus d'une entité, le nombre de recommandations adressées aux entités est supérieur au nombre de recommandations formulées dans les rapports.

Tableau 3 Application des recommandations selon le type de suivi (2018-2019)

	Nombre de rapports ¹	Nombre d'entités ²	Nombre de recommandations		Recommandations adressées aux entités (2018-2019)			Recommandations adressées aux entités (2017-2018)	
			Dans les rapports	Aux entités	Prises en compte ³		Appliquées ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ⁵		
					N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	
Suivi allégé	10	18	89	107	104	89	86	94	93
État d'avancement (après trois ans)	4	12	36	58	56	44	79	s.o.	s.o.
État d'avancement (après deux ans)	12	29	93	161	157	142	90	43	84
État d'avancement (après un an)	8	14	62	83	82	68	83	150	92
Suivi détaillé	1	1	5	5	5	3	60	62	63
Total	35	74	285	414	404	346	86	349	85

1. Il s'agit du nombre de rapports dont les recommandations ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général pour l'année 2018-2019.
2. Il s'agit du nombre total cumulatif d'entités qui ont été auditées par le Vérificateur général dans l'ensemble de ses rapports ayant fait l'objet d'un suivi pour l'année 2018-2019. Certaines entités ont été auditées à plusieurs reprises et sont comptabilisées autant de fois qu'elles ont été auditées. En fait, 47 entités différentes ont été auditées à une ou à plusieurs reprises dans l'ensemble des rapports suivis en 2018-2019.
3. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
4. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
5. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

33 Les sections qui suivent présentent plus en détail les résultats relatifs aux suivis allégés, aux états d'avancement annuels et au suivi détaillé.

Suivis allégés

34 L'année 2018-2019 est la dernière année pour laquelle ont été réalisés des suivis allégés après trois ans, selon l'ancien processus de suivi de l'application des recommandations. Ces suivis portent sur les rapports déposés avant novembre 2015. Dix rapports¹ ont fait l'objet de ce type de suivi.

35 Le taux d'application des recommandations a été de 86 % en 2018-2019 pour les rapports ayant fait l'objet d'un suivi allégé. Ce taux est inférieur à celui de l'année précédente, qui s'élevait à 93 %.

36 La baisse observée s'explique notamment par la nature de certaines recommandations, qui nécessitent d'être mises en œuvre sur une plus longue période. Nous encourageons toutefois les entités à poursuivre leurs efforts pour y parvenir le plus rapidement possible. Le taux en 2018-2019 comprend les recommandations appliquées (54 %) et celles pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants (32 %) puisque des actions sont toujours en cours.

37 Le tableau 4 présente le taux d'application des recommandations du Vérificateur général pour les suivis allégés. Les résultats par entité sont présentés à l'annexe 3.

1. Parmi ces 10 rapports, il y a un rapport d'audit financier, à savoir le rapport *Budget des fonds spéciaux*, publié le 19 février 2014.

Tableau 4 Application des recommandations pour les suivis allégés (2018-2019)

Rapports	Recommandations adressées aux entités											
	Totales		Prises en compte ¹		Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total		NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total			
				N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%			
19 février 2014 Budget des fonds spéciaux	13	11	7	2	9	82	-	2	2	18		
11 juin 2014 Produits financiers non réclamés : administration provisoire par Revenu Québec	10	10	4	3	7	70	-	3	3	30		
27 novembre 2014 Crédit d'impôt pour solidarité	5	5	2	3	5	100	-	-	-	-		
27 mai 2015 Société des loteries du Québec : acquisition de biens et de services	11	11	8	3	11	100	-	-	-	-		
Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers	15	15	11	2	13	87	-	2	2	13		
Valorisation des actifs de la centrale nucléaire de Gentilly-2	7	7	6	1	7	100	-	-	-	-		
3 juin 2015 Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé	15	14	-	8	8	57	1	5	6	43		
Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation	12	12	5	5	10	83	-	2	2	17		
Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec	13	13	7	6	13	100	-	-	-	-		
La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance	6	6	6	-	6	100	-	-	-	-		
Total	107	104	56	33	89	86	1	14	15	14		

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

38 L'application de quelques recommandations après trois ans s'avère plus difficile pour certaines entités que pour d'autres. Deux exemples illustrent cette situation.

Budget des fonds spéciaux (février 2014)

39 Dans le rapport intitulé *Budget des fonds spéciaux*, le Vérificateur général a adressé une recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor à l'effet de bonifier et de regrouper l'information disponible dans le budget des fonds spéciaux afin de se conformer davantage aux bonnes pratiques. Cette recommandation avait pour objectif de s'assurer que les parlementaires disposent de toute l'information nécessaire sur les fonds spéciaux afin d'exercer leur contrôle parlementaire.

40 Étant donné que cette recommandation englobait plusieurs éléments, nous avons choisi de la scinder en plusieurs volets afin de permettre une appréciation plus précise de chacun d'eux. L'évaluation du Vérificateur général a porté sur 11 volets distincts. Les résultats détaillés de cette appréciation sont présentés à l'annexe 4. Des 11 volets, 7 sont appliqués, 2 ont fait l'objet de progrès satisfaisants et 2, de progrès insatisfaisants.

41 Parmi les volets jugés satisfaisants, des améliorations ont été apportées à la présentation des investissements de plus de 50 millions de dollars dans le plan québécois des infrastructures (PQI). De plus, à notre demande, de l'information additionnelle devrait être ajoutée au budget des fonds spéciaux 2020-2021 afin de permettre aux parlementaires de repérer plus facilement l'information disponible dans le PQI quant aux investissements à approuver pour le Fonds des réseaux de transport terrestre. Soulignons que nos travaux publiés dans le rapport de février 2014 ne visaient pas à auditer la fiabilité et la qualité de l'information incluse dans le PQI.

42 Par ailleurs, deux volets essentiels à l'exercice du contrôle parlementaire ont donné lieu à des progrès jugés insatisfaisants. Ces volets concernent la ventilation des revenus ainsi que celle des dépenses, qui n'est prévue que dans le budget de dépenses 2020-2021. En effet, les différentes catégories de dépenses des fonds spéciaux ne sont toujours pas présentées dans le budget. Par conséquent, il est difficile d'apprécier l'utilisation prévue des revenus dédiés à ces fonds.

43 Compte tenu de l'importance de cette information pour assurer un contrôle parlementaire adéquat de l'utilisation de fonds publics non négligeables, un suivi de l'application des volets de la recommandation adressée au Secrétariat du Conseil du trésor sera à nouveau effectué l'an prochain.

Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé (juin 2015)

44 Pour le rapport intitulé *Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé*, les progrès relatifs aux deux recommandations reprises par le Centre intégré de santé et de services sociaux de la Gaspésie ont été jugés insatisfaisants. Dans ce rapport, celles-ci avaient été initialement adressées à l'Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, avant son abolition. Toutefois, les progrès ont été jugés satisfaisants pour ces mêmes recommandations reprises par deux autres centres intégrés, après l'abolition des agences de leur région respective. Pour ce même rapport, le taux d'application des recommandations adressées au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a été de 43 %, ce qui est préoccupant, étant donné que le rapport porte sur un enjeu important pour la santé de la population.

45 Enfin, certaines entités se sont démarquées par leur taux élevé d'application des recommandations qui leur ont été adressées, comme en font foi les deux exemples suivants.

Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers (mai 2015)

46 L'Université du Québec a appliqué les 2 recommandations qui lui avaient été adressées. L'Université du Québec à Trois-Rivières, quant à elle, a appliqué 9 des 10 recommandations formulées à son intention.

La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance (juin 2015)

47 La Financière agricole a appliqué les six recommandations qui lui avaient été adressées par le Vérificateur général. Elle a notamment revu ses mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, en fixant des cibles pour l'amélioration de sa performance et en poursuivant ses démarches d'étalonnage.

États d'avancement

48 L'année 2018-2019 constitue la troisième année d'évaluation de l'état d'avancement des plans d'action relatifs aux rapports publiés le 27 novembre 2015. Pour les rapports publiés en 2016 à l'exception d'un seul², il s'agit de la deuxième année d'évaluation de l'état d'avancement. Enfin, pour les rapports publiés en 2017, il s'agit de la première année d'évaluation.

2. Pour l'un des deux rapports publiés en février 2016, il s'agit de la troisième année d'évaluation de l'état d'avancement, les résultats liés à celui-ci étant disponibles.

49 En 2018-2019, le taux d'application des recommandations pour les états d'avancement annuels s'est élevé à 86 %, ce qui est largement supérieur à la cible du plan stratégique, établie à 75 %.

50 Le taux d'application des recommandations pour les états d'avancement après un an a atteint 83 % pour l'année 2018-2019. Celui pour les états d'avancement après deux ans s'est chiffré à 90 %. Enfin, le taux d'application pour les états d'avancement après trois ans s'est élevé à 79 %.

51 Le tableau 5 présente le taux d'application des recommandations du Vérificateur général pour les états d'avancement. Les résultats par entité sont présentés à l'annexe 5.

Tableau 5 Application des recommandations pour les états d'avancement (2018-2019)

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
			A		PS		Total		NA	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 3										
27 novembre 2015										
Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes	5	5	–	3	3	60	–	2	2	40
Équipements médicaux	33	33	16	8	24	73	6	3	9	27
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures	10	8	1	6	7	88	–	1	1	12
25 février 2016										
Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif	10	10	10 ⁶	–	10	100	–	–	–	–
Sous-total	58	56	27	17	44	79	6	6	12	21

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Certaines de ces recommandations ont été jugées appliquées au cours des années précédentes et elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi pour l'année 2018-2019.

Tableau 5 Application des recommandations pour les états d'avancement (2018-2019) (suite)

Rapports	Recommandations adressées aux entités											
	Totales		Prises en compte ¹		Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
					A		PS		NA		PI	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 2												
25 février 2016												
Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources	15	15	3 ⁶	11	14	93	–	1	1	7		
Rapport mensuel des opérations financières	6	6	–	4	4	67	–	2	2	33		
25 mai 2016												
Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information – Vérification particulière (partie 2)	6	6	4 ⁶	1	5	83	–	1	1	17		
Frais facturés en clinique pour les services médicaux	5	5	4 ⁶	–	4	80	1	–	1	20		
Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance	8	8	4	4	8	100	–	–	–	–		
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec	13	13	1	10	11	85	–	2	2	15		
2 juin 2016												
Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique	10	10	2	5	7	70	–	3	3	30		
Conservation et mise en valeur de la faune	9	9	–	8	8	89	–	1	1	11		
Pesticides en milieu agricole	8	8	2	6	8	100	–	–	–	–		
23 novembre 2016												
Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre	3	3	–	3	3	100	–	–	–	–		
Gestion administrative des cégeps	69	65	29	32	61	94	–	4	4	6		
Services correctionnels : réinsertion sociale	9	9	–	9	9	100	–	–	–	–		
Sous-total	161	157	49	93	142	90	1	14	15	10		

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Certaines de ces recommandations ont été jugées appliquées au cours des années précédentes et elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi pour l'année 2018-2019.

Tableau 5 Application des recommandations pour les états d'avancement (2018-2019) (suite)

Rapports	Recommandations adressées aux entités											
	Totales		Prises en compte ¹		Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	Nbre	Nbre	A Nbre	PS Nbre	Total Nbre	%	NA Nbre	PI Nbre	Total Nbre	%		
États d'avancement – Année 1												
22 mars 2017 Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2016	4	3	–	–	–	–	–	3	3	100		
Reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	13	13	–	9	9	69	–	4	4	31		
31 mai 2017 Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers	11	11	3	8	11	100	–	–	–	–		
Réhabilitation des terrains contaminés	6	6	–	3	3	50	–	3	3	50		
Travaux sylvicoles	10	10	–	9	9	90	–	1	1	10		
23 novembre 2017 Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration	27	27	4	23	27	100	–	–	–	–		
Francisation des personnes immigrantes	7	7	–	5	5	71	–	2	2	29		
Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration	5	5	–	4	4	80	–	1	1	20		
Sous-total	83	82	7	61	68	83	–	14	14	17		
Total	302	295	83	171	254	86	7	34	41	14		

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Résultats du processus actualisé après un an et deux ans

52 La mise en œuvre des plans d'action exige des efforts de la part des entités pour qu'elles apportent des correctifs aux lacunes observées dans les rapports. Dans certains cas, il demeure un risque que des lacunes ne soient pas corrigées. Nous présentons ci-après quelques exemples.

Rapport mensuel des opérations financières (février 2016)

53 Dans le rapport intitulé *Rapport mensuel des opérations financières*, le Vérificateur général a adressé six recommandations au ministère des Finances du Québec (MFQ). Pour quatre d'entre elles, les progrès ont été jugés satisfaisants, même si certaines améliorations n'ont pas encore été apportées dans les plus récents rapports mensuels publiés.

54 Parmi les améliorations apportées, le délai moyen de publication a été réduit de 85 à 70 jours. Nous encourageons cependant le MFQ à poursuivre ses efforts, plus particulièrement pour les mois de mai et de mars, pour lesquels le délai est supérieur à 80 jours.

55 De plus, selon le suivi du plan d'action produit par le MFQ, le nouveau rapport mensuel, dont la publication est prévue en 2019-2020, devrait notamment intégrer les données réelles trimestrielles du réseau de la santé et des services sociaux et des réseaux de l'éducation.

56 Toutefois, nous effectuerons à nouveau le suivi de ces quatre recommandations afin de vérifier si les améliorations proposées ont été mises en place et si elles permettent de corriger les lacunes.

57 Quant aux deux recommandations ayant fait l'objet de progrès insatisfaisants, des actions additionnelles sont nécessaires afin que l'information permette davantage d'apprécier les résultats financiers du gouvernement en cours d'année.

58 Premièrement, les actions en cours doivent être bonifiées en ce qui concerne les explications fournies dans le nouveau rapport mensuel prévu en 2019-2020 pour que l'utilisateur puisse apprécier les raisons et la provenance des variations significatives entre les données réelles et les prévisions budgétaires ainsi que leur incidence sur l'atteinte ou non des résultats prévus.

59 Deuxièmement, les prévisions budgétaires incluses dans le rapport mensuel sont révisées pour une première fois lors de la publication du *Point sur la situation économique et financière du Québec*, soit plusieurs mois après les prévisions initiales, ce qui est tardif. Dans son budget de mars 2019, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de les réviser plus fréquemment. Nous l'incitons à mettre en œuvre cette intention. Une mise à jour des prévisions, à tout le moins de façon trimestrielle, augmenterait la transparence des finances publiques. Une mise à jour plus fréquente pourrait également être justifiée lorsque des changements importants sont connus entre les trimestres, comme le gouvernement l'a fait dans le rapport mensuel de février 2019.

60 De plus, des prévisions selon la même période que les données réelles devraient également être présentées. Il s'agit de répartir les prévisions budgétaires en trimestres ou en mois selon le moment où on s'attend à ce qu'elles se réalisent. Ainsi, le lecteur verrait plus facilement si les résultats obtenus pour cette période sont conformes aux attentes.

61 Une telle information permettrait une meilleure compréhension et une meilleure appréciation de l'évolution des finances publiques en cours d'année et faciliterait la prise de décision.

62 Enfin, il sera important que les rapports mensuels qui seront publiés en 2019-2020 soient présentés sous une forme comparable à celle utilisée pour le budget et pour l'état consolidé des résultats inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement.

63 Les améliorations qui sont en voie d'être mises en place ainsi que les actions qu'il reste à entreprendre sont importantes afin de faciliter en cours d'année l'évaluation de la performance du gouvernement. Il appartient au gouvernement de déterminer si ces améliorations doivent être mises en place mensuellement ou trimestriellement afin que le rapport mensuel continue d'être publié en temps opportun.

Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (mai 2016)

64 La faible progression de la mise en œuvre des actions incluses dans le plan d'action de la Commission scolaire de Montréal, produit à la suite du rapport sur le système électronique d'appel d'offres du gouvernement, est préoccupante. En effet, pour l'année 1, les progrès relatifs aux recommandations qui lui avaient été adressées dans ce rapport ont été jugés satisfaisants alors que, l'année suivante, les progrès n'étaient pas à la hauteur de nos attentes. Nous encourageons la Commission scolaire de Montréal à redoubler d'ardeur pour la troisième année.

Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique (juin 2016)

65 Pour trois recommandations adressées à Investissement Québec, nous avons observé que des travaux additionnels importants sont requis.

66 En effet, les renseignements présentés dans le rapport annuel d'Investissement Québec ne permettent pas d'expliquer en quoi ses interventions financières complètent celles de ses partenaires, tels que les institutions financières.

67 Quant aux frais d'administration, qui étaient d'environ 85 millions de dollars lors de notre audit initial, ils ont continué d'augmenter et se sont chiffrés à 94,4 millions pour l'année se terminant le 31 mars 2018. Investissement Québec n'a pas été en mesure de nous démontrer que ses frais d'administration sont en adéquation avec ses besoins.

68 En ce qui concerne les bonis, qu'Investissement Québec appelle « rémunération incitative », étant donné que 96 % des employés d'Investissement Québec en ont obtenu un pour l'année 2017-2018 et que les bonis versés ont été plus élevés que ceux accordés durant les années précédentes, les cibles à respecter pour leur attribution ne peuvent être qualifiées de contraignantes. De plus, les paramètres retenus pour le calcul de la rémunération incitative sont axés sur la performance financière de l'organisation et ne sont pas en lien avec le développement économique.

69 Il est à noter qu'Investissement Québec a indiqué son intention de réaliser des travaux supplémentaires afin de répondre aux éléments soulevés par le Vérificateur général.

Conservation et mise en valeur de la faune (juin 2016)

70 En dépit d'un taux d'application de 89 % pour l'ensemble des recommandations adressées au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, l'application d'une recommandation portant sur la stratégie d'acquisition de connaissances et sur la mise en valeur de la faune est compromise. Nos craintes s'expliquent par un faible degré de mise en œuvre des actions prévues par le ministère pour répondre aux lacunes observées ainsi que par l'absence d'échéances claires. Nous encourageons le ministère à intensifier ses efforts pour réaliser avec diligence toutes les actions prévues dans son plan d'action.

71 Lors des suivis, de bonnes pratiques sont parfois observées, comme en fait foi l'exemple suivant.

Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers (mai 2017)

72 L'audit interne de l'Autorité des marchés financiers a pris la responsabilité de réaliser l'état d'avancement du plan d'action de son organisme. Il a notamment rassemblé les documents pertinents et a évalué la mise en œuvre des actions ainsi que l'appréciation du degré d'application de chacune des recommandations. Une telle intervention par l'audit interne contribue à donner de la crédibilité à la démarche.

Résultats du processus actualisé après trois ans

73 Parmi les rapports qui sont à la troisième année d'évaluation de l'état d'avancement, cinq ont été suivis en 2018-2019, dont un rapport qui a fait l'objet d'un suivi détaillé (voir la section suivante). Bien que le nombre de rapports soit peu élevé pour nous permettre de déterminer les effets réels de l'implantation du nouveau processus sur le taux d'application des recommandations, certains constats se dégagent.

74 Le taux d'application des recommandations après trois ans pour ces cinq rapports est de 77 %. Il est légèrement supérieur à la cible du plan stratégique, fixée à 75 % pour 2018-2019.

75 La baisse du taux d'application pour la troisième année d'évaluation de l'état d'avancement par rapport aux deux premières années n'est pas une surprise. En effet, dans le chapitre 4 du rapport à l'Assemblée nationale publié en juin 2018, nous avons souligné l'importance du fait que les entités mènent à terme les actions entreprises au cours de l'année 2018-2019 afin de conserver un taux d'application élevé. Ainsi, après trois ans, nous nous attendions à des résultats concrets et significatifs, ce qui n'est pas toujours le cas.

76 Les rapports ci-dessous présentent des exemples d'actions réalisées par les entités et, le cas échéant, de défis qu'elles doivent encore relever.

Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes (novembre 2015)

77 Pour le rapport intitulé *Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes*, le MSSS a modifié son plan d'action afin de prendre en considération les ententes signées en 2018 avec les fédérations médicales. Des progrès notables ont été observés dans l'état d'avancement de ce plan d'action pour trois des cinq recommandations adressées au MSSS.

78 Par exemple, les nouvelles ententes incluent des clauses qui devraient permettre d'avoir un meilleur portrait pour réaliser des comparaisons inter-provinciales. De plus, des mécanismes d'atténuation et des clauses particulières sont prévus dans les ententes pour favoriser le respect des enveloppes. Leur efficacité dépendra toutefois de la rigueur associée à leur application.

79 Par ailleurs, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants à l'égard de l'application de deux recommandations et que le plan d'action doit être bonifié en conséquence. D'abord, le MSSS devra démontrer que les paramètres d'application des mesures incitatives entraînent un changement de comportement significatif chez les médecins. Ensuite, il devra intensifier ses efforts afin que les principales mesures incitatives soient accompagnées de cibles et d'indicateurs de performance, qu'un suivi rigoureux de ceux-ci soit réalisé et que des actions correctives soient mises en œuvre lorsque les résultats ne sont pas à la hauteur de la prestation de services attendue.

80 En résumé, il reste des défis importants à relever par le MSSS avant que nous puissions considérer que l'ensemble des recommandations sont appliquées. En effet, le MSSS devra démontrer sa capacité à réaliser, au fil du temps, une gestion plus économique et transparente des nouvelles ententes. Nous ne pourrons pas effectuer d'évaluation complète avant d'être en mesure d'évaluer l'effet de l'application des nouvelles modalités incluses dans les ententes.

Équipements médicaux (novembre 2015)

81 L'application est compromise pour quatre des neuf recommandations adressées au MSSS dans le rapport intitulé *Équipements médicaux*. Par exemple, en ce qui concerne la recommandation à l'égard de la détermination de l'information relative aux délais pour les examens d'imagerie médicale, les trois établissements audités sont en attente des instructions du MSSS relatives à la diffusion de l'information au public. Cette information est importante, car elle permettra aux patients de s'orienter eux-mêmes vers les installations les moins achalandées.

82 Quant à la mise en place de lignes directrices au regard de la pertinence des examens d'imagerie médicale, le MSSS n'a pas encore transmis aux établissements les lignes directrices ou les formulaires permettant d'aider le médecin dans sa prise de décision et ainsi de limiter la prescription d'exams inutiles, de même que d'encourager la prescription des bons exams.

83 Pour ce qui est des deux autres recommandations, il n'a pas été démontré que les lacunes soulevées dans le rapport ont été corrigées. Bien que les trois établissements audités aient appliqué le Code de sécurité 35 en matière de radioprotection, le MSSS doit s'assurer que cette pratique est en vigueur dans tout le réseau. Il en va de même pour le suivi du cumul des doses de rayonnement ionisant absorbées par les patients.

Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif (février 2016)

84 Il est intéressant de souligner que le taux d'application des recommandations s'est démarqué en ce qui concerne le rapport sur la rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec. En effet, malgré le nombre d'entités visées, toutes les recommandations ont été appliquées après trois ans. Certaines entités les avaient même appliquées dès la première année.

Suivi détaillé

85 En 2018-2019, un seul rapport d'audit de performance a fait l'objet d'un suivi détaillé. La réalisation de suivis détaillés est importante puisqu'ils donnent lieu à des travaux plus approfondis. Cela permet notamment de nous assurer que les entités ne présentent pas une situation qui pourrait s'éloigner significativement de la réalité.

86 En 2018-2019, le taux d'application des recommandations a été de 60 % pour le rapport ayant fait l'objet d'un suivi détaillé. Ce taux comprend les recommandations appliquées (20 %) et celles dont les progrès ont été jugés satisfaisants (40 %) puisque des actions sont toujours en cours.

87 Le tableau 6 présente un sommaire du taux d'application des recommandations du Vérificateur général pour le suivi détaillé.

Tableau 6 Application des recommandations pour le suivi détaillé (2018-2019)

Rapport	Recommandations adressées à l'entité									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
			N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}
27 novembre 2015 Rémunération des médecins : administration et contrôle	5	5	1	2	3	60	–	2	2	40
Total	5	5	1	2	3	60	–	2	2	40

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.

5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

88 Les résultats présentés dans le tableau sont également présentés à l'annexe 6. Quant aux résultats complets de ce suivi, ils peuvent être consultés dans le chapitre 4 du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale publié le 30 novembre 2018.

Retombées en lien avec les recommandations du Vérificateur général

89 Cette section présente des exemples de retombées positives observées dans la documentation obtenue des ministères et organismes lors de l'analyse des états d'avancement de leur plan d'action. Les exemples choisis concernent des recommandations jugées appliquées qui sont présentées dans le présent rapport. Ils permettent d'illustrer différents types de retombées, par exemple des modifications législatives ou réglementaires, la mise en place de mécanismes internes ou la révision de processus.

90 Il est important de souligner que l'effet direct des recommandations du Vérificateur général sur les entités ne peut pas être isolé et que de multiples facteurs peuvent parfois être à la source des actions menées par celles-ci. Toutefois, les actions présentées ci-après ont été réalisées à la suite de la publication de rapports du Vérificateur général et elles permettent de corriger plusieurs des lacunes observées.

Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation (juin 2015)

91 Dans le rapport intitulé *Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation*, le Vérificateur général recommandait au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques³ de s'assurer de la préparation suffisante du personnel qui a un rôle à jouer dans les situations d'urgence. En effet, le Vérificateur général avait constaté des lacunes dans la préparation de ce personnel. Par exemple, le programme de formation et d'exercices se rapportant aux mesures d'urgence n'avait pas été mis en œuvre. D'ailleurs, le ministère n'avait pas organisé d'exercice préparatoire aux situations de rupture déclarée ou imminente depuis 2006. Depuis la publication du rapport du Vérificateur général, deux formations sur les plans de mesures d'urgence relatives aux barrages publics ainsi qu'un exercice d'alerte au séisme ont été mis en place. Le ministère prévoit poursuivre ce type d'actions.

3. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Rémunération des médecins : administration et contrôle (novembre 2015)

92 Dans le rapport intitulé *Rémunération des médecins : administration et contrôle*, le Vérificateur général recommandait à la Régie de l'assurance maladie du Québec de mettre en œuvre un plan organisationnel de gestion intégrée des contrôles afin de mieux encadrer les contrôles a posteriori liés à la rémunération des médecins. En effet, les travaux réalisés démontraient que les différentes unités administratives participant au processus de contrôle a posteriori n'intervenaient pas de façon structurée et complémentaire afin de maximiser l'efficacité de leurs actions. De plus, la Régie ne disposait pas d'un plan de gestion des contrôles a posteriori, et aucun coordonnateur n'assurait une gestion globale et optimale du processus. Depuis, la Régie a créé la Direction de l'expertise aux ententes et de la gestion intégrée des risques et des contrôles. Cette direction s'occupe notamment des activités relatives à la gestion des risques et des contrôles liés à la rémunération des médecins.

Frais facturés en clinique pour les services médicaux (mai 2016)

93 Dans son rapport intitulé *Frais facturés en clinique pour les services médicaux*, le Vérificateur général recommandait au MSSS de baliser les frais pouvant être facturés aux patients. Le 26 janvier 2017, le *Règlement abolissant les frais accessoires liés à la dispensation des services assurés et régissant les frais de transport des échantillons biologiques* est entré en vigueur.

Pesticides en milieu agricole (juin 2016)

94 Dans son rapport sur les pesticides en milieu agricole, le Vérificateur général recommandait au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'accroître les mécanismes de soutien et d'information offerts aux agriculteurs afin qu'ils adoptent plus rapidement la gestion intégrée des ennemis des cultures. Le Vérificateur général avait constaté que le ministère devait mettre davantage de mesures en place pour faire contrepoids à l'influence de l'industrie agrochimique auprès des agriculteurs et s'inscrire dans une démarche de développement durable. Le ministère a entrepris plusieurs actions depuis la publication du rapport. Parmi celles-ci, il a quadruplé le plafond de l'aide financière accordée aux agriculteurs, par l'intermédiaire du programme Prime-Vert 2018-2023, pour l'acquisition et l'amélioration d'équipements visant la réduction des risques liés aux pesticides. En parallèle, il a également bonifié l'aide financière offerte aux producteurs afin qu'ils utilisent davantage les services d'experts-conseils pour diminuer l'usage des pesticides à risque.

95 Dans ce même rapport, le Vérificateur général recommandait au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques⁴ de renforcer l'encadrement de l'utilisation des pesticides au moyen de mesures réglementaires et économiques, afin de limiter leur utilisation et leur impact. Lors de ses travaux, le Vérificateur général avait constaté que 90 % des pesticides étaient vendus dans le secteur agricole, alors que peu de mesures réglementaires étaient en place pour en réduire l'usage dans ce secteur. Depuis, le ministère a modifié le *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides* et le *Code de gestion des pesticides*. Il y a inclus de nouvelles restrictions, notamment celle de réserver la vente et l'utilisation de certains pesticides seulement aux détenteurs d'une prescription agronomique.

Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers (mai 2017)

96 Dans son rapport intitulé *Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers*, le Vérificateur général recommandait à l'Autorité des marchés financiers de réviser le fonctionnement du Fonds afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle d'indemniser les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds. Dans ce rapport, le Vérificateur général avait soulevé l'aspect limitatif de certaines conditions utilisées dans l'évaluation de l'admissibilité des demandes d'indemnisation reçues. En juin 2018, le projet de loi n° 141 modifiant la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* a été sanctionné, ce qui a permis d'élargir la couverture d'indemnisation des victimes.

97 De plus, dans ce même rapport, le Vérificateur général recommandait à l'Autorité des marchés financiers d'instaurer un mécanisme de révision des décisions à l'égard des demandes d'indemnisation adressées au Fonds d'indemnisation des services financiers. Un tel mécanisme n'existait pas et les consommateurs n'avaient pour seul recours que celui d'effectuer une demande de révision auprès de la Cour supérieure du Québec. En septembre 2017, l'Autorité a mis en place un mécanisme de révision impliquant des intervenants différents de ceux ayant statué sur l'admissibilité de la demande initiale.

4. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Recommandations de la Commission de l'administration publique

98 À la suite de la publication des rapports d'audit de performance du Vérificateur général, la CAP peut convoquer les entités en commission parlementaire. Elle procède aussi à l'examen des rapports annuels de gestion et des engagements financiers des ministères et des organismes. Ces divers travaux mènent souvent à la formulation de recommandations qui sont présentées dans le rapport de la CAP portant sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

99 Lors de la publication d'un rapport de la CAP, les entités ont la responsabilité de vérifier si elles sont concernées par certaines des recommandations et d'y donner suite, le cas échéant.

100 Parmi les recommandations formulées par la CAP, le Vérificateur général détermine celles qui feront l'objet d'un suivi selon leur lien avec le contenu du rapport d'audit concerné et selon sa capacité à en faire le suivi au prix d'un effort raisonnable.

101 Le Vérificateur général a effectué le suivi de 33 des 38 recommandations formulées par la CAP qui découlent des auditions liées aux travaux du Vérificateur général. Étant donné que certaines recommandations s'adressaient notamment à plus d'une entité, le nombre total de recommandations ayant fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général est de 35 (tableau 7).

Tableau 7 Recommandations de la Commission de l'administration publique découlant des auditions liées aux travaux du Vérificateur général (2018-2019)

	Suivis allégés	États d'avancement	Suivi détaillé	Total
Nombre d'entités visées par les recommandations	2	10	2	14 ¹
Nombre de recommandations	7	24	7	38
Nombre de recommandations suivies par le Vérificateur général	6	22	5	33
Nombre de recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général	6	24	5	35

1. Il s'agit du nombre total cumulatif d'entités. Certaines d'entre elles se sont vu adresser des recommandations dans plusieurs rapports de la CAP et elles sont comptabilisées autant de fois qu'elles ont été visées dans ces rapports. En fait, 12 entités différentes ont été visées dans l'ensemble de ces rapports.

102 En 2018-2019, le taux d'application des recommandations formulées par la CAP qui ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général s'est élevé à 83 %, comparativement à 98 % l'année précédente, soit un recul significatif de 15 %.

103 Le tableau 8 présente le taux d'application des recommandations de la CAP adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général selon le type de suivi. Pour les suivis allégés et les états d'avancement, les résultats par entité sont présentés à l'annexe 7. Les résultats liés au suivi détaillé, pour leur part, sont présentés à l'annexe 8. De plus, comme il a été mentionné précédemment, les résultats complets relatifs au suivi détaillé sont présentés dans le chapitre 4 du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale publié le 30 novembre 2018.

Tableau 8 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique selon le type de suivi (2018-2019)

Recommandations adressées aux entités												
	Totales		Prises en compte ¹		Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A		PS		Total		NA		PI	
			N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
Suivi allégé	6	6	4	1	5	83	–	1	1	17		
État d'avancement	24	24	13	7	20	83	–	4	4	17		
Suivi détaillé	5	5	3	1	4	80	–	1	1	20		
Total	35	35	20	9	29	83	–	6	6	17		

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

104 Il est important de noter que 20 des 35 recommandations ont été appliquées (57%), alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 9 recommandations en cours d'application (26%).

105 Une explication s'avère nécessaire à l'égard de trois recommandations formulées par la CAP. Ainsi, à la suite du rapport intitulé *Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance*, la CAP a adressé trois recommandations à la Société des alcools du Québec. Les progrès ont été jugés insatisfaisants pour ces trois recommandations en mai 2018 compte tenu des échanges qui ont eu lieu de mars à juin 2018 entre la CAP et la Société. La CAP demandait notamment des précisions sur les modifications apportées au tableau de bord de la Société, ce que cette dernière a fourni en juin 2018. Lors du prochain suivi de ces recommandations, nous pourrions confirmer que la CAP est satisfaite de l'application des trois recommandations compte tenu d'une correspondance récente confirmant qu'aucun suivi supplémentaire n'est demandé.

Annexes et sigles

- Annexe 1** Appréciation de la qualité des plans d'action par entité
- Annexe 2** Plan d'action : exemple d'indicateurs
- Annexe 3** Application des recommandations par entité pour les suivis allégés (2018-2019)
- Annexe 4** Application des volets de la recommandation du rapport *Budget des fonds spéciaux*
- Annexe 5** Application des recommandations par entité pour les états d'avancement (2018-2019)
- Annexe 6** Application des recommandations pour le suivi détaillé (2018-2019)
- Annexe 7** Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité pour les suivis allégés et les états d'avancement (2018-2019)
- Annexe 8** Application des recommandations de la Commission de l'administration publique pour le suivi détaillé (2018-2019)

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MFQ	Ministère des Finances du Québec	PQI	Plan québécois des infrastructures

Annexe 1 Appréciation de la qualité des plans d'action par entité

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
23 novembre 2017	Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1) (chapitre 2) ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Société québécoise des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
9 mai 2018	Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2017 (chapitre 4)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Commission de protection du territoire agricole du Québec ■ Ministère du Tourisme ■ Société de l'assurance automobile du Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui ■ Oui ■ Oui
	Reprise informatique (chapitre 5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centre de services partagés du Québec ■ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ■ Secrétariat du Conseil du trésor 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui ■ Oui ■ Oui
	Commission de la capitale nationale du Québec : gouvernance et gestion des activités (chapitre 1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Commission de la capitale nationale du Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
13 juin 2018	Compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre 2)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Commission de la construction du Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
	Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État (chapitre 3)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ■ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques² ■ Commission scolaire de Montréal ■ Ministère du Conseil exécutif³ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui ■ Oui ■ Oui ■ Oui
	Autorisation de conclure des contrats et sous-contrats publics – Audit particulier	<ul style="list-style-type: none"> ■ Autorité des marchés financiers ■ Unité permanente anticorruption 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui ■ Oui
	Gestion de certains baux et contrats d'aménagement conclus notamment avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff – Motion de l'Assemblée nationale (partie 2) ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Société québécoise des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui

1. Deux rapports ont été publiés à la suite de la motion de l'Assemblée nationale, soit la partie 1 en novembre 2017 et la partie 2 en juin 2018.

2. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

3. Le ministère du Conseil exécutif est l'entité qui a élaboré le plan d'action pour les recommandations adressées au gouvernement.

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
30 novembre 2018	Formation technique au collégial (chapitre 2)	<ul style="list-style-type: none">■ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur■ Campus Notre-Dame-de-Foy■ Cégep de Matane■ Cégep de Thetford■ Collège de Maisonneuve	<ul style="list-style-type: none">■ Oui■ Oui■ Oui■ Oui■ Oui
	Gestion des pneus hors d'usage (chapitre 3)	<ul style="list-style-type: none">■ Société québécoise de récupération et de recyclage	<ul style="list-style-type: none">■ Oui

Annexe 2 Plan d'action : exemple d'indicateurs

Dans cette annexe, nous présentons un exemple théorique d'indicateurs. Ceux-ci permettent de mesurer les résultats relatifs aux actions du plan qui a été élaboré par une entité à la suite des recommandations formulées par le Vérificateur général.

Voici un exemple de recommandation, les deux lacunes qui y sont associées ainsi que les actions proposées pour corriger la première lacune.

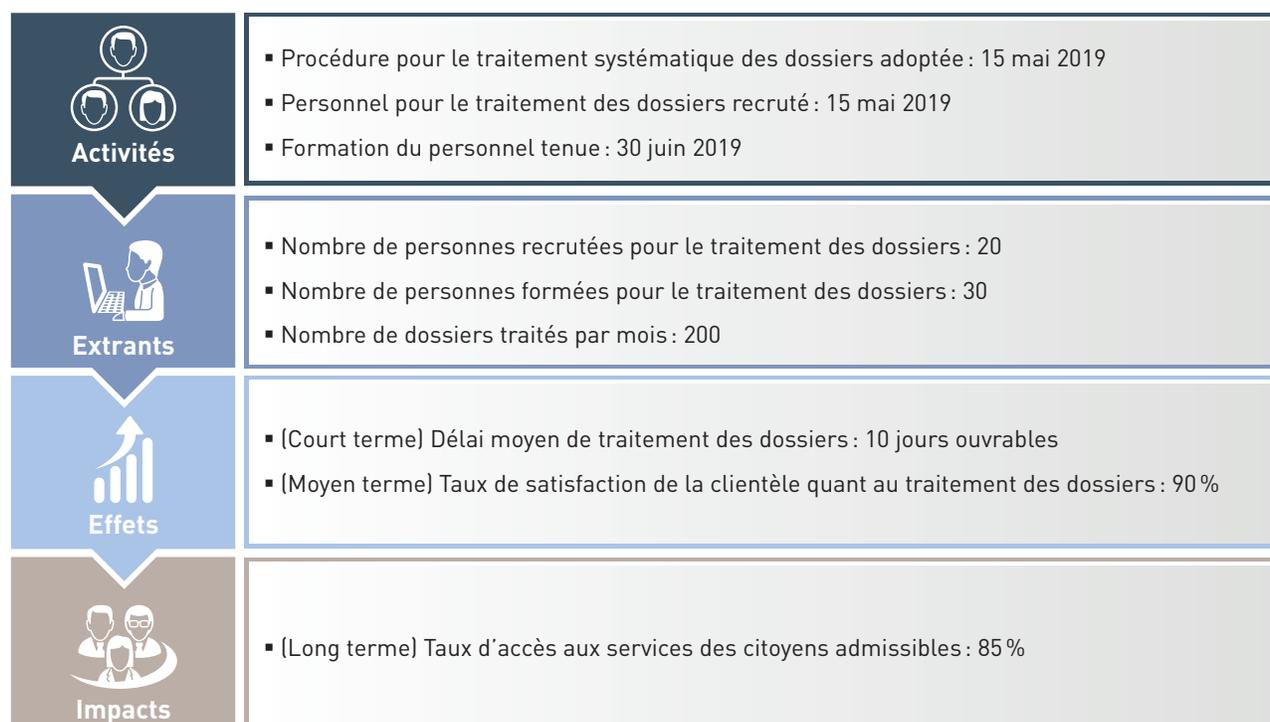
Recommandation	S'assurer que les citoyens ont accès à des services de qualité.
Lacunes	Des retards importants ont été observés dans le traitement des dossiers. Les citoyens ont un accès limité au suivi de l'état d'avancement de leur dossier.
Actions¹	Élaborer une procédure pour le traitement systématique des dossiers. Recruter le personnel nécessaire au traitement des dossiers. Former le personnel relativement à la nouvelle procédure pour le traitement systématique des dossiers.

1. Les actions concernent la première lacune uniquement.

La figure 1 propose des indicateurs qui permettent de mesurer les résultats relatifs aux actions du plan, selon leur position dans la chaîne de résultats.

Figure 1 Indicateurs du plan d'action et chaîne de résultats

Chaîne de résultats¹ Indicateurs et cibles



1. La chaîne de résultats représente une séquence d'événements. Celle-ci commence par l'attribution de ressources permettant la réalisation d'activités, lesquelles génèrent des biens et des services (extrants) qui, à leur tour, entraînent des changements pour les citoyens visés par les actions, c'est-à-dire des effets (court et moyen terme) et des impacts (long terme). Elle inclut également les intrants. Toutefois, il n'a pas été jugé utile de les inclure dans la figure.

Annexe 3 Application des recommandations par entité pour les suivis allégés (2018-2019)

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
19 février 2014										
Budget des fonds spéciaux	13	11	7	2	9	82	-	2	2	18
Secrétariat du Conseil du trésor										
11 juin 2014										
Produits financiers non réclamés : administration provisoire par Revenu Québec	10	10	4	3	7	70	-	3	3	30
Revenu Québec										
27 novembre 2014										
Crédit d'impôt pour solidarité	5	5	2	3	5	100	-	-	-	-
Ministère des Finances du Québec										
Revenu Québec										
27 mai 2015										
Société des loteries du Québec : acquisition de biens et de services	11	11	8	3	11	100	-	-	-	-
Société des loteries du Québec										
Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers	15	15	11	2	13	87	-	2	2	13
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ⁶										
Université du Québec										
Université du Québec à Trois-Rivières										
Valorisation des actifs de la centrale nucléaire de Gentilly-2	7	7	6	1	7	100	-	-	-	-
Hydro-Québec										

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
3 juin 2015										
Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé	15	14	-	8	8	57	1	5	6	43
Ministère de la Santé et des Services sociaux	8	7	-	3	3	43	1	3	4	57
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	1	1	-	1	1	100	-	-	-	-
Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie ⁷	2	2	-	2	2	100	-	-	-	-
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal ⁷	2	2	-	2	2	100	-	-	-	-
Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ⁷	2	2	-	-	-	-	-	2	2	100
Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation	12	12	5	5	10	83	-	2	2	17
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁸										
Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec	13	13	7	6	13	100	-	-	-	-
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	3	3	1	2	3	100	-	-	-	-
Société des établissements de plein air du Québec	10	10	6	4	10	100	-	-	-	-
La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance	6	6	6	-	6	100	-	-	-	-
La Financière agricole du Québec										
Total	107	104	56	33	89	86	1	14	15	14

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.

5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

7. L'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* a conduit à l'abolition des agences et à la fusion de certains établissements publics. C'est le cas pour les trois agences auditées. Voici le nom des établissements publics qui assument des responsabilités de ces trois agences :

- Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Centre (Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie) ;
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (Agence de la santé et des services sociaux de Montréal) ;
- Centre intégré de santé et de services sociaux de la Gaspésie (Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine).

8. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Annexe 4 Application des volets de la recommandation du rapport *Budget des fonds spéciaux*

N° du volet	Description	Conclusion sur le volet de la recommandation
Revenus		
1	Détailler davantage les sources de revenus auxquelles les fonds ont recours. Entre autres, les revenus devraient minimalement être présentés selon les grandes catégories de sources de revenus utilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement.	Progrès insatisfaisants
2	Concilier les revenus du budget des fonds spéciaux avec le livre des crédits (crédits des ministères et organismes).	Appliqué
Emprunts et avances		
3	Indiquer que certaines avances du fonds général du fonds consolidé du revenu sont exclues de la rubrique Solde des avances du fonds général.	Appliqué
Dépenses et investissements		
4	Expliquer la mission et les objectifs des fonds spéciaux.	Appliqué
5	Détailler la nature des dépenses afin d'apprécier davantage les fins auxquelles les sommes sont destinées. Entre autres, les dépenses devraient minimalement être présentées selon les catégories de dépenses utilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement.	Progrès insatisfaisants
6	Détailler les investissements des fonds, par exemple en bonifiant les données du plan québécois des infrastructures et les références à ce dernier dans le budget des fonds spéciaux.	Progrès satisfaisants
7	Clarifier la définition des prêts et des avances.	Appliqué
Dépassements de dépenses et d'investissements		
8	Ajouter les données réelles du dernier exercice financier.	Appliqué
9	Présenter la nature et les raisons des dépassements probables et des dépassements réels des années antérieures.	Appliqué
10	Ajouter le budget initial pour l'année précédente.	Progrès satisfaisants
11	Bonifier les explications des variations entre les prévisions budgétaires de l'année touchée par le budget et les résultats de l'année précédente (données probables).	Appliqué

Annexe 5 Application des recommandations par entité pour les états d'avancement (2018-2019)

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
			A		PS		Total		NA	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%	Nbre	Nbre	Nbre	%
États d'avancement – Année 3										
27 novembre 2015										
Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes	5	5	–	3	3	60	–	2	2	40
Ministère de la Santé et des Services sociaux										
Équipements médicaux⁶	33	33	16	8	24	73	6	3	9	27
Ministère de la Santé et des Services sociaux										
Centre universitaire de santé McGill	8	8	5	1	6	75	2	–	2	25
CHU de Québec – Université Laval	8	8	3	3	6	75	1	1	2	25
Institut de Cardiologie de Montréal	8	8	6	1	7	88	1	–	1	12
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures	10	8	1	6	7	88	–	1	1	12
Ministère des Transports du Québec										
25 février 2016										
Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif	10	10	10	–	10	100	–	–	–	–
École de technologie supérieure										
Institut national de la recherche scientifique	2	2	2 ⁷	–	2	100	–	–	–	–
Université du Québec	1	1	1 ⁷	–	1	100	–	–	–	–
Université du Québec à Chicoutimi	2	2	2 ⁷	–	2	100	–	–	–	–
Université du Québec à Rimouski	2	2	2 ⁷	–	2	100	–	–	–	–
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ⁸										
Total – Année 3	58	56	27	17	44	79	6	6	12	21

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Il est à noter que les agences régionales ont été abolies le 1^{er} avril 2015 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. C'est pourquoi aucune recommandation n'a été adressée à l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, bien qu'elles aient été auditées dans le cadre de ce rapport.
7. Ces recommandations ont été jugées appliquées au cours des années précédentes et elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi pour l'année 2018-2019.
8. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 2										
25 février 2016										
Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources	15	15	3	11	14	93	-	1	1	7
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁹	7	7	-	6	6	86	-	1	1	14
Ministère des Transports du Québec	5	5	-	5	5	100	-	-	-	-
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	3	3 ⁷	-	3	100	-	-	-	-
Rapport mensuel des opérations financières	6	6	-	4	4	67	-	2	2	33
Ministère des Finances du Québec										
25 mai 2016										
Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information – Vérification particulière (partie 2)	6	6	4	1	5	83	-	1	1	17
Centre de services partagés du Québec	3	3	1	1	2	67	-	1	1	33
Commission scolaire de Montréal	1	1	1	-	1	100	-	-	-	-
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	1	1	1 ⁷	-	1	100	-	-	-	-
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ¹⁰	1	1	1 ⁷	-	1	100	-	-	-	-
Frais facturés en clinique pour les services médicaux	5	5	4	-	4	80	1	-	1	20
Ministère de la Santé et des Services sociaux	2	2	1	-	1	50	1	-	1	50
Régie de l'assurance maladie du Québec	3	3	3 ⁷	-	3	100	-	-	-	-

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
7. Ces recommandations ont été jugées appliquées au cours des années précédentes et elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi pour l'année 2018-2019.
9. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
10. Cette entité est devenue le ministère des Transports du Québec.

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 2 (suite)										
Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance	8	8	4	4	8	100	-	-	-	-
Société des alcools du Québec										
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec	13	13	1	10	11	85	-	2	2	15
Commission scolaire de Montréal										
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec										
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion										
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale										
Secrétariat du Conseil du trésor										
2 juin 2016										
Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique	10	10	2	5	7	70	-	3	3	30
Investissement Québec										
Conservation et mise en valeur de la faune	9	9	-	8	8	89	-	1	1	11
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs										
Pesticides en milieu agricole	8	8	2	6	8	100	-	-	-	-
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation										
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁹										
23 novembre 2016										
Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre	3	3	-	3	3	100	-	-	-	-
Commission des partenaires du marché du travail										

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.

5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

9. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 2 (suite)										
Gestion administrative des cégeps	69	65	29	32	61	94	–	4	4	6
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	4	4	1	3	4	100	–	–	–	–
Cégep de Rimouski	13	12	2	9	11	92	–	1	1	8
Cégep de Sherbrooke	13	13	6	7	13	100	–	–	–	–
Cégep Garneau	13	12	8	4	12	100	–	–	–	–
Collège d'Alma	13	13	4	6	10	77	–	3	3	23
Collège de Rosemont	13	11	8	3	11	100	–	–	–	–
Services correctionnels : réinsertion sociale	9	9	–	9	9	100	–	–	–	–
Ministère de la Sécurité publique	8	8	–	8	8	100	–	–	–	–
Commission québécoise des libérations conditionnelles	1	1	–	1	1	100	–	–	–	–
Total – Année 2	161	157	49	93	142	90	1	14	15	10
États d'avancement – Année 1										
22 mars 2017										
Application de la Loi sur le développement durable : 2016	4	3	–	–	–	–	–	3	3	100
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁹										
Reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	13	13	–	9	9	69	–	4	4	31
Ministère de la Santé et des Services sociaux	6	6	–	6	6	100	–	–	–	–
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	7	7	–	3	3	43	–	4	4	57
31 mai 2017										
Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers	11	11	3	8	11	100	–	–	–	–
Autorité des marchés financiers										

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
9. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Rapports	Recommandations adressées aux entités									
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 1 (suite)										
Réhabilitation des terrains contaminés	6	6	-	3	3	50	-	3	3	50
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁹										
Travaux sylvicoles	10	10	-	9	9	90	-	1	1	10
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs										
23 novembre 2017										
Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration	27	27	4	23	27	100	-	-	-	-
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur										
Commission scolaire de Charlevoix	3	3	1	2	3	100	-	-	-	-
Commission scolaire des Découvreurs	4	4	1	3	4	100	-	-	-	-
Commission scolaire de La Jonquière	4	4	1	3	4	100	-	-	-	-
Commission scolaire de Laval	2	2	-	2	2	100	-	-	-	-
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	4	4	1	3	4	100	-	-	-	-
Francisation des personnes immigrantes	7	7	-	5	5	71	-	2	2	29
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion										
Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration	5	5	-	4	4	80	-	1	1	20
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion										
Total – Année 1	83	82	7	61	68	83	-	14	14	17

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.

5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

9. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Annexe 6 Application des recommandations pour le suivi détaillé (2018-2019)

Rapport	Recommandations adressées à l'entité											
	Totales		Prises en compte ¹		Appliquées (A) ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ³				Non appliquées (NA) ⁴ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁵			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total		NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total			
				N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%			
27 novembre 2015												
Rémunération des médecins : administration et contrôle	5	5	1	2	3	60	-	2	2	40		
Régie de l'assurance maladie du Québec												
Total	5	5	1	2	3	60	-	2	2	40		

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
5. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Annexe 7 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité pour les suivis allégés et les états d'avancement (2018-2019)

Rapports du Vérificateur général Rapports de la CAP ¹	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général									
	Totales	Prises en compte ²	Appliquées (A) ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ⁴				Non appliquées (NA) ⁵ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁶			
			A	PS	Total		NA	PI	Total	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
Suivis allégés										
3 juin 2015										
Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation 33^e rapport de la CAP (déc. 2015) Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁷	5	5	3	1	4	80	-	1	1	20
La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance 36^e rapport de la CAP (juin 2017) La Financière agricole du Québec	1	1	1	-	1	100	-	-	-	-
Total – Suivis allégés	6	6	4	1	5	83	-	1	1	17
États d'avancement										
25 février 2016										
Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources 34^e rapport de la CAP (juin 2016) Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁷	6	6	5	1	6	100	-	-	-	-
Ministère des Transports du Québec	5	5	4	1	5	100	-	-	-	-
	1	1	1 ⁸	-	1	100	-	-	-	-

1. Il s'agit des rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publiés par la CAP, dans lesquels figurent les recommandations que celle-ci a adressées aux entités à la suite d'une audition en commission parlementaire.
2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
5. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
6. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
7. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
8. Cette recommandation a été jugée appliquée et elle n'a pas fait l'objet d'un suivi pour l'année 2018-2019.

Rapports du Vérificateur général Rapports de la CAP ¹	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général											
	Totales		Prises en compte ²		Appliquées (A) ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ⁴				Non appliquées (NA) ⁵ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁶			
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total		NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total			
				N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%			
États d'avancement (suite)												
25 mai 2016												
Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information – Vérification particulière (partie 2)												
36^e rapport de la CAP (juin 2017)	3	3	2	1	3	100	-	-	-	-		
Centre de services partagés du Québec												
Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance												
35^e rapport de la CAP (déc. 2016)	3	3	-	-	-	-	-	3	3	100		
Société des alcools du Québec												
2 juin 2016												
Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique												
35^e rapport de la CAP (déc. 2016)	3	3	-	2	2	67	-	1	1	33		
Investissement Québec												
23 novembre 2016												
Services correctionnels : réinsertion sociale												
36^e rapport de la CAP (juin 2017)	3	3	2	1	3	100	-	-	-	-		
Ministère de la Sécurité publique	2	2	2	-	2	100	-	-	-	-		
Commission québécoise des libérations conditionnelles	1	1	-	1	1	100	-	-	-	-		

1. Il s'agit des rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publiés par la CAP, dans lesquels figurent les recommandations que celle-ci a adressées aux entités à la suite d'une audition en commission parlementaire.
2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
5. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
6. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Rapports du Vérificateur général Rapports de la CAP ¹	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général									
	Totales		Prises en compte ²		Appliquées (A) ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ⁴			Non appliquées (NA) ⁵ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁶		
	N ^{bre}	N ^{bre}	A N ^{bre}	PS N ^{bre}	Total N ^{bre}	%	NA N ^{bre}	PI N ^{bre}	Total N ^{bre}	%
États d'avancement (suite)										
31 mai 2017										
Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers										
37^e rapport de la CAP (déc. 2017) Autorité des marchés financiers	3	3	3	-	3	100	-	-	-	-
Réhabilitation des terrains contaminés										
37^e rapport de la CAP (déc. 2017) Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ⁷	1	1	-	1	1	100	-	-	-	-
23 novembre 2017										
Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration										
38^e rapport de la CAP (juin 2018) Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	2	2	1	1	2	100	-	-	-	-
Total – États d'avancement	24	24	13	7	20	83	-	4	4	17

1. Il s'agit des rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publiés par la CAP, dans lesquels figurent les recommandations que celle-ci a adressées aux entités à la suite d'une audition en commission parlementaire.
2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
5. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
6. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
7. Cette entité est devenue le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Annexe 8 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique pour le suivi détaillé (2018-2019)

Rapport du Vérificateur général Rapport de la CAP ¹	Recommandations adressées à l'entité et suivies par le Vérificateur général									
	Totales	Prises en compte ²	Appliquées (A) ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants (PS) ⁴				Non appliquées (NA) ⁵ ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants (PI) ⁶			
			A		PS		Total		NA	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
27 novembre 2015										
Rémunération des médecins : administration et contrôle										
34^e rapport de la CAP (juin 2016)	5	5	3	1	4	80	-	1	1	20
Régie de l'assurance maladie du Québec										
Total	5	5	3	1	4	80	-	1	1	20

1. Il s'agit d'un rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publié par la CAP, dans lequel figurent les recommandations que celle-ci a adressées à l'entité à la suite d'une audition en commission parlementaire.
2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
5. Une recommandation est jugée non appliquée lorsque les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent.
6. Les progrès sont jugés insatisfaisants lorsqu'il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Suivi des travaux en audit financier

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Contrôleur des finances
Établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux
Fonds du développement économique
Institut de la statistique du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Ministère des Finances du Québec
Organismes des réseaux de l'éducation
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

CHAPITRE

7

Faits saillants

Objectif des travaux

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

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

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

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

Résultats des audits et des suivis de recommandations

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

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires. Nous portons à l'attention de l'Assemblée nationale 75 opinions modifiées (dont 36 réserves concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert), 1 paragraphe d'observations et 7 commentaires parus dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du secteur public publiés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018.

Gouvernement du Québec. Pour une sixième année consécutive, nous avons exprimé une opinion avec réserve à la suite de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement. La réserve s'explique par la pratique comptable inadéquate du gouvernement concernant certains paiements de transfert. Cette pratique ne permet pas de donner un portrait juste de sa situation financière. Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés au 31 mars 2018 sont sous-évalués de 11,5 milliards de dollars et le surplus annuel pour 2017-2018 est surévalué de 1,9 milliard. De plus, ces montants pourraient être plus élevés.

Fonds du développement économique. Le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du Fonds du développement économique pour l'exercice clos le 31 mars 2018 comprend une réserve découlant de l'absence d'éléments probants suffisants et appropriés supportant la valeur comptable du placement dans la S.E.C. Avions C Series.

Organismes des réseaux de l'éducation. Les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de ces organismes comprennent 15 réserves, dont 10 concernent la comptabilisation inadéquate des subventions relatives aux immobilisations et 5 portent sur d'autres problèmes comptables. De plus, le rapport de l'auditeur indépendant d'un organisme contient un commentaire de non-conformité à la loi.

Établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des 34 établissements publics et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik comptent 24 réserves relatives aux contrats de location d'immeubles conclus avec la Société québécoise des infrastructures, 8 réserves à l'égard de l'application de la norme sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations ainsi que 9 autres réserves de diverses natures. De plus, 21 des 34 établissements ont enregistré des déficits totalisant 141 millions de dollars, contrevenant ainsi à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, en vigueur depuis 18 ans.

Suivi des recommandations du Vérificateur général

Recommandations traitées dans le rapport

Le tableau ci-dessous présente le degré d'application de recommandations adressées à diverses entités auditées, publiées dans nos précédents rapports à l'Assemblée nationale. Les mesures que les entités ont prises pour donner suite à ces recommandations sont traitées dans le présent rapport.

	Tome, chap., page	Page du présent rapport	Appliquées		En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Ministère des Finances							
Prendre les mesures nécessaires pour modifier sa pratique comptable concernant la comptabilisation des paiements de transfert afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, et ainsi donner un portrait plus juste de la situation financière du gouvernement.	Mai 2018, chap. 2, p. 23	14					√
Ministère de la Santé et des Services sociaux							
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	Mars 2012, chap. 5, p. 12	23			√		
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.	Février 2014, chap. 5, p. 17	24				√	
S'assurer que tous les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont approuvés par leur conseil d'administration.	Mai 2018, chap. 3, p. 19	26	√				
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.	Juin 2004, annexe A, p. 256	32				√	
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.	Février 2016, chap. 6, p. 30	33				√	
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec							
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.	Février 2011, chap. 3, p. 8	29				√	
Institut de la statistique du Québec							
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.	Février 2015, chap. 3, p. 30	31				√	

Autres recommandations ayant fait l'objet d'un suivi

Le tableau ci-dessous présente le degré d'application de recommandations adressées à diverses entités auditées, publiées dans nos précédents rapports à l'Assemblée nationale. Les mesures que les entités ont prises ne sont pas traitées dans le présent rapport. Le degré d'application de ces recommandations a été évalué au cours de nos travaux d'audit relatifs à l'année financière 2017-2018.

	Tome, chap., page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Ministère des Finances					
Délai de publication des états financiers consolidés					
Améliorer la reddition de comptes financière du gouvernement en s'assurant du dépôt des états financiers consolidés plus tôt après la date de leur signature.	Mai 2018, chap. 2, p. 12			√	
Contrôleur des finances					
Divulgaration des obligations contractuelles					
Prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les obligations contractuelles, notamment lorsque les ententes ou les contrats impliquent plusieurs entités gouvernementales, sont décelées et évaluées adéquatement, et qu'elles sont divulguées intégralement dans les notes complémentaires des états financiers ¹ .	Mai 2018, chap. 2, p. 27	√			
Ministère de la Santé et des Services sociaux					
Audit des entités du réseau de la santé et des services sociaux					
Modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit.	Février 2010, chap. 2, p. 35				√
Consolidation du réseau de la santé et des services sociaux et audit du ministère					
Prendre les mesures requises afin de s'assurer que les établissements appliquent adéquatement les directives concernant l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et les ressources de type familial.	Mars 2017, chap. 4, p. 25		√		
S'assurer de la présentation adéquate des obligations contractuelles relatives aux conventions de soutien financier aux organismes communautaires.	Mai 2018, chap. 2, p. 39	√			
S'assurer de présenter les obligations contractuelles relatives à la rémunération des médecins conformément aux ententes signées.	Mai 2018, chap. 2, p. 39	√			

1. Lors de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018, nous avons jugé que cette recommandation avait été appliquée à notre satisfaction. Nous avons toutefois adressé deux nouvelles recommandations au Contrôleur des finances relativement aux obligations contractuelles présentées dans les états financiers du gouvernement.

	Tome, chap., page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Activités de recherche					
S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.	Mars 2013, chap. 4, p. 29		√		
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur					
Délai de production des états financiers des universités					
Prendre les mesures nécessaires afin que l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive.	Février 2011, chap. 4, p. 20				√
Modalités de suivi et de versement des subventions aux organismes des réseaux					
Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux organismes des réseaux relativement aux congés de maladie et vacances.	Février 2011, chap. 4, p. 27			√	

Table des matières

1	Mise en contexte	8
2	Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires	13
2.1	Opinions modifiées	14
	Gouvernement du Québec	
	Organismes du gouvernement	
	Commentaires de l'entité auditée	
	Fonds du développement économique	
	Commentaires de l'entité auditée	
	Réseaux de l'éducation	
	Réseau de la santé et des services sociaux	
	Commentaires de l'entité auditée	
2.2	Paragraphe d'observations	28
	Gouvernement du Québec	
2.3	Commentaires de non-conformité à la loi	29
	Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	
	Commentaires de l'entité auditée	
	Institut de la statistique du Québec	
	Réseaux de l'éducation	
	Réseau de la santé et des services sociaux	
	Commentaires de l'entité auditée	
	Annexes et sigles	35

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Christine Roy
Vérificatrice générale adjointe

Louise Carrier
Directrice principale d'audit

Yves Doré
Patrick Dubuc
Roch Guérin
Directeurs principaux d'audit

Annick Boutin
Julie Laflamme
Annie Larivière
Christine Mailloux
Directrices d'audit

Annie Baron
Directrice d'audit par intérim

Guillaume Bellemare
Guillaume Joron
Daniel Martel
Directeurs d'audit

Plusieurs professionnelles et professionnels ont également contribué à la rédaction du présent rapport.

1 Mise en contexte

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

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

- des états financiers d'organismes du gouvernement, et que ces auditeurs sont nommés pour agir seuls conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ;
- des états financiers de bénéficiaires d'une subvention accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement, lorsque ces bénéficiaires sont des organismes des réseaux de l'éducation ou du réseau de la santé et des services sociaux faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- des états financiers de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la *Loi sur le vérificateur général*.

3 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but « d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs ».

4 Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, l'audit des états financiers requiert de l'auditeur qu'il exerce son jugement professionnel et fasse preuve d'esprit critique. Cela implique également qu'il mette en œuvre des procédures d'audit en réponse au risque d'anomalies significatives et réunisse des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder son opinion.

5 L'opinion de l'auditeur sur les états financiers est consignée dans un rapport que l'on appelle le rapport de l'auditeur indépendant, lequel accompagne les états financiers audités. Le format et le contenu de ce rapport sont normés, tout comme certains concepts et libellés utilisés, dont les définitions sont présentées ci-après. Cela aide l'utilisateur à comprendre les états financiers et facilite l'identification des situations inhabituelles, lorsqu'elles se présentent.

Opinion non modifiée

6 L'auditeur exprime ce qu'on appelle une opinion non modifiée lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément aux normes comptables applicables. Il utilise un libellé standard pour exprimer son opinion.

Opinion modifiée

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

8 L'auditeur exprime une opinion avec réserve dans deux situations : lorsqu'il conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers, ou lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées.

9 En 2018, le Vérificateur général et les autres auditeurs ont exprimé un total de 75 réserves dans leurs rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du secteur public, soit :

- 1 réserve dans le rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement ;
- 1 réserve dans le rapport sur les états financiers du Fonds du développement économique ;
- 15 réserves dans les 132 rapports sur les états financiers des organismes des réseaux de l'éducation ;
- 41 réserves dans les 35 rapports sur les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux ;
- 17 réserves dans les 181 rapports sur les états financiers des autres organismes du gouvernement.

10 L'auditeur exprime une opinion défavorable lorsqu'il conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers. Aucun des rapports de l'auditeur indépendant datés de 2018 ne comprend une opinion défavorable.

11 L'auditeur indique qu'il lui est impossible d'exprimer une opinion, notamment lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées. Cette situation ne s'est pas produite en 2018.

Paragraphe d'observations ou paragraphe sur d'autres points

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

13 Dans un paragraphe d'observations, l'auditeur traite d'un point qui est présenté dans les états financiers ou sur lequel on y trouve de l'information appropriée, et qui revêt une importance telle qu'il est fondamental pour la compréhension des états financiers. Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2018 comprennent un paragraphe d'observations qui mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale.

14 Quant au paragraphe sur d'autres points, il s'agit d'un paragraphe dans lequel l'auditeur fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers, et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou de son rapport. Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2018 ne comprennent aucun paragraphe sur d'autres points qui soit d'intérêt pour l'Assemblée nationale.

Commentaire

15 En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général peut aussi exprimer tout commentaire qu'il juge approprié dans ses rapports de l'auditeur indépendant. Il a d'ailleurs formulé deux commentaires dans son rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2018. Son premier commentaire apporte des précisions sur le fondement de sa réserve à l'égard de la comptabilisation des paiements de transfert. Son second porte sur la comptabilisation du placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series, qui fait également l'objet d'un paragraphe d'observations.

16 Toujours en vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général a également formulé au cours de l'année 2018 des commentaires de non-conformité à la loi dans ses rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, de l'Institut de la statistique du Québec, d'un organisme des réseaux de l'éducation et de deux établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux.

Rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction

17 Les travaux que le Vérificateur général effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard sur les travaux des autres auditeurs peuvent l'amener à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée les déficiences importantes qu'il a notées. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constats et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé. Ces constats et ces recommandations ne font toutefois pas nécessairement l'objet d'une opinion modifiée, d'un paragraphe d'observations ou d'un commentaire dans son rapport de l'auditeur indépendant.

Suivi des recommandations

18 Chaque année, les recommandations du Vérificateur général font l'objet d'un suivi. Nous présentons dans le présent chapitre notre conclusion quant au degré d'application de nos recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires exprimés dans les rapports de l'auditeur indépendant des années passées. Voici les balises qui guident notre appréciation de leur degré d'application.

Actions non terminées

Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action se déroule comme prévu et devrait permettre de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable. Des correctifs ont été apportés ou sont en cours et des résultats satisfaisants sont constatés.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	L'entité a réalisé des actions ne permettant pas de corriger les principales lacunes constatées. Nous considérons qu'il y a un risque que les actions prévues par l'entité ne permettent pas de les corriger dans un délai raisonnable.

Actions terminées

Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent minimalement sur les principaux aspects de la recommandation et touchent au moins les secteurs les plus importants de l'organisation. Les principales lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais une ou plusieurs des principales demeurent. Si aucun autre correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.
Recommandation caduque	La recommandation n'est plus pertinente parce que les raisons qui ont donné lieu à celle-ci n'existent plus ou parce que l'évolution de la situation en a diminué la pertinence de façon importante.
Recommandation sans objet	L'entité n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis l'audit initial.

Nouveau rapport de l'auditeur indépendant

19 Des normes nouvelles et révisées, desquelles découle un nouveau modèle de rapport de l'auditeur indépendant, sont en vigueur pour les audits des états financiers des exercices clos depuis le 15 décembre 2018. Les changements apportés au rapport de l'auditeur indépendant comprennent, entre autres :

- une réorganisation complète du rapport, notamment par le déplacement de l'opinion de l'auditeur dans la première section ;
- une description plus détaillée des responsabilités qui incombent à la direction de l'entité auditée, aux responsables de la gouvernance ainsi qu'à l'auditeur ;
- l'ajout d'une déclaration explicite de l'auditeur précisant qu'il est indépendant de l'entité, conformément aux règles de déontologie pertinentes, et qu'il s'est acquitté des autres responsabilités déontologiques qui lui incombent ;
- l'ajout d'une section distincte lorsque se présente une incertitude significative liée à la continuité de l'exploitation de l'entité ;
- l'ajout d'une section distincte traitant d'autres informations.

20 Les définitions des concepts d'opinion modifiée, de paragraphe d'observations et de paragraphe sur d'autres points demeurent les mêmes.

21 Il est à noter que le nouveau modèle n'a pas été utilisé pour les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2018, sur lesquels porte le présent rapport.

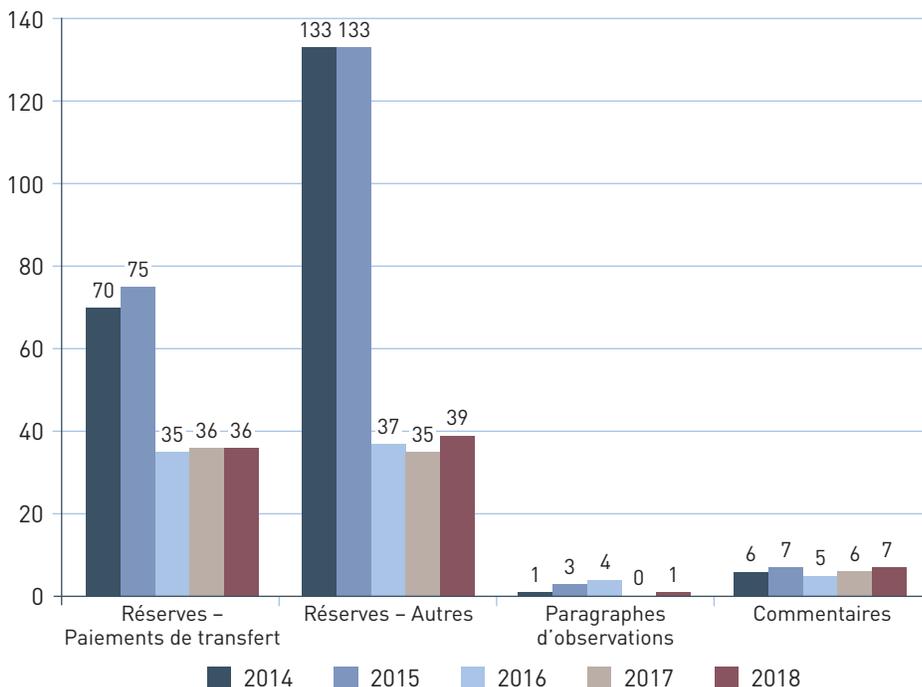
2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires

22 Nous présentons dans les prochaines pages les opinions modifiées, le paragraphe d'observations et les commentaires qui découlent des travaux d'audit financier effectués par le Vérificateur général ou de l'exercice de son droit de regard sur les travaux des autres auditeurs, et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

23 Ces opinions, ce paragraphe d'observations et ces commentaires ont été exprimés dans les rapports de l'auditeur indépendant signés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018. Ils comprennent la réserve, le paragraphe d'observations et les commentaires exprimés dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

24 La figure 1 présente l'évolution du nombre de réserves, de paragraphes d'observations et de commentaires formulés au cours des cinq dernières années dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du secteur public.

Figure 1 Évolution du nombre de réserves, de paragraphes d'observations et de commentaires¹



1. Aucune opinion défavorable, aucune impossibilité d'exprimer une opinion ni aucun paragraphe sur d'autres points n'ont été formulés pour les années 2014 à 2018.

25 La variation significative du nombre de réserves entre 2015 et 2016 s'explique principalement par les nombreuses fusions d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux après l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2015, de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. En raison de ces fusions, le nombre d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux audités et, par conséquent, le nombre de rapports de l'auditeur indépendant ont diminué considérablement, ce qui a fait passer le nombre de réserves concernant ces établissements de 176 (en 2015) à 39 (en 2016).

2.1 Opinions modifiées

Gouvernement du Québec

Un paiement de transfert (subvention) est un transfert d'actifs monétaires ou d'immo-bilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers, pour lequel :

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

26 Nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec au 31 mars 2018 nous ont amenés à conclure que la pratique comptable actuelle du gouvernement concernant la comptabilisation des **paiements de transfert** était inadéquate et ne permettait pas de donner un portrait juste de sa situation financière. Pour une sixième année consécutive, en raison de l'incidence significative de cette pratique comptable, nous avons exprimé une opinion avec réserve sur ces états financiers dans notre rapport de l'auditeur indépendant (annexe 1).

27 Cette réserve découle de notre désaccord avec le gouvernement depuis mars 2011 quant à l'interprétation de la norme comptable canadienne pour le secteur public sur les paiements de transfert. Dans le tome de l'hiver 2012 du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012*, intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, nous avons expliqué en détail notre interprétation. Depuis, nous traitons chaque année de cet enjeu dans nos rapports à l'Assemblée nationale. De plus, nous avons adressé la recommandation suivante au ministère des Finances en 2018. Nous tenons à souligner qu'il n'a pas adhéré à cette recommandation.

Recommandation du Vérificateur général

Prendre les mesures nécessaires pour modifier sa pratique comptable concernant la comptabilisation des paiements de transfert afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, et ainsi donner un portrait plus juste de la situation financière du gouvernement.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
			√

28 La pratique usuelle du gouvernement consiste à verser annuellement aux bénéficiaires une partie de la subvention qui leur est accordée pour l'**acquisition d'immobilisations**. La partie versée correspond aux remboursements annuels de leur emprunt à long terme à l'égard de ces immobilisations. C'est uniquement cette partie de la subvention, qui correspond aux crédits annuels autorisés par l'Assemblée nationale, que le gouvernement considère comme dépense de transfert dans ses états financiers de l'année. Les montants de subvention qui ne sont pas autorisés dans les crédits de l'année sont pour leur part présentés dans les notes complémentaires aux états financiers concernant les obligations contractuelles du gouvernement.

Une acquisition d'immobilisation est une dépense effectuée par une entité en vue d'acquérir, de construire, de mettre en valeur ou d'améliorer une immobilisation qui lui procurera des avantages au cours d'un certain nombre d'années.

29 Pourtant, selon la norme sur les paiements de transfert, le critère d'autorisation d'un paiement de transfert est considéré comme respecté lorsqu'on a la preuve, à la date des états financiers :

- que le pouvoir habilitant d'effectuer le transfert est établi ; et
- que ce pouvoir a été exercé.

30 En d'autres mots, le critère d'autorisation est respecté lorsque les représentants du gouvernement ont confirmé au bénéficiaire l'octroi d'une subvention pour une immobilisation par la signature d'une lettre ou d'une entente. En effet, bien que nous respectons les pouvoirs de l'Assemblée nationale, les dispositions législatives ont donné aux représentants du gouvernement le pouvoir de négocier et de conclure des contrats qui engagent le gouvernement pour plusieurs années.

31 Ainsi, une dépense de transfert et la dette y afférente devraient être inscrites dans les états financiers dès que le critère d'autorisation est respecté et au fur et à mesure que le bénéficiaire effectue les travaux admissibles, puisqu'il est alors entendu que le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire de se soustraire à l'octroi de la subvention. L'inscription ne devrait pas être limitée à la partie de la subvention versée selon les crédits votés pour l'année par l'Assemblée nationale puisqu'il s'agit alors seulement d'une modalité de paiement d'un montant qui est dû.

32 Afin de bien illustrer la situation, reprenons un exemple que nous avons utilisé par le passé, qui concerne une subvention pour une infrastructure municipale. Avant la construction de l'infrastructure, la municipalité et le ministre signent une entente établissant les travaux admissibles, la part du financement assumée par le gouvernement et les modalités de versement de l'aide financière. La municipalité réalise les travaux, puis réclame le paiement des coûts admissibles au gouvernement. Ce dernier étale les versements de la subvention sur plusieurs années, par exemple sur 20 ans. Étant donné que la totalité de la subvention accordée n'est pas constatée à titre de dette et de dépense dès le moment où les travaux sont effectués, mais en fonction des versements annuels, il faudra 20 ans avant que la dépense soit reflétée dans les états financiers du gouvernement.

33 Selon notre estimation, au 31 mars 2018, la pratique comptable actuelle concernant les paiements de transfert a eu pour effet une sous-évaluation de 11,5 milliards de dollars de la dette nette et des déficits cumulés du gouvernement et une surévaluation de 1,9 milliard de son surplus annuel. Cette pratique ne présente pas un portrait juste de la situation financière du gouvernement et n'est donc pas appropriée. Précisons que l'information nécessaire sur un montant de 3,7 milliards d'obligations contractuelles n'étant pas disponible, nous ne pouvons pas déterminer les ajustements supplémentaires à apporter aux montants mentionnés ci-dessus.

34 Le tableau 1 présente l'incidence estimée de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018. L'incidence estimée correspond aux ajustements à apporter aux montants comptabilisés en fonction de l'information disponible au 31 mars 2018.

Tableau 1 Incidence estimée de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert dans les états financiers consolidés au 31 mars 2018 (en millions de dollars)

	2017			2018		
	Solde	Incidence estimée	Solde ajusté	Solde	Incidence estimée	Solde ajusté
État consolidé de la situation financière						
Actifs financiers	78 103	(4 577)	73 526	87 262	(6 212)	81 050
Passifs	259 858	5 018	264 876	263 805	5 284	269 089
Dette nette	(181 755)	(9 595)	(191 350)	(176 543)	(11 496)	(188 039)
Actifs non financiers	68 906	–	68 906	69 073	–	69 073
Déficits cumulés	(112 849)	(9 595)	(122 444)	(107 470)	(11 496)	(118 966)
État consolidé des résultats						
Revenus	103 082	–	103 082	108 404	–	108 404
Dépenses	98 720	215	98 935	103 489	1 901	105 390
Surplus annuel	4 362	(215)	4 147	4 915	(1 901)	3 014
Obligations contractuelles (note complémentaire 17)¹	58 542	(9 595)	48 947	104 352	(11 496)	92 856

1. En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes pour les intérêts liés au financement de l'acquisition d'immobilisations, ce qui représentait un montant estimé à 5 934 millions de dollars au 31 mars 2018 (4 453 millions au 31 mars 2017).

35 L'incidence financière sur la dette nette et les déficits cumulés de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert augmente depuis 2012-2013. Au 31 mars 2018, la dette nette et les déficits cumulés étaient respectivement sous-évalués de 6,51 % et de 10,70 %.

36 En raison de son interprétation qui diffère de la nôtre quant au critère d'autorisation d'une dépense de transfert, le ministère des Finances n'a entrepris aucune action afin de rectifier sa pratique comptable inappropriée. Compte tenu de l'importance des incidences de cette pratique comptable, du fait qu'elle ne donne pas un juste portrait de la situation financière et que, de notre point de vue, elle ne respecte pas les normes comptables, nous réitérons cette recommandation.

Organismes du gouvernement

37 Les organismes publics doivent comptabiliser les subventions provenant du gouvernement du Québec conformément aux dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*. Cet article favorise un traitement comptable des subventions cohérent avec l'application faite par le gouvernement de la norme comptable sur les paiements de transfert pour les états financiers consolidés du gouvernement.

38 Les organismes du gouvernement bénéficiaires des subventions liées au financement de leurs immobilisations comptabilisent donc les paiements de transfert uniquement lorsqu'ils sont exigibles et autorisés par l'Assemblée nationale. Comme nous l'avons expliqué dans les paragraphes précédents, cette comptabilisation n'est pas conforme aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) et nous amène à exprimer une opinion avec réserve sur les états financiers des organismes bénéficiaires dont nous sommes l'auditeur. Il peut y avoir ou non une opinion avec réserve dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités que nous n'auditions pas, selon l'interprétation faite par l'auditeur de la norme comptable.

39 L'annexe 2 présente l'incidence financière de la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir pour les organismes dont nous avons signé le rapport de l'auditeur indépendant en 2018, incluant ceux des réseaux de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux. Comme les montants concernent des opérations entre parties liées et que celles-ci sont éliminées lors du processus de consolidation, ces réserves n'ont aucune incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère réitère à nouveau son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée dans les documents budgétaires depuis 2012-2013.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités et par les universités, le gouvernement du Québec a, depuis près de 40 ans, choisi de financer ces projets par l'octroi de subventions annuelles versées selon un échéancier qui correspond généralement au rythme de remboursement de la dette contractée pour l'acquisition de l'infrastructure. Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque le Parlement et le gouvernement ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, le gouvernement comptabilise les subventions à titre de dépenses de transfert selon l'échéancier de versement prévu à l'entente qui correspond au moment où ces dépenses sont autorisées par le Parlement du Québec.

« Du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être satisfaits pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. Les entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont bénéficiaires de transferts de ministères ou de fonds spéciaux et qui utilisent les normes comptables applicables au secteur public, constatent leurs revenus de transfert avec le principe d'autorisation applicable au gouvernement du Québec conformément aux dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts.* »

Fonds du développement économique

40 Nos travaux d'audit des états financiers consolidés du Fonds du développement économique (FDE) pour l'exercice clos le 31 mars 2018 nous ont amenés à exprimer une opinion modifiée sur ces états financiers.

41 Lors de notre audit, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés supportant la valeur comptable du placement dans la S.E.C. Avions C Series au 31 mars 2018. Par conséquent, nous n'avons pas pu déterminer si le placement aurait dû faire l'objet d'une moins-value durable.

42 Selon une entente annoncée par Bombardier inc. en octobre 2017, Airbus SE devait prendre le contrôle de la S.E.C. Avions C Series en acquérant 50,01 % des actions de celle-ci en contrepartie de son expertise en matière d'achats, de ventes, de marketing et de soutien à la clientèle.

43 À la date de fin de nos travaux, le 6 juin 2018, date de signature de notre rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers consolidés du FDE, des négociations entourant la clôture de cette transaction entre Airbus SE et Bombardier inc. étaient toujours en cours. Conséquemment, l'évaluation qui nous a été présentée ne prenait pas en compte les principales hypothèses établies par l'acquéreur. C'est notamment pour cette raison que nous n'avons pas été en mesure, à ce moment, d'obtenir les éléments probants nécessaires pour pouvoir déterminer si le placement du FDE dans la S.E.C. Avions C Series avait subi une moins-value durable au 31 mars 2018 en vertu des normes applicables.

44 Le placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series a été acquis par le gouvernement lors de l'exercice 2016-2017, au coût de 1,3 milliard de dollars, contre une participation dans la société en commandite de 49,5 %. Bombardier inc. détenait alors 50,5 % de la société. Au 31 mars 2018, le placement a été comptabilisé selon son coût dans les états financiers consolidés du FDE, soit 1,3 milliard de dollars.

45 Les NCCSP exigent cependant que la valeur comptable d'un placement de portefeuille soit réduite lorsque celui-ci subit une moins-value durable. Elles mentionnent que, dans certaines circonstances, le caractère durable de la moins-value d'un placement de portefeuille ne laisse aucun doute, alors que, dans d'autres circonstances, la situation n'est pas claire. Elles suggèrent alors de rechercher certains facteurs pouvant indiquer une dépréciation pour ensuite apprécier le caractère durable de ces facteurs.

46 Ce n'est que le 1^{er} juillet 2018 qu'Airbus SE a pris le contrôle de la S.E.C. Avions C Series en acquérant 50,01 % des actions de celle-ci en contrepartie de son expertise en matière d'achats, de ventes, de marketing et de soutien à la clientèle. Il n'y a eu aucun apport financier d'Airbus SE lors de cette transaction.

47 Après la prise de contrôle par Airbus SE, les participations du gouvernement et de Bombardier dans la société en commandite sont passées respectivement à 16,44 % et à 33,55 %. Lors de notre audit pour l'exercice terminé le 31 mars 2019, nous allons réévaluer la situation.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires du Fonds du développement économique

«La transaction entre Airbus, Bombardier et la société en commandite Avions C Series a été clôturée le 1^{er} juillet 2018. Le Vérificateur général du Québec a signé son rapport sur les états financiers du Fonds du développement économique le 6 juin 2018. Celui-ci n'avait donc pas les éléments probants requis, à la date de signature de son rapport, ce qui explique son opinion avec réserve.»

Réseaux de l'éducation

48 Nous effectuons annuellement des travaux d'audit dans certains organismes des réseaux de l'éducation. Ainsi, nous avons procédé à l'audit des états financiers 2017-2018 de la Commission scolaire de Montréal, de la Commission scolaire de la Beauce-Etchemin, du Cégep Édouard-Montpetit et de l'Institut national de la recherche scientifique.

49 Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres organismes des réseaux de l'éducation en examinant leurs rapports.

50 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2018 sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation contiennent 15 réserves (12 en 2017).

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

Tableau 2 Répartition des réserves sur les états financiers 2017-2018 des organismes des réseaux de l'éducation

	Nombre d'organismes	Nombre de réserves
Commissions scolaires ¹	73	12 ²
Cégeps	48	1
Université du Québec et ses constituantes	11	2
Total	132	15

1. Le réseau des commissions scolaires inclut 72 commissions scolaires ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.

2. Deux rapports de l'auditeur indépendant comportent respectivement 2 réserves (sur les 12 formulées).

- 52 Ces 15 réserves portent sur les éléments suivants :
- la non-comptabilisation de subventions à recevoir relatives aux immobilisations, ce qui déroge aux normes comptables applicables, mais respecte la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* (7 réserves) ;
 - la comptabilisation de subventions relatives aux immobilisations comme revenus reportés, plutôt que dans les résultats de l'année (3 réserves) ;
 - la non-consolidation des états financiers d'une entité dans les états financiers d'une commission scolaire (1 réserve) ;
 - la présence d'anomalies dans le poste Passif au titre des sites contaminés, dont la direction n'a pas été en mesure de déterminer l'incidence sur ses états financiers (1 réserve) ;
 - l'absence d'un recensement exhaustif des opérations entre apparentés, de sorte que l'auditeur n'a pas été en mesure de déterminer si ces informations auraient eu une incidence importante sur les états financiers et les notes complémentaires (1 réserve) ;
 - la comptabilisation inadéquate d'une transaction non monétaire (1 réserve) ;
 - la comptabilisation d'une subvention à recevoir conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre financier, sans l'obtention de la confirmation du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (1 réserve).

Réseau de la santé et des services sociaux

53 Le réseau de la santé et des services sociaux inclus dans le périmètre comptable du gouvernement comprend 34 établissements publics et la Régie régionale de la santé et des services sociaux (RRSSS) du Nunavik. Pour l'année financière 2017-2018, le Vérificateur général a audité les états financiers de 2 de ces entités, soit le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal et le CIUSSS de la Capitale-Nationale, alors que des firmes comptables ont audité les états financiers des 33 autres entités.

54 Aux fins de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec, nous avons également obtenu, conformément aux NCA, les conclusions des travaux effectués par certaines firmes comptables sur les états financiers des 33 autres entités.

55 La grande majorité des rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers 2017-2018 des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent une ou des réserves. L'une d'entre elles est commune à de nombreuses entités et découle de la comptabilisation des contrats de location conclus avec la Société québécoise des infrastructures (SQI). Les autres réserves sont de natures particulières, et varient d'un rapport à l'autre.

Réserve commune sur la comptabilisation des contrats de location conclus avec la Société québécoise des infrastructures

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

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

57 Pourtant, le MSSS demande encore aux entités du réseau de la santé et des services sociaux de comptabiliser leurs contrats de location conclus avec la SQI comme des contrats de location-exploitation. Ainsi, les immeubles concernés et les dettes afférentes ne figurent pas dans l'état de la situation financière des états financiers des entités touchées. Cette méthode comptable va à l'encontre des exigences des NCCSP, selon lesquelles ces contrats doivent être comptabilisés comme des contrats de location-acquisition.

58 Les directives du MSSS prévoient également que cette non-conformité aux NCCSP doit être divulguée dans les notes complémentaires aux états financiers et qu'une réserve à ce sujet doit figurer dans le rapport de l'auditeur indépendant. Comme ces directives s'appliquent à toutes les entités concernées, cette réserve est considérée comme une réserve commune.

59 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de 24 entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent une réserve relative à la comptabilisation des contrats de location d'immeubles conclus avec la SQI. Cette situation perdure depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011.

60 Bien que les instructions fournies aux entités et aux auditeurs indépendants par le MSSS comprennent toujours des notions contraires aux NCCSP à l'égard de ces contrats de location, il y a des démarches en cours entre la SQI, le MSSS et les établissements afin qu'ils puissent se conformer aux normes. Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à l'information devant être fournie aux entités sont satisfaisants, mais nous réitérons notre recommandation puisqu'elle n'est toujours pas complètement appliquée.

61 Il est à noter que cette situation n'a pas d'incidence sur la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement du Québec, en raison des ajustements de consolidation apportés par le gouvernement du Québec.

Réserves particulières

Recommandation du Vérificateur général

Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

62 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de 14 entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent au moins une réserve particulière, soit 40 % des rapports. L'an dernier, il y en avait 12.

63 Depuis l'exercice 2013-2014, nous recommandons au MSSS d'effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer qu'elles mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant les auditeurs à formuler des réserves dans leur rapport de l'auditeur indépendant.

64 Le MSSS a poursuivi l'application des mesures qu'il a mises en place au cours des dernières années, mais, malgré ses actions, la situation a peu évolué au cours de l'exercice 2017-2018. Cette stagnation est préoccupante, car certaines réserves sont maintenant récurrentes depuis plusieurs années. En effet, les réserves concernant les paiements de transfert relatifs aux immobilisations, qui sont abordées ci-après, sont présentes depuis 6 ans. Pour ce qui est des autres réserves particulières, une réserve au sujet d'éléments probants insuffisants concernant des sommes à recevoir relativement à un programme de financement des services de santé assurés et non assurés est récurrente depuis au moins 10 ans pour 3 entités et depuis 4 ans pour une autre entité. Une autre réserve au sujet d'éléments probants insuffisants et inappropriés relativement aux obligations contractuelles est, quant à elle, présente depuis maintenant 6 ans pour une entité.

65 Étant donné que plusieurs réserves particulières figurent toujours dans les rapports de l'auditeur indépendant, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Application de la norme sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations

66 Comme il a été indiqué précédemment, la norme comptable canadienne pour le secteur public sur les paiements de transfert fait l'objet d'une divergence d'interprétation entre le Vérificateur général et le gouvernement du Québec. Les auditeurs indépendants des entités du réseau de la santé et des services sociaux divergent d'opinions entre eux sur l'application de cette norme. La comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations est à l'origine de réserves exprimées à l'égard des états financiers de 8 des 35 entités du réseau, soit 23 % des entités. Les auditeurs des autres entités du réseau n'ont pas formulé de réserve de cette nature, puisqu'ils font une interprétation différente de la norme. La situation est semblable à celle de l'an dernier.

67 Les huit entités du réseau de la santé et des services sociaux dont le rapport de l'auditeur indépendant contient une réserve sur la comptabilisation des paiements de transfert relatifs aux immobilisations pour l'exercice 2017-2018 sont les suivantes :

- Centre hospitalier universitaire de Montréal ;
- Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches ;
- Centre universitaire de santé McGill ;
- CISSS de la Côte-Nord ;
- CISSS de la Montérégie-Centre ;
- CISSS du Bas-Saint-Laurent ;
- CIUSSS de la Capitale-Nationale ;
- CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal.

Autres réserves particulières

68 Les autres réserves particulières inscrites dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux pour l'exercice 2017-2018 sont de quatre natures différentes. Six de ces réserves particulières étaient également présentes dans les rapports de l'auditeur indépendant pour l'exercice 2016-2017.

69 De plus, cette année, une nouvelle réserve a été inscrite dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de deux entités du réseau, soit le CIUSSS de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke et l'Institut de cardiologie de Montréal. Cette nouvelle réserve stipule que ces établissements n'ont pas été en mesure d'obtenir l'information nécessaire pour estimer raisonnablement en fin d'exercice le montant des frais courus à comptabiliser concernant des travaux majeurs de construction gérés par la SQL. Par conséquent, l'audit des frais courus et des constructions en cours s'est limité aux montants inscrits dans les comptes des établissements et il n'a pas été possible de déterminer si des ajustements devaient y être apportés au 31 mars 2018.

70 Au total, neuf autres réserves particulières sont présentes dans sept rapports de l'auditeur indépendant, ce qui représente 20 % des rapports. Le tableau 3 résume la situation.

Tableau 3 Autres réserves particulières selon leur nature

	31 mars	
	2017	2018
Comptabilisation inadéquate de contrats en mode partenariat public-privé	2	–
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs et des créiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	4	5
Éléments probants insuffisants et inappropriés pour les obligations contractuelles	1	1
Comptabilisation inadéquate des revenus reportés de paiements de transfert fédéraux perçus relativement aux immobilisations	1	1
Éléments probants insuffisants pour des créiteurs et des immobilisations du réseau de la santé et des services sociaux	–	2
Total	8	9

Approbation des états financiers

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que tous les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont approuvés par leur conseil d'administration.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

71 Les 34 établissements publics du réseau ainsi que la RRSSS du Nunavik doivent transmettre au ministre leur rapport financier annuel comprenant le rapport de l'auditeur indépendant, en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Chargé de l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux, le ministre de la Santé et des Services sociaux a déterminé que ces entités doivent utiliser le formulaire AS-471 pour produire leur rapport financier annuel.

72 C'est seulement depuis l'exercice 2015-2016, à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, que la RRSSS du Nunavik doit utiliser le formulaire AS-471 (plutôt que le formulaire AS-475, qui a été aboli).

73 Le conseil d'administration de la RRSSS du Nunavik avait refusé d'approuver les états financiers de la RRSSS pour l'exercice 2016-2017 parce que le formulaire AS-471 ne permettait pas la présentation financière distincte du **fonds des activités régionalisées** et du **fonds affecté**, comme c'était le cas dans le formulaire AS-475. De ce fait, le rapport financier annuel de cette entité n'incluait pas de rapport de l'auditeur indépendant.

74 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, l'information relative aux deux fonds, ainsi qu'à leur affectation et à leur utilisation, a été présentée dans les états financiers. Considérant cette présentation des fonds, le conseil d'administration de la RRSSS du Nunavik a approuvé les états financiers.

75 Nous avons également constaté que les états financiers des 34 autres établissements publics du réseau avaient tous été approuvés par leur conseil d'administration pour l'exercice 2017-2018. Nous considérons donc que cette recommandation est appliquée.

Le fonds des activités régionalisées regroupe les opérations de la RRSSS relatives à sa fonction de représentant d'établissements ou à toute autre fonction à portée régionale.

Le fonds affecté est constitué de subventions reliées à des programmes ou services définis et confiés à la RRSSS.

Commentaires de l'entité audité

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

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Réserve commune.** Les travaux visant à transférer les immeubles détenus par la SQI et les dettes afférentes ont été amorcés au cours des derniers mois en collaboration avec la SQI et le Contrôleur des finances. La réalisation du transfert soulève cependant des enjeux en termes d'allocation des ressources, en raison des taxes applicables à la transaction dont le coût est estimé à environ 35 M\$. D'autres pistes seront explorées au cours des prochains mois. Néanmoins, il importe de réitérer qu'à la suite d'ajustements apportés centralement, cette réserve n'a pas d'incidence sur la fiabilité et la conformité des états financiers du gouvernement du Québec.

« **Réserves particulières.** Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) poursuit ses efforts afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données présentées dans les rapports financiers annuels.

« **Approbation des états financiers.** Le MSSS n'a pas de commentaire à formuler étant donné que cette recommandation a été jugée comme étant appliquée. »

2.2 Paragraphe d'observations

Gouvernement du Québec

76 Nous avons traité dans une section précédente de la difficulté rencontrée lors de l'audit du FDE pour l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés appuyant la valeur du placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series comptabilisé dans les états financiers. Lors de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018, nous avons rencontré la même difficulté. Cette situation nous a conduits à exprimer une opinion avec réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant du 28 septembre 2018, qui n'a pas été publié.

77 Toutefois, la parution subséquente des états financiers trimestriels au 30 septembre 2018 d'Airbus SE et de Bombardier inc. a fourni de l'information additionnelle sur la valeur de la participation du gouvernement. Puisque les états financiers consolidés du gouvernement n'étaient pas encore publiés, le gouvernement a modifié la note 24 de ses états financiers consolidés, laquelle porte sur des événements postérieurs à la date des états financiers, pour y circonscrire l'ampleur de la moins-value sur la valeur de sa participation.

78 Nous avons ensuite mis en œuvre des procédures d'audit supplémentaires qui ont porté sur les modifications apportées à cette note. Nous avons alors pu conclure que l'incidence d'une moins-value sur ce placement, durable ou non, ne pourrait être significative pour les états financiers consolidés du gouvernement pris dans leur ensemble au 31 mars 2018.

79 Nous avons jugé nécessaire d'ajouter un paragraphe d'observations dans notre rapport de l'auditeur indépendant afin d'attirer l'attention des utilisateurs sur la note 24 des états financiers consolidés du gouvernement et d'expliquer les changements que nous avons apportés à notre rapport, soit la modification de notre opinion et l'ajout d'une deuxième date de signature.

80 Nous avons révisé notre opinion en raison de l'absence d'une incidence significative possible ou relevée dans les états financiers consolidés du gouvernement d'une moins-value sur le placement. Ainsi, notre opinion avec réserve portant sur la valeur du placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series a été remplacée par un paragraphe d'observations et un commentaire explicatif en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Nous avons également ajouté une deuxième date de signature, soit le 22 novembre 2018, laquelle vaut uniquement pour les modifications apportées à la note 24.

2.3 Commentaires de non-conformité à la loi

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

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

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

82 La situation financière du Conservatoire s'est améliorée pour une troisième année consécutive en raison de ses surplus annuels établis au cours des exercices clos les 30 juin 2016, 2017 et 2018, lesquels sont dus notamment à des contributions additionnelles du ministère de la Culture et des Communications. Cependant, les progrès qu'il a accomplis afin de régulariser sa situation de non-conformité aux dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive sont insatisfaisants, puisque ses prévisions budgétaires pour 2018-2019 sont déficitaires. Les actions effectuées ou prévues à ce jour ne permettent pas de démontrer que le déficit cumulé du Conservatoire sera résorbé dans le futur.

83 Par ailleurs, nous avons exprimé de nouveau une opinion avec réserve sur les états financiers du Conservatoire cette année. Une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert en constitue le fondement. Cette situation fait l'objet d'explications à la section 2.1 du présent rapport. Le tableau 4 présente l'évolution du déficit cumulé dans les états financiers du Conservatoire pour les trois derniers exercices et l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur ce déficit cumulé.

Tableau 4 Incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur le déficit cumulé du Conservatoire (en dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Déficit cumulé	(3 448 650)	(2 331 137)	(1 032 347)
Réserve relative aux paiements de transfert	2 551 154	2 891 784	2 454 952
Excédent (déficit) cumulé ajusté	(897 496)	560 647	1 422 605

Source : Rapports annuels d'activités du Conservatoire.

84 N'eût été cette dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert, le déficit cumulé aurait été résorbé au 30 juin 2018. Toutefois, dans cette situation, les dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* n'auraient pas été respectées.

85 Or, même si le Conservatoire respectait la norme comptable sur les paiements de transfert en contrevenant aux dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*, il ne respecterait pas les dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive. L'appréciation du respect de l'article 57 doit être effectuée en considérant l'ensemble des lois et règlements qui le régissent.

Commentaires de l'entité audité

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

Commentaires du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

«La comptabilisation liée aux activités du maintien des actifs a en effet un impact sur les prévisions budgétaires de l'exercice 2019-2020. Soyez assurés que tout est mis en place pour assurer une saine gestion du Conservatoire.»

Institut de la statistique du Québec

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

86 En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, l'Institut ne peut pas effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées.

87 Pourtant, les résultats déficitaires cumulés de l'Institut au 31 mars 2018, qui totalisaient 1 463 305 dollars, témoignent du fait qu'il a effectué de tels paiements ou assumé de telles obligations. Cette situation nous amène d'ailleurs à exprimer un commentaire faisant état d'une non-conformité à la loi constitutive dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers de l'Institut depuis 2014-2015.

88 Depuis les deux derniers exercices financiers, l'Institut a enregistré un excédent de ses revenus sur ses charges, ce qui a réduit son déficit cumulé. Ce déficit est passé de 4 676 061 dollars au 31 mars 2016 à 1 463 305 dollars au 31 mars 2018. Compte tenu de cette nette amélioration et du fait que l'Institut prévoit résorber la totalité de son déficit cumulé au cours de l'exercice 2018-2019, nous jugeons que notre recommandation a fait l'objet d'un progrès satisfaisant, et ce, malgré le non-respect de l'article 38 de sa loi constitutive.

Réseaux de l'éducation

89 Un commentaire de non-conformité à la loi figure dans le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers d'un cégep.

90 Ce commentaire est en lien avec la comptabilisation de subventions à recevoir du gouvernement, qui n'a pas été effectuée selon le traitement comptable prescrit par la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* puisque ce cégep a plutôt choisi de se conformer aux normes comptables lui étant applicables.

Réseau de la santé et des services sociaux

91 Depuis 2000-2001, et ce, conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, les établissements publics de santé et de services sociaux ont l'obligation de maintenir l'équilibre entre leurs revenus et leurs dépenses au cours de l'exercice financier. Il ne doit y avoir aucun déficit à la fin de l'année financière.

92 De plus, cette loi prévoit que leur budget, approuvé par leur conseil d'administration et présenté dans leurs états financiers depuis l'exercice 2013-2014, se doit d'être en équilibre.

Respect de l'équilibre budgétaire

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

93 Le MSSS précise dans ses directives que l'exigence du respect de l'équilibre budgétaire s'applique aux résultats globaux du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations figurant dans le rapport financier annuel de l'établissement. Le surplus ou le déficit cumulé de ces deux fonds, établi selon les NCCSP, est donc utilisé pour déterminer si l'équilibre budgétaire est maintenu.

94 La majorité des établissements affichent un résultat annuel déficitaire au 31 mars 2018 dans leurs états financiers, malgré le fait que la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* soit en vigueur depuis 18 ans.

95 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, l'auditeur a inscrit un paragraphe de non-conformité à la loi dans son rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers pour deux établissements. Pour d'autres établissements, l'auditeur a plutôt formulé un commentaire de non-conformité à la loi en annexe de son rapport de l'auditeur indépendant ou dans la section Commentaires relatifs au questionnaire à remplir par l'auditeur indépendant du rapport financier annuel.

96 Parmi les 34 établissements publics, 21 ont affiché un déficit, 12 un surplus, et un établissement a présenté un résultat en équilibre. Ainsi, 62 % (35 % pour 2016-2017) des établissements n'ont pas respecté la loi, pour un déficit totalisant 141 millions de dollars (56 millions pour 2016-2017). En considérant les surplus de l'exercice de 12 établissements, le déficit net pour l'ensemble des établissements était de 132 millions de dollars (18 millions pour 2016-2017).

97 Le nombre d'établissements déficitaires a augmenté considérablement, passant de 12 à 21 entre les exercices 2016-2017 et 2017-2018. Le déficit total de ces établissements a également plus que doublé. Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à la conformité à la loi sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation, comme nous le faisons depuis l'exercice 2003-2004.

Approbation de budgets déficitaires

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

98 Pour l'exercice 2017-2018, 26 % des établissements ont présenté un budget déficitaire dans leurs états financiers, contrevenant ainsi à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, qui stipule que le conseil d'administration d'un établissement public doit approuver un budget en équilibre.

99 Depuis l'exercice 2016-2017, afin de favoriser la conformité des établissements à l'exigence de présenter un budget équilibré, le MSSS a modifié la structure du budget des établissements en y intégrant une ligne distincte pour les mesures de redressement. Lorsque l'équilibre budgétaire ne pourra être respecté, l'établissement présente distinctement dans son budget approuvé par son conseil d'administration des mesures de redressement à être approuvées par le MSSS. Une fois approuvées, ces mesures sont distribuées par postes dans les états financiers et intégrées dans le budget présenté dans les états financiers. Une note complémentaire doit expliquer la ventilation des mesures de redressement dans les états financiers.

100 Parmi les cinq établissements ayant utilisé la ligne distincte pour mesures de redressement, trois ont pu adopter un budget en équilibre et le présenter ainsi dans leurs états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018. Toutefois, un d'entre eux a inclus dans son budget un financement ayant été approuvé plus de 13 mois après le début de l'exercice. En considérant ce financement, il a pu présenter un budget en équilibre dans ses états financiers, plutôt qu'un budget déficitaire.

101 En somme, 9 établissements (13 établissements au 31 mars 2017) ont présenté un budget déficitaire dans leurs états financiers, pour un déficit total de 36 millions de dollars au 31 mars 2018 (43 millions au 31 mars 2017).

102 Finalement, un établissement a présenté dans ses états financiers un budget qui n'avait pas été approuvé par son conseil d'administration ni transmis au ministre.

103 Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés à l'égard de la recommandation formulée en 2015-2016 sur l'approbation de budgets en équilibre sont insatisfaisants, et nous réitérons cette recommandation.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Respect de l'équilibre budgétaire.** À l'égard du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, chapitre E-12.00001), le MSSS poursuit ses efforts afin d'accompagner et appuyer les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux, pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire durable, tout en préservant l'accessibilité aux soins et services requis pour les usagers, leurs proches et la population. À ce titre, des rencontres ont eu lieu avec les établissements tout au long de l'exercice financier 2017-2018, et près d'une quinzaine de nouveaux plans d'équilibre budgétaire sanctionnés par le MSSS ont été mis en place.

« **Approbation de budgets déficitaires.** Le MSSS poursuivra ses efforts afin de s'assurer que les établissements publics présentent adéquatement dans les états financiers les budgets et les mesures de redressement approuvés par le conseil d'administration et acceptés par le MSSS. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec
- Annexe 2** Incidence de la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux	RRSSS	Régie régionale de la santé et des services sociaux
FDE	Fonds du développement économique	SQI	Société québécoise des infrastructures
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux		
NCA	Normes canadiennes d'audit		

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2017-2018



Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée nationale

Rapport sur les états financiers consolidés

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints du gouvernement du Québec, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2018, les états consolidés des résultats, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives inclus dans les notes complémentaires et les annexes.

Responsabilité du gouvernement pour les états financiers consolidés

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

Responsabilité de l'auditeur

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

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

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

COMPTES PUBLICS 2017-2018 – VOLUME 1

Fondement de l'opinion avec réserve

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2018 et 2017, à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 17 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (Normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation a donné lieu à l'expression d'une opinion d'audit modifiée concernant les états financiers consolidés de l'année financière précédente. Étant donné la comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert, les ajustements suivants, selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles, sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	<u>2018</u>	<u>2017</u>
État consolidé de la situation financière		
Prêts	(6 212)	(4 577)
Autres passifs	<u>5 284</u>	<u>5 018</u>
Dette nette et déficits cumulés	<u>11 496</u>	<u>9 595</u>
État consolidé des résultats		
Dépenses		
Santé et services sociaux	13	1
Éducation et culture	102	49
Économie et environnement	1 795	166
Soutien aux personnes et aux familles	(2)	7
Gouverne et justice	<u>(7)</u>	<u>(8)</u>
Total des dépenses	<u>1 901</u>	<u>215</u>
Surplus annuel	<u>(1 901)</u>	<u>(215)</u>
Note 17		
Obligations contractuelles	(11 496)	(9 595)

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2017-2018

En plus de ces ajustements, compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour un solde résiduel de 3 656 millions de dollars au 31 mars 2018 (3 201 millions au 31 mars 2017) de la catégorie d'obligations contractuelles « Emprunts à être contractés par des bénéficiaires » et de la catégorie « Coût des immobilisations des bénéficiaires » à la note 17, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant des ajustements supplémentaires à apporter à certains éléments mentionnés précédemment.

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2018, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Observation – Placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series

J'attire l'attention sur la note 24 des états financiers consolidés qui décrit l'événement postérieur à la date des états financiers, soit la parution des rapports trimestriels d'Airbus SE et de Bombardier Inc., qui apportent des informations additionnelles à l'égard de la valeur du placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series et qui est à l'origine de la modification de cette note. Les procédures d'audit que j'ai mises en œuvre relativement aux événements survenus après le 28 septembre 2018 ne visaient que la modification de cette note aux états financiers. Mon opinion ne comporte plus de réserve à l'égard de ce point. Celle émise initialement le 28 septembre 2018, qui n'a pas été publiée, comportait une réserve puisque je n'avais pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés pour évaluer la valeur comptable de ce placement de portefeuille au 31 mars 2018.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2018 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisée dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement.

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

Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V 5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. C'est dans ce contexte que j'ai décidé de formuler les commentaires suivants qui complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimée ci-dessus découle de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec et de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel. Il prend aussi en compte les informations et analyses qui ont été publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).

Ainsi, je suis d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée et ne permet pas de donner un juste portrait de sa situation financière. Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour modifier cette pratique comptable afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Comptabilisation d'un placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series

Le gouvernement du Québec détient, par l'intermédiaire du Fonds du développement économique (FDE), un placement de portefeuille dans la S.E.C. Avions C Series d'un montant de 1 306 millions de dollars au 31 mars 2018 comptabilisé au coût. La norme comptable applicable sur les placements de portefeuille exige que la valeur comptable de ce type de placement soit réduite lorsque celui-ci subit une moins-value durable. La publication récente des états financiers trimestriels au 30 septembre 2018 d'Airbus SE et de Bombardier Inc. a permis au gouvernement du Québec de circonscrire l'ampleur de la moins-value sur ce placement. L'incidence de celle-ci, qu'elle soit durable ou non, ne pourrait être significative pour les états financiers consolidés du gouvernement pris dans leur ensemble au 31 mars 2018. En conséquence, mon rapport de l'auditeur ne comporte plus de réserve à l'égard de ce point. Je réévaluerai la situation lors de mon audit des états financiers du FDE pour l'exercice clos le 31 mars 2019.

La vérificatrice générale du Québec,



Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Québec, le 28 septembre 2018 (22 novembre 2018 pour les modifications apportées à la note 24)

Annexe 2 Incidence de la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)¹

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)							
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice		Droits contractuels
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit	
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (31 mars 2018)	191 687	126 604	-	(65 083)	3 700	-	(3 700)	(165 105)
Cégep Édouard-Montpetit (30 juin 2018)	74 289	74 289	-	-	-	-	-	-
Centre de recherche industrielle du Québec (31 mars 2018)	11 565	11 565	-	-	-	-	-	-
Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale (31 mars 2018)	613 393	613 393	-	-	-	-	-	(568 693)
Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (31 mars 2018)	289 214	288 586	-	(628)	(34)	-	34	-
Commission de la capitale nationale du Québec (31 mars 2018)	51 095	-	51 095	-	(2 185)	(2 185)	-	-
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin (30 juin 2018)	139 767	139 767	-	-	-	-	-	-
Commission scolaire de Montréal (30 juin 2018)	821 396	821 396	-	-	-	-	-	-
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (30 juin 2018)	6 504	4 049	-	(2 455)	(437)	(437)	-	-
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (30 juin 2018)	50 380	21 619	-	(28 761)	802	-	(802)	-

1. Il s'agit des réserves exprimées dans nos rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de ces organismes datés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018.

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)							
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice		Droits contractuels
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit	
Institut national de la recherche scientifique (30 avril 2018)	3 934	3 934	-	-	-	-	-	-
Institut national de santé publique du Québec (31 mars 2018)	15 636	15 636	-	-	-	-	-	-
Musée d'art contemporain de Montréal (31 mars 2018)	4 595	2 107	-	(2 488)	(165)	(165)	-	-
Musée de la civilisation (31 mars 2018)	48 523	29 606	-	(18 917)	(1 424)	(1 424)	-	-
Musée national des beaux-arts du Québec (31 mars 2018)	51 045	46 917	4 128	-	(520)	(520)	-	-
Régie des installations olympiques (31 octobre 2017)	158 367	156 534	1 833	-	494	494	-	-
Société de développement des entreprises culturelles (31 mars 2018)	14 681	14 696	-	15	(537)	-	537	(14 601)
Société de la Place des Arts de Montréal (31 août 2018)	117 671	119 140	(1 469)	-	(852)	(852)	-	-
Société des établissements de plein air du Québec (31 mars 2018)	144 766	140 830	3 936	-	542	542	-	-
Société des traversiers du Québec (31 mars 2018)	421 700	-	421 700	-	(8 168)	-	8 168	-
Société du Centre des congrès de Québec (31 mars 2018)	60 401	60 401	-	-	-	-	-	-
Société du Palais des congrès de Montréal (31 mars 2018)	194 248	150 582	43 666	-	(6 050)	(6 050)	-	-
Télé-Québec (31 août 2018)	50 527	32 306	-	(18 221)	4 184	-	(4 184)	-

1. Il s'agit des réserves exprimées dans nos rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers de ces organismes datés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018.

