

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

Automne 2016



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

Automne 2016

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



Québec, novembre 2016

Monsieur Jacques Chagnon
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 l'automne 2016. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017*.

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

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in blue ink, which reads "Guylaine Leclerc". The signature is fluid and cursive, written in a professional style.

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations de la vérificatrice générale, M ^{me} Guylaine Leclerc
Chapitre 2	Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre
Chapitre 3	Gestion administrative des cégeps
Chapitre 4	Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés
Chapitre 5	Services correctionnels : réinsertion sociale
Chapitre 6	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : contrats présentant des situations à risque – Suivi d'un audit de performance



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

Automne 2016

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

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Technologies de l'information au gouvernement du Québec	5
2.1 Travaux d'audit en technologies de l'information	8
Travaux menés par le Vérificateur général	
Travaux menés par d'autres vérificateurs législatifs	
Travaux en cours et prévus en matière de technologies de l'information	
3 Sommaire du contenu du présent tome	13
3.1 Commission des partenaires du marché du travail	13
3.2 Gestion administrative des cégeps	13
3.3 Hydro-Québec	14
3.4 Services correctionnels : réinsertion sociale	14
3.5 Contrats présentant des situations à risque (suivi)	15

1 Introduction

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

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Ce tome-ci est consacré à des travaux liés à l'audit de performance réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme entre autres les constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.

3 Le premier chapitre donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir. Dans le présent chapitre, je m'intéresse à la place qu'occupent les technologies de l'information au gouvernement du Québec. J'expose également les principales thématiques susceptibles de faire l'objet d'audits de performance dans ce domaine au cours des prochaines années. D'autre part, je présente sommairement le contenu des autres chapitres.

2 Technologies de l'information au gouvernement du Québec

4 Les technologies de l'information (TI) sont au cœur de la réalisation des activités de l'appareil gouvernemental. Les entités gouvernementales en dépendent largement pour colliger, traiter et diffuser l'information nécessaire à la prestation de services auprès des citoyens et des entreprises. Cette information doit donc être fiable, complète, disponible en temps opportun et utilisable de façon sécuritaire.

5 Nombre d'entités offrent maintenant des services en ligne. De fait, selon la Stratégie gouvernementale en TI, intitulée *Rénover l'État par les technologies de l'information* et produite par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), près de 750 services de cette nature ont été mis à la disposition des citoyens et des entreprises au cours des 10 dernières années. S'informer sur les programmes offerts, se procurer des biens ou des services, régler les frais relatifs à divers permis, chercher un emploi, consulter son dossier fiscal sont autant de raisons pour lesquelles les citoyens et les entreprises utilisent aujourd'hui les services en ligne pour transiger avec l'État.

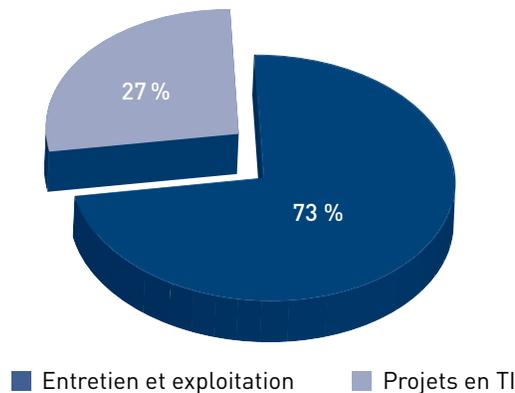
6 Par ailleurs, sur le plan de la gestion interne, les TI doivent aider à produire de l'information de qualité, capable de soutenir les opérations des entités et d'appuyer la prise de décision des dirigeants. Elles doivent assurer le maintien du flux d'information nécessaire au bon fonctionnement des entités afin de leur permettre d'atteindre le niveau de service auquel s'attendent les citoyens et les entreprises.

7 Les TI sont en évolution constante et se transforment de plus en plus rapidement au gré des innovations. La capacité des entités à soutenir cette évolution sur le plan des ressources humaines, matérielles et logicielles est l'un des plus importants défis auxquels elles font face. Cela exige des investissements constants dans de nouvelles solutions, tout en assurant la récurrence du financement nécessaire au maintien des systèmes existants.

8 L'importance de ce défi se reflète dans les sommes investies annuellement en TI. Selon le SCT, en 2015-2016, les budgets de dépenses et d'investissements dans ce domaine totalisaient plus de 3 milliards de dollars pour les ministères, les organismes publics, le réseau de l'éducation, le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que Revenu Québec.

9 La figure 1 illustre le partage des sommes entre les activités inhérentes à l'entretien et à l'exploitation ainsi qu'aux projets en TI pour l'exercice 2015-2016.

Figure 1 Répartition du budget en technologies de l'information en 2015-2016



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

10 Selon cette figure, près des trois quarts des sommes sont consacrées à l'entretien et à l'exploitation des systèmes existants, alors qu'un peu plus de 25 % sont allouées au développement de nouveaux produits soutenant l'évolution des TI au sein des organismes gouvernementaux. Cela m'interpelle et je pourrai exercer une surveillance sur ces sujets dans l'avenir.

11 D'après le SCT, les investissements en infrastructures en lien avec les TI s'élèveront à 3,3 milliards de dollars dans les 10 prochaines années.

12 Le SCT a publié au printemps 2016 un *Portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de la fonction publique du Québec*. Ce document dresse un état de la situation à la fin de 2015.

13 Il y avait à ce moment plus de 8800 personnes, internes et externes, œuvrant en TI dans les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. Cette seule information indique l'importance de ce secteur d'activité pour le bon fonctionnement de l'appareil public.

14 Fait à noter, le tiers des personnes travaillant dans les TI étaient des ressources externes. Ces ressources étaient particulièrement concentrées dans les activités de gestion de projet et de programmation, où elles étaient majoritaires. Elles étaient toutefois aussi présentes dans les autres activités en TI. Ce constat fait ressortir l'importance des ressources externes et les risques que cela pose à moyen et long terme pour ce secteur névralgique de la fonction publique.

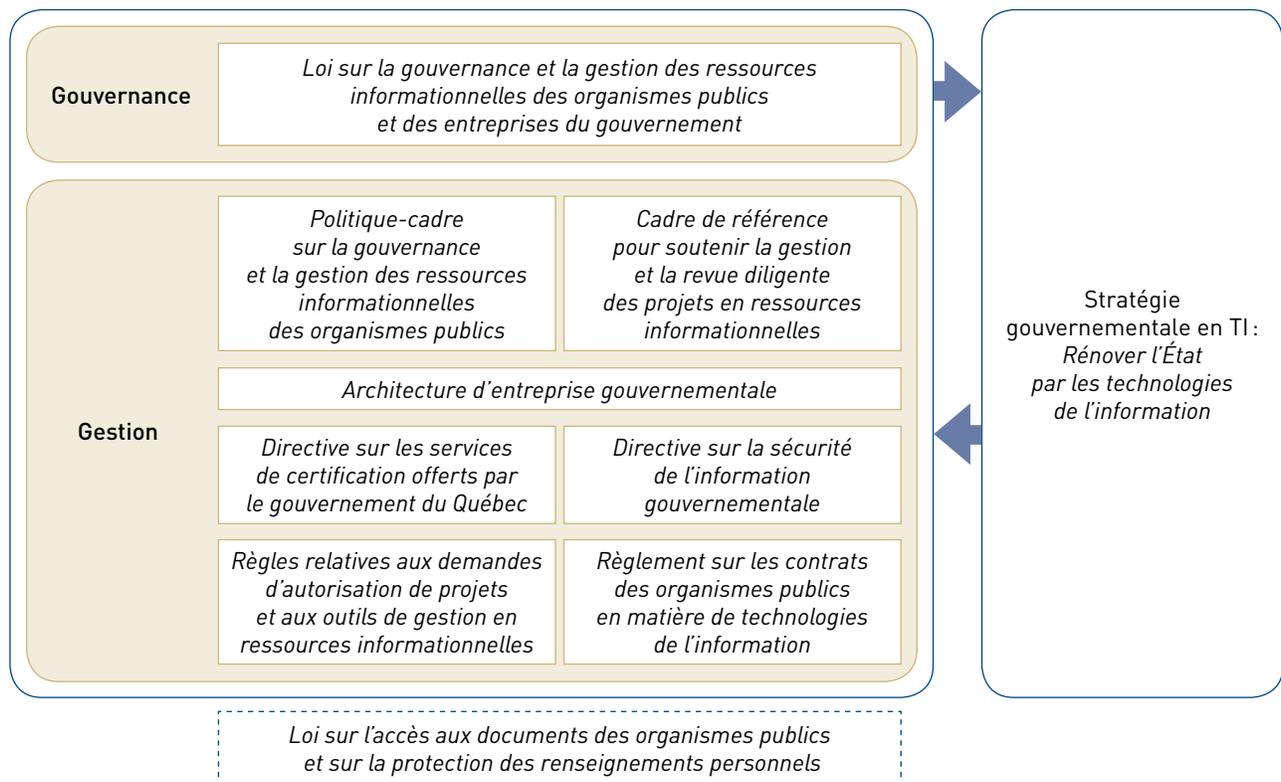
15 Le SCT, plus particulièrement le bureau du Dirigeant principal de l'information (DPI), est sensible à cette situation. Dans la Stratégie gouvernementale en TI, le SCT indique sa volonté de rehausser son expertise interne. Le DPI nous a d'ailleurs mentionné que des actions sont en cours à cet égard. J'y porterai une attention particulière au cours des prochaines années.

Encadrement de la gouvernance et de la gestion des TI

16 En tenant compte de l'importance des TI pour le fonctionnement de l'État, le SCT a mis en place au fil des années un cadre de gestion des TI au sein de l'appareil gouvernemental québécois.

17 De fait, des lois, règlements et politiques ainsi que plusieurs directives ont été adoptés afin de baliser la gouvernance et la gestion des TI. La figure 2 présente les plus importants d'entre eux.

Figure 2 Encadrement de la gouvernance et de la gestion des TI



18 La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* vise moins directement les TI, mais pourrait servir de référence lors de la réalisation d'un audit de performance dans ce domaine. Cette loi impose aux organismes publics des obligations concernant la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements personnels. Ces renseignements étant sur des supports numériques, plusieurs vérificateurs législatifs au Canada et ailleurs dans le monde se sont déjà intéressés à cet aspect des choses dans le cadre de leurs audits de performance en TI.

2.1 Travaux d'audit en technologies de l'information

Travaux menés par le Vérificateur général

Audits de performance

19 L'utilisation de contrats de services professionnels et les processus d'acquisition de biens dans le domaine des TI ont attiré l'attention de mon organisation au cours des dernières années.

20 Les constats faits dans le cadre de nos récents audits particuliers sur les contrats en TI portaient sur l'ensemble des processus, allant de la stratégie d'acquisition au suivi des contrats.

21 Nous avons formulé plusieurs recommandations à la suite de nos travaux. Les organismes visés par celles-ci ont élaboré les plans d'action nécessaires à leur mise en œuvre. Nous suivrons l'évolution de ces plans au cours des prochaines années.

22 Rappelons que nous avons soulevé des constats similaires lors d'un audit portant sur les contrats de services professionnels en TI réalisé il y a quatre ans.

23 La gestion de projet est également un thème auquel mon organisation a exercé une vigilance au fil des années. Que ce soit par nos rapports sur des projets spécifiques, comme la solution informatique appelée RISE de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (qui fait maintenant partie de Retraite Québec), les Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR) ou notre vigie relative au Dossier Santé Québec, nos observations, commentaires et recommandations montrent la volonté du Vérificateur général de favoriser la saine gestion des TI.

24 Toutefois, bien que nous ayons pu relever plusieurs lacunes, ces audits n'ont pas permis d'approfondir d'autres thèmes importants de la gouvernance et de la gestion des TI. À titre d'exemple, les rôles et responsabilités des membres de la haute direction et des instances de gouvernance, dont les conseils d'administration, à l'égard des TI ont été peu abordés dans le cadre de nos travaux des dernières années.

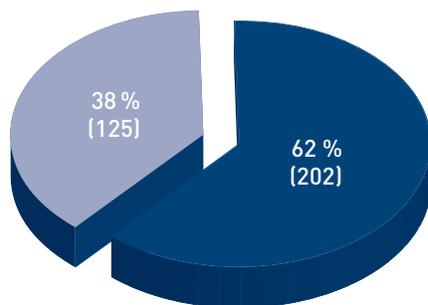
25 Il en va de même du contrôle des accès et de la sécurité des données, de la cybersécurité, du commerce électronique, de la désuétude des équipements, de la robustesse des infrastructures, de la capacité de relève ainsi que de la protection des renseignements personnels. Autant d'éléments essentiels à une saine gestion des TI au sein de l'appareil gouvernemental qui, sans aucun doute, mériteront une attention particulière dans nos prochains audits.

Audits financiers

26 Nous effectuons annuellement divers travaux d'audit des TI qui s'intègrent aux audits des états financiers. Ces travaux sont focalisés sur la gouvernance et la gestion des systèmes qui soutiennent la gestion financière et la production des états financiers. Ils ne portent pas sur l'ensemble des systèmes informatiques des entités et ne couvrent pas certains aspects tels que la confidentialité de l'information et la protection des renseignements personnels.

27 Bien qu'ayant une portée plus restreinte, ces travaux ont permis de relever de nombreuses déficiences. Comme illustré dans la figure 3, sur l'ensemble des recommandations destinées aux responsables de la gouvernance et à la direction à la suite de nos travaux d'audit financier, 38 % étaient en lien avec les TI, et ce, pour la période d'avril 2015 à mars 2016. Cela dénote que plusieurs améliorations sont nécessaires en ce qui a trait à la gouvernance et à la gestion des TI.

Figure 3 Recommandations aux responsables de la gouvernance et à la direction d'avril 2015 à mars 2016



■ Recommandations – Autres ■ Recommandations – TI

28 Pour plus de détails relatifs à ces travaux, je vous invite à consulter les rapports suivants :

- *Contrôles généraux des technologies de l'information*, chapitre 9, hiver 2013 ;
- *Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction*, chapitre 8, hiver 2016.

29 Les interventions prévues au cours des prochaines années en audit de performance des TI ne remplaceront pas celles réalisées en soutien à l'audit des états financiers. Ces dernières demeurent en effet pertinentes dans plusieurs entités pour me permettre de formuler mon opinion sur leurs états financiers.

Travaux menés par d'autres vérificateurs législatifs

30 D'autres vérificateurs législatifs au Canada et dans d'autres pays s'intéressent également aux audits dans le domaine des TI.

Au Canada

31 De 2010 à 2015, plus de 60 audits de performance ont été publiés sur les TI par l'ensemble des vérificateurs législatifs au Canada.

32 De manière générale, selon une compilation effectuée à partir des données fournies par la CCAF-FCVI, les principales thématiques abordées par ces audits de performance ont été la sécurité, le développement des TI et la protection des renseignements personnels.

33 Nous nous sommes attardés aux travaux réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada, celui de la Colombie-Britannique et celui de la Saskatchewan, qui sont parmi les plus actifs dans ce domaine d'audit. La sécurité, notamment la gestion des accès aux données et la cybersécurité, est un thème important de leurs travaux.

34 Le vérificateur général du Canada s'intéresse également à la gestion de projet, ce qui est similaire à notre approche au Québec. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan focalisent, quant à elles, leurs travaux sur des systèmes spécifiques, couvrant ainsi des éléments de sécurité et de contrôle de gestion de manière plus approfondie.

35 Tout comme moi, les autres vérificateurs législatifs au Canada mènent également des travaux d'audit des TI en soutien aux audits des états financiers. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan offrent toutefois des produits particuliers à cet égard.

36 La Colombie-Britannique publie annuellement depuis 2012 un sommaire de l'ensemble de ses travaux sur les contrôles généraux des TI. La version initiale de ce rapport présentait un sommaire des travaux des années antérieures qui s'apparentait à notre chapitre 9 du tome de l'hiver 2013 mentionné précédemment. Ce rapport de la Colombie-Britannique a maintenant évolué vers une évaluation plus globale de la gouvernance et de la gestion des TI au sein des organismes et s'appuie sur un référentiel reconnu.

37 La Saskatchewan publie annuellement le résultat des travaux réalisés auprès du « Central Services – data centre », qui est l'équivalent du centre de traitement informatique du Centre de services partagés du Québec (CSPQ). Le rapport s'intéresse aux contrôles d'accès, à l'intégrité des données et à la capacité de relève du centre de traitement central qui soutiennent les systèmes gouvernementaux.

38 Jusqu'en 2014, la Saskatchewan publiait également chaque année un rapport portant sur les travaux d'audit en TI sur le système central de traitement de la paie. Ce rapport se concentrait également sur les contrôles d'accès, l'intégrité des données et la capacité de relève du système de paie.

À l'échelle internationale

39 D'autres pays s'intéressent également à la gestion des TI. Un nombre important de rapports en lien avec ce domaine ont été recensés de 2010 à 2015 dans trois pays majeurs, soit l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni.

40 L'Australie se démarque particulièrement par le nombre de rapports publiés et par la diversité des sujets traités. Ses rapports couvrent l'ensemble des thématiques, soit la gouvernance et la gestion des TI, la sécurité et la protection des données, les contrôles informatiques au sein des applications ainsi que le développement et la gestion des projets en TI.

41 Le Government Accountability Office (GAO) des États-Unis couvre également l'ensemble des thématiques dans ses rapports.

42 Le Royaume-Uni oriente plutôt ses travaux sur la gouvernance des TI et se concentre en partie sur la gestion de projet et les activités de développement des TI. Inversement, il n'accorde que très peu d'attention aux aspects de sécurité et de contrôle des applications.

43 Certaines constantes peuvent donc être établies entre les thématiques traitées par les vérificateurs législatifs canadiens et ceux de l'étranger. Ces thématiques seront considérées au moment de sélectionner les sujets des prochains audits de performance en TI que nous effectuerons.

Travaux en cours et prévus en matière de technologies de l'information

44 Nous avons commencé des travaux afin de produire un portrait des TI au gouvernement du Québec à l'aide d'un questionnaire d'autoévaluation. Ce dernier est basé sur un référentiel reconnu mondialement, le *Control Objectives for Information and Related Technology* (COBIT 5). Ce questionnaire sera rempli par plus d'une quarantaine d'organisations.

45 Il couvre un ensemble de processus relatifs aux TI, par exemple :

- la gouvernance des technologies ;
- la planification, l'acquisition, le développement et l'entretien des systèmes ;
- la gestion des opérations informatiques et de la sécurité ;
- le suivi et l'évaluation de la conformité et de la performance.

46 Les résultats des travaux serviront à formuler des observations qui seront publiées en 2017 dans l'un des tomes du rapport annuel du Vérificateur général.

47 Ce portrait, combiné à un balisage plus élaboré des travaux effectués par mes pairs dans ce domaine et aux connaissances acquises lors de nos travaux antérieurs, nous permettra d'élaborer une stratégie d'audit efficace pour ce secteur d'activité névralgique. Je vise à ce que les audits de performance qui seront réalisés contribuent à l'amélioration continue des services publics.

48 Je crois au rôle stratégique que peuvent jouer les TI dans l'amélioration de la performance des entités. De mon point de vue, la place importante qu'elles occupent, les sommes considérables qui y sont investies et les enjeux importants auxquels ce secteur fait face exigent que nous soyons vigilants. Pour cette raison, notre plan stratégique 2016-2019 prévoit la réalisation d'au moins une mission d'audit de performance sur les TI par année, et ce, à compter de 2017-2018.

3 Sommaire du contenu du présent tome

3.1 Commission des partenaires du marché du travail

49 Le **chapitre 2** est consacré à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). Nous y traitons de sa responsabilité à l'égard de la définition des besoins en développement de la main-d'œuvre. Cette responsabilité est en lien direct avec l'objectif gouvernemental de mieux arrimer les compétences de la main-d'œuvre avec les besoins des entreprises. Les travaux réalisés nous permettent de conclure qu'après 19 ans d'existence, la Commission ne joue pas pleinement le rôle attendu en tant que responsable nationale de la définition des besoins en développement de la main-d'œuvre.

50 Nous soulignons le fait que les priorités d'action établies par la Commission sont déterminées à partir d'un portrait incomplet des besoins en développement de la main-d'œuvre. De plus, la Commission n'a pas encore mis en place de stratégie d'intervention à l'égard des besoins qu'elle a jugé prioritaires. Dans les faits, nous observons que les interventions de la CPMT sont insuffisantes pour s'assurer que les moyens mis en œuvre par elle et ses partenaires répondent efficacement à ces besoins.

3.2 Gestion administrative des cégeps

51 Le **chapitre 3** traite de certains volets de la gestion administrative des cégeps, notamment de la gestion des contrats, de la gestion des bâtiments et des services autofinancés. Pour chacun de ces volets, nous avons examiné le suivi réalisé par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

52 En ce qui concerne la gestion contractuelle dans les cinq cégeps audités, la définition des besoins et des produits livrables, l'estimation des coûts et l'établissement de l'échéancier ne sont pas toujours effectués de façon adéquate. Pour 22 % des contrats analysés, des dépassements de coûts qui varient de 12 à 85 % (719 000 dollars) par rapport à la valeur initiale des contrats ont été observés. De plus, pour trois des cinq cégeps audités, le mode de sollicitation retenu n'était pas toujours conforme à la réglementation. Par exemple, six contrats ont été conclus de gré à gré plutôt que par appel d'offres public ou appel d'offres sur invitation.

53 Nous nous sommes également intéressés aux services autofinancés, qui sont des services de nature commerciale offerts aux étudiants ou à la clientèle externe. En 2014-2015, les services autofinancés des 48 cégeps ont représenté 15 % de leurs revenus totaux. Pour les 5 cégeps audités, les revenus liés à ces

services ont atteint 38,8 millions de dollars. Nous avons remarqué que, dans certains cas, l'information financière relative aux services autofinancés ne permet pas aux décideurs d'évaluer si les partenariats sont rentables. Plus précisément, la connaissance à l'égard des coûts est incomplète, car l'imputation de ceux-ci est souvent absente, arbitraire ou partielle.

54 Enfin, nous avons observé que les cégeps audités ont amélioré la connaissance de leur parc immobilier. Toutefois, la qualité de l'information nécessite d'être bonifiée afin qu'ils puissent estimer adéquatement les sommes nécessaires pour maximiser la durée de vie utile de leurs bâtiments.

3.3 Hydro-Québec

55 Depuis 2011, les travaux et les services spécialisés représentent le principal type d'acquisitions effectuées par Hydro-Québec. Notre audit, dont les résultats sont présentés dans le **chapitre 4**, visait à nous assurer qu'Hydro-Québec gère le processus d'approvisionnement de manière économique conformément à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion.

56 Nos travaux ont démontré qu'Hydro-Québec a un processus d'approvisionnement pour les travaux et les services spécialisés qui s'aligne généralement sur les bonnes pratiques et qui respecte la réglementation. De plus, lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires à des étapes du processus. Il est à noter que, pour certaines de ces améliorations, Hydro-Québec a déjà amorcé des changements ou est en voie de le faire.

57 En ce sens, l'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation et nous encourageons Hydro-Québec à terminer cette transition. Par ailleurs, le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré. Également, bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions.

58 En ce qui concerne la réception des soumissions par voie électronique, nous encourageons Hydro-Québec à se doter d'un système pour assurer l'entière confidentialité des propositions reçues.

3.4 Services correctionnels : réinsertion sociale

59 Le **chapitre 5** porte sur la réinsertion sociale des personnes prises en charge par le ministère de la Sécurité publique (MSP). Cet audit de performance a été mené auprès de ce ministère et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

60 Malgré notre rapport publié en 1997, le rapport Corbo de 2001, l'adoption d'une nouvelle loi en 2002 et la mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental 2010-2013 axé sur la réinsertion sociale, plusieurs lacunes persistent quant au processus de réinsertion sociale du MSP.

61 Ainsi, des évaluations de personnes contrevenantes ou prévenues sont absentes des dossiers ou elles sont produites en retard par rapport aux normes que s'est fixées le ministère. En 2014-2015, près de la moitié des évaluations (45 %) n'ont pas été menées dans les délais impartis. De plus, des évaluations et des plans d'intervention que nous avons examinés ne sont pas rigoureux. D'autre part, les efforts du MSP pour suivre le cheminement des personnes sont insuffisants. Dans le cas des peines d'emprisonnement avec sursis, il est difficile de juger si le ministère s'acquitte de sa responsabilité quant au respect des conditions de la cour.

62 Par ailleurs, même si le rapport Corbo le recommandait il y a plus de 15 ans, le MSP ne dispose toujours pas d'un dossier unique pour chaque personne, de sorte qu'il n'a pas toujours l'information nécessaire pour prendre en charge les personnes qui lui sont confiées. De fait, le processus de constitution d'un dossier demeure une cause importante de report des audiences pour l'obtention d'une libération conditionnelle (30 % sont reportées).

63 En outre, les personnes contrevenantes n'ont pas suffisamment accès aux programmes nécessaires pour traiter leurs problèmes et le ministère ne sait pas dans quelle mesure les programmes offerts contribuent à leur réinsertion sociale. Contrairement à d'autres provinces canadiennes ou à d'autres pays, le MSP a tardé à mesurer le résultat global de ses efforts de réinsertion. Une première étude sur la récidive a été effectuée en 2015 et une autre est présentement en cours de réalisation.

3.5 Contrats présentant des situations à risque (suivi)

64 Dans son rapport de décembre 2015, la Commission de l'administration publique (CAP) a demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi des travaux réalisés auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), travaux qui concernaient des contrats présentant des situations à risque. Les résultats de la mission initiale ont été publiés dans le chapitre 6 du rapport du Vérificateur général du Québec du printemps 2015 (tome intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources*). Nous avons aussi évalué l'application des trois recommandations que la CAP a formulées à la suite de l'audition du sous-ministre du MAPAQ en septembre 2015.

65 Le **chapitre 6** mentionne que, de façon générale, le ministère a consacré des efforts significatifs à corriger les déficiences relevées lors de la mission initiale. De fait, nos travaux nous amènent à conclure que 8 des 10 recommandations à l'égard de la gestion des contrats présentant des situations à risque sont appliquées ou donnent lieu à des progrès satisfaisants. Les recommandations

concernent son plan de délégation des signatures, la production d'une information de gestion fiable, l'application de sa directive interne, le respect de la réglementation, l'autorisation des paiements ainsi que l'information transmise au Conseil du trésor.

66 Toutefois, des lacunes liées au respect du processus d'autorisation menant à la signature des contrats sont toujours présentes. Près de la moitié des demandes d'autorisation vérifiées sont signées par le dirigeant après que le contrat lui-même a été conclu ou encore après que les travaux sont commencés, et non au préalable. De plus, l'information saisie dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) comporte encore des inexactitudes et n'est pas toujours publiée dans les délais prescrits.

67 Quant aux trois recommandations formulées par la CAP, nous considérons qu'elles sont appliquées. Le MAPAQ a transmis à la Commission le tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le SEAO et les résultats de sa réflexion concernant son projet informatique lié au Programme de crédit de taxes foncières agricoles. Enfin, comme la CAP nous l'a demandé, nous avons recensé de bonnes pratiques en matière de vérification interne au MAPAQ et quelques améliorations à y apporter.



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

Automne 2016

Audit de performance

Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

La Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) a la responsabilité de définir les besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail. Cette responsabilité est en lien direct avec un objectif gouvernemental qui est de mieux arrimer les compétences de la main-d'œuvre avec les besoins des entreprises. Nos travaux d'audit avaient l'objectif suivant :

- S'assurer que la CPMT définit les besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail et effectue les démarches pour que l'offre de formation réponde efficacement aux besoins de main-d'œuvre des entreprises.

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 les besoins en développement de la main-d'œuvre.

Les priorités d'action établies par la CPMT sont déterminées à partir d'un portrait incomplet des besoins en développement de la main-d'œuvre. Ce portrait omet l'aspect qualitatif à l'égard des compétences recherchées par les employeurs et n'inclut pas les professions qui requièrent des études universitaires. De plus, la prise en compte de la dimension régionale devrait être améliorée. Un portrait complet de ces besoins à l'échelle nationale est toutefois essentiel à la CPMT pour jouer adéquatement ses rôles stratégiques et avoir un impact optimal sur le marché du travail.

Après 19 ans d'existence, la CPMT ne joue pas pleinement le rôle attendu en tant que responsable nationale de la définition des besoins en développement de la main-d'œuvre. À ce jour, la CPMT n'a pas mis en place de stratégie d'intervention à l'égard des besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre. Ses interventions sont insuffisantes pour s'assurer que les moyens mis en œuvre par elle et ses partenaires répondent efficacement à ces besoins.

La reddition de comptes de la CPMT à l'égard des besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre pourrait être améliorée par l'utilisation de meilleurs indicateurs. Les indicateurs utilisés par la CPMT pour rendre compte de ses cinq orientations se limitent au nombre d'actions réalisées, ce qui ne permet pas d'apprécier les résultats en lien avec les actions posées.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Commission des partenaires du marché du travail. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

La Commission a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité audité.

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

Recommandations à la Commission des partenaires du marché du travail

- 1 Dresser un portrait complet des besoins en développement de la main-d'œuvre qui tiendra compte adéquatement de l'aspect qualitatif, des professions de niveau universitaire et de la dimension régionale, et ce, afin de déterminer les besoins prioritaires à l'échelle nationale.**
 - 2 Mettre en place une stratégie d'intervention pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre ; celle-ci devra contenir minimalement les solutions à mettre en œuvre, les acteurs responsables, les moyens de suivi des actions et d'évaluation des résultats.**
 - 3 Effectuer un suivi des actions mises en œuvre pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre, évaluer les résultats sur la base d'indicateurs pertinents et en rendre compte.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	10
2.1 Définition des besoins	10
Recommandation	
2.2 Mise en œuvre des moyens	12
Recommandations	
Commentaires de l'entité audité	16
Annexe et sigles	19

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint
Véronique Boily
Directrice principale
Sarah Leclerc
Directrice de vérification
Christine Mailloux
Sébastien Simard

La prestation des services publics d'emploi est assurée par Emploi-Québec. Ces derniers visent entre autres l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et un meilleur équilibre de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Ils comprennent notamment l'information sur le marché du travail et des services de placement.

Les membres nommés par le gouvernement sont le président, des représentants du secteur de la main-d'œuvre (6), du secteur des entreprises (6), du milieu communautaire (3) et du milieu de l'enseignement secondaire et collégial (2).

1 Mise en contexte¹

1 La Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) a été instituée en 1997 dans la foulée du rapatriement des mesures d'emploi du gouvernement fédéral vers le Québec. Elle a pour but de favoriser la concertation des acteurs du marché du travail québécois.

2 Plus concrètement, ses actions visent à accroître l'efficacité des **services publics d'emploi**, à favoriser le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre et, ce faisant, à améliorer le fonctionnement du marché du travail au Québec. Elle relève directement du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

3 L'objectif de concertation de la CPMT se reflète dans sa gouvernance. La Commission est en effet dirigée par une Assemblée délibérante composée de 20 membres votants : **18 sont nommés par le gouvernement** pour une durée d'au plus trois ans et deux sont désignés d'office (le sous-ministre du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) ainsi que le sous-ministre associé responsable d'Emploi-Québec (EQ), qui agit également comme secrétaire général de la Commission). À ceux-ci s'ajoutent cinq membres sans droit de vote qui sont délégués par d'autres ministères, partenaires de la CPMT, dont le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI), le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

4 Pour l'appuyer dans ses travaux, l'Assemblée délibérante s'est dotée d'un comité exécutif, d'un comité de gouvernance, d'éthique, de déontologie et de gestion des risques ainsi que d'un comité de soutien à la veille et à la recherche. Ces comités sont tous composés de membres votants de l'Assemblée délibérante.

5 Enfin, cette dernière compte sur deux groupes de travail pour l'aider à assumer ses responsabilités. Chacun est présidé par un membre de l'Assemblée et est composé d'une vingtaine de personnes désignées par les membres de l'Assemblée.

6 Une somme est versée à la plupart des organismes représentés à l'Assemblée délibérante pour assurer la participation de leurs réseaux respectifs aux activités et projets de la Commission. En 2015-2016, les sommes ainsi versées ont atteint près de 1,1 million de dollars.

Principaux partenaires

7 En plus des membres de l'Assemblée délibérante et des organismes ou ministères qu'ils représentent, la CPMT doit composer avec plusieurs autres partenaires pour remplir son mandat ; les principaux sont les suivants :

1. Le 10 novembre 2016, le projet de loi dont il est question au paragraphe 15 a été adopté par l'Assemblée nationale. Ce projet apporte notamment des modifications aux responsabilités de la CPMT ainsi qu'à celles de certains de ses partenaires. Ces modifications ne se reflètent pas toutes dans notre rapport ; cependant, nos conclusions et nos recommandations demeurent pertinentes.

Partenaires	Description	Principales fonctions reliées aux responsabilités de la CPMT
Comités consultatifs	Cinq comités portant sur des clientèles qui présentent des difficultés d'intégration : jeunes, femmes, personnes judiciarisées, membres des Premières Nations et Inuits et travailleurs âgés de 45 ans et plus	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transmettre des avis à la CPMT concernant les stratégies d'intégration et de maintien en emploi de leurs clientèles
Comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO)	29 comités composés principalement de représentants de travailleurs, d'employeurs ou d'associations d'employeurs du secteur concerné	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identifier les besoins en développement de la main-d'œuvre de leur secteur d'activité économique ■ Soutenir l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre dans leur secteur
Conseil emploi métropole	Composé de représentants des employeurs, de la main-d'œuvre, des milieux communautaires et de l'enseignement ainsi que de divers secteurs d'activité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conseiller la CPMT sur la planification, la coordination et la mise en œuvre des stratégies relatives aux enjeux métropolitains du marché du travail
Conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT)	17 conseils dont la composition est semblable à celle de l'Assemblée délibérante de la CPMT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Définir la problématique du marché du travail dans leur région, notamment en estimant les besoins de développement de la main-d'œuvre, et adapter les services offerts pour y répondre ■ Participer à l'élaboration des plans d'action régionaux d'EQ et en recommander l'adoption à la CPMT ■ Proposer à la CPMT des critères de répartition des ressources afférentes aux mesures, programmes et fonds de main-d'œuvre et d'emploi alloués sur le plan régional
Emploi-Québec (EQ)	Unité autonome du MTESS qui compte 191 bureaux, dont 127 centres locaux d'emploi répartis dans les 17 régions administratives du Québec	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en œuvre et gérer des mesures et des programmes en lien avec l'emploi et la main-d'œuvre à l'échelle nationale, régionale et locale ■ Fournir les services publics d'emploi qui comprennent notamment l'information sur le marché du travail (IMT)

Produite entre autres à l'intention des chercheurs d'emploi, l'IMT présente plusieurs informations à l'égard des métiers et professions, notamment les salaires, la formation requise et les perspectives d'emploi.

Rôles et responsabilités

8 Les rôles et les responsabilités de la CPMT sont encadrés par deux lois : la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* (ci-après la loi constitutive) et la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* (ci-après nommée *Loi sur les compétences*).

9 En vertu de la loi constitutive, les fonctions premières de la CPMT sont de participer à l'élaboration des politiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi ainsi qu'à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des mesures et programmes relevant du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans ces domaines. À cette fin, elle doit :

- définir les besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail ;
- conseiller le ministre sur les orientations générales de la politique du marché du travail ;
- participer à l'élaboration de stratégies et d'objectifs en matière de main-d'œuvre et d'emploi ;
- intervenir sur le plan d'action d'EQ, en matière de main-d'œuvre et d'emploi, plus précisément :
 - préparer annuellement ce plan d'action avec le ministre, en assurer le suivi et en évaluer périodiquement les résultats ;
 - approuver les plans d'action régionaux ;
 - identifier les cibles d'intervention des services publics d'emploi ;
 - déterminer les critères de répartition des ressources afférentes aux mesures et programmes du **Fonds de développement du marché du travail (FDMT)** ;
- élaborer une **politique d'intervention sectorielle**.

Le FDMT est la source de financement d'EQ pour ses services publics d'emploi. Les sommes proviennent principalement du gouvernement fédéral.

Les CSMO constituent le mode d'intervention privilégié par la politique d'intervention sectorielle. Cette politique encourage les acteurs d'un secteur à se concerter afin de mettre en place des interventions efficaces et de grande portée sur le plan du développement de l'emploi et de la main-d'œuvre.

10 En matière de développement de la main-d'œuvre, sujet de cet audit, la *Loi sur les compétences* confie également à la CPMT la responsabilité de déterminer les programmes de subvention et l'affectation des ressources à l'égard du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO). Ce fonds sert principalement à financer des projets de formation à l'intention des travailleurs.

Modifications aux rôles et responsabilités de la CPMT

11 Durant plusieurs années, dans le cadre d'ententes avec le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Commission s'est vue attribuer des mandats opérationnels (fonctions déléguées). En vertu de la dernière entente, la CPMT voyait notamment à l'administration du FDRCMO, dont l'attribution des subventions. Elle devait également s'assurer de la mise en œuvre de la politique d'intervention sectorielle et était chargée en ce sens d'encadrer et de soutenir les CSMO dans l'exercice de leurs activités, entre autres par l'analyse des plans d'action et de la reddition de comptes afférente.

12 Depuis le 1^{er} avril 2016, les rôles et les responsabilités assumés par la CPMT sont essentiellement de nature stratégique. En effet, les fonctions déléguées ont été rapatriées sous la responsabilité du MTESS. Fait à noter, en date de septembre 2016, des ententes sont signées par des employés du Ministère, cependant, elles sont libellées au nom de la Commission, ce qui n'est pas une bonne pratique. C'est le cas notamment pour des ententes de subvention du FDRCMO.

13 Au cours des dernières années, la CPMT disposait de ressources relativement importantes pour la réalisation de ses activités de nature opérationnelle et stratégique. En 2015-2016, elle pouvait compter sur l'apport de près de 90 équivalents temps complet et ses dépenses d'administration se chiffraient à 10,2 millions de dollars. Compte tenu du retrait des fonctions déléguées, pour l'année 2016-2017, la CPMT dispose maintenant d'un budget d'environ 2 millions de dollars pour ses frais d'administration.

14 Malgré cela, les responsabilités de la Commission en matière de main-d'œuvre et d'emploi demeurent importantes et ses interventions peuvent avoir un impact significatif sur le marché du travail. À titre d'exemple, pour l'année 2016-2017, elle a approuvé, à l'égard du FDMT, la répartition d'une enveloppe de 843,6 millions de dollars pour les services publics d'emploi d'EQ. S'ajoutent à cela 21,5 millions de dollars eut égard à la détermination des programmes de subvention et à l'affectation des ressources en lien avec le FDRCMO.

15 Un projet de loi déposé par le gouvernement en novembre 2015 et adopté le 10 novembre 2016 apporte des modifications à la loi constitutive de la CPMT. La nouvelle **loi** vise notamment à ce que les compétences de la main-d'œuvre soient mieux arrimées avec les besoins actuels et futurs des entreprises. Elle se veut une réponse à la coexistence de travailleurs disponibles et de postes vacants sur le marché du travail.

Il s'agit de la Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi.

16 Entre autres, elle attribue à la Commission un pouvoir légal de recommandations auprès de ministères associés à son mandat (MEES, MIDI, MAMOT et MESI) en vue de répondre aux besoins du marché du travail. Ces ministères auront également l'obligation de lui faire rapport sur les actions qui sont mises en œuvre en réponse aux recommandations.

17 C'est à la CPMT qu'incombe l'importante responsabilité de définir les besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail. Cette responsabilité est essentielle pour lui permettre de jouer adéquatement ses rôles stratégiques, tels que de conseiller le ministre sur les orientations à privilégier en matière de politiques et de stratégies relatives à la main-d'œuvre et l'emploi. Nous avons voulu évaluer dans quelle mesure la CPMT assume cette responsabilité en lien direct avec l'objectif gouvernemental de voir les compétences de la main-d'œuvre mieux arrimées avec les besoins actuels et futurs des entreprises.

18 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

19 Pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des entreprises, diverses solutions sont possibles, entre autres l'acquisition de compétences par la formation des employés ou l'arrivée sur le marché du travail de nouveaux travailleurs (par exemple diplômés ou personnes immigrantes).

20 La CPMT a la responsabilité de définir les besoins en développement de la main-d'œuvre, notamment ceux qui font appel à la formation. Il peut s'agir par exemple de programmes offerts par des établissements d'enseignement ou d'activités d'apprentissage offertes en milieu de travail.

21 Nos travaux d'audit se sont articulés autour de deux axes. D'une part, nous avons examiné le processus de détermination des besoins en développement de la main-d'œuvre de la CPMT. D'autre part, nous avons examiné les mécanismes qu'elle a mis en place pour s'assurer que les différents acteurs concernés prennent les moyens nécessaires pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires.

2.1 Définition des besoins

22 Plusieurs acteurs travaillent à définir les besoins en développement de la main-d'œuvre, que ce soit dans un secteur d'activité ou une région, notons les CSMO, les CRPMT et EQ. Un portrait complet de ces besoins à l'échelle nationale est toutefois essentiel afin de prioriser les actions à entreprendre pour avoir un impact optimal sur le marché du travail. C'est à la CPMT que revient ce mandat, à titre d'instance nationale de concertation.

23 Depuis 2011, dans le but d'assurer l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins du marché du travail, la CPMT est mandatée par le gouvernement pour établir annuellement les priorités d'action relatives à la formation professionnelle (de niveau secondaire) et technique (de niveau collégial).

24 À ce jour, la CPMT a dressé **trois listes de priorités nationales** en la matière. L'objectif de ces listes de priorités est de servir de référence nationale en matière de besoins de formation de la main-d'œuvre. Elles doivent aussi soutenir les ministères et organismes, dont le MEES, en ce qui a trait aux mesures à prendre pour améliorer l'adéquation entre la formation et l'emploi. Elles présentent les professions en deux catégories :

- les professions pour lesquelles il est jugé nécessaire d'accroître l'offre de **formation initiale**, tout en faisant la promotion de l'offre existante ;
- les professions pour lesquelles il faut accentuer la promotion, non seulement en ce qui a trait aux professions en elles-mêmes, mais aussi à l'égard des programmes de formation qui y sont liés.

25 Le dernier exercice de priorisation pour l'établissement de la liste a été réalisé par un comité interministériel. Sous la responsabilité de la CPMT, ce comité regroupait des représentants de la CPMT, d'EQ, du MEES ainsi que du

Ces trois listes de priorités nationales ont été produites en 2012-2013, 2013-2014 et 2015-2016.

La formation initiale désigne la première formation obtenue au terme d'un cycle d'études, alors que la formation continue est proposée aux salariés et demandeurs d'emploi, entre autres pour élargir leurs compétences ou apprendre de nouvelles techniques.

Conseil emploi métropole. La liste a été dressée à l'aide de diverses informations disponibles sur le marché du travail telles que les perspectives d'emploi établies par EQ. Elle a ensuite fait l'objet de consultations, entre autres, auprès des CSMO et des CRPMT.

26 Les consultations ont notamment mis en lumière le fait que, pour certaines professions, il est possible que l'augmentation de la quantité de main-d'œuvre provenant de la formation initiale professionnelle et technique ne soit pas la seule réponse aux déséquilibres identifiés. Elles ont par le fait même confirmé la nécessité d'ajouter à la liste une sous-catégorie de professions : celles pour lesquelles les raisons de l'insuffisance de main-d'œuvre et les moyens pour les combler requièrent des analyses plus poussées.

27 Les priorités des secteurs de la construction et de la santé, établies respectivement par la Commission de la construction du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux, ont aussi été ajoutées à la liste finale. Elle a ensuite été approuvée par l'Assemblée délibérante de la CPMT.

28 Les priorités d'action établies par la CPMT sont déterminées à partir d'un portrait incomplet des besoins en développement de la main-d'œuvre.

29 Jusqu'à ce jour, le portrait des besoins en développement de la main-d'œuvre dressé par la CPMT est incomplet, puisqu'il omet l'aspect qualitatif à l'égard des compétences recherchées par les employeurs et n'inclut pas les professions qui requièrent des études universitaires. L'attention accordée à la dimension régionale doit aussi être bonifiée.

30 Les trois exercices de priorisation réalisés à ce jour ne visaient que l'adéquation quantitative ; ils recensaient uniquement les professions pour lesquelles une augmentation de la quantité de main-d'œuvre provenant de la formation initiale était requise. L'aspect qualitatif était omis de l'équation.

31 Une profession pouvait donc être jugée non prioritaire en raison de la disponibilité de la main-d'œuvre, sans pour autant que cette main-d'œuvre n'ait toutes les compétences requises. Cet aspect est important à considérer, car les besoins évoluent notamment sous l'effet des changements technologiques et organisationnels et peuvent ne pas être répondus par la main-d'œuvre disponible ou par la formation actuellement offerte. Des informations à cet égard sont entre autres produites par les CSMO et ne sont pas utilisées par la CPMT.

32 Les professions qui requièrent des études universitaires ont aussi été exclues de l'exercice. Pourtant, selon les perspectives à long terme 2015-2024 du marché du travail au Québec préparées par EQ, près de 35 % des nouveaux emplois exigeront une formation requérant normalement un niveau universitaire.

33 Enfin, la prise en compte de la dimension régionale devrait être améliorée. Par exemple, la liste actuelle ne précise pas les régions pour lesquelles les écarts entre les besoins recensés et la main-d'œuvre disponible sont les plus importants. Une telle information permettrait un meilleur ciblage des interventions.

34 Le fait que ces éléments ne soient pas pris en compte adéquatement pour déterminer les professions à prioriser limite la capacité de la CPMT à orienter les actions à prendre. Dans ce contexte, la CPMT peut donc difficilement s'assurer que les efforts déployés par elle et ses partenaires contribuent de la meilleure façon possible à améliorer l'adéquation entre la formation et l'emploi.

35 Fait à noter toutefois, dans la foulée des récentes orientations gouvernementales en matière d'adéquation entre la formation et l'emploi, des actions ont été entreprises à l'égard de certains de ces éléments. À titre d'exemple, un comité mixte MEES-MTESS a été créé notamment afin de soutenir la CPMT dans la détermination des besoins en développement de la main-d'œuvre. De plus, dans le cadre de l'exercice de priorisation en cours, la CPMT consulte les CRPMT et les CSMO pour élaborer des listes régionales des professions en déséquilibre.

Recommandation

36 La recommandation suivante s'adresse à la Commission des partenaires du marché du travail.

- 1 Dresser un portrait complet des besoins en développement de la main-d'œuvre qui tiendra compte adéquatement de l'aspect qualitatif, des professions de niveau universitaire et de la dimension régionale, et ce, afin de déterminer les besoins prioritaires à l'échelle nationale.**

2.2 Mise en œuvre des moyens

37 Le MEES ainsi que les différents établissements d'enseignement (par exemple commissions scolaires, cégeps, universités) jouent un rôle prépondérant quant au développement de la main-d'œuvre, que ce soit au moyen de la formation initiale ou de la formation continue.

38 Plusieurs autres acteurs mettent également en œuvre des mesures pour répondre aux besoins en développement de la main-d'œuvre. Emploi-Québec par exemple soutient la création d'emplois et l'adaptation de la main-d'œuvre en finançant la formation dans des entreprises qui consentent d'importants investissements en immobilisation et en équipement. Pour leur part, les CSMO développent notamment des programmes de formation continue.

39 La CPMT participe à certaines de ces interventions. Par exemple, elle approuve les projets économiques d'envergure financés par EQ. Elle détermine aussi l'affectation des ressources ainsi que les programmes de subvention du FDRCMO; programmes qui financent principalement des projets de formation. C'est également la CPMT qui, par sa politique d'intervention sectorielle, détermine les orientations à l'égard des actions à mener par les CSMO.

40 Les interventions de tous ces acteurs ont sans aucun doute un impact sur le marché du travail. Toutefois, la valeur ajoutée de la CPMT réside dans sa capacité à optimiser cet impact. Pour y parvenir, elle doit donc établir une stratégie d'intervention concertée avec ses partenaires à l'égard des besoins qu'elle considère comme prioritaires d'un point de vue national.

41 Cette stratégie devrait prévoir les solutions à mettre en place et les acteurs responsables. La Commission devrait également effectuer un suivi des actions pour s'assurer qu'elles soient posées dans un délai acceptable et qu'elles donnent les résultats escomptés.

42 Après 19 ans d'existence, la CPMT ne joue pas pleinement le rôle attendu en tant que responsable nationale de la définition des besoins en développement de la main-d'œuvre. Ses interventions sont insuffisantes pour s'assurer que les moyens mis en œuvre par elle et ses partenaires répondent efficacement aux besoins qu'elle a jugés prioritaires.

43 À ce jour, la CPMT n'a pas mis en place de stratégie d'intervention à l'égard des besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre.

44 Précisons toutefois qu'en juin 2016, la CPMT a adopté une démarche en vue d'élaborer une stratégie concertée visant à répondre à l'ensemble des besoins prioritaires de main-d'œuvre, notamment ceux en développement de la main-d'œuvre. L'adoption de cette stratégie par l'Assemblée délibérante est prévue au printemps 2017.

45 Pour l'aider à mener à bien sa stratégie, la CPMT compte notamment sur le pouvoir explicite qu'elle a obtenu à la suite de la récente adoption du projet de loi, soit de formuler des recommandations à certains partenaires gouvernementaux et d'exiger une reddition de comptes de leur part à l'égard de celles-ci.

46 Bien que la nouvelle loi procure à la CPMT des outils additionnels d'intervention en lui accordant ces pouvoirs, il n'en demeure pas moins que la CPMT, en tant qu'instance nationale de concertation, est responsable de définir les besoins en développement de la main-d'œuvre depuis sa création et aurait déjà dû se doter d'une stratégie d'intervention concertée. La structure de gouvernance imposante de la CPMT est d'ailleurs conçue pour favoriser cette concertation.

47 Par ailleurs, pour maximiser son impact, la CPMT se doit d'avoir une bonne connaissance de l'efficacité des moyens mis en œuvre.

48 À titre d'exemple, à la suite d'une recommandation du Vérificateur général émise en 2009, la CPMT a demandé une évaluation des effets et des retombées des interventions des CSMO. Le problème central révélé par cette évaluation, obtenue en janvier 2013, était le faible nombre d'utilisateurs des produits et services offerts par ces derniers.

49 À la suite de cette évaluation, la CPMT a entrepris des démarches dont la mise en œuvre devrait s'échelonner jusqu'en 2018. Ces démarches visent entre autres le recentrage des interventions sectorielles au niveau macro (par exemple diagnostics, estimation des besoins de formation), une meilleure intégration des outils sectoriels à l'offre de services d'EQ et l'obtention d'une reddition de comptes plus rigoureuse témoignant de l'atteinte des résultats. Bien que la CPMT ne soit plus responsable de la mise en œuvre de la politique d'intervention sectorielle depuis le 1^{er} avril 2016, elle reste responsable de son élaboration. Elle doit donc évaluer son degré d'efficacité.

Interventions à l'égard des professions jugées prioritaires

50 En ce qui a trait à la liste des professions priorisées, jusqu'à maintenant, les interventions de la CPMT à l'égard de ses partenaires ont été insuffisantes. En effet, celles-ci ont été effectuées essentiellement auprès du MEES. Elles se sont principalement résumées à lui transmettre la liste en l'invitant à la partager avec son réseau. Le MEES a notamment intégré la liste dans son cadre de gestion de l'offre de formation professionnelle et technique.

51 Il aurait été souhaitable que la CPMT s'informe à tout le moins des obstacles qui peuvent faire en sorte que le ministère ne puisse augmenter la clientèle étudiante dans les programmes visés. Cette approche aurait permis de travailler rapidement sur d'autres solutions, telle que la promotion de la profession par les CSMO concernés.

52 Le bilan de la CPMT sur les résultats des trois exercices réalisés à ce jour démontre une augmentation importante des inscriptions dans 6 des 17 programmes d'études correspondant aux professions priorisées à la liste 2012-2013 pour lesquelles il fallait accentuer la promotion. Toutefois, le bilan démontre également que les inscriptions sont toujours en diminution pour la majorité de ces 17 programmes d'études. La CPMT elle-même reconnaît qu'une meilleure définition du rôle de chaque partenaire en matière de promotion doit être effectuée.

53 La CPMT, de concert avec le MEES et EQ, travaille actuellement à la mise en œuvre d'une stratégie de promotion et de valorisation de certains métiers. Ceci constitue un pas dans la bonne direction, mais arrive plus de trois ans après le premier exercice de priorisation.

54 La CPMT dispose aussi d'autres moyens pour agir à l'égard des professions qu'elle a jugées prioritaires. Ils demeurent toutefois insuffisamment utilisés.

55 En ce qui concerne le FDRCMO, depuis septembre 2015, la Commission tient compte de la liste des professions à prioriser pour sélectionner certains projets à subventionner. Près de 25 % de l'ensemble des subventions a été accordé sur cette base pour cette première année et il est prévu qu'environ la moitié sera attribuée ainsi en 2016-2017. Cette décision survient après que l'excédent cumulé du fonds soit passé d'un peu plus de 96 millions de dollars au 31 mars 2012 à 36 millions au 31 mars 2015.

56 Par ailleurs, malgré une demande du gouvernement de renforcer l'adéquation entre la formation et l'emploi dans l'ensemble des programmes de subvention du fonds, un programme, dont les subventions accordées en 2015-2016 représentent près de 35 % des subventions totales, n'a pas fait l'objet de modification significative à cet égard.

57 De plus, en tant que responsable de la préparation du plan d'action d'EQ et de l'approbation des plans d'action régionaux, la CPMT ne s'est pas assurée que ceux-ci reflètent ses priorités et que des sommes soient clairement affectées à leur égard.

58 La CPMT n'a pas non plus tiré pleinement avantage des responsabilités imparties aux CSMO. Une seule demande spécifique a de fait été adressée à un CSMO visé par une profession en demande.

59 Par ailleurs, le MIDI peut aussi contribuer à l'arrivée de nouveaux travailleurs qui détiennent déjà les compétences recherchées à l'égard des professions prioritaires. Pourtant, la CPMT n'a pas effectué d'intervention spécifique auprès de ce ministère à ce sujet.

Reddition de comptes

60 La reddition de comptes de la CPMT à l'égard des besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre pourrait être améliorée par l'utilisation de meilleurs indicateurs.

61 Les meilleurs indicateurs de performance sont ceux qui visent à mesurer les effets recherchés plutôt que les actions entreprises.

62 Dans le rapport annuel 2015-2016, les indicateurs utilisés par la CPMT pour rendre compte de ses cinq orientations se limitent au nombre d'actions réalisées. En ce qui a trait aux besoins en développement prioritaires de main-d'œuvre, quatre indicateurs sont prévus, notamment le lancement des travaux pour l'adoption de la liste des professions à prioriser et la réalisation d'un bilan général de l'exercice de priorisation. Ce type d'indicateur ne permet pas d'apprécier les résultats en lien avec les actions posées. Il ne permet pas non plus de fixer des cibles de résultats à atteindre.

63 Il est à noter que, malgré la faiblesse de ce type d'indicateur, les explications présentées à l'égard du bilan des exercices de priorisation effectué en juin 2015 permettent d'apprécier les résultats préliminaires de ces exercices. Il donne notamment de l'information sur l'évolution des professions inscrites d'un exercice à l'autre.

Recommandations

64 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission des partenaires du marché du travail.

- 2** Mettre en place une stratégie d'intervention pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre ; celle-ci devra contenir minimalement les solutions à mettre en œuvre, les acteurs responsables, les moyens de suivi des actions et d'évaluation des résultats.
- 3** Effectuer un suivi des actions mises en œuvre pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires en développement de la main-d'œuvre, évaluer les résultats sur la base d'indicateurs pertinents et en rendre compte.

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 signaler qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission des partenaires du marché du travail

« La Commission des partenaires du marché du travail accueille favorablement les trois recommandations du Vérificateur général formulées dans son rapport. Le plan d'action permettant d'y répondre sera déposé dans les délais impartis. Il est à noter que les recommandations du Vérificateur général convergent avec les objectifs que la Commission s'est fixée et pour lesquels elle s'est déjà mise en action.

« **Définition des besoins.** Sur décision de son Assemblée délibérante du 10 juin 2015, la Commission travaille à se donner les moyens d'approfondir sa connaissance du marché du travail afin de bien définir les besoins en développement de la main-d'œuvre. D'une part, la portée de l'exercice d'identification des besoins du marché du travail en adéquation formation-emploi couvrira l'ensemble des besoins nationaux et régionaux ainsi que les professions nécessitant une formation universitaire. D'autre part, la dimension qualitative a également été identifiée comme un élément qui sera pris en compte dans l'identification des besoins du marché du travail.

« **Moyens mis en œuvre.** Le 15 juin 2016, la Commission a enclenché des travaux visant à se doter d'un plan d'action triennal concerté en matière d'adéquation formation-compétence-emploi. Ceci afin d'assurer la concertation et l'engagement de tous les partenaires dans la mise en œuvre d'actions assorties d'indicateurs de résultats et d'indicateurs d'impacts. Notons que, conformément à une décision de son Assemblée délibérante du 10 juin 2015, la Commission révisera sa planification stratégique dans laquelle ce plan d'action occupera une place prépondérante.

« La programmation du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre a été orientée au regard des besoins prioritaires à partir de septembre 2015. Le programme Soutien collectif à l'adéquation formation-emploi est un élément clé de cette programmation. La Commission avait prévu utiliser 66 % du montant affecté à ce programme, soit 9,7 millions de dollars sur 14,8 millions de dollars, pour le lancement de deux appels de projets en adéquation formation-emploi. Or, les plus récentes estimations pour 2016-2017 indiquent que près de 76 % des subventions, soit 11,2 millions de

dollars, seraient accordées sur cette base. Ainsi, par rapport au total des affectations prévues à l'ensemble des programmes de subvention, soit une somme de 21,5 millions de dollars, la Commission prévoyait initialement en utiliser 47 % pour les deux appels de projets en adéquation formation-emploi. Toutefois, les plus récentes estimations portent cette proportion à 52 %.

« Il convient de mentionner que la Commission participe aux travaux du MIDI dans le cadre d'un comité interministériel portant sur l'immigration et l'adéquation formation-emploi. Également, la Commission a déposé trois mémoires relativement à la politique d'immigration portée par le MIDI principalement pour recommander que celle-ci prenne en compte les besoins du marché du travail.

« Finalement, la Commission est d'avis que la volonté du gouvernement du Québec de donner un rôle stratégique accru à la Commission vient appuyer ses efforts. En effet, à l'occasion du discours sur le budget 2015-2016, le gouvernement du Québec a annoncé son intention d'accroître les responsabilités de la Commission pour renforcer son leadership en matière d'adéquation entre la formation et l'emploi. Dans la foulée de cette annonce, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale a déposé, le 10 novembre 2015, le projet de loi n° 70 intitulé *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*. Ce projet de loi a été adopté le 10 novembre 2016. »

Annexe et sigles

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Sigles

CPMT	Commission des partenaires du marché du travail	MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
CRPMT	Conseil régional des partenaires du marché du travail	MESI	Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
CSMO	Comité sectoriel de main-d'œuvre	MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
EQ	Emploi-Québec	MIDI	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
FDMT	Fonds de développement du marché du travail	MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
FDRCMO	Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre		
IMT	Information sur le marché du travail		

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

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

Ces critères émanent principalement de la loi constitutive de la CPMT ainsi que des saines pratiques de gestion notamment, celles reliées à la gestion axée sur les résultats.

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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que la CPMT définit les besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail et effectue les démarches pour que l'offre de formation réponde efficacement aux besoins de main-d'œuvre des entreprises.	La CPMT : <ul style="list-style-type: none">■ dresse un portrait complet des besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail et détermine les priorités d'action ;■ met en place les mécanismes qui lui permettent d'exercer un rôle d'influence sur les moyens que les acteurs mettent en œuvre pour répondre aux besoins en développement de la main-d'œuvre, notamment par la formulation de recommandations, le suivi des actions et l'évaluation des résultats ;■ rend compte des résultats obtenus en temps opportun.

Portée des travaux

Le présent audit porte sur la définition des besoins en développement de la main-d'œuvre au regard de la réalité du marché du travail. L'audit vise la CPMT, il exclut les activités réalisées par ses partenaires, notamment, EQ, le MEES, les CSMO et les CRPMT.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons notamment recueilli de l'information lors d'entrevues effectuées auprès de gestionnaires et représentants de la CPMT. Nous avons analysé divers documents, dont le projet de loi n° 70 et plusieurs mémoires déposés à l'Assemblée délibérante.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2015 à septembre 2016. Ils ont porté surtout sur l'année 2015-2016 et la période allant du 1^{er} avril 2016 au 30 septembre 2016. Toutefois, certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.



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

Automne 2016

Audit de performance

Gestion administrative des cégeps

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Cégep de Rimouski
Cégep de Sherbrooke
Cégep Garneau
Collège d'Alma
Collège de Rosemont

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les cégeps sont des établissements publics créés en 1967 par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Leur création visait notamment à augmenter l'accessibilité des Québécois aux études supérieures. Cela s'est notamment traduit par l'implantation graduelle d'un réseau de 48 cégeps répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- les cégeps audités gèrent certains volets liés à leurs ressources matérielles et financières de façon économique et en conformité avec la réglementation ;
- le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) exerce un suivi approprié de la gestion administrative des cégeps à l'égard des volets vérifiés.

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 gestion administrative des cégeps.

Des activités prévues dans le processus de gestion contractuelle des cégeps audités ne sont pas effectuées de façon rigoureuse. Des dépassements de coûts, le non-respect de certains délais et des cas de non-conformité à la réglementation ont été observés. Pour 22 % des contrats analysés, des dépassements de coûts variant de 12 à 85 % par rapport à la valeur initiale des contrats ont été constatés. En outre, pour 17 contrats, le délai d'exécution a excédé le calendrier prévu de 4 à 72 semaines. Le dépassement moyen pour ces contrats s'élève à 149 %. D'autre part, pour 7 contrats accordés par 3 des 5 cégeps audités, le mode de sollicitation n'était pas conforme à la réglementation en vigueur ou à la politique de gestion contractuelle du cégep, et ce, sans justification suffisante.

Les cégeps audités ont amélioré la connaissance de leur parc immobilier. Toutefois, la qualité de l'information nécessite d'être bonifiée afin que les cégeps puissent disposer d'un portrait plus complet de leurs bâtiments et estimer adéquatement les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile. Par ailleurs, les travaux liés au maintien d'actifs sont généralement réalisés selon la planification et en fonction des priorités déterminées. Cependant, dans trois des cinq cégeps audités, aucun programme structuré d'entretien préventif n'est mis en œuvre.

Dans certains cas, l'information financière relative aux services autofinancés ne permet pas aux décideurs d'évaluer si les partenariats sont rentables. Dans d'autres cas, elle est insuffisante, ce qui ne les aide pas à apprécier l'atteinte des résultats. Plus précisément, la connaissance à l'égard des coûts est incomplète, car l'imputation de ceux-ci est souvent absente, arbitraire ou partielle.

Près de 40 % des ententes relatives aux services autofinancés que nous avons analysées sont imprécises ou des éléments significatifs s'y rapportant sont absents, ce qui peut accroître les risques financiers pour les cégeps. Parfois, les ententes ne précisent pas les services attendus ni les responsabilités des parties. Dans d'autres cas, elles ne contiennent aucune clause de modification ou de résiliation.

Le ministère ne s'assure pas du respect des règles budgétaires en matière de dons et de contributions à des organismes. Quatre des cinq cégeps audités ont versé des dons et des contributions d'un peu plus de 65 000 dollars qui pourraient s'avérer non conformes aux règles que le ministère a établies.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MEES et des cinq cégeps audités : Cégep de Rimouski, Cégep de Sherbrooke, Cégep Garneau, Collège d'Alma et Collège de Rosemont. Celles-ci sont présentées en partie 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 les concernant.

Recommandations aux cégeps audités

- 1 Renforcer le processus d'établissement des besoins à l'égard de la définition des besoins et des produits livrables, de l'estimation des coûts et de l'établissement de l'échéancier.**
- 2 Se doter de mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer que le mode de sollicitation respecte la réglementation et les politiques internes [...].**
- 3 Évaluer systématiquement la possibilité de recourir aux achats regroupés pour l'acquisition de biens et de services.**
- 4 Appuyer l'évaluation des soumissions sur une documentation pertinente afin de démontrer le caractère objectif et équitable du processus.**
- 5 Prévoir l'introduction de clauses de pénalité dans les contrats et les appliquer, et procéder systématiquement à l'évaluation du rendement des fournisseurs pour les contrats d'importance et ceux pour lesquels le rendement du fournisseur est jugé insatisfaisant.**
- 6 S'assurer que les fonctions stratégiques liées aux projets de construction sont exercées par des intervenants indépendants, notamment pour l'évaluation des soumissions et la surveillance des travaux, afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité du processus.**
- 8 Approfondir, en collaboration avec le ministère, la connaissance relative à l'état des bâtiments afin de déterminer de façon plus précise les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile.**
- 9 Se doter d'un programme d'entretien préventif structuré et complet pour leurs bâtiments.**
- 10 Se doter d'outils permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante, notamment à l'égard des coûts, afin de soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision quant à l'appréciation des résultats liés aux services autofinancés.**
- 11 Clarifier les ententes conclues avec les partenaires afin de diminuer les risques financiers pour les cégeps.**
- 17 S'assurer que les instances de gouvernance reçoivent une information suffisante et en temps opportun afin qu'elles puissent exercer leur rôle quant aux décisions stratégiques et à la surveillance de l'efficacité des contrôles [...].**

Recommandations au ministère

- 12 Fournir aux cégeps des directives précises à l'égard de l'imputation des coûts liés aux services autofinancés pour lui permettre d'en apprécier les résultats financiers.**
 - 14 Clarifier la procédure complémentaire aux règles budgétaires concernant les dons et les contributions à des organismes [...].**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	9
2.1 Gestion des contrats	9
Processus de gestion contractuelle	
Surveillance du processus de gestion contractuelle	
Recommandations	
2.2 Gestion des bâtiments	20
Connaissance du parc immobilier	
Planification et réalisation des travaux	
Reddition de comptes	
Recommandations	
2.3 Services autofinancés	24
Formation continue et services auxiliaires	
Ententes et partenariats	
Suivi du ministère	
Recommandations	
2.4 Rémunération du personnel d'encadrement et frais engagés par celui-ci	29
Rémunération du personnel d'encadrement	
Frais engagés par les dirigeants	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	36
Annexes et sigles	43

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Véronique Boily
Directrice principale

Maryse Fournier
Directrice de vérification

Marie-Hélène Boily
Simon Lauzon
Jean-Louis Mbadinga
Nathalie Mercier
Georges Valéry Onana Ebode

Sont inscrits à l'enseignement ordinaire à temps plein les étudiants qui suivent un programme menant à un diplôme d'études collégiales. Sont donc exclues les personnes inscrites à la formation continue ou celles qui étudient à temps partiel.

Les services à l'enseignement incluent les services audiovisuels, la bibliothèque, l'expérimentation et le développement pédagogique, les centres spécialisés, de même que la coordination et le contrôle de l'ensemble de ces services.

Les services à l'étudiant comprennent l'aide pédagogique, l'information scolaire, l'orientation et la psychologie, l'accueil de la clientèle, l'aide financière, le placement, l'aide spirituelle, la santé et le bien-être, les loisirs socioculturels et sportifs, ainsi que la coordination et le contrôle de l'ensemble de ces services.

1 Mise en contexte

1 Les cégeps sont des établissements publics qui ont été créés en 1967 par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Leur création visait notamment à augmenter l'accessibilité des Québécois aux études supérieures. Cela s'est entre autres traduit par l'implantation graduelle d'un réseau de 48 cégeps répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Selon les données provisoires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), près de 166 000 étudiants étaient inscrits à l'**enseignement ordinaire à temps plein** dans un établissement collégial public à l'automne 2015.

2 Les cégeps offrent des activités de formation qui incluent l'enseignement, les **services à l'enseignement** et les **services à l'étudiant**. Pour soutenir ces activités de formation, les cégeps gèrent leurs ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles, ainsi que l'administration générale.

3 En plus de mettre en place des programmes de formation autorisés, les cégeps peuvent, en vertu de leur loi constitutive, contribuer au développement socioéconomique de leur région, notamment au moyen des activités suivantes :

- la formation de la main-d'œuvre, notamment la formation continue ;
- la recherche appliquée et l'innovation technologique (centres collégiaux de transfert de technologie) ;
- l'offre de services ou l'accès à des installations et à des équipements à des fins socioculturelles, sportives ou scientifiques ;
- la participation à des programmes de coopération avec l'extérieur ;
- la collaboration avec les ministères et organismes du gouvernement et d'autres partenaires, pour la mise en œuvre de priorités régionales.

4 Selon leur loi constitutive, les cégeps peuvent mener ces activités seuls ou en partenariat avec des entreprises ou d'autres organismes externes : il s'agit généralement de services autofinancés. Le tableau 1 présente les dépenses des cégeps par activité.

Tableau 1 Dépenses des cégeps par activité au 30 juin 2015¹

	M\$	%
Formation		
Dépenses relatives à l'enseignement	1 181,7	56,6
Services à l'étudiant	94,0	4,5
Services à l'enseignement	43,8	2,1
Soutien administratif à la formation		
Gestion des ressources matérielles	161,2	7,7
Gestion administrative des programmes d'enseignement ²	79,9	3,8
Dépenses informatiques	33,7	1,6
Gestion des ressources humaines	33,3	1,6
Gestion des ressources financières	19,3	0,9
Autres dépenses ³	154,8	7,4
Services autofinancés		
Formation continue	168,5	8,1
Services auxiliaires	70,7	3,4
Centres collégiaux de transfert de technologie	30,9	1,5
Cégep à distance	14,2	0,7
Cours d'été	2,1	0,1
Total	2 088,1	100,0

1. Il s'agit de données compilées provenant des rapports financiers annuels des cégeps, lesquelles sont liées à leur fonds de fonctionnement. Les dépenses de 253,2 millions de dollars relatives au fonds d'investissement ne sont pas incluses.

2. La gestion administrative des programmes d'enseignement comprend la planification et le développement des programmes, l'organisation, la gestion de la clientèle, le secrétariat et la coordination.

3. Les autres dépenses incluent notamment l'administration générale (59,8 millions de dollars), le soutien à diverses activités de perfectionnement et de recherche et développement ainsi que les services offerts aux clientèles particulières (86,5 millions).

Source : MEES.

5 Les cégeps sont caractérisés par une grande diversité, notamment en fonction de leur taille, de leur clientèle, de la région où ils sont situés et des programmes qu'ils offrent. De plus, leur degré d'engagement à l'égard du milieu régional peut être plus ou moins important, ce qui engendre des défis différents.

6 Chaque cégep est une entité autonome administrée par un conseil d'administration, dont la composition est définie dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Le conseil d'administration est composé de 19 membres, ce qui comprend le directeur général et le directeur des études. Notons que 7 de ces membres sont nommés par le ministre responsable de l'Enseignement supérieur.

7 L'administration courante d'un cégep relève d'un comité exécutif qui exerce en outre les autres pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement du cégep. Le conseil d'administration désigne parmi ses membres ceux qui font partie du comité exécutif. Le directeur général préside ce comité.

8 Pour l'année 2014-2015, les revenus des cégeps ont totalisé 2,4 milliards de dollars, dont 86 % proviennent du MEES. Les autres revenus émanent d'autres ministères et organismes, du gouvernement fédéral, des contributions étudiantes ainsi que de la vente de biens et de services.

Rôles et responsabilités

9 Le présent audit a été effectué auprès du MEES et de cinq cégeps. Voici un résumé de leurs rôles et responsabilités respectifs.

MEES	<p>Le MEES élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au domaine de l'éducation. Parmi ses responsabilités au regard de l'enseignement collégial, on trouve celles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de pouvoir édicter des règlements concernant la gestion pédagogique et administrative d'un cégep ; ▪ d'allouer les ressources financières aux cégeps et de faire un suivi de leur équilibre financier ; ▪ de contrôler le nombre d'élèves déclarés par les cégeps ; ▪ de publier différentes statistiques.
Cégeps	<p>Les cégeps ont pour mission première de mettre en œuvre les programmes préuniversitaires ou techniques autorisés. Ils peuvent aussi adopter des politiques et des règles concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ leur régie interne (comme les modalités de fonctionnement du conseil d'administration, la composition du comité exécutif et les délégations de pouvoir) ; ▪ la nomination, les fonctions et les pouvoirs des membres de leur personnel ; ▪ la gestion de leurs ressources et de leurs biens.

10 D'autres intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux jouent un rôle dans le secteur collégial, notamment les centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et le Centre collégial des services regroupés. L'annexe 2 présente plus de détails sur les différents acteurs du secteur.

11 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le tableau 2 présente les cégeps audités, leur clientèle étudiante et leur budget.

Tableau 2 Cégeps audités

	Nombre d'étudiants ¹ à l'automne 2015	Budget ² 2014-2015 (M\$)
Cégep de Rimouski	2 916	58,6
Cégep de Sherbrooke	5 521	71,1
Cégep Garneau	5 636	66,9
Collège d'Alma	923	19,9
Collège de Rosemont	2 955	52,9

1. Il s'agit du nombre d'étudiants inscrits à l'enseignement ordinaire à temps plein. Les données sont provisoires, étant donné que le MEES n'a pas achevé la vérification du nombre d'élèves déclarés par les cégeps.

2. Le budget comprend les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Source : MEES.

2 Résultats de l'audit

12 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la gestion des contrats, la gestion des bâtiments, les services autofinancés ainsi que la rémunération du personnel d'encadrement et les frais engagés par celui-ci.

2.1 Gestion des contrats

13 Pour mener à bien leur mission, les cégeps acquièrent des biens et des services et concluent avec de nombreux fournisseurs des contrats de différentes natures (approvisionnement, services professionnels, services de nature technique et travaux de construction).

14 Trois principales lois ainsi que les règlements associés encadrent l'acquisition de biens et de services et guident les cégeps dans leur gestion contractuelle. Il s'agit de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et 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*. Les obligations énoncées dans chacune de ces lois sont présentées à l'annexe 3.

Processus de gestion contractuelle

15 Le processus de gestion contractuelle comporte plusieurs étapes, dont les principales sont l'établissement des besoins et l'estimation des coûts, la préparation de l'appel d'offres et la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur et l'attribution du contrat de même que le suivi du contrat et l'évaluation des biens et des services reçus du fournisseur. Le détail de chacune de ces étapes est présenté à l'annexe 4. Les cégeps doivent effectuer les activités prévues dans ce processus de façon rigoureuse pour assurer une saine gestion de leurs contrats.

16 Nous avons sélectionné 55 contrats qui ont été accordés par les 5 cégeps audités du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2015. La valeur totale de ces contrats s'élève à 19,6 millions de dollars, soit 42 % de la valeur totale des contrats de plus de 25 000 dollars attribués par les cégeps audités pour les trois dernières années. Le portrait des contrats examinés est présenté à l'annexe 1.

17 Des activités prévues dans le processus de gestion contractuelle des cégeps audités ne sont pas effectuées de façon rigoureuse. Des dépassements de coûts, le non-respect de certains délais et des cas de non-conformité à la réglementation ont notamment été observés.

18 Plus particulièrement, les activités visées concernent l'établissement des besoins, le mode de sollicitation, l'évaluation des soumissions et le suivi des contrats.

Établissement des besoins

19 Avant de conclure un contrat d’approvisionnement, de services ou de construction, il est nécessaire de bien définir les besoins et les produits livrables, de déterminer les spécifications techniques, d’évaluer les coûts et de fixer l’échéancier.

20 La définition des besoins et des produits livrables, l’estimation des coûts et l’établissement de l’échéancier ne sont pas toujours effectués de façon adéquate, surtout pour les contrats de construction, ce qui contribue à des dépassements de coûts et au non-respect de certaines échéances.

21 Le tableau 3 présente les contrats sélectionnés pour lesquels des lacunes ont été décelées à l’étape de l’établissement des besoins.

Tableau 3 Lacunes¹ décelées à l’étape de l’établissement des besoins

	Contrats d’approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Plusieurs modifications ² apportées	-	-	-	-	11	10 384,5	11	10 384,5
Estimation des coûts imprécise	-	-	-	-	7	5 081,7	7	5 081,7
Délai d’exécution excédant de 4 semaines le calendrier prévu	1	76,8	3	208,9	13	10 392,6	17	10 678,3

1. Les contrats peuvent comporter une ou plusieurs lacunes.

2. Il s’agit de modifications suffisamment importantes pour qu’elles nécessitent l’autorisation de représentants du cégep, comme le directeur des ressources matérielles.

22 Pour 11 contrats de construction, la définition des travaux ou des services à livrer a fait l’objet de plusieurs modifications qui ont nécessité l’autorisation de représentants du cégep. Dans 2 cégeps, 36 modifications ont été apportées à 2 contrats de construction et 75 modifications, à un autre contrat. De plus, pour 7 contrats, il y avait un écart de plus ou moins 20 % entre l’estimation des coûts et la valeur du contrat qui a été conclu. Il importe de consigner la nature des modifications ainsi que les écarts de coûts et de les analyser afin de déterminer si le contrat a été accordé au juste prix ou si des améliorations peuvent être apportées à l’étape de l’établissement des besoins.

23 En outre, pour 17 contrats, le délai d'exécution a excédé de 4 semaines le calendrier prévu. Les dépassements varient de 4 à 40 semaines, à l'exception d'un contrat pour lequel le délai d'exécution a atteint 72 semaines. Le dépassement moyen pour ces contrats s'élève à 149%. De même, dans certains cas, l'échéancier était imprécis. Par exemple, des contrats de construction mentionnaient seulement que les travaux devaient être réalisés durant l'été, mais ils ne comprenaient pas de calendrier d'exécution précis.

24 Par ailleurs, pour 22% des contrats analysés (12 sur 55), des dépassements de coûts de plus de 10% (719 000 dollars) par rapport à la valeur initiale des contrats ont été observés, lesquels varient de 12 à 85%. De plus, pour 4 de ces contrats, les dépassements n'ont pas été approuvés en temps opportun par le conseil d'administration ou le comité exécutif selon les sommes en cause, comme le prévoit la *Loi sur les contrats des organismes publics*. L'approbation n'a été obtenue qu'après la réalisation des travaux.

25 Voici un fait pour le moins étonnant : un cégep ajoute systématiquement une provision équivalente à 10% de la valeur du contrat lors de l'approbation de celui-ci par le conseil d'administration, ce qui manque de transparence. Une telle pratique augmente également le risque que les coûts supplémentaires liés à certains contrats soient financés à l'aide de sommes disponibles pour d'autres contrats sans que le conseil d'administration en soit préalablement avisé. Nous avons d'ailleurs relevé deux situations où cela s'est produit.

Mode de sollicitation

26 L'étape de la sollicitation des fournisseurs est encadrée à la fois par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et par les politiques de gestion des cégeps, lesquelles viennent préciser certaines modalités d'application. Par exemple, chaque cégep peut déterminer dans sa politique le mode d'attribution des contrats en fonction de seuils prédéfinis, tout en respectant ceux prévus dans la loi. De même, le cégep peut établir les modalités concernant le recours aux achats regroupés lorsque cette option est jugée profitable. L'annexe 5 présente les différents seuils applicables selon la loi et selon les politiques de gestion des cégeps audités.

27 Pour sept contrats accordés par trois des cinq cégeps audités, le mode de sollicitation retenu n'était pas conforme à la réglementation en vigueur ou à la politique de gestion contractuelle du cégep, et ce, sans justification suffisante.

28 Le tableau 4 présente les principales lacunes relatives au mode de sollicitation.

Tableau 4 Principales lacunes liées au mode de sollicitation

	Contrats d'approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Contrats conclus de gré à gré plutôt qu'au moyen d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation, selon la politique du cégep	2	134,3	3	213,7	1	55,1	6	403,1
Contrat fractionné, ce qui a permis de ne pas lancer d'appel d'offres public, ce qui est non conforme à la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>	1	132,0	-	-	-	-	1	132,0

29 Parmi les 19 contrats analysés qui ont été conclus de gré à gré, 6 auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation (5) ou d'un appel d'offres public (1). Cette façon de faire ne respecte pas les modalités prévues dans les politiques de gestion des cégeps.

30 De plus, dans un des cégeps audités, un contrat d'une valeur de 132 000 dollars lié à l'achat d'équipements a été fractionné en deux, ce qui a permis de ne pas procéder à un appel d'offres public. Dans ce cas précis, le cégep a lancé un appel d'offres sur invitation pour l'achat de deux équipements de laboratoire. Le 3 juillet 2012, il a signé avec le fournisseur retenu un premier contrat de 88 000 dollars. Le 21 septembre 2012, il a conclu un deuxième contrat de 44 000 dollars avec le même fournisseur, cette fois de gré à gré, pour l'achat d'un troisième équipement de laboratoire, identique aux deux premiers. La valeur des deux contrats est supérieure à 100 000 dollars, seuil pour lequel l'appel d'offres public est requis selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Il est à noter qu'à l'étape de la détermination des besoins, le cégep avait déjà prévu l'achat de trois équipements de laboratoire. En outre, ceux-ci ont été livrés le même jour.

Acquisition de logiciels pour la gestion et la pédagogie

31 Pour mener à bien leur mission, les cégeps utilisent des logiciels pour la gestion administrative et la pédagogie. Ces logiciels servent notamment à la gestion des ressources humaines et financières, des approvisionnements, du cheminement scolaire et de l'admission.

32 Jusqu'en 2012, la Société du réseau informatique des collèges (SRIC) était le principal fournisseur de systèmes d'information pour les cégeps. Fondée par un regroupement de 15 cégeps en 1998, cette entreprise avait pour mission de développer et de fournir une suite d'applications intégrées centrées sur la gestion de l'enseignement et des outils connexes de gestion administrative.

33 En septembre 2012, la SRIC a été achetée par une firme privée qui a poursuivi les activités de l'entreprise et qui a respecté les ententes existantes avec les cégeps. Pour quatre des cinq cégeps audités, les ententes conclues avec cette firme sont toutes arrivées à échéance entre juin 2014 et juin 2015. Quant au cinquième cégep, il faisait affaire avec une autre firme privée.

34 Nous avons examiné le mode de sollicitation pour l'ensemble des contrats informatiques des cégeps audités, soit un total de **29 contrats**. Le tableau 5 présente la valeur de ces contrats pour la période examinée.

Parmi les 29 contrats, 5 faisaient déjà partie des 55 contrats sélectionnés pour notre analyse.

Tableau 5 Valeur des contrats liés à l'achat de logiciels pour la gestion et la pédagogie

	Fournisseurs (n ^{bre})	Contrats ¹ (n ^{bre})	Durée moyenne (en années)	Coût annuel (k\$)	Valeur totale (k\$)
Cégep de Rimouski	1	4	5	112,2	560,9
Cégep de Sherbrooke	1	7	5	274,0	1 370,1
Cégep Garneau	1	5	3	284,2	852,7
Collège d'Alma	1	6	3	84,0	251,9
Collège de Rosemont	2	7	5	406,8	2 034,0
Total	s.o.	29	s.o.	1 161,2	5 069,6

1. Sur les 29 contrats, 22 ont été conclus avec la firme ayant acheté la SRIC et 7, avec un autre fournisseur.
Source : Cégeps audités.

35 Trois des cinq cégeps audités ont utilisé le mode de sollicitation de gré à gré pour acquérir des logiciels pour la gestion et la pédagogie sans analyser si des options moins coûteuses étaient disponibles.

36 Les cégeps peuvent utiliser certaines dérogations permises par la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin d'attribuer des contrats de gré à gré qui devraient normalement faire l'objet d'un appel d'offres public, ce que les cégeps audités ont fait. Pour les contrats inférieurs au seuil d'appel d'offres public, ils peuvent également déroger à leur politique de gestion qui exige d'utiliser l'appel d'offres sur invitation pour les mêmes raisons. Les cégeps ont notamment expliqué le choix d'attribuer leurs contrats informatiques de gré à gré par le fait que les coûts liés au changement de logiciels seraient très élevés.

37 L'attribution de contrats de gré à gré pouvait se justifier à l'époque où la SRIC appartenait aux cégeps. Toutefois, depuis qu'il s'agit d'une entreprise privée, il y a lieu d'évaluer sérieusement d'autres options permettant une saine concurrence afin d'éviter de se placer en situation de dépendance envers une firme privée. Il est à noter qu'un des cégeps a procédé en 2013-2014 à un appel d'offres public pour le remplacement d'un de ses systèmes de gestion. Cela lui a permis de générer des économies substantielles de 554 000 dollars si l'on compare les deux offres qu'il a reçues (742 000 dollars contre 1 296 000 dollars), économies qui ne tiennent pas compte des coûts indirects liés au changement de système.

Achats regroupés

38 Le regroupement d'achats est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. Les avantages de cette approche se situent sur plusieurs plans :

- le prix : en échange d'un volume d'achats plus élevé, le fournisseur de produits et de services peut demander un prix moindre ;
- l'efficacité du processus d'approvisionnement : comme l'organisme qui effectue le regroupement d'achats réalise une portion importante des étapes du processus, le cégep n'a pas à s'occuper de celles-ci.

39 Pour se procurer des biens et des services, les cégeps peuvent s'adresser à des regroupements d'achats. Le plus important d'entre eux est le Centre collégial des services regroupés, qui a été créé par les cégeps en 1997 afin de mettre en commun des services et de réaliser des économies. Les cégeps peuvent également faire affaire avec d'autres regroupements d'achats, comme le Centre de services partagés du Québec. D'ailleurs, tant le MEES que les politiques de gestion des cégeps précisent que ces derniers devraient évaluer le bien-fondé de recourir aux achats regroupés lorsque cette option est disponible.

40 Parmi les contrats d'approvisionnement examinés, les cégeps audités n'ont pas analysé l'option de recourir ou non aux achats regroupés. Pourtant, pour cinq contrats, les produits achetés étaient disponibles par l'intermédiaire d'un regroupement d'achats.

41 En effet, trois des cinq cégeps audités auraient pu faire des économies relatives à l'efficacité du processus d'approvisionnement s'ils avaient eu recours aux achats regroupés pour l'acquisition d'ordinateurs, d'accessoires informatiques ou de produits d'entretien. Pour ce type de biens, le Centre collégial des services regroupés avait déjà conclu des ententes négociées avec des fournisseurs. Outre les économies associées à l'efficacité du processus, celles liées au volume d'achats peuvent être importantes. Par exemple, un des cégeps n'a pas évalué l'option du Centre qui offrait la possibilité d'acquérir des ordinateurs sensiblement comparables à un coût inférieur. Pour l'achat d'un lot de près de 700 ordinateurs, l'économie potentielle aurait été d'un peu plus de 100 000 dollars.

Évaluation des soumissions

42 Dans un processus d'attribution des contrats par appel d'offres public ou par appel d'offres sur invitation, tout organisme public doit vérifier la conformité des soumissions, de même que leur qualité lorsque des critères sont prévus. Pour le volet relatif à la qualité, un comité de sélection doit être mis en place et des grilles d'évaluation doivent être utilisées. Bien que l'utilisation de ces deux outils ne soit pas obligatoire pour l'appréciation du prix, il est essentiel d'appuyer l'étape de l'ouverture des soumissions et l'analyse de celles-ci sur une documentation pertinente afin de s'assurer du respect des principes énoncés dans la loi.

43 Les cégeps doivent également s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des personnes prenant part à la sélection des fournisseurs. Toutes ces étapes ont pour but de garantir la transparence du processus et l'objectivité du choix du fournisseur.

44 Pour 28 % des contrats analysés qui ont été attribués par appel d'offres sur invitation ou par appel d'offres public (10 contrats sur 36), des mécanismes de contrôle sont absents ou mal utilisés, ce qui n'assure pas une évaluation transparente, objective et équitable des soumissions.

45 Le tableau 6 présente les principales lacunes relatives à l'évaluation des soumissions.

Tableau 6 Principales lacunes¹ liées à l'évaluation des soumissions

	Contrats d'approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Documentation insuffisante pour juger de l'objectivité du traitement des soumissions	6	511,0	3	1 044,0	1	57,5	10	1 612,5
Aucune grille d'évaluation utilisée	5	483,6	2	957,8	1	57,5	8	1 498,9

1. Les contrats peuvent comporter une ou plusieurs lacunes.

46 Pour 10 des 36 contrats examinés qui ont été attribués par appel d'offres sur invitation ou par appel d'offres public, la documentation permettant de juger de l'objectivité du traitement des soumissions était insuffisante. En effet, il n'y avait aucune information sur la façon dont s'était déroulée l'ouverture des soumissions ni sur l'analyse effectuée, notamment à l'égard de leur conformité. De plus, pour 8 de ces contrats, aucune grille d'évaluation n'a été utilisée pour classer les différents soumissionnaires et procéder au choix du fournisseur.

47 Sans documentation suffisante ni grille d'évaluation, il n'est pas possible de savoir si les soumissions reçues respectent les critères énoncés dans l'appel d'offres ni de connaître les résultats de leur évaluation. Cela ne permet pas non plus de juger du choix du fournisseur ni de s'assurer que les principes de transparence et d'équité ont été respectés.

Suivi des contrats

48 Le suivi des contrats vise à s'assurer que les modalités de ceux-ci sont respectées à la satisfaction du cégep. Il s'exerce notamment à travers la surveillance des travaux prévus, le paiement des dépenses selon le calendrier des travaux inclus dans le contrat ou d'autres échéances, l'évaluation des biens et des services reçus du fournisseur, la prévention et la résolution des litiges ainsi que l'imposition de pénalités, le cas échéant.

49 Les cégeps audités n'utilisent pas tous les moyens mis à leur disposition pour s'assurer du respect des modalités contractuelles, notamment l'ajout de clauses de pénalité. De plus, ils ne procèdent pas à l'évaluation du rendement des fournisseurs.

50 Pour près de la moitié des contrats analysés, aucune clause de pénalité n'était prévue en cas de dépassement des délais ou d'inexécution partielle ou totale du contrat. L'absence d'une telle clause, particulièrement dans les contrats de construction, entraîne le risque que le cégep assume des coûts supplémentaires qui devraient plutôt être supportés par l'entrepreneur ou le fournisseur de biens ou de services.

51 Par ailleurs, la réglementation en matière de gestion contractuelle contient une disposition selon laquelle il faut effectuer l'évaluation du rendement d'un fournisseur à la suite des travaux réalisés lorsque le rendement de celui-ci est jugé insatisfaisant. Nous nous serions attendus à trouver ce type d'évaluation, du moins pour les contrats d'importance (plus de 100 000 dollars) ou ceux pour lesquels il y a eu des dépassements majeurs à l'égard des délais et des coûts. Cet exercice contribue à déterminer les forces et les faiblesses des fournisseurs et, par conséquent, favorise la qualité des services obtenus par la suite. Or, aucune évaluation n'a été trouvée pour les contrats que nous avons analysés. Une telle évaluation est particulièrement utile lorsque le rendement est jugé insatisfaisant, car le fournisseur peut être exclu d'un appel d'offres public subséquent selon la loi. Elle permet aussi de conserver un historique quant à la qualité des travaux du fournisseur pour des contrats d'importance.

Fonctions stratégiques liées au processus de gestion contractuelle

52 Dans le processus de gestion contractuelle, il importe que les fonctions stratégiques soient exercées par des personnes indépendantes afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité de celui-ci.

53 Pour les neuf contrats de construction (valeur de 7,5 millions de dollars) pour lesquels la responsabilité de la surveillance des travaux a été confiée à une firme externe, les trois cégeps concernés n'ont pas l'assurance que la surveillance a toujours été effectuée dans leur intérêt. En effet, cette firme a aussi participé à d'autres étapes stratégiques du processus de gestion contractuelle.

54 Dans trois cégeps audités, des étapes importantes du processus ont été confiées en totalité à une firme d'ingénieurs ou d'architectes, soit l'élaboration du devis, la préparation de l'appel d'offres, l'évaluation des soumissions, la sélection du fournisseur et la surveillance des travaux. Cela est fort préoccupant puisque les fonctions relatives à la gestion contractuelle ne devraient pas être exercées par des intervenants qui effectuent également la surveillance des travaux. En effet, les cégeps concernés pourraient être exposés à des risques liés à l'intégrité du processus, comme le manque d'impartialité ou d'objectivité, notamment lors de la sélection du fournisseur. De fait, les cégeps ne disposaient d'aucun mécanisme permettant de repérer d'éventuels liens privilégiés ou conflits d'intérêts entre la personne qui a évalué les soumissions et l'entrepreneur choisi. En outre, le pouvoir d'influence accordé à cette firme engendre une dépendance des cégeps concernés envers celle-ci et peut augmenter les risques que les décisions prises ne soient pas toujours dans l'intérêt des cégeps.

55 D'ailleurs, des dépassements de coûts significatifs et le non-respect de certaines échéances ont été observés. En effet, sept des neuf contrats de construction ont fait l'objet de plusieurs avenants liés à des modifications, ce qui a occasionné une prolongation des délais d'exécution ainsi qu'une augmentation des coûts associés aux travaux et à la surveillance. Les délais d'exécution ont excédé en moyenne de plus de 15 semaines le calendrier prévu, ce qui représente des écarts de 63 à 167 % par rapport à celui-ci. Quant aux dépassements de coûts, ils ont varié de 9 à 36 %, pour une valeur totale de 930 000 dollars. Un tableau détaillant l'information par contrat est présenté à l'annexe 6.

56 Dans un cas, le contrat de construction a fait l'objet de 36 avenants, ce qui a entraîné une prolongation du délai d'exécution de 23 semaines par rapport aux 15 semaines qui étaient prévues et un dépassement de coûts de 36 % par rapport à la valeur initiale du contrat. Les coûts sont passés de 697 000 à plus de 949 000 dollars. Dans un autre cas, un contrat de services professionnels liés à la surveillance des travaux, dont la valeur initiale était de 70 000 dollars, a fait l'objet d'un dépassement de coûts de 50 %, soit de 35 000 dollars, en raison d'une prolongation du délai d'exécution de 8 mois (jusqu'à la livraison finale des travaux) et de 75 modifications.

Surveillance du processus de gestion contractuelle

57 La surveillance du processus de gestion contractuelle vise à s'assurer du respect des principes énoncés dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, comme l'intégrité, la transparence, l'imputabilité et la reddition de comptes, ainsi que des autres obligations contractuelles. Au sein des cégeps, cette surveillance est exercée par le responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) de même que par les instances de gouvernance.

58 Dans les cinq cégeps audités, les travaux du responsable de l'observation des règles contractuelles sont très peu documentés, ce qui ne permet pas de juger si celui-ci exerce pleinement son rôle et ses responsabilités à l'égard du processus de gestion contractuelle. Par ailleurs, l'information de gestion relative aux contrats qui est fournie aux instances de gouvernance est insuffisante.

Responsable de l'observation des règles contractuelles

59 En raison des fonctions qui lui sont dévolues, le RORC est un intervenant stratégique qui doit conseiller le dirigeant de l'organisme et lui formuler des recommandations ou des avis quant à l'application des règles contractuelles. Dans son rapport de février 2014 concernant la mise en œuvre de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, le Secrétariat du Conseil du trésor mentionne que le rôle de ce responsable tient davantage du conseil stratégique que d'une fonction strictement administrative. Il y précise aussi qu'il est souhaitable que ce rôle soit confié à une personne en situation d'autorité qui n'occupe ni les fonctions de secrétaire d'un comité de sélection ni celles de conseiller en acquisition.

60 Dans un cégep audité, le RORC, qui s'occupe des « affaires corporatives », a délégué son pouvoir au responsable des approvisionnements. Or, il ne peut déléguer ce pouvoir.

61 De même, il arrive parfois que le responsable désigné participe directement au processus de gestion contractuelle, par exemple à la détermination des besoins, à la sélection des fournisseurs ou au suivi des contrats, ce qui peut nuire au regard objectif qu'il doit porter sur les décisions prises. Dans cette situation, il peut lui être difficile d'assumer l'ensemble des responsabilités dévolues par la loi.

62 Par ailleurs, le RORC produit la **reddition de comptes** exigée par le Secrétariat du Conseil du trésor. Cependant, pour l'ensemble des contrats analysés, nous n'avons trouvé aucune preuve de son intervention qui démontrerait qu'il a assumé pleinement ses responsabilités. Un cégep a toutefois instauré en mars 2015 une procédure régulière de reddition de comptes au comité de direction pour ses contrats.

63 S'il ne surveille pas adéquatement le processus de gestion contractuelle, le RORC ne peut pas en détecter les failles, lesquelles peuvent occasionner le non-respect des obligations contractuelles ou des principes d'intégrité, de transparence, d'imputabilité et de reddition de comptes.

La reddition de comptes exigée par le Secrétariat du Conseil du trésor vise à obtenir de l'information sur des situations particulières liées aux contrats accordés, tels que les contrats de services de plus de 25 000 dollars conclus de gré à gré ou ceux d'une valeur de plus de 100 000 dollars pour lesquels un dépassement de coûts de plus de 10 % a été observé.

Reddition de comptes

64 La reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics est l'un des principes fondamentaux énoncés dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Les instances de gouvernance doivent donc avoir accès à une information de gestion de qualité pour s'assurer que ce principe est respecté et évaluer la performance des cégeps à l'égard de leur gestion contractuelle.

65 Or, dans l'ensemble des cégeps audités, l'information de gestion relative aux contrats est insuffisante pour permettre aux instances de gouvernance d'exercer pleinement leur rôle de surveillance à l'égard de la gestion contractuelle. En effet, très peu de rapports statistiques, de compilations ou d'analyses sont fournis à ces instances en ce qui concerne le nombre de contrats accordés et leur valeur, les modes de sollicitation utilisés, les principaux fournisseurs ou la proportion des achats effectués par l'intermédiaire de regroupements d'achats. Les instances de gouvernance n'obtiennent pas non plus d'information sur des contrats pour lesquels les risques liés à la non-conformité sont plus élevés, comme les contrats accordés de gré à gré. Pourtant, les systèmes d'information des cégeps audités peuvent fournir de telles données.

Recommandations

66 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 1 Renforcer le processus d'établissement des besoins à l'égard de la définition des besoins et des produits livrables, de l'estimation des coûts et de l'établissement de l'échéancier.**
- 2 Se doter de mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer que le mode de sollicitation respecte la réglementation et les politiques internes et, en cas de dérogation, veiller à bien justifier les décisions prises et à obtenir les autorisations appropriées en temps opportun.**
- 3 Évaluer systématiquement la possibilité de recourir aux achats regroupés pour l'acquisition de biens et de services.**
- 4 Appuyer l'évaluation des soumissions sur une documentation pertinente afin de démontrer le caractère objectif et équitable du processus.**
- 5 Prévoir l'introduction de clauses de pénalité dans les contrats et les appliquer, et procéder systématiquement à l'évaluation du rendement des fournisseurs pour les contrats d'importance et ceux pour lesquels le rendement du fournisseur est jugé insatisfaisant.**
- 6 S'assurer que les fonctions stratégiques liées aux projets de construction sont exercées par des intervenants indépendants, notamment pour l'évaluation des soumissions et la surveillance des travaux, afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité du processus.**
- 7 S'assurer que les travaux du responsable de l'observation des règles contractuelles sont documentés de façon à pouvoir juger si ses responsabilités sont pleinement assumées.**

2.2 Gestion des bâtiments

67 Selon le Plan québécois des infrastructures 2016-2026, le parc immobilier des cégeps reconnu par le MEES aux fins de leur financement est constitué de près de 900 bâtiments d'une superficie d'environ 2,5 millions de mètres carrés. En 2014-2015, le ministère a accordé aux cégeps une subvention pour la gestion de leurs infrastructures s'élevant à 197,6 millions de dollars, dont 26,8 millions pour la résorption du déficit de maintien d'actifs.

La valeur de remplacement correspond à la somme des investissements requis pour construire ou acquérir une infrastructure de même dimension et de même utilité que l'infrastructure actuelle, et qui possède des caractéristiques techniques équivalentes à celle-ci.

68 La *Loi sur les infrastructures publiques* adoptée en octobre 2013 établit, pour les organismes publics visés, dont les cégeps, des règles de gouvernance en matière de planification des investissements et de gestion des infrastructures publiques. Selon cette loi, chaque cégep doit élaborer un cadre de gestion et dresser un inventaire complet de ses infrastructures, ce qui inclut une évaluation de leur état, des travaux à réaliser, des coûts qui y sont associés, du déficit de maintien d'actifs et de la **valeur de remplacement**.

Connaissance du parc immobilier

69 Dans le but de maximiser la durée de vie utile de leurs infrastructures et les sommes allouées par le ministère, les cégeps doivent avoir une bonne connaissance de leurs bâtiments.

70 Les cégeps audités ont amélioré la connaissance de leur parc immobilier au cours des dernières années. Toutefois, la qualité de l'information nécessite d'être bonifiée afin que les cégeps puissent disposer d'un portrait plus complet de leurs bâtiments et estimer adéquatement les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile.

71 Les cégeps audités disposent maintenant d'un inventaire de leurs infrastructures et de leurs principales composantes, ce qui comprend une évaluation de leur état, des travaux à réaliser et des coûts qui y sont associés. Cet inventaire leur permet de bonifier le niveau de connaissance de leur parc immobilier. En 2010, une firme privée a été retenue pour développer un système intégré de gestion des actifs et pour procéder à un audit technique des bâtiments de l'ensemble des cégeps, et ce, afin d'établir un bilan des besoins en matière de gestion durable des actifs immobiliers. L'objectif de l'audit technique était de décrire sommairement les caractéristiques des principales composantes des bâtiments pour les inclure dans le système intégré et d'avoir un portrait uniforme de ceux-ci pour l'ensemble des cégeps. Ainsi, de 2010 à 2012, une évaluation visuelle sommaire des composantes de chaque bâtiment a été réalisée et les résultats ont été répertoriés. Il est à noter qu'il ne s'agit pas d'une évaluation exhaustive ni détaillée de chacune des composantes des bâtiments et que celle-ci n'inclut pas les aménagements intérieurs.

72 Cet exercice, associé à l'information déjà détenue par les cégeps, a permis à ceux-ci d'améliorer la connaissance de leur parc immobilier, notamment quant à l'état des principales composantes de leurs bâtiments (fondations, murs extérieurs, toitures, ascenseurs, systèmes électriques, plomberie et systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation).

73 Plus particulièrement, les rapports d'audit technique produits par la firme privée comportent une estimation des coûts des travaux qui sont nécessaires au renouvellement des composantes, y compris la partie liée à la résorption du déficit de maintien d'actifs, et classent les interventions à réaliser selon l'urgence d'agir (intervention « critique », « possiblement critique », « non critique pour l'instant »). Ils contiennent aussi différents indicateurs, tels que l'indice de vétusté physique, l'âge des bâtiments et la valeur de remplacement. Le tableau 7 présente les principales caractéristiques du parc immobilier de chacun des cégeps audités.

Tableau 7 Principales caractéristiques du parc immobilier des cégeps audités (2015-2016)

	Bâtiments et composantes (n ^{bre})	Superficie (m ²)	Âge moyen (en années)	Valeur de remplacement ¹ (M\$)	Travaux de maintien d'actifs ² (M\$)	Indice de vétusté physique ³ (%)
Cégep de Rimouski	37	101 720	54	247,7	53,2	21,5
Cégep de Sherbrooke	21	76 924	34	191,4	13,4	7,0
Cégep Garneau	24	61 621	33	169,0	34,0	20,1
Collège d'Alma	18	24 815	38	45,1	3,4	7,5
Collège de Rosemont	9	43 531	40	104,0	13,3	12,8

1. La valeur de remplacement correspond à l'estimation des coûts des travaux qui sont nécessaires au remplacement d'une infrastructure de manière à assurer la continuité de la prestation de services (normalement à la fin de la vie utile du bâtiment).

2. Les travaux de maintien d'actifs incluent le déficit de maintien d'actifs. Il s'agit du montant des travaux visant à maintenir ou à rétablir l'état physique d'un bâtiment afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre l'utilisation à laquelle est destiné ce bâtiment, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique.

3. L'indice de vétusté physique est un pourcentage utilisé pour caractériser l'état physique d'une infrastructure. Pour le calculer, on doit diviser le montant des travaux de maintien d'actifs par la valeur de remplacement. Plus l'indice est bas, meilleur est l'état du bâtiment.

Source : MEES.

74 Malgré les progrès réalisés par les cégeps sur le plan de la connaissance de leur parc immobilier, certaines limites quant à l'utilité de l'information ont été observées. Ainsi, les estimations de coûts doivent être utilisées avec prudence, car elles reposent sur une évaluation visuelle sommaire des bâtiments et de leurs principales composantes. Bien qu'elles fournissent un ordre de grandeur, ces estimations pourraient être sous-évaluées en raison du fait que certains travaux n'auraient pas été repérés. Par conséquent, leur usage à des fins de prévision des besoins financiers doit tenir compte de cette limite, tant pour les cégeps que pour le ministère.

75 Des écarts significatifs ont d'ailleurs été observés entre les estimations de coûts qui ont été présentées dans les rapports d'audit (maintien d'actifs régulier et résorption du déficit de maintien d'actifs) et les coûts évalués par les cégeps lors de la planification des travaux. Par exemple, le remplacement d'une toiture, évalué à 798 000 dollars dans le rapport d'audit, a été réévalué à 1 161 000 dollars par le cégep après que ce dernier a fait réaliser une évaluation plus détaillée des travaux. Une situation similaire s'est produite pour l'estimation des coûts de remplacement d'un système de refroidissement, qui est passée de 142 000 à 315 000 dollars.

Planification et réalisation des travaux

76 Les cégeps doivent transmettre annuellement au MEES un plan d'investissement pluriannuel. De plus, pour les bâtiments reconnus aux fins de leur financement, ils doivent présenter les projets qu'ils comptent réaliser à l'aide d'un budget annuel d'investissement et obtenir une confirmation du ministère quant à leur conformité. Il importe donc que les cégeps déterminent les travaux appropriés pour l'entretien, la conservation et la rénovation de leurs bâtiments, et que ces travaux soient effectués en fonction de la planification afin de maximiser la durée de vie utile de ces bâtiments.

L'entretien fait référence à des travaux de faible envergure planifiés et récurrents qui permettent de prévenir, de retarder ou d'empêcher l'usure ou la détérioration d'un actif ou d'une composante (entretien préventif). L'entretien peut également permettre de pallier une situation problématique à la suite de la défaillance d'un actif ou de l'altération de son fonctionnement (entretien correctif).

77 La planification porte sur les travaux liés au maintien d'actifs régulier et sur ceux associés au déficit de maintien d'actifs. Les travaux liés au maintien d'actifs doivent être réalisés selon les plans établis afin d'optimiser les sommes allouées par le ministère à cet égard. Les travaux d'**entretien**, pour leur part, ne sont pas inclus dans les travaux liés au maintien d'actifs. Toutefois, il s'agit d'un élément essentiel à la conservation de l'état d'un bâtiment. Si les travaux d'entretien ne sont pas effectués, des travaux beaucoup plus importants pourraient être nécessaires dans l'avenir.

78 Les travaux liés au maintien d'actifs sont généralement réalisés selon la planification et en fonction des priorités déterminées. Cependant, dans trois des cinq cégeps audités, aucun programme structuré d'entretien préventif n'est mis en œuvre, alors que, dans les deux autres, le programme est incomplet.

79 Au cours des trois dernières années, les projets liés au maintien d'actifs inscrits dans les plans d'investissement pluriannuels et les budgets annuels d'investissement de quatre cégeps audités ont été jugés nécessaires, voire urgents. De même, les travaux liés au maintien d'actifs qualifiés de « critiques » ou de « possiblement critiques » dans les rapports d'audit technique ont été priorisés lors de la planification des travaux effectuée par ces cégeps. Pour l'autre cégep, les interventions à réaliser ont été déterminées de façon moins structurée, le rapport d'audit n'ayant pas été pris en compte. De fait, peu de travaux jugés prioritaires dans ce document figurent dans les plans d'investissement pluriannuels de ce cégep.

80 Par ailleurs, trois des cinq cégeps audités n'ont pas de programme structuré d'entretien préventif, lequel permet de déterminer les travaux qui doivent être effectués périodiquement. Par exemple, il n'y a pas de calendrier préétabli ni de tâches systématiques à accomplir, chaque ouvrier procédant à l'entretien préventif des équipements dont il a la responsabilité selon sa routine personnelle. Dans les deux autres cégeps, le programme est incomplet. Par exemple, certaines parties des bâtiments ne sont pas incluses dans celui-ci, ou encore le calendrier ne tient pas compte de certaines tâches qui doivent être accomplies quotidiennement ou hebdomadairement.

Reddition de comptes

81 Le degré de réalisation du plan d'investissement pluriannuel et son impact sur le parc immobilier doivent faire l'objet d'une reddition de comptes appropriée, ce qui inclut le suivi du déficit de maintien d'actifs et de l'état des bâtiments afin de maximiser leur durée de vie utile.

82 Les cégeps audités ne produisent pas de reddition de comptes suffisante pour leurs instances de gouvernance concernant l'évolution de l'état de leur parc immobilier.

83 Chaque fin d'année financière, les cégeps audités préparent un bilan pour mesurer le degré de réalisation de leurs projets. Ce bilan, effectué essentiellement à des fins internes, se limite aux aspects comptables des projets et ne montre pas l'effet des investissements sur le parc immobilier. Ainsi, aucun des cégeps audités ne produit régulièrement une reddition de comptes appropriée pour ses instances de gouvernance (conseil d'administration et comité exécutif). Cette reddition de comptes peut porter notamment sur les principales caractéristiques du parc immobilier, comme celles qui sont présentées dans le tableau 7, et sur le suivi du déficit de maintien d'actifs.

Recommandations

84 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 8** Approfondir, en collaboration avec le ministère, la connaissance relative à l'état des bâtiments afin de déterminer de façon plus précise les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile.
- 9** Se doter d'un programme d'entretien préventif structuré et complet pour leurs bâtiments.

2.3 Services autofinancés

85 En plus de réaliser des activités liées à l'enseignement et au soutien, les cégeps peuvent mener des activités connexes, seuls ou en partenariat avec des entreprises ou d'autres organismes. Il s'agit notamment de services de nature commerciale offerts aux étudiants ou à la clientèle externe. Le MEES définit ces activités connexes comme des services autofinancés. Ceux-ci sont subventionnés en partie par le ministère, à l'exception des services auxiliaires.

86 Les cégeps doivent donc s'assurer de générer suffisamment de revenus afin que l'ensemble de ces services ne soit pas déficitaire. En 2014-2015, les revenus liés aux services autofinancés des 48 cégeps se sont élevés à 321 millions de dollars, soit 15 % de leurs revenus totaux. Pour les 5 cégeps audités, les revenus ont atteint 38,8 millions, soit 16 % de leurs revenus totaux. Le tableau 8 présente le détail par source de revenus.

Tableau 8 Revenus relatifs aux services autofinancés des cégeps audités selon la source en 2014-2015 (en milliers de dollars)

	MEES	Autres revenus	Total
Formation continue	9 101,0	7 124,6	16 225,6
Cours d'été	188,5	173,8	362,3
Cégep à distance	6 989,8	6 222,5	13 212,3
Services auxiliaires	–	6 964,1	6 964,1
CCTT	1 080,0	914,7	1 994,7
Total	17 359,3	21 399,7	38 759,0

Source : MEES.

Formation continue et services auxiliaires

87 Pour nos travaux, nous avons sélectionné 17 services autofinancés liés au secteur de la formation continue (services aux entreprises, cours d'été, certaines attestations d'études collégiales et autres partenariats) et 23 services auxiliaires (services alimentaires, location de locaux et de l'auditorium, centres sportifs, résidences étudiantes, stationnement, etc.), soit un total de 40 services autofinancés parmi les plus importants. Nous nous sommes attardés plus particulièrement à l'information de gestion disponible dans les cégeps pour aider ceux-ci à gérer ces services, notamment le budget et l'état des résultats détaillés, ainsi qu'aux outils facilitant le suivi financier et la gestion.

88 Dans certains cas, l'information financière relative aux services autofinancés ne permet pas aux décideurs d'évaluer si les partenariats sont rentables. Dans d'autres cas, elle est insuffisante, ce qui ne les aide pas à apprécier l'atteinte des résultats prévus. Plus précisément, la connaissance à l'égard des coûts est incomplète, car l'imputation de ceux-ci est souvent absente, arbitraire ou partielle.

Information financière

89 Comme les services autofinancés peuvent être offerts en collaboration avec des partenaires, il importe que l'information financière qui se rapporte à chaque partenariat soit présentée distinctement. Or, ce n'est pas le cas pour plusieurs des services offerts en partenariat. Par conséquent, les cégeps ne sont pas en mesure d'apprécier si ces services sont rentables ou non et d'apporter les corrections qui s'imposent, le cas échéant.

90 Pour les services autofinancés pour lesquels l'information financière était disponible, l'ensemble des cégeps audités effectuait un suivi des écarts entre le budget et les résultats. Toutefois, dans la grande majorité des cas pour lesquels les écarts étaient importants, peu d'explications étaient fournies aux instances de gouvernance quant aux raisons de ces écarts et aux correctifs envisagés.

91 Un des cégeps audités se démarque toutefois des autres puisqu'il produit annuellement pour le conseil d'administration un rapport financier détaillé comprenant des explications sur les écarts par service autofinancé (formation continue et services auxiliaires).

Imputation des coûts et connaissance relative à ceux-ci

92 Une **imputation** adéquate des revenus et des coûts permet d'avoir un portrait juste de la situation financière d'un service autofinancé. D'ailleurs, le MEES a fourni aux cégeps des consignes relativement à l'imputation des revenus et des coûts.

93 Pour l'ensemble des services autofinancés examinés, l'imputation des coûts est absente, arbitraire ou partielle. Le tableau 9 présente, par cégep audité, les principales lacunes liées à l'imputation des coûts.

L'imputation des coûts consiste à affecter, à la suite d'une analyse, une dépense à une activité en proportion des sommes ou des ressources qui ont été utilisées.

Tableau 9 Lacunes liées à l'imputation des coûts pour les services autofinancés analysés

	Nombre de services autofinancés					Total
	Cégep de Rimouski	Cégep de Sherbrooke	Cégep Garneau	Collège d'Alma	Collège de Rosemont	
Aucune imputation des coûts	-	9	1	-	4	14
Imputation arbitraire ou historique	9	-	4	2	6	21
Imputation partielle	-	-	3	2	-	5
Total	9	9	8	4	10	40

Les CCTT sont les centres de recherche appliquée des cégeps et collèges du Québec. Ils ont pour mission d'accompagner les organismes et les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises, dans leur démarche d'innovation.

94 Il ressort de ce tableau que les lacunes liées à l'imputation des coûts concernent l'ensemble des cégeps, mais à différents degrés. Dans certains cas, des dépenses relatives aux services autofinancés ne sont pas du tout imputées à ceux-ci. Il s'agit surtout de ressources humaines et de ressources matérielles, comme l'informatique, l'électricité, le chauffage et les locaux. Par exemple, un centre collégial de transfert de technologie (CCTT) a bénéficié de ressources d'une valeur estimée par le cégep à 250 000 dollars sans que celles-ci lui soient imputées, ce qui a pour effet de surestimer la capacité du CCTT à s'autofinancer. Un autre cégep fournit des locaux ainsi que l'ensemble des services administratifs et des services de registraire au secteur de la formation continue (services aux entreprises) sans imputer à ce dernier les dépenses qui y sont rattachées. Le cégep n'est donc pas en mesure de déterminer adéquatement les coûts qui devraient être facturés pour les services rendus.

95 Par ailleurs, pour un peu plus de la moitié des services examinés, aucune analyse rigoureuse n'appuie l'imputation des coûts : celle-ci est fixée de façon arbitraire ou historique. Par exemple, un cégep a imputé au service de stationnement une dépense de plus de 100 000 dollars sur une période de trois ans. Dans les faits, il s'agit d'une subvention accordée à la Ville pour la mise sur pied d'un service de transport en commun, ce qui n'a pas de lien direct avec l'activité concernée.

96 Dans les cas pour lesquels l'imputation des coûts est partielle, celle-ci concerne notamment les locaux et le mobilier, les immobilisations et leur entretien ainsi que la rémunération et les avantages sociaux des employés qui s'occupent de la gestion.

97 En raison de toutes ces lacunes, les cégeps audités ne sont pas en mesure de faire une juste appréciation des résultats relatifs aux services autofinancés et de prendre des décisions éclairées.

Ententes et partenariats

98 Dans la gestion des services autofinancés, les cégeps peuvent établir des partenariats et signer des ententes avec des entités apparentées (CCTT, fondations, etc.) ou non au cégep. Selon le *Régime budgétaire et financier des cégeps*, ces ententes devraient notamment préciser les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants ainsi que les modalités financières et celles permettant de gérer les risques financiers. Dans certains cas, le MEES exige que le cégep lui transmette l'entente signée avec le partenaire, notamment lorsque le partenariat constitue un **risque financier important** pour le cégep.

99 Pour les services autofinancés analysés, nous avons sélectionné 46 ententes de partenariat importantes qui étaient en vigueur au cours de la période examinée : 13 sont liées à la formation continue, 29 se rapportent aux services auxiliaires et 4 sont conclues avec les CCTT.

Il existe un risque financier important lorsque, par exemple, un cégep assume à l'égard du partenariat un risque de perte financière supérieure à 0,5% de son budget de fonctionnement.

100 Près de 40 % des ententes relatives aux services autofinancés que nous avons analysées sont imprécises ou des éléments significatifs s’y rapportant sont absents, ce qui peut accroître les risques financiers pour les cégeps.

101 Un sommaire des principales lacunes est présenté dans le tableau 10.

Tableau 10 Lacunes relevées dans les ententes de partenariat¹ analysées

	Nombre d'ententes					Total
	Cégep de Rimouski	Cégep de Sherbrooke	Cégep Garneau	Collège d'Alma	Collège de Rosemont	
Non-respect du contenu minimal suggéré dans le Régime budgétaire et financier des cégeps	5	1	3	4	5	18
Aucun mécanisme de contrôle ou de reddition de comptes	2	–	1	1	1	5
Aucune clause de modification ou de résiliation	3	–	2	1	1	7
Services attendus et responsabilités des parties non précisés	3	–	1	–	–	4
Modalités liées au partage des ressources non précisées (ressources humaines, financières et matérielles)	–	1	–	1	–	2
Obligations légales ou réglementaires non précisées	4	–	–	1	5	10
Nombre d'ententes analysées	11	12	7	6	10	46

1. Les ententes de partenariat peuvent comporter une ou plusieurs lacunes.

102 L'absence de mécanismes de contrôle ou de reddition de comptes peut représenter un risque financier pour les cégeps, notamment lorsque des redevances sur les ventes sont prévues. De plus, en l'absence de reddition de comptes, le cégep n'est pas en mesure d'apprécier les retombées du partenariat, qu'elles soient de nature économique ou sociale.

103 Lorsque l'entente ne prévoit pas de clauses de modification ou de résiliation, les conséquences financières peuvent être importantes. En effet, pour l'un des cégeps audités, l'absence d'une clause de résiliation dans une entente entraîne une perte de revenus de stationnement qu'il estime à près de 40 000 dollars par année, laquelle croît avec le temps. Dans ce cas, le cégep souhaite renégocier les conditions qu'il trouve désavantageuses pour lui. Toutefois, l'entente, d'une durée de 10 ans, prévoit seulement une clause de modification avec l'accord des trois parties, sans quoi elle est « renouvelée aux mêmes termes et conditions que ceux en vigueur au moment précédant l'expiration du terme ».

104 D'autre part, les responsabilités des parties sont parfois imprécises. Par exemple, une entente conclue avec l'organisme responsable de la gestion des services alimentaires ne précise pas les responsabilités des parties lors d'un bris d'équipement ni le partage des frais occasionnés par celui-ci. Cet élément est particulièrement important puisque les équipements peuvent être coûteux.

105 Par ailleurs, l'absence d'une entente a été observée dans un seul cégep et cela concerne un organisme qui lui est apparenté. Cet organisme a été créé afin de recevoir et de gérer les cotisations étudiantes, qui servent notamment aux activités destinées aux étudiants comme les activités sportives. Étant donné que le cégep contribue financièrement à ces activités et que l'organisme utilise des ressources du cégep, une entente aurait dû être conclue.

Suivi du ministère

106 Les disparités observées dans les méthodes d'imputation de coûts utilisées pour les services autofinancés soulèvent des problèmes importants quant à la justesse des résultats transmis au MEES à l'égard de ces services. Par conséquent, le ministère n'est pas en mesure, lors de l'analyse des rapports financiers, de s'assurer que ces services s'autofinancent dans leur ensemble. De plus, si la situation financière d'un cégep est déficitaire, il ne peut juger si les services autofinancés sont en cause. De même, il ne peut établir de bonnes comparaisons entre les cégeps sur le plan de leur santé financière, par exemple entre les revenus liés aux services autofinancés et la subvention versée par le ministère.

107 Par ailleurs, en vertu de ses règles budgétaires, le MEES doit assurer le suivi des ententes conclues entre les cégeps et certains de leurs partenaires. Les cégeps doivent transmettre annuellement au ministère un tableau détaillant le portrait des partenariats et, dans certains cas, y joindre l'entente, notamment lorsque le partenariat constitue un risque financier important. Les cégeps audités ont effectivement fourni les renseignements demandés.

108 Pour les CCTT, le *Régime budgétaire et financier des cégeps* prévoit que les cégeps doivent transmettre au MEES « toute nouvelle entente de gestion accompagnée de la résolution d'approbation du conseil d'administration et, le cas échéant, les lettres patentes de la personne morale ». Un guide de rédaction d'une entente avec un CCTT a d'ailleurs été préparé par le ministère. Le MEES fait le suivi des ententes conclues entre les cégeps et leur CCTT et les archive dès leur réception. Par contre, il n'analyse pas le contenu de celles-ci. Il n'est donc pas en mesure de vérifier si les ententes sont complètes, notamment à l'égard de l'utilisation des ressources du cégep.

Recommandations

109 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 10 Se doter d'outils permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante, notamment à l'égard des coûts, afin de soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision quant à l'appréciation des résultats liés aux services autofinancés.
- 11 Clarifier les ententes conclues avec les partenaires afin de diminuer les risques financiers pour les cégeps.

110 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 12 Fournir aux cégeps des directives précises à l'égard de l'imputation des coûts liés aux services autofinancés pour lui permettre d'en apprécier les résultats financiers.

2.4 Rémunération du personnel d'encadrement et frais engagés par celui-ci

111 Le personnel de direction et d'encadrement des cégeps comprend les cadres, les **hors-cadre** et le personnel de gérance. En 2014-2015, la masse salariale de ces 3 catégories d'emploi s'est élevée à 107 millions de dollars pour l'ensemble des 48 cégeps, soit 6 % de la masse salariale totale. Pour les 5 cégeps audités, elle était de 12,4 millions. Les avantages sociaux sont exclus dans les deux cas.

Chaque cégep compte habituellement deux hors-cadre : le directeur général et le directeur des études.

Rémunération du personnel d'encadrement

112 Nous avons examiné les données que possède le MEES relativement à la rémunération du personnel d'encadrement des cinq cégeps audités, ainsi que les politiques de gestion et les outils de suivi du ministère et des cégeps. Nous avons également analysé un échantillon de 41 dossiers concernant les cadres et les hors-cadre des cégeps afin de nous assurer du respect de la réglementation quant à la progression salariale et au versement de primes et de bonis.

Conditions de travail réglementées

113 Le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des cadres des collèges d'enseignement général et professionnel* spécifie notamment la classification des postes de cadres et les conditions de rémunération de ceux-ci, ce qui inclut le traitement, les primes et les bonis. Il précise aussi que le cégep a l'obligation de se doter d'une politique de gestion des cadres. Quant aux directeurs généraux et aux directeurs des études, leurs conditions de travail sont encadrées par le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des hors cadres des collèges d'enseignement général et professionnel*. Le MEES est responsable de veiller à l'application de ces deux règlements.

114 Des lois encadrent également la rémunération du personnel d'encadrement, notamment 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*.

115 Le suivi exercé par le ministère quant au respect de la réglementation relative à la rémunération et aux conditions de travail des cadres et des hors-cadre est insuffisant à certains égards, notamment pour la classification des postes.

116 Le ministère se limite essentiellement à s'assurer, de manière automatisée, que le salaire versé ne dépasse pas le traitement prévu pour une classe d'emploi et qu'il y a une cohérence entre la classe d'emploi et le corps d'emploi.

117 Jusqu'à l'exercice 2014-2015, l'auditeur indépendant de chaque cégep avait notamment comme mandat de poser des questions afin d'obtenir une certaine assurance à l'égard de la conformité de la classification et de la rémunération du personnel d'encadrement, ce qui n'est plus le cas. Depuis ce temps, aucun autre mécanisme de contrôle n'a été mis en place pour compenser ce changement au mandat de l'auditeur indépendant.

118 Le ministère a donc très peu de moyens permettant de repérer les écarts qui pourraient être observés si un cégep n'attribue pas la classification appropriée lors de la nomination d'un cadre ou de la modification de ses responsabilités.

119 Lors de nos travaux dans les cégeps audités, nous avons décelé quelques cas pour lesquels la classification établie par le cégep ne correspondait pas aux attributions du poste. Par exemple, un coordonnateur a été classé comme un adjoint à la direction des études. De même, des changements de classe d'emploi ont été effectués sans qu'ils soient appuyés par une documentation adéquate permettant de justifier la nouvelle rémunération. En outre, les cégeps doivent réviser annuellement la classe d'emploi des postes de cadres. Or, nous n'avons trouvé aucune preuve selon laquelle cet exercice a été réalisé.

120 Par ailleurs, nous avons observé des écarts entre les données des cégeps et celles inscrites dans une base de données du MEES à l'égard du corps d'emploi ou de la classe d'emploi. À titre d'illustration, une directrice des services administratifs est inscrite dans cette base comme directrice de la formation continue.

121 Le MEES doit aussi être en mesure de repérer les situations pour lesquelles le traitement reçu par un cadre dépasse celui qu'il est censé recevoir en fonction de sa classification. La donnée transmise au ministère à cet égard correspond au maximum de l'échelle de traitement pour la classe d'emploi du cadre et non à son traitement annuel. Pour les cadres qui n'ont pas atteint le maximum de l'échelle, le MEES ne peut détecter les cas pour lesquels un traitement supérieur à ce qui est prévu aurait été versé. Ce problème a été observé pour les quatre cégeps qui utilisent la même application informatique.

122 Enfin, en ce qui concerne le versement de primes, de bonis ou d'autres types de rémunération, 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* a été respectée, à l'exception d'un cas.

Conditions de travail non réglementées

123 Les cégeps peuvent déterminer certaines des conditions de travail des cadres et des hors-cadre parmi les dispositions non prévues dans la réglementation. Leurs politiques de gestion du personnel précisent notamment le régime de vacances annuelles, les mesures de perfectionnement et le taux de traitement lors d'une nomination à un poste de cadre.

124 Les conditions de travail déterminées par les cégeps ne font l'objet d'aucun suivi de la part du ministère.

125 Les disparités observées entre les cégeps audités quant à certaines conditions de travail soulèvent des questionnements relativement au caractère acceptable de celles-ci, notamment en ce qui concerne le régime de vacances annuelles et d'autres types de congés de même que la détermination du traitement des cadres lors de leur nomination.

126 À l'égard du régime de vacances annuelles, le nombre de jours de vacances prévu dans les politiques des cégeps audités varie de 25 à 30 jours pour les cadres et de 27 à 35 jours pour les hors-cadre. De plus, un régime de congés compensatoires ou de congés de ressourcement a été mis en place dans les 5 cégeps, ce qui fait que le nombre de jours de congé peut être majoré de 2 à 10 jours.

127 Il y a aussi des écarts dans les façons de faire des cégeps quant à la détermination du traitement des cadres lors de leur nomination à un poste dont la classe d'emploi est plus élevée. Pour deux des cégeps audités, l'augmentation salariale prévue correspond à 10 % du maximum de la nouvelle échelle de traitement applicable, mais le traitement annuel ne doit pas dépasser le maximum de la nouvelle échelle. Pour les trois autres cégeps, le pourcentage appliqué est plutôt de 15 %.

128 Toutes ces façons de faire méritent une attention particulière de la part du MEES afin qu'il évalue si les écarts observés sont acceptables et, le cas échéant, qu'il apporte les correctifs appropriés. Actuellement, le ministère ne fait pas ce type d'évaluation.

Frais engagés par les dirigeants

129 En vertu de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, c'est au conseil d'administration du cégep que revient la responsabilité d'adopter les politiques et les règles internes, dont celles régissant les frais remboursables. Ces frais incluent entre autres l'hébergement et les repas lors de déplacements, les frais de transport et les frais de représentation des dirigeants.

130 Compte tenu de la nature de ce type de frais, il importe que ceux-ci soient engagés dans un souci de saine gestion des fonds publics et dans le respect des règles édictées. Afin d'assurer une gestion adéquate de ces frais et d'éviter les abus, les cégeps doivent adopter des politiques claires et précises, qui s'inspirent des directives gouvernementales en la matière. De plus, les dirigeants doivent engager ces fonds publics avec discernement et dans un souci d'exemplarité, et mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les politiques sont respectées. En outre, les instances de gouvernance ont un rôle de surveillance important à jouer à cet égard.

131 Nous avons sélectionné un échantillon de 232 comptes de dépenses, qui concernent en particulier des **frais de déplacement, de représentation et de réception** totalisant 167 445 dollars, soit 7 % des dépenses totales remboursées par les 5 cégeps audités de 2012-2013 à 2014-2015. Le tableau 11 présente la répartition de l'échantillon par cégep audité.

Les frais de déplacement se composent de frais de transport, d'hébergement et de repas. Ces frais doivent être précisés dans la politique du cégep.

Les frais de représentation incluent notamment les frais engagés lors d'événements spéciaux et de rencontres où sont présents un ou plusieurs invités.

Les frais de réception correspondent au coût des réceptions offertes par le cégep.

Tableau 11 Comptes de dépenses sélectionnés par cégep de 2012-2013 à 2014-2015

	N ^{bre}	Valeur (\$)
Cégep de Rimouski	43	33 200
Cégep de Sherbrooke	54	48 155
Cégep Garneau	44	26 811
Collège d'Alma	42	29 886
Collège de Rosemont	49	29 393
Total	232	167 445

132 Pour être remboursables, les frais de déplacement, de représentation et de réception doivent être nécessaires à l'emploi et raisonnables. Des pièces justificatives appropriées aux circonstances doivent également être fournies. De plus, les frais de représentation et de réception doivent viser le rayonnement du cégep et être directement occasionnés par l'exercice des fonctions du personnel d'encadrement.

133 Des frais de déplacement, de représentation et de réception ont été remboursés aux dirigeants sans que les pièces justificatives soient présentes ou suffisantes, ou encore sans que les approbations requises soient obtenues.

134 Ces lacunes ont été observées pour 65 % des comptes analysés, lesquels représentent une valeur de près de 125 000 dollars. Étant donné que nos observations ne portent que sur 7 % des comptes de dépenses des cégeps audités, la somme totale en cause pourrait être significative pour l'ensemble du réseau collégial.

135 D'abord, pour 55 % des comptes de dépenses analysés (127 sur 232), qui s'élèvent à 114 000 dollars, au moins une des pièces justificatives était absente ou les pièces disponibles ne fournissaient pas une information suffisante pour justifier la dépense. Les principales pièces manquantes étaient la preuve de paiement (par exemple, la facture d'hôtel, le reçu de stationnement) ou le document justifiant le déplacement ou la dépense. En outre, plusieurs comptes de dépenses analysés présentaient des lacunes relativement à la suffisance de l'information servant à justifier la dépense. Par exemple, des frais de repas ont été remboursés sur la seule base d'un reçu de carte de crédit sans que soit fournie de l'information quant à leur nature, à la raison de la dépense et aux personnes présentes.

136 En l'absence de pièces justificatives ou sans documentation suffisante, les cégeps n'ont pas l'assurance que les dépenses remboursées pour les frais de déplacement, de représentation et de réception des dirigeants sont appropriées, nécessaires et raisonnables, et qu'elles ont été réellement engagées dans l'exercice des fonctions du personnel d'encadrement.

137 D'autre part, les autorisations requises selon les politiques des cégeps n'ont pas été obtenues pour 14 % des comptes de dépenses analysés (32 sur 232).

138 Par ailleurs, certaines dépenses requièrent un encadrement encore plus serré puisqu'elles ont un niveau de sensibilité plus élevé. C'est le cas notamment des dépenses liées à des réunions entre collègues à l'extérieur du cégep, des dépenses relatives à l'alcool lors de déplacements ou d'activités sociales ou encore des tarifs d'hébergement dépassant un certain seuil.

139 Nous avons observé que 20 % de la valeur des comptes analysés correspondait à des dépenses de cette nature et que celles-ci étaient discutables, compte tenu notamment du contexte dans lequel elles avaient été engagées.

140 L'imprécision des politiques ou des directives en ce qui concerne, entre autres, les pièces justificatives et l'information à joindre aux comptes de dépenses ou encore les conditions particulières qui justifient le fait d'autoriser le non-respect des normes établies a pu contribuer aux lacunes décelées. Un manque de sensibilisation et de rappels à l'égard des bonnes pratiques en la matière peut également expliquer la situation.

141 En outre, pour l'ensemble des cégeps audités, l'information de gestion transmise aux instances de gouvernance à l'égard de ces frais est insuffisante. Cela ne leur permet pas d'évaluer dans quelle mesure les contrôles internes assurent le respect des règles établies en matière de frais remboursables et la bonne utilisation des fonds publics. De même, les suivis budgétaires ne permettent pas d'apprécier l'utilisation des budgets prévus pour les frais de déplacement, de représentation et de réception, car ils ne sont pas suffisamment détaillés.

Suivi du ministère

142 Comme le prévoit la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, le ministère doit recevoir des cégeps leurs politiques et leurs règlements internes, notamment ceux qui ont trait aux frais de déplacement, de représentation et de réception.

143 Le MEES n'obtient pas en temps opportun les politiques et les règlements des cégeps liés aux frais de déplacement, de représentation et de réception, comme le requiert la loi. Dans les cas où il reçoit ces documents, il ne les analyse pas afin d'évaluer si leur contenu est suffisamment précis et complet, et s'il tient suffisamment compte de la saine gestion des fonds publics.

144 En juillet 2015, le ministère a envoyé une lettre aux cégeps pour leur rappeler les politiques et les règlements qu'ils doivent lui transmettre. Toutefois, celle-ci ne mentionnait pas les politiques relatives aux frais remboursables. Dans les faits, seulement deux cégeps audités ont acheminé leur politique liée à ce type de frais et une seule était à jour.

Dons et contributions à des organismes

145 Le *Régime budgétaire et financier des cégeps* mentionne que « tout don effectué par le cégep, et qui ne correspond pas à sa mission première, peut faire l'objet d'une récupération, par le Ministère, égale au montant donné ». Le MEES est d'avis qu'un cégep ne peut faire un don à un organisme caritatif ou à sa fondation.

146 Le MEES ne s'assure pas du respect des règles budgétaires en matière de dons et de contributions à des organismes. Quatre des cinq cégeps audités ont versé des dons et des contributions d'un peu plus de 65 000 dollars qui pourraient s'avérer non conformes aux règles que le ministère a établies.

147 Il s'agit essentiellement de dons qui sont offerts sous forme de contributions financières versées à la fondation d'un cégep ou à d'autres organismes et sous forme de commandites (non liées à de la publicité). En pratique, le MEES n'a pas de mécanismes efficaces pour détecter de tels dons effectués par les cégeps.

Recommandations

148 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 13** Accroître ses mécanismes de contrôle relativement :
 - à la fiabilité des données et au respect de la réglementation liée à la rémunération et aux conditions de travail des cadres et des hors-cadre ;
 - au contenu des politiques à l'égard des conditions de travail des cadres et des hors-cadre afin de s'assurer que les écarts entre les cégeps restent dans des limites acceptables.
- 14** Clarifier la procédure complémentaire aux règles budgétaires concernant les dons et les contributions à des organismes et mettre en place des procédures afin de voir au respect de celle-ci par les cégeps.
- 15** S'assurer d'obtenir en temps opportun les politiques et les règlements des cégeps en matière de gestion administrative et analyser ceux qui sont jugés plus à risque, afin d'évaluer si leur contenu est suffisamment précis et complet, et s'il tient suffisamment compte de la saine gestion des fonds publics.

149 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 16** Préciser les politiques à l'égard des frais remboursables, notamment les frais de déplacement, de représentation et de réception, en s'inspirant des règles gouvernementales, et mettre en place les contrôles nécessaires au respect de ces politiques.
- 17** S'assurer que les instances de gouvernance reçoivent une information suffisante et en temps opportun afin qu'elles puissent exercer leur rôle quant aux décisions stratégiques et à la surveillance de l'efficacité des contrôles par rapport :
 - au processus de gestion contractuelle ;
 - à l'évolution de l'état du parc immobilier ;
 - à la situation financière relative aux services autofinancés ;
 - aux conditions de travail non réglementées des cadres et des hors-cadre ;
 - aux dépenses liées aux frais de déplacement, de représentation et de réception, notamment celles à caractère sensible.

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 les concernant.

Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

« **Commentaires généraux.** Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur adhère aux recommandations du Vérificateur général. L'adhésion du ministère aux recommandations formulées s'inscrit dans le cadre des rôles et des responsabilités qui lui sont dévolus en matière notamment de suivi et de contrôle, les cégeps constituant des entités autonomes soumises à des règles de gouvernance ainsi qu'à un encadrement législatif, dont la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et ses règlements afférents.

« **Services autofinancés.** En ce qui concerne la recommandation 12, des travaux sont en cours afin d'élaborer des directives précises à l'égard de l'imputation des coûts liés aux services autofinancés.

« **Frais engagés par les dirigeants.** En ce qui concerne la recommandation 15, le ministère modifiera certaines de ses pratiques pour s'assurer de recueillir en temps opportun les politiques et les règlements des cégeps, dans le respect des obligations et des limites de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. »

Commentaires du Cégep de Rimouski

« **Gestion des contrats.** Plusieurs facteurs expliquent les dépassements de coûts : l'âge des bâtiments et l'information disponible ne permettent pas toujours d'anticiper précisément les coûts lors de travaux de construction. Cela peut contribuer à la modification de certains contrats en cours de réalisation. De plus, les firmes professionnelles retenues décrivent les travaux dans leurs documents d'appel d'offres à l'aide de spécifications de performance et non de spécifications détaillées, car cela aurait un impact important sur les délais de réalisation et sur le coût des services professionnels des projets.

« **Suivi des contrats.** Le Cégep n'indique pas de façon systématique dans ses appels d'offres de pénalités si les délais de réalisation ne sont pas respectés. Le Cégep considère que cela aurait un impact financier important sur le coût des travaux. C'est utilisé ponctuellement selon les situations.

«Le Cégep a dû composer avec des situations particulières lors de la réalisation de travaux, notamment la faillite d'un entrepreneur, ce qui explique les écarts importants enregistrés dans la réalisation d'un projet.

«Le Cégep procède depuis l'été 2016 à une délégation du conseil d'administration vers le comité exécutif pour toute la durée des travaux afin de s'assurer que les approbations des dépassements sont autorisées au préalable et dans des délais raisonnables.

«**Évaluation des soumissions.** Le Cégep verra à élaborer une grille afin de témoigner du processus d'analyse des soumissions sur appel d'offres ou par invitation.

«**Fonctions stratégiques liées au processus de gestion contractuelle.** Le Cégep reconnaît que le partage de la responsabilité de la planification et de la surveillance des travaux d'un projet entre les firmes externes pourrait contribuer à prévenir les risques de collusion. Cependant, cette pratique pourrait avoir pour conséquence de ralentir la réalisation des travaux et de multiplier les interventions au regard du suivi des projets. De plus, le nombre plus restreint de firmes-conseils en architecture et en ingénierie sur le territoire rend la recommandation 6 plus difficile à appliquer. Enfin, une ressource à l'intérieur de l'équipe du Cégep est affectée à la surveillance des travaux, ce qui assure une plus grande vigilance au regard des travaux à exécuter.

«**Gestion des bâtiments.** Les travaux amorcés pour la mise en œuvre de systèmes d'information pour la gestion de l'entretien des bâtiments s'inscrivent dans le cadre d'une démarche de longue haleine qui nécessitera des efforts importants pour sa mise à jour. Les travaux réalisés à ce jour demeurent embryonnaires. Ils demeurent toutefois une priorité.

«**Services autofinancés.** Le Cégep de Rimouski procède actuellement à l'analyse et à l'harmonisation des outils mis en place pour produire l'information financière de ses services de formation continue récemment regroupés pour assurer un meilleur suivi pour la prise de décision.

«**Frais engagés par les dirigeants.** Le Cégep de Rimouski vient de procéder à une révision de sa politique pour le remboursement des allocations de dépenses. Elle a été présentée au conseil d'administration du 25 octobre 2016 et tient déjà compte des recommandations du Vérificateur général.

«Le Cégep a révisé ses critères en matière de dons et de contributions afin de gérer et d'encadrer les autorisations selon des critères bien définis et en respectant l'enveloppe budgétaire dédiée.»

Commentaires du Cégep de Sherbrooke

« **Commentaires généraux.** Le Cégep de Sherbrooke souscrit aux recommandations qui le concernent et, dans la majorité des cas, des améliorations sont déjà entreprises ou même complétées. À titre d'exemple, les contrats de prêt de service entre le Cégep et notre CCTT sont maintenant formalisés depuis 2015-2016. Ainsi, ces contrats, en plus de l'entente de gestion qui lie les deux organisations, permettent de répondre aux exigences de la recommandation 11.

« **Évaluation et surveillance des travaux.** Rappelons d'abord qu'une professionnelle du Cégep de Sherbrooke, architecte de formation, supervise l'ensemble des travaux de construction et s'assure que la surveillance est effectuée dans l'intérêt de l'établissement. Par ailleurs, les professionnels ayant réalisé les plans et devis connaissent bien le programme des besoins, les contraintes de conception ayant guidé celui-ci et les infrastructures existantes sur la base desquelles le projet a été élaboré. Un nouveau professionnel au dossier n'aura pas cette maîtrise du dossier et les décisions à prendre en cours de chantier à l'égard de conditions de chantier ou des erreurs et omissions pourraient avoir un impact sur la qualité de l'ouvrage et sur le coût des demandes de changement. Conscients des enjeux dans ce contexte, nous nous engageons à rendre plus explicites les rôles et responsabilités de chacun des intervenants, tant internes qu'externes, et à mettre en place des mécanismes qui encadreront davantage tout le processus de réalisation des projets de construction.

« **Clause de pénalité et évaluation du rendement.** Nous envisageons d'introduire des clauses de pénalité dans les contrats de construction d'envergure à titre expérimental lorsque des délais supplémentaires peuvent causer un impact sur la prestation de services du Cégep. Ces clauses impliquent toutefois qu'un suivi extrêmement rigoureux doit être fait pour permettre l'application de pénalités et prouver que le délai est entièrement imputable à l'entrepreneur et non au propriétaire ou aux professionnels (délai de réponse aux questions de l'entrepreneur, délai de préparation des ordres de changement à l'égard des conditions de chantier, délai encouru à l'égard d'erreurs ou d'omissions des professionnels, délai d'autorisation des interruptions de service, etc.). Quant à l'évaluation du rendement des fournisseurs, nous convenons qu'il s'agit de bonnes pratiques que nous tenterons de mettre en place, mais le contexte de restrictions budgétaires importantes dans les services administratifs restreint considérablement notre capacité d'agir en la matière.

« **Achats regroupés.** Nous souscrivons au principe de recourir aux achats regroupés toutes les fois où il est possible de le faire. Les courts délais d'engagement dans un processus d'achats regroupés deviennent toutefois un frein à notre capacité à faire une évaluation systématique et à obtenir les autorisations requises. Par ailleurs, il arrive, dans certains contextes, que les objectifs tant gouvernementaux qu'institutionnels en matière de développement durable soient en porte-à-faux avec le principe des achats regroupés. Nous invitons le gouvernement à amorcer avec les établissements une analyse du cycle de vie des produits qui sont achetés afin de déterminer le meilleur prix en tenant compte plus largement de l'ensemble du processus de production, d'utilisation

et de disposition. Cela nous permettrait de prendre en considération les variables liées au transport, notamment à l'émission de gaz à effet de serre, par exemple dans les calculs, nous rapprochant ainsi de plusieurs éléments des politiques gouvernementales soutenant le développement durable.

« **Frais de déplacement, de réception et de représentation.** Nous considérons que les dépenses remboursées sont appropriées et raisonnables et que notre procédure institutionnelle comprend plusieurs mécanismes éprouvés. Néanmoins, nous reconnaissons qu'il y a lieu de préciser davantage certains aspects de cette procédure de manière à mieux documenter les justifications, les pièces requises et à encadrer plus précisément le remboursement des dépenses que vous qualifiez de sensibles, ce à quoi nous travaillons actuellement, procédure qui fera l'objet d'une large diffusion par la suite, notamment auprès du personnel cadre. »

Commentaires du Cégep Garneau

« **Suivi des contrats.** Depuis juillet 2015, dans les contrats dont la valeur est de plus de 300 000 dollars, nous incluons des clauses de pénalité pour les retards sur l'échéancier de livraison des travaux. À compter du mois d'octobre 2016, les clauses de pénalité sont ajoutées à tout contrat de plus de 100 000 dollars. Nous ajouterons dès maintenant une note appréciative de la qualité des travaux et du fournisseur à l'intérieur du dossier. Cependant, l'utilisation des résultats de l'évaluation de la qualité peut s'avérer difficile et complexe.

« **Frais engagés par les dirigeants.** La mise en œuvre de Clara Finance a permis d'appliquer des contrôles additionnels. D'autres améliorations seront également apportées. »

Commentaires du Collège d'Alma

« Nous souhaitons porter à l'attention du Vérificateur général deux points spécifiques.

« **Fonctions stratégiques liées au processus de gestion contractuelle.** Nous convenons de l'importance d'assumer l'indépendance décisionnelle. Nous voulons souligner la difficulté pour les petits collèges de mettre en place cette pratique sans l'ajout spécifique de personnel lors de travaux majeurs. Il est important que le ministère en tienne compte lors de l'allocation de budgets à cet effet.

« **Achats regroupés.** Nous adhérons aux achats regroupés, mais nous tenons à soulever que l'appui à des fournisseurs locaux lorsque nous sommes en région est important. Les services regroupés ne sélectionnent pas nécessairement une représentativité régionale et cela peut avoir éventuellement un impact sur l'économie de nos régions. Les institutions gouvernementales ont des activités en région et il est important que l'approvisionnement et les achats qu'elles font puissent aussi soutenir l'économie régionale, qui en a bien besoin. »

Commentaires du Collège de Rosemont

« **Commentaires généraux.** Le Collège de Rosemont considère le processus d'audit du Vérificateur général comme étant une composante essentielle et importante pour une amélioration continue de ses opérations de gestion et de reddition de comptes. Il a pris connaissance des recommandations de façon rigoureuse et soumet des précisions.

« **Établissement des besoins.** Pour l'estimation des coûts, un seul cas a été soulevé. Nous allons poursuivre l'amélioration de notre processus de surveillance des contrats. En ce qui concerne le cas soulevé pour l'écart des échéanciers, une condition de chantier est à l'origine du problème.

« **Mode de sollicitation.** Des mécanismes sont déjà en place, ce qui fait en sorte qu'aucun des cas relevés dans le rapport ne concerne notre établissement. Le recours aux achats regroupés est un processus bien implanté dans notre organisation. Pour la section Acquisition de logiciels pour la gestion et la pédagogie, le Collège de Rosemont a géré ses contrats selon les règles en vigueur.

« **Évaluation des soumissions.** Le seul cas problématique soulevé en est un qui concerne un dossier de nature pédagogique dont le besoin a été modifié.

« **Suivi des contrats.** Notre collègue n'inclut pas de clause pénale dans ses contrats de construction. Nous allons revoir cette décision. Pour ce qui est de la partie de l'évaluation du rendement, nous allons ajuster notre processus. Concernant la recommandation 6, le Collège de Rosemont n'est pas visé par cette recommandation puisqu'il intègre déjà, dans son processus, les aspects de cette recommandation.

« **Surveillance du processus de gestion contractuelle.** Notre responsable de l'observation des règles contractuelles a l'autorité et l'indépendance nécessaires dans notre établissement pour exécuter pleinement son rôle de surveillance. Toutefois, nous allons améliorer la documentation de ses interventions dans les différentes étapes du processus.

« **Planification et réalisation des travaux.** Bien que notre établissement utilise un programme d'entretien préventif, nous convenons que des ajouts sont requis pour qu'il soit complet. Toutefois, les récentes compressions que le Collège a subies, notamment au niveau du personnel administratif, ont grandement affecté notre capacité à bonifier notre programme.

« **Services autofinancés.** Depuis quelques années, notre établissement a entrepris une révision de l'information financière liée aux services autofinancés. Nous allons finaliser nos efforts en ce sens. Nous avons des ententes qui ont été conclues il y a plusieurs années et nous sommes toujours liés à celles-ci. Toute entente conclue avec notre collègue comporte désormais des clauses pour atténuer le risque financier de notre établissement. Notre collègue n'est pas visé par les paragraphes 104 et 105.

« **Frais engagés par les dirigeants.** Nous sommes en accord avec la recommandation 16. Seuls quelques cas nécessitent une clarification de notre politique interne. L'ancienne directive du Collège a été revue et transformée en politique à la suite de recommandations du Vérificateur général lors d'un audit financier de notre établissement en 2011.

« **Information de gestion aux instances de gouvernance.** Nous allons revoir certains processus de reddition de comptes à la gouvernance de notre établissement, notamment ceux en lien avec la situation financière relative aux services autofinancés et aux dépenses à caractère sensible.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités
- Annexe 3** Cadre légal relatif à la gestion contractuelle
- Annexe 4** Processus de gestion contractuelle
- Annexe 5** Mode de sollicitation
- Annexe 6** Contrats de construction accordés par deux cégeps

Sigles

CCTT	Centre collégial de transfert de technologie	RORC	Responsable de l'observation des règles contractuelles
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	SRIC	Société du réseau informatique des collèges

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur les lois et les règlements en vigueur au Québec et sur nos travaux antérieurs. 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les cégeps audités gèrent certains volets liés à leurs ressources matérielles et financières de façon économique et en conformité avec la réglementation.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La rémunération versée au personnel de direction et d'encadrement est approuvée et conforme à la réglementation en vigueur. ■ Les frais de fonction et de déplacement engagés par les dirigeants : <ul style="list-style-type: none"> – s'appuient sur des directives claires qui sont approuvées par le conseil d'administration et en lien avec les orientations gouvernementales ; – sont bien documentés et conformes aux directives et aux règles d'éthique. ■ Les cégeps gèrent leurs services autofinancés, notamment la formation continue, les services auxiliaires et les partenariats, sur la base d'une information fiable et dans une perspective de rentabilité. Plus particulièrement, les partenariats doivent être encadrés par des ententes : <ul style="list-style-type: none"> – qui précisent notamment les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants ainsi que les risques financiers associés ; – qui prévoient la répartition des revenus, des dépenses, des actifs et des passifs entre les cégeps et leurs partenaires. ■ L'acquisition de biens et de services s'effectue conformément aux règles gouvernementales liées au processus contractuel ainsi qu'aux saines pratiques de gestion, telles que l'utilisation des achats regroupés lorsque c'est avantageux. ■ Les cégeps ont une bonne connaissance des immeubles qu'ils possèdent, et ils planifient et réalisent les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation afin de maximiser la durée de vie utile de leurs immeubles et l'utilisation des sommes allouées par le MEES. ■ Le conseil d'administration dispose d'une information appropriée en temps opportun, qui lui permet de prendre des décisions éclairées à l'égard des volets vérifiés.
S'assurer que le MEES exerce un suivi approprié de la gestion administrative des cégeps.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministère fournit des directives claires et précises aux cégeps quant à ses attentes à l'égard de leur gestion administrative. ■ L'information obtenue des cégeps est fiable et utile à la prise de décision en ce qui a trait aux volets vérifiés. Les analyses réalisées à partir de celle-ci permettent de : <ul style="list-style-type: none"> – s'assurer du respect des lois et des règlements en vigueur ; – favoriser la saine gestion des fonds publics et recenser les bonnes pratiques, notamment par un étalonnage. ■ Le ministère effectue une rétroaction auprès des cégeps quant aux résultats obtenus, et ce, en temps opportun.

Portée des travaux

Notre audit porte sur la gestion administrative des cégeps et le suivi que le MEES effectue à cet égard. Nos travaux ont ciblé certains éléments de la gestion courante des cégeps, notamment la gestion des contrats, les services autofinancés, la rémunération du personnel d'encadrement, la gestion des bâtiments et les frais de déplacement, de représentation et de réception engagés par les dirigeants. Les cégeps audités ont été choisis en fonction de certains critères de risque, de leur emplacement géographique et de leur taille. Les recommandations formulées à la suite de ces travaux s'adressent aux entités auditées.

Pour nos travaux, nous avons analysé les activités d'encadrement et de suivi effectuées par le MEES pour les volets vérifiés. Nous avons également examiné, pour les cinq cégeps, leur gestion des différents volets inclus dans notre audit. De plus, pour chacun des cégeps, nous avons sélectionné, pour analyse, une dizaine de contrats et une cinquantaine de dépenses liées aux frais de déplacement, de représentation et de réception engagés par les dirigeants. Les tableaux 12 et 13 présentent l'échantillon des contrats sélectionnés.

Tableau 12 Portrait des contrats analysés selon leur nature

	Contrats d'approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Cégep de Rimouski	5	533,3	2	329,0	4	4 606,1	11	5 468,4
Cégep de Sherbrooke	5	845,9	4	924,4	2	604,7	11	2 375,0
Cégep Garneau	4	274,5	5	1 804,2	3	2 566,6	12	4 645,3
Collège d'Alma	4	190,9	2	151,5	3	2 322,5	9	2 664,9
Collège de Rosemont	3	241,7	6	3 474,2	3	768,2	12	4 484,1
Total	21	2 086,3	19	6 683,3	15	10 868,1	55	19 637,7

Source : Cégeps audités.

Tableau 13 Portrait des contrats analysés selon le mode de sollicitation

	Gré à gré		Appel d'offres sur invitation		Appel d'offres public		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Cégep de Rimouski	3	211,8	4	556,0	4	4 700,6	11	5 468,4
Cégep de Sherbrooke	5	1 050,7	3	207,9	3	1 116,4	11	2 375,0
Cégep Garneau	4	312,1	4	223,5	4	4 109,6	12	4 645,2
Collège d'Alma	3	180,2	2	91,7	4	2 393,1	9	2 665,0
Collège de Rosemont	4	253,8	4	698,8	4	3 531,5	12	4 484,1
Total	19	2 008,6	17	1 777,9	19	15 851,2	55	19 637,7

Source : Cégeps audités.

La période visée par nos travaux d'audit s'étend principalement du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2015, à l'exception du volet touchant la rémunération du personnel d'encadrement pour lequel la période visée s'échelonne du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2015. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à ces périodes. Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2015 à juillet 2016.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Entités auditées

MEES	<p>Le MEES élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au domaine de l'éducation qui touchent les quatre ordres d'enseignement. Parmi ses responsabilités au regard de l'enseignement collégial, on trouve celles :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ d'établir les programmes d'études conduisant à un diplôme d'études collégiales, d'en fixer les conditions d'admission et d'en déterminer les objectifs et les standards ;▪ d'autoriser les programmes conduisant à un diplôme d'études collégiales et de délivrer les diplômes ;▪ de pouvoir édicter des règlements concernant la gestion pédagogique et administrative d'un cégep ;▪ d'allouer les ressources financières aux cégeps et de faire un suivi de leur équilibre financier ;▪ de contrôler le nombre d'élèves déclarés par les cégeps ;▪ de publier différentes statistiques.
Cégeps	<p>Dans le cadre de leur mission, les cégeps ont pour responsabilités :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ de mettre en œuvre les programmes préuniversitaires ou techniques autorisés ;▪ de déterminer les activités d'apprentissage visant l'atteinte des objectifs et des standards des programmes ;▪ d'établir, s'il y a lieu, et de mettre en œuvre un programme conduisant à une attestation d'études collégiales dans un domaine de formation pour lequel un programme menant à un diplôme d'études collégiales a déjà été autorisé ;▪ de concevoir et de mettre en application une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages, une politique institutionnelle d'évaluation des programmes et une politique de gestion des ressources humaines ;▪ de recommander au ministère la délivrance des diplômes d'études collégiales ;▪ de délivrer les attestations d'études collégiales ;▪ d'adopter des politiques et des règlements concernant leur régie interne et la gestion de leurs ressources humaines, matérielles et financières.

Autres intervenants non gouvernementaux

Fédération des cégeps	<p>Créée en 1969, la Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Elle a pour mission de favoriser le développement des cégeps, d'assurer leur rayonnement, de promouvoir leurs intérêts et de les défendre. Elle représente notamment les cégeps lors de la négociation des conventions collectives.</p> <p>La Fédération offre aux cégeps un ensemble de services et de conseils, notamment en matière de pédagogie, d'affaires étudiantes, d'affaires internationales, de formation continue, de financement, de ressources humaines, de technologies de l'information et de relations de travail.</p>
Centres collégiaux de transfert de technologie	<p>Les CCTT sont les centres de recherche appliquée des cégeps et des collèges du Québec. Il y a 49 CCTT, dont 48 dans le réseau collégial public. Ils ont pour mission d'accompagner les organismes et les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises, dans leur démarche d'innovation à l'aide :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ du soutien technique, soit l'accompagnement dans un processus de changement technologique, l'adaptation de solutions technologiques et le transfert de savoir et de savoir-faire ;▪ du développement technologique, soit la conception, la réalisation ou l'amélioration de produits, l'élaboration et la mise à l'essai de procédés ou d'appareils spécialisés, l'amélioration ou le développement de technologies, ainsi que le transfert de technologies.
Centre collégial des services regroupés	<p>Organisme à but non lucratif créé en 1997, le Centre collégial des services regroupés est un regroupement libre d'établissements et d'organismes du réseau de l'éducation. Il a pour but de mettre en commun des services et de réaliser des économies, notamment par l'intermédiaire des regroupements d'achats.</p>

Annexe 3 Cadre légal relatif à la gestion contractuelle

Loi	Obligations contractuelles
<p><i>Loi sur les contrats des organismes publics (2006)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un organisme public doit recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion des contrats suivants qui dépassent un certain seuil : <ul style="list-style-type: none"> – tout contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction ; – tout contrat de partenariat public-privé ; – tout autre contrat déterminé par règlement. ■ Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, les conditions déterminées par la présente loi visent à promouvoir : <ul style="list-style-type: none"> – la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ; – la transparence dans les processus contractuels ; – le traitement intègre et équitable des concurrents ; – la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ; – la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tienne compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ; – la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ; – la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. ■ Un organisme public peut conclure de gré à gré un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public dans l'un ou l'autre des cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> – lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause ; – lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel 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 ; – 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 en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public ; – lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes énoncés à l'article 2, qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. ■ Le dirigeant d'un organisme public doit désigner un responsable de l'observation des règles contractuelles. ■ Le responsable de l'observation des règles contractuelles a notamment pour fonctions : <ul style="list-style-type: none"> – de veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives ; – de conseiller le dirigeant de l'organisme et de lui formuler des recommandations ou des avis sur leur application ; – de veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes ; – de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles ; – d'exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles.

Loi	Obligations contractuelles
<i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (2011)	<ul style="list-style-type: none">▪ Avant de conclure un contrat d’approvisionnement, de travaux de construction ou de services, tout organisme public doit s’assurer que chaque soumissionnaire ou que l’attributaire n’est pas inscrit au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics ou, s’il y est inscrit, que sa période d’inadmissibilité aux contrats publics est terminée.
<i>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</i> (2014)	<ul style="list-style-type: none">▪ La conclusion de tout contrat de services par un organisme public doit être autorisée par son dirigeant. Ce pouvoir peut être délégué par le dirigeant lorsqu’il s’agit de conclure un contrat de services avec une personne physique comportant une dépense inférieure à 10 000 dollars et, dans les autres cas, une dépense inférieure à 25 000 dollars.▪ Un organisme public doit, sur demande du président du Conseil du trésor, lui transmettre les renseignements qu’il indique concernant les contrats de services conclus pendant chaque période de référence précédant une période établie.

Annexe 4 Processus de gestion contractuelle

Établissement des besoins et estimation des coûts	<ul style="list-style-type: none">■ Détermination des besoins■ Définition précise du produit livrable et des spécifications techniques■ Établissement du calendrier de livraison■ Estimation détaillée des coûts liés au produit livrable
Préparation de l'appel d'offres et sollicitation des fournisseurs	<ul style="list-style-type: none">■ Détermination du mode de sollicitation des fournisseurs■ Élaboration de l'appel d'offres■ Lancement de la procédure de sollicitation<ul style="list-style-type: none">– Avis d'appel d'offres (publication dans le système électronique d'appel d'offres)– Préavis d'attribution du contrat (gré à gré)
Sélection du fournisseur et attribution du contrat	<ul style="list-style-type: none">■ Réception et ouverture des soumissions■ Évaluation des soumissions■ Choix du fournisseur et établissement du contrat■ Approbation et signature du contrat<ul style="list-style-type: none">– Publication de l'avis d'adjudication du contrat dans le système électronique d'appel d'offres
Suivi du contrat et évaluation des biens ou des services reçus	<ul style="list-style-type: none">■ Surveillance de l'exécution du contrat■ Paiement et suivi des coûts liés à l'exécution du contrat■ Évaluation des biens ou des services reçus du fournisseur■ Prévention et résolution des litiges

Annexe 5 Mode de sollicitation

Type de contrat	Valeur \$	Mode de sollicitation				Exigence	
		Appel d'offres public	Appel d'offres régionalisé	Appel d'offres sur invitation	Gré à gré	Loi ¹	Politiques ²
Approvisionnement	100 000 et plus	√				√	
	De 25 000 à 99 999	√	√	√	√		√
	Moins de 25 000			√	√		√
Services professionnels	Plus de 250 000	√				√	
	De 100 000 à 250 000	√	√			√	√
	Moins de 100 000			√	√		√
Services de nature technique	100 000 et plus	√				√	
	De 25 000 à 99 999	√	√	√			√
	Moins de 25 000			√	√		√
Travaux de construction	100 000 et plus	√				√	
	De 25 000 à 99 999	√	√	√			√
	Moins de 25 000			√	√		√

1. Il s'agit de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

2. Il s'agit des politiques de gestion contractuelle des cégeps audités.

Annexe 6 Contrats de construction accordés par deux cégeps

Contrat	Cégep	Modifications	Coût (k\$)		Écart		Durée (nombre de semaines)		Écart	
			N ^{bre}	Initial	Final	k\$	%	Prévue	Réelle	Nombre de semaines
1	Cégep de Rimouski	9	2 699,4	2 945,6	246,2	9	28	48	20	71
2	Cégep de Rimouski	5	1 434,9	1 576,7	141,8	10	12	28	16	133
3	Cégep de Rimouski	4	321,4	384,4	63,0	20	12	20	8	67
4	Cégep de Rimouski	1	150,4	169,5	19,1	13	12	24	12	100
5	Collège d'Alma	36	697,2	948,9	251,7	36	15	38	23	153
6	Collège d'Alma	12	279,0	311,2	32,2	12	9	24	15	167
7	Collège d'Alma	75	1 346,3	1 522,4	176,1	13	16	26	10	63



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

Automne 2016

Audit de performance

Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Ayant effectué des achats de biens et de services totalisant plus de 3 milliards de dollars en 2015, Hydro-Québec est un acteur économique et un donneur d'ouvrage de premier plan. Depuis 2011, les travaux et les services spécialisés représentent le principal type d'acquisitions effectuées par Hydro-Québec.

En 2015, celui-ci a regroupé 46,2 % (1,41 milliard de dollars) des achats de biens et de services, dont 74,5 % (1,05 milliard) correspondent à des travaux et 25,5 % (359 millions), à des services spécialisés.

Le présent audit vise à nous assurer qu'Hydro-Québec gère le processus d'approvisionnement de manière économique conformément à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion.

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

Résultats de l'audit

Nos travaux ont démontré qu'Hydro-Québec a un processus d'approvisionnement pour les travaux et les services spécialisés qui s'aligne généralement sur les bonnes pratiques et qui respecte la réglementation. De plus, lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires à des étapes du processus. Voici les principaux constats que nous avons faits lors de notre audit.

L'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation. Par exemple, 2 des 12 dossiers analysés en travaux et en services spécialisés auraient pu faire l'objet d'un regroupement de besoins favorisant l'économie.

Le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré.

Des écarts de plus de 15 % ont été observés entre la valeur estimée de l'acquisition et la soumission la plus basse dans 54 % des cas. Bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs, afin de faciliter l'évaluation de la justesse des prix soumis.

Pour les appels de propositions restreints, les critères de sélection des fournisseurs invités auraient avantage à être documentés.

Les propositions reçues par voie électronique sont ouvertes à des fins de validation et de classement avant la date et l'heure fixées pour l'ouverture des plis et leur contenu a pu être examiné.

Pour les contrats analysés, Hydro-Québec n'effectue pas toutes les vérifications exigées par la réglementation. Par ailleurs, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire.

Hydro-Québec inclut des clauses standardisées dans ses contrats ne pouvant s'appliquer à toutes les situations. Par ailleurs, pour les dossiers d'acquisition analysés, certaines clauses contractuelles n'ont pas été appliquées de manière uniforme.

L'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs n'est pas uniforme et l'utilisation des résultats n'est pas formalisée.

Hydro-Québec pourrait améliorer son information de gestion.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention d'Hydro-Québec. 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 Hydro-Québec

- 1 Compléter l'implantation de stratégies d'approvisionnement pour les acquisitions récurrentes ou ayant un impact significatif.**
 - 2 Encadrer la procédure menant à la qualification des fournisseurs et mettre à jour de façon périodique la liste des fournisseurs œuvrant dans les domaines nécessitant une qualification.**
 - 3 Raffiner l'estimation des acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs.**
 - 4 Renforcer le respect des documents d'encadrement en vigueur en matière d'approvisionnement pour les achats sans l'émission d'un contrat normalisé.**
 - 5 Fixer un délai minimal de publication des addendas, préciser les critères relatifs à la sélection des fournisseurs invités pour les appels de propositions restreints et documenter les choix effectués.**
 - 6 Appliquer une procédure qui assure la confidentialité du contenu des soumissions reçues par voie électronique jusqu'à la date et l'heure de l'ouverture des plis et consigner l'heure de réception des soumissions reçues en format papier.**
 - 7 Préciser l'application des clauses concernant la conformité des soumissions.**
 - 8 Poursuivre les travaux en cours afin d'inclure dans les contrats seulement des clauses adaptées à leur nature et en effectuer le suivi.**
 - 9 Exercer un contrôle afin que les avenants respectent la procédure.**
 - 10 Uniformiser l'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs et formaliser l'utilisation des résultats.**
 - 11 Améliorer la qualité de l'information de gestion.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	14
2.1 Planification des acquisitions	14
Stratégies d'approvisionnement	
Qualification des fournisseurs	
Estimation des coûts	
Recommandations	
2.2 Appel à la concurrence	20
Sollicitation du marché	
Réception des soumissions	
Niveau de concurrence	
Analyse avant l'attribution des contrats	
Recommandations	
2.3 Suivi des contrats	25
Clauses contractuelles	
Avenants	
Évaluation du rendement des fournisseurs	
Recommandations	
2.4 Information de gestion	28
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	31
Annexes et sigle	33

Équipe

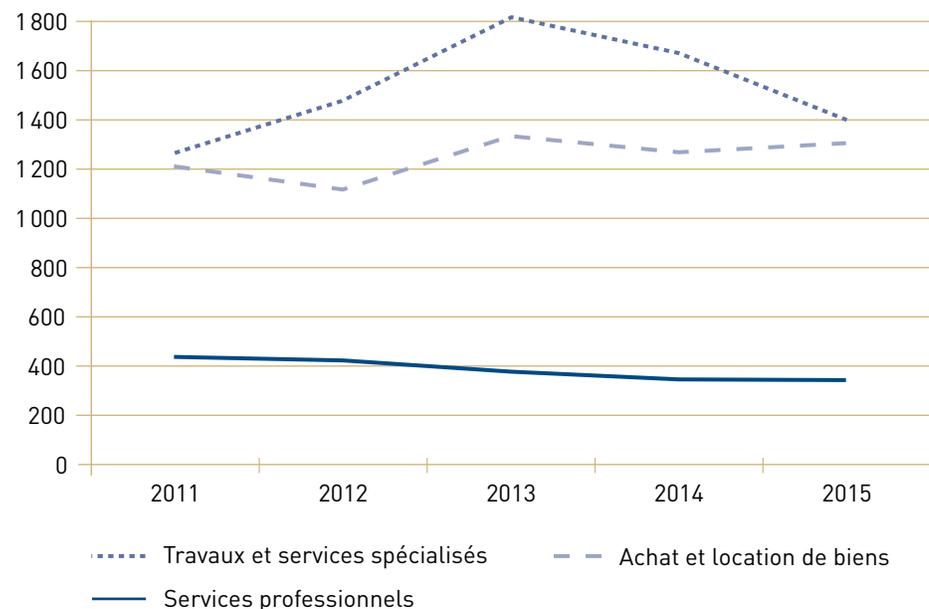
Marcel Couture
Vérificateur général adjoint
Alain Fortin
Directeur principal
Denis Lacroix
Directeur de vérification
Danièle Allaire
Andréa Bourget
Danielle Gagnon
Rachel Mathieu
Laurent Viau

1 Mise en contexte

1 La passation des marchés publics est une activité économique importante. Ayant effectué des achats de biens et de services totalisant plus de 3 milliards de dollars en 2015, Hydro-Québec est un acteur économique et un donneur d'ouvrage de premier plan. En effet, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015, 93 % de ses acquisitions ont été réalisées auprès d'entreprises établies au Québec.

2 Les acquisitions d'Hydro-Québec peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les travaux et les services spécialisés, l'achat et la location de biens ainsi que les services professionnels. L'évolution des acquisitions dans chacune de ces catégories (figure 1) dépend de plusieurs facteurs, dont les projets entrepris par la société d'État comme celui de la Romaine.

Figure 1 Valeur des acquisitions d'Hydro-Québec (en millions de dollars)¹



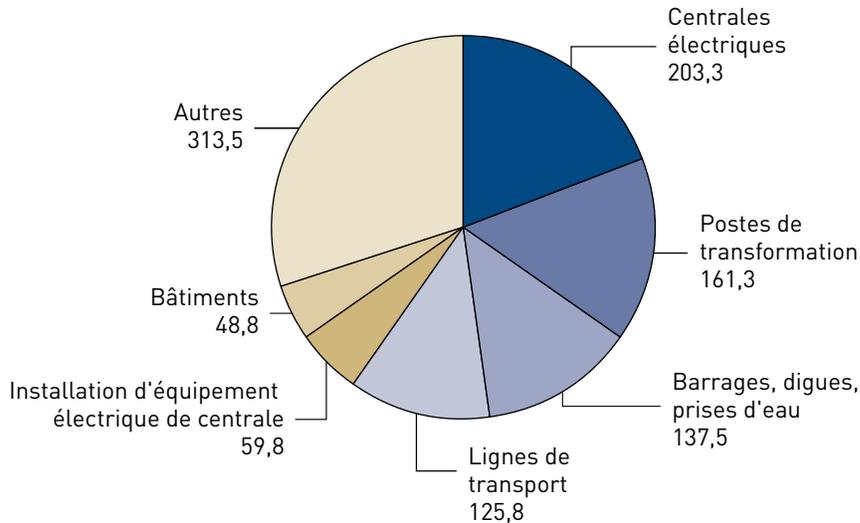
1. Ces données excluent les acquisitions effectuées par la Société d'énergie de la Baie-James.
Source : Hydro-Québec.

Description des travaux et des services spécialisés

3 Depuis 2011, les travaux et les services spécialisés représentent le principal type d'acquisitions effectuées par Hydro-Québec (voir figure 1). En 2015, celui-ci a regroupé 46,2 % (1,41 milliard de dollars) des achats de biens et de services, dont 74,5 % (1,05 milliard) correspondent à des travaux et 25,5 % (359 millions), à des services spécialisés.

4 Selon la définition d'Hydro-Québec, les travaux incluent tous les services de construction, soit ceux qui sont régis par les conventions collectives de cette industrie. Ils comprennent, entre autres, les contrats pour la construction ou la réfection de barrages et de lignes de transport d'électricité (figure 2).

Figure 2 Répartition de la valeur des acquisitions liées aux travaux de construction en 2015 (en millions de dollars)

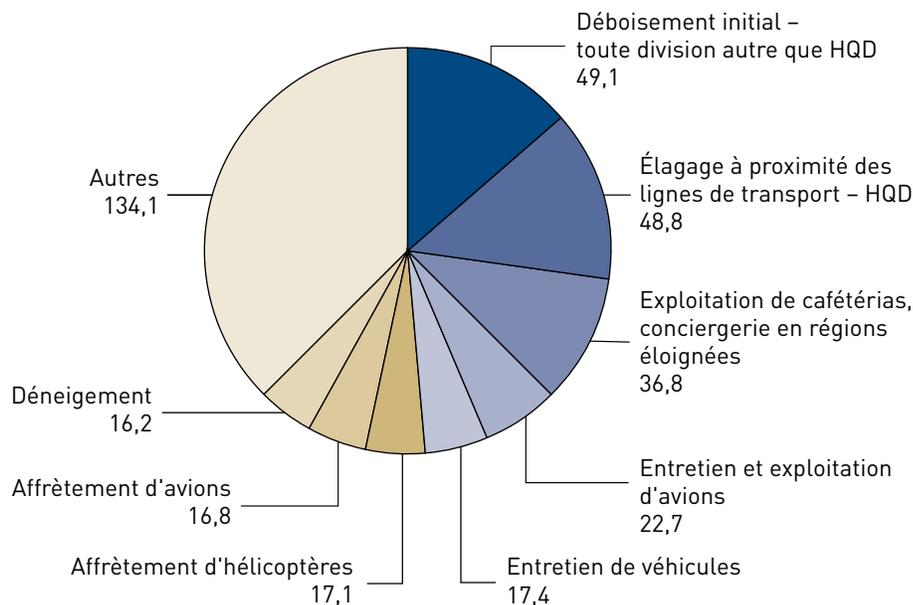


Source : Hydro-Québec.

5 Les services spécialisés, d'une valeur de 359 millions, englobent tous les services qui ne sont pas des travaux de construction ou des **services professionnels**. Parmi les services spécialisés, on trouve des services aussi variés que l'élagage à proximité des lignes de transport, le déboisement ou l'affrètement d'hélicoptères (figure 3).

Au sein d'Hydro-Québec, les services professionnels sont des activités qui consistent à produire un ouvrage à caractère intellectuel ou conceptuel. Le résultat de celui-ci est remis notamment sous forme de rapports, de conseils, d'études, de dessins, de maquettes, de devis ou d'autres œuvres de création.

Figure 3 Répartition de la valeur des acquisitions liées aux services spécialisés en 2015 (en millions de dollars)



Source : Hydro-Québec.

HQD Hydro-Québec Distribution

Encadrement

6 Voici les principaux éléments en matière de gestion contractuelle qui sont contenus dans la réglementation à laquelle Hydro-Québec est assujettie.

<i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>	Les sociétés d'État doivent adopter une politique portant sur les conditions liées à l'attribution de contrats et respecter les accords intergouvernementaux en vigueur. Cette politique doit être rendue publique et assurer notamment la transparence du processus et le traitement intègre et équitable des concurrents. Les sociétés d'État doivent, avant de conclure un contrat, s'assurer que chaque soumissionnaire n'est pas inscrit au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics ou, s'il y est inscrit, que sa période d'inadmissibilité aux contrats publics est terminée.
<i>Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes visés à l'article 7 de la Loi sur les contrats des organismes publics</i>	Pour un contrat d'approvisionnement, un contrat de services ou un contrat de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars, tout contractant ou sous-traitant (pour les travaux de construction uniquement) d'Hydro-Québec doit détenir une attestation de Revenu Québec. Cette attestation doit avoir été obtenue dans les 90 jours précédant le dépôt d'une soumission ou l'attribution d'un contrat lorsque celui-ci est conclu de gré à gré.
<i>Loi sur la Régie de l'énergie</i>	Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Distribution doivent obtenir l'autorisation de la Régie de l'énergie pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution.

7 Cette réglementation est prise en compte dans les politiques, les directives et les autres mesures d'encadrement internes d'Hydro-Québec (annexe 2). Celles-ci régissent le processus d'approvisionnement et énoncent notamment les modes d'acquisition à utiliser selon la nature du bien ou du service et sa valeur estimée. Il est à noter que, avant mars 2013, les directives d'Hydro-Québec prévoyaient le lancement d'un appel d'offres pour les achats de plus de 100 000 dollars. Ce mode d'acquisition n'est plus privilégié dans les directives en vigueur. Voici la définition des principaux modes d'acquisition et d'approvisionnement.

Mode d'acquisition	Définition
Achat sans l'émission d'un contrat normalisé	Acquisition effectuée directement auprès d'un fournisseur externe sans avoir à signer un contrat ou à négocier (par exemple, dépenses urgentes et paiement des taxes municipales)
Appel à la concurrence	Terme général incluant à la fois les appels d'offres et les appels de propositions, lesquels visent à solliciter le marché
Appel à la concurrence ouvert ou restreint	Appels d'offres et appels de propositions pouvant être ouverts à l'ensemble des fournisseurs ou restreints à seulement certains fournisseurs, lesquels sont alors invités à soumissionner
Appel d'offres	Mode d'acquisition caractérisé par le dépôt d'offres fermes par les fournisseurs
Appel de propositions	Mode d'acquisition offrant la possibilité de négocier la ou les propositions déposées par les fournisseurs
Contrat-cadre	Contrat d'une durée d'un an et plus entre Hydro-Québec et un fournisseur portant sur l'acquisition récurrente de biens ou de services et visant généralement à répondre de façon globale aux besoins d'Hydro-Québec

8 Voici les règles d'Hydro-Québec en vigueur depuis mars 2015 quant au choix du mode d'acquisition pour les travaux et les services spécialisés.

Selon les directives d'Hydro-Québec, pour une acquisition de plus de 10 000 dollars, la négociation de gré à gré est permise quand :

- il y a un avantage sur le plan de la fiabilité, de la diversité technique, de la sécurité de l'approvisionnement et de la flexibilité d'exploitation ;
- les tarifs sont fixés par la loi ;
- un prototype est acquis ;
- il y a nécessité au regard de la validité de la garantie ou de la compatibilité ;
- l'expertise du concepteur est requise ;
- des engagements doivent être respectés ;
- un seul fournisseur existe sur le marché.

Valeur estimée des contrats	Modes d'acquisition possibles
Services spécialisés	
10 000 dollars et moins	Achat sans l'émission d'un contrat normalisé ¹ Négociation de gré à gré
De 10 001 à 100 000 dollars	Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 2 fournisseurs) Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)
Plus de 100 000 dollars	Appel de propositions ouvert Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 3 fournisseurs) ² Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)
Travaux	
2 000 dollars et moins	Achat sans l'émission d'un contrat normalisé ¹ Négociation de gré à gré
De 2 001 à 10 000 dollars	Négociation de gré à gré
De 10 001 à 100 000 dollars	Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 2 fournisseurs) Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)
Plus de 100 000 dollars	Appel de propositions ouvert Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 3 fournisseurs) ² Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)

1. Le seuil maximal est de 20 000 dollars dans le cas d'un chantier éloigné et de 10 000 dollars dans le cas des autres chantiers gérés par Hydro-Québec Équipement et services partagés (HQESP). Il n'y a pas de seuil pour les acquisitions d'urgence et certaines dépenses ne faisant pas l'objet du processus d'approvisionnement (taxes, participation à un colloque) ou pour les achats de produits contrôlés.

2. Les services spécialisés et les travaux d'une valeur supérieure à 100 000 dollars qui peuvent faire l'objet d'un appel de propositions restreint sont inscrits sur une liste. Il s'agit notamment des acquisitions effectuées sur un marché pour lequel une qualification est requise ; à ce moment, l'appel de propositions restreint vise tous les fournisseurs qualifiés. De plus, de façon ponctuelle, la Direction de l'approvisionnement de la division HQESP peut autoriser un appel de propositions restreint lorsque tous les fournisseurs répondant au besoin d'Hydro-Québec sont connus, sans pour autant inscrire l'acquisition sur cette liste en raison de son caractère peu fréquent.

9 La société d'État est soumise à l'*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction*.

10 Jusqu'au 1^{er} septembre 2016, les entreprises de l'Ontario étaient admissibles uniquement aux contrats de travaux de construction d'Hydro-Québec qui étaient offerts à l'ensemble des entrepreneurs du Québec. De plus, elles étaient considérées comme établies en Outaouais lors des appels de propositions restreints à cette région qui étaient lancés par Hydro-Québec.

11 En prévision du futur Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, le chapitre de l'*Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario* portant sur les marchés publics a été modifié. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2016, la plupart des acquisitions d'Hydro-Québec (travaux de construction et autres) sont maintenant assujetties à cet accord. Les fournisseurs n'ont donc plus l'obligation d'avoir leur **principal établissement** au Québec pour avoir le droit de soumissionner lorsque les acquisitions dépassent les seuils prescrits. Les entrepreneurs dont les établissements sont situés en Ontario sont dorénavant admissibles. De plus, les mesures liées au développement économique régional ne pourront plus être employées.

Selon les directives d'Hydro-Québec, le principal établissement est l'installation d'où les affaires sont dirigées et où se trouvent ordinairement le personnel de gérance du fournisseur et son équipement.

12 En 2015, la majorité des acquisitions d'Hydro-Québec pour des travaux et des services spécialisés a été effectuée au moyen d'appels de propositions ouverts, soit 75,2% de la valeur des contrats attribués. Les achats sans l'émission d'un contrat normalisé, pour leur part, ont représenté 96,7% du volume des achats, mais seulement 3,4% sur le plan de la valeur (tableau 1).

Tableau 1 Portrait des contrats¹ liés aux travaux et aux services spécialisés attribués en 2015

Mode d'acquisition	Contrats		Valeur ²	
	N ^{bre}	%	M\$	%
Achat sans l'émission d'un contrat normalisé	25 949	96,7	24,5 ³	3,4
Appel d'offres ouvert ⁴	17	0,1	31,9	4,4
Appel d'offres restreint ⁴	33	0,1	8,3	1,1
Appel de propositions ouvert	374	1,4	548,9	75,2
Appel de propositions restreint	268	1,0	42,0	5,8
Négociation de gré à gré	196	0,7	69,8	9,6
Données non saisies	8	-	4,1	0,5
Total	26 845	100,0	729,5	100,0

1. Les contrats-cadres sont exclus.

2. Il s'agit de la valeur initiale des contrats.

3. Il s'agit des sommes facturées puisqu'il n'y a pas de contrat.

4. Ce mode d'acquisition n'est plus privilégié depuis le 2 mars 2013.

Source : Hydro-Québec.

Rôles et responsabilités

13 Plusieurs directions au sein d'Hydro-Québec prennent part au processus d'approvisionnement. HQESP est la division qui participe le plus à ce processus puisqu'elle regroupe la Direction de l'approvisionnement (incluant le Bureau des soumissions et les unités responsables des approvisionnements) ainsi que les directions principales qui gèrent les grands projets de construction et ceux liés au transport et à la production. Voici les principales responsabilités concernant le processus d'approvisionnement pour des travaux ou des services spécialisés.

Unités faisant une demande d'acquisition	<p>Toute unité au sein d'Hydro-Québec souhaitant attribuer un contrat à un fournisseur externe pour la réalisation de travaux ou la prestation de services spécialisés</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Planifier les besoins et les échéances ■ Fournir, avec la demande d'acquisition, les spécifications précises de l'acquisition ■ Procéder à l'analyse technique des soumissions ■ Approuver l'attribution du contrat (s'il n'y a qu'une seule unité qui fait une demande ou lorsque cela est exigé) ■ Gérer le contrat et en effectuer le suivi ■ S'assurer que les fournisseurs respectent les clauses contractuelles ■ Recueillir l'information requise pour l'évaluation du rendement des fournisseurs et, selon le cas, réaliser celle-ci
HQESP – Direction de l'approvisionnement	<p>Direction responsable de lancer les appels à la concurrence et d'attribuer les contrats</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Unités responsables des approvisionnements <ul style="list-style-type: none"> – Établir la stratégie et le mode d'approvisionnement et communiquer avec les fournisseurs – Procéder à l'analyse des prix et de la conformité des soumissions – Recommander et approuver l'attribution du contrat (si plusieurs unités ont participé à la demande) – Attribuer les contrats et uniformiser les clauses contractuelles – Gérer les manquements des fournisseurs au code de conduite – Réaliser, s'il y a lieu, l'évaluation du rendement des fournisseurs et la leur transmettre ■ Bureau des soumissions <ul style="list-style-type: none"> – Recevoir les soumissions et effectuer l'ouverture des plis – Transmettre aux unités responsables des approvisionnements les soumissions acceptées

Portée du mandat et échantillon

14 Le présent audit porte sur les acquisitions de travaux et de services spécialisés effectuées par Hydro-Québec.

15 Lors de l'audit, nous avons analysé 12 dossiers liés à des acquisitions réalisées de 2013 à 2015. La **valeur réelle** des 14 contrats inclus dans ces dossiers (annexe 3) est de 202,1 millions de dollars (tableau 2). Ces contrats ont été sélectionnés sur une base aléatoire par mode d'acquisition et, pour certains, en fonction de leur valeur. Mentionnons que 5 d'entre eux concernent des projets majeurs.

La valeur réelle est le montant du contrat en date de l'analyse, y compris les avenants facturés.

Tableau 2 Valeur réelle des contrats analysés

Mode d'acquisition	2013		2014		2015		Total ¹		
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	%
Appel d'offres ouvert	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Appel d'offres restreint	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Appel de propositions ouvert	-	-	4	168,3	5	20,3	9	188,6	93,3
Appel de propositions restreint	-	-	3	0,2	-	-	3	0,2	0,1
Négociation de gré à gré	1	9,6	1	3,7	-	-	2	13,3	6,6
Total²	1	9,6	8	172,2	5	20,3	14	202,1	100,0

1. Un des 12 dossiers d'acquisition comporte 3 contrats.

2. Huit des 14 contrats ne sont pas finalisés.

16 De plus, nous avons examiné 10 achats sans l'émission d'un contrat normalisé d'une valeur de 1,5 million de dollars effectués en 2014 et en 2015. Nous avons également analysé des données issues d'extractions provenant du système informatique utilisé pour les activités d'approvisionnement. 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

17 Nos travaux ont démontré qu'Hydro-Québec a un processus d'approvisionnement pour les travaux et les services spécialisés qui s'aligne généralement sur les bonnes pratiques et qui respecte la réglementation. De plus, lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires à des étapes du processus. Il est à noter que, pour certaines de ces améliorations, Hydro-Québec a déjà amorcé des changements ou est en voie de le faire.

18 En ce sens, l'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation et nous encourageons Hydro-Québec à terminer cette transition. Par ailleurs, le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré. Également, bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions.

19 En ce qui concerne la réception des soumissions par voie électronique, nous encourageons Hydro-Québec à se doter d'un système pour assurer l'entière confidentialité des propositions reçues. En outre, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions gagnerait à être clarifiée. Enfin, Hydro-Québec aurait avantage à inclure dans ses contrats seulement des clauses pertinentes et à améliorer leur suivi.

20 Les travaux d'audit se sont articulés autour de quatre axes, soit la planification des acquisitions, l'appel à la concurrence, le suivi des contrats et l'information de gestion.

2.1 Planification des acquisitions

21 Pour qu'un processus d'approvisionnement soit réussi, il est nécessaire de réaliser plusieurs activités avant le lancement d'un appel à la concurrence ou l'attribution d'un contrat de gré à gré. Ainsi, la gestion des acquisitions débute par la planification, une étape essentielle du processus d'approvisionnement. C'est habituellement à ce moment que les besoins sont analysés et que les coûts sont estimés.

Stratégies d'approvisionnement

22 Une bonne gestion des acquisitions inclut une analyse des besoins afin, notamment, d'établir la stratégie d'approvisionnement appropriée en fonction des objectifs poursuivis et des caractéristiques du marché fournisseur.

23 Au sein d'Hydro-Québec, l'unité qui fait la demande d'acquisition doit déterminer les besoins, estimer les coûts qui y sont liés et établir les spécifications techniques. Par la suite, la Direction de l'approvisionnement propose le mode d'acquisition. Elle peut aussi élaborer, selon la nature des besoins, des **stratégies d'approvisionnement** en collaboration avec les unités concernées.

Parmi les objectifs possibles d'une stratégie d'approvisionnement, il y a celui d'améliorer la qualité des acquisitions ou d'en réduire le prix. Une telle stratégie peut préconiser notamment le regroupement des acquisitions, l'instauration d'une qualification pour un marché, la modification des conditions d'admissibilité ou la dérogation ponctuelle aux directives internes d'Hydro-Québec.

24 L'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation.

25 Des stratégies d'approvisionnement peuvent s'appliquer à certains types d'approvisionnement. Hydro-Québec a appliqué de telles stratégies à 4 des 12 dossiers d'acquisition analysés et elle aurait pu étendre ce genre de stratégie à 2 autres dossiers. D'ailleurs, dans ces 2 dossiers, une stratégie a été adoptée dans les années subséquentes. Des stratégies d'approvisionnement n'étaient pas applicables aux autres dossiers analysés.

26 Une raison pouvant expliquer cette situation est le peu d'analyses qui sont réalisées afin de prévoir les besoins. Les demandes d'acquisition sont souvent transmises à la dernière minute à la Direction de l'approvisionnement, ce qui oblige celle-ci à accélérer le processus d'approvisionnement ou à traiter les demandes de façon urgente. Depuis janvier 2016, la Direction de l'approvisionnement travaille plus en amont et en partenariat avec les autres divisions afin, notamment, de regrouper davantage les achats.

27 Une des stratégies d'approvisionnement possibles est le regroupement des acquisitions. Cette stratégie permet généralement de générer des économies d'échelle en raison du pouvoir d'achat additionnel qui en résulte. Seule la Direction de l'approvisionnement a une vue d'ensemble des acquisitions effectuées par Hydro-Québec puisqu'elle lance tous les appels à la concurrence et conclut tous les contrats. Elle est donc la mieux placée pour analyser les possibilités de regroupement. Une transformation en ce sens est en cours ; Hydro-Québec a déjà adopté des stratégies d'approvisionnement qui démontrent la pertinence de ce type d'analyse. Voici deux exemples de stratégies adoptées en 2015 :

- Hydro-Québec a effectué un appel de propositions regroupant le déneigement de 125 emplacements situés dans 4 régions du Québec. Selon Hydro-Québec, des économies de 27 %, soit 3,6 millions de dollars, seront générées sur une période de 5 ans.
- Hydro-Québec a mis en place une stratégie d'approvisionnement pour la construction des nouveaux postes de transformation. Cette stratégie vise à réorganiser les contrats afin de favoriser des regroupements par spécialité plutôt que par projet. Selon Hydro-Québec, cette stratégie pourrait générer des économies de 6,8 à 11,5 %. En mai 2016, les coûts pour la construction des nouveaux postes de transformation ont été estimés à 400 millions de dollars sur une période de trois ans.

28 Le moment où l'acquisition est réalisée peut également être pris en compte dans une stratégie d'approvisionnement. En effet, selon les marchés, il est préférable de solliciter les fournisseurs pendant certains mois de l'année, particulièrement dans le cas des marchés saisonniers. Ainsi, quand il est possible de le faire, les contrats devraient être attribués durant les cycles les plus lents d'un secteur d'activité, afin d'obtenir des prix plus faibles.

29 Parmi les besoins récurrents et saisonniers, nous avons analysé deux cas pour lesquels Hydro-Québec aurait pu solliciter le marché à un moment plus opportun. Par exemple, en 2015, la société d'État a accordé 67% des contrats de traitement de pelouse, d'aménagement et d'entretien paysagers en période de pointe, soit d'avril à juin (tableau 3), alors qu'elle aurait pu le faire plus tôt.

Tableau 3 Contrats attribués en période de pointe

	2014			2015		
	Contrats		Valeur ¹	Contrats		Valeur ¹
	%	%	M\$	%	%	M\$
Déneigement ²	82	40	6,4	8	14	0,5
Traitement de pelouse, aménagement et entretien paysagers ³	86	93	2,1	67	89	1,7

1. Il s'agit de la valeur des contrats attribués en période de pointe.

2. La période de pointe prise en compte s'étend d'octobre à décembre inclusivement. En 2014 et en 2015, une stratégie a été adoptée pour ce marché.

3. La période de pointe prise en compte s'étend d'avril à juin inclusivement.

30 Le moment où le marché est sollicité est important aussi pour les travaux de construction puisque certains travaux doivent être réalisés avant les périodes de gel. Dans l'un des dossiers vérifiés, bien que la démarche ait été entamée en juin, la demande d'acquisition a été effectuée en octobre pour des travaux devant être exécutés avant l'hiver.

Qualification des fournisseurs

31 Une des options qui permettent de s'assurer de la capacité des fournisseurs à satisfaire à certaines exigences et d'améliorer la rapidité du processus d'approvisionnement est d'instaurer une **qualification** pour un marché. À la suite de celle-ci, seules les entreprises ayant été qualifiées peuvent soumissionner aux appels de propositions lancés sur les marchés.

32 En 2015, Hydro-Québec a exigé une qualification préalable des fournisseurs pour 8 marchés associés aux travaux et aux services spécialisés, qui comptent 14 groupes de marchandises. Ces marchés sont les suivants :

- maîtrise de la végétation à Hydro-Québec Distribution ;
- maîtrise de la végétation à Hydro-Québec TransÉnergie ;
- transport par hélicoptère ;
- transport aérien ;
- installation de poteaux ;
- canalisations souterraines ;
- pose et tirage de câbles ;
- construction de nouveaux postes de transformation.

La qualification est un processus selon lequel les fournisseurs doivent se conformer à des exigences. La qualification peut être préalable ou intégrée à un processus d'approvisionnement.

33 La décision de qualifier un fournisseur devrait être prise par au moins trois personnes indépendantes n’ayant pas de lien hiérarchique. Une fois établie, la liste des fournisseurs qualifiés doit être mise à jour régulièrement.

34 Le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré. De plus, Hydro-Québec ne publie pas clairement l’information concernant l’ensemble des marchés pour lesquels une qualification préalable est requise.

35 Bien que le processus lié à la qualification d’un marché soit encadré, la procédure menant à celle-ci devrait être formalisée. Dans les **deux marchés** que nous avons examinés, la décision de qualifier ou non les fournisseurs a été prise par deux personnes sans que ces dernières consignent dans un document l’information relative aux discussions ou aux décisions menant à la qualification. Les directives d’Hydro-Québec n’encadrent pas ces éléments.

Ces deux marchés sont la maîtrise de la végétation à Hydro-Québec Distribution et celle effectuée par Hydro-Québec TransÉnergie.

36 En outre, Hydro-Québec n’effectue pas de contrôles afin de s’assurer que les fournisseurs qualifiés continuent au fil du temps de répondre aux exigences de qualification. De tels contrôles sont d’autant plus pertinents qu’Hydro-Québec ne requalifie pas les fournisseurs sur une base périodique.

37 Nous avons voulu vérifier depuis combien de temps chaque fournisseur qualifié était inscrit sur la liste de chacun des 8 marchés (14 groupes de marchandises) concernés. Hydro-Québec a pu nous fournir la date de qualification de chaque fournisseur pour seulement 5 des 14 groupes de marchandises. La date de qualification de 25 fournisseurs (40 %) remontait à 2008, tandis que celle des 37 autres était plus récente.

38 Pour les quatre contrats examinés pour lesquels la qualification était requise, Hydro-Québec n’a été en mesure de nous fournir le dossier de qualification du fournisseur ayant obtenu le contrat que dans deux cas. Les dossiers des deux autres fournisseurs ont été supprimés puisque la date de leur qualification remontait à plus de sept ans. De plus, Hydro-Québec n’a pas été en mesure de démontrer les mécanismes permettant de s’assurer que la liste des fournisseurs qualifiés comporte uniquement des fournisseurs ayant réussi le processus (par exemple, l’approbation d’un gestionnaire).

39 Enfin, peu d’information est publiée concernant la qualification. Pour quatre des huit **marchés** pour lesquels une qualification est requise, le questionnaire servant à soumettre sa candidature n’est pas diffusé sur Internet. Pour ces marchés, le seul moyen pour les fournisseurs potentiels de savoir si une qualification préalable est nécessaire est la publication d’un appel de propositions ouvert comportant une condition liée à la qualification. Par ailleurs, pour les quatre autres marchés pour lesquels le questionnaire est publié, la fréquence d’évaluation des candidatures (de façon continue ou à date fixe) n’est pas mentionnée.

Depuis le 1^{er} septembre 2016, les entreprises de l’Ontario sont admissibles aux marchés pour lesquels une qualification est requise. Hydro-Québec a maintenant l’obligation de publier la liste des fournisseurs qualifiés pour chaque marché.

Estimation des coûts

40 Une autre étape majeure liée au processus d'approvisionnement est l'estimation des coûts. Celle-ci permet notamment de déterminer l'importance du budget qui sera réservé à l'achat. L'estimation ne doit pas comporter de marge d'erreur excessive, mais elle doit exiger des efforts proportionnels à l'importance du marché ciblé, tant en termes de valeur que d'impact sur l'organisation. Une sous-estimation engendre notamment le risque de recourir au mauvais mode d'acquisition et de compromettre la rentabilité d'un projet. À l'inverse, une surestimation risque entre autres de réduire les efforts pour maîtriser les coûts, puisqu'une marge budgétaire est disponible, de biaiser l'évaluation des prix soumis et de nuire aux négociations.

41 Selon les directives d'Hydro-Québec, afin de suivre plus attentivement les cas liés à la surestimation ou à la sous-estimation des coûts lors des acquisitions de 100 000 dollars et plus, tous les écarts de plus de 15 % entre la valeur estimée de l'acquisition à l'ouverture des plis et la soumission la plus basse doivent être justifiés. Les raisons expliquant les écarts permettent d'améliorer ultérieurement les estimations.

42 Des écarts de plus de 15 % ont été observés entre la valeur estimée de l'acquisition et la soumission la plus basse dans 54 % des cas. Bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs, afin de faciliter l'évaluation de la justesse des prix soumis.

43 Selon l'analyse des données fournies par Hydro-Québec, des écarts de plus de 15 % entre la valeur estimée de l'acquisition et la soumission la plus basse ont été observés pour 54,3 % des 569 dossiers liés à des acquisitions effectuées en 2015 (667,0 millions de dollars). Il y avait une surestimation de plus de 15 % pour 38,7 % des dossiers (324,1 millions) et une sous-estimation de 15 % pour 15,6 % d'entre eux (43,9 millions) (tableau 4). L'une des raisons pouvant expliquer ces écarts est que les estimations sont souvent basées sur des données historiques provenant des contrats antérieurs d'Hydro-Québec.

**Tableau 4 Écart entre la valeur estimée de l'acquisition¹
et la soumission la plus basse²**

	2014				2015			
	Dossiers		Valeur		Dossiers		Valeur	
	N ^{bre}	%	M\$	%	N ^{bre}	%	M\$	%
Surestimation de plus de 15 %	251	37,6	449,0	39,7	220	38,7	324,1	48,6
Sous-estimation de plus de 15 %	123	18,4	48,7	4,3	89	15,6	43,9	6,6
Écart inférieur à 15 %	293	44,0	633,7	56,0	260	45,7	299,0	44,8
Total	667	100,0	1 131,4	100,0	569	100,0	667,0	100,0

1. Il s'agit de la valeur estimée de l'acquisition au moment de l'ouverture des plis pour les appels à la concurrence ouverts et restreints.

2. Les dossiers contenant des soumissions partielles, des indications liées à la non-conformité et des estimations trop basses ont été retirés.

44 Par ailleurs, il y a eu des négociations pour 4 des 12 dossiers d'acquisition analysés, dont 2 pour lesquels il y avait une sous-estimation. La possibilité de négocier est toujours énoncée dans l'appel de propositions. En acceptant régulièrement le prix soumis sans négocier, Hydro-Québec est susceptible de payer une somme liée à la marge de profit que les fournisseurs ont pu prévoir dans leur prix en vue des négociations.

45 Le recours à la négociation devrait être limité et encadré. Depuis mars 2013, sauf pour des marchés spécifiques, les directives d'Hydro-Québec prévoient que les appels de propositions sont privilégiés pour les contrats de plus de 100 000 dollars.

46 De plus, Hydro-Québec n'a pas mis en place de directive quant à la façon de procéder lors des négociations et à la portée de celles-ci. Dans seulement un des quatre dossiers pour lesquels une négociation a eu lieu, les balises de la négociation avaient été déterminées avant l'ouverture des soumissions. Lorsque des négociations ont lieu, ces dernières peuvent porter sur d'autres volets que le prix.

47 Enfin, pour chaque contrat, Hydro-Québec réalise peu d'analyses a posteriori quant aux causes des écarts entre la valeur estimée de l'acquisition et sa valeur réelle. Ce type d'analyse permet de vérifier l'exactitude des estimations et d'apporter les ajustements nécessaires à d'autres contrats semblables, ce qui améliore ainsi le processus. Des 14 contrats examinés, 6 ont été finalisés et seulement 2 ont fait l'objet d'une telle analyse. Hydro-Québec réalise plutôt des analyses visant à expliquer les écarts entre le montant attribué et la valeur finale du contrat.

Recommandations

- 48 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.
- 1 Compléter l'implantation de stratégies d'approvisionnement pour les acquisitions récurrentes ou ayant un impact significatif.**
 - 2 Encadrer la procédure menant à la qualification des fournisseurs et mettre à jour de façon périodique la liste des fournisseurs œuvrant dans les domaines nécessitant une qualification.**
 - 3 Raffiner l'estimation des acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs.**

2.2 Appel à la concurrence

49 Le choix du mode d'acquisition devrait permettre à la fois de satisfaire les besoins recensés et d'obtenir le prix le plus avantageux dans les délais souhaités. Également, les appels à la concurrence doivent être lancés aussi largement que possible.

Sollicitation du marché

50 Les directives internes d'Hydro-Québec précisent les modes d'appel à la concurrence devant être utilisés selon la nature et la valeur estimée de l'acquisition. Une fois qu'un appel de propositions est lancé, les modifications apportées aux documents doivent se faire au moyen d'addendas. Idéalement, le nombre d'addendas devrait être peu élevé. De plus, le délai devrait être raisonnable entre le dernier addenda publié et la fin de l'appel de propositions afin que les fournisseurs aient le temps d'ajuster leurs soumissions. Aucune limite en termes de nombre d'addendas ou de délais n'est toutefois énoncée dans les documents d'encadrement d'Hydro-Québec.

51 Les directives internes d'Hydro-Québec précisent certaines des exigences qui doivent être formulées dans les documents d'appel de propositions. À titre d'exemple, des garanties de soumission, d'exécution et de paiement doivent être fournies lors des appels de propositions ouverts lancés pour des travaux et des services spécialisés.

52 Le mode d'acquisition prévu dans les documents d'encadrement d'Hydro-Québec n'a pas été suivi pour trois achats sans l'émission d'un contrat normalisé (totalisant 343 210 dollars). Par ailleurs, sur les neuf dossiers d'acquisition analysés qui comportaient des addendas, sept contenaient des addendas qui ont été publiés dans un délai de sept jours et moins avant la fin de l'appel de propositions.

53 Lors de l’analyse de 10 achats sans l’émission d’un contrat normalisé, nous avons observé que, pour 3 d’entre eux, le mode d’acquisition requis n’a pas été respecté, ce qui n’est pas conforme aux directives d’Hydro-Québec. Un plan d’action est en cours à cet égard.

- Pour un même projet, 51 factures totalisant plus de 137 000 dollars ont été payées à un fournisseur. Selon les directives d’Hydro-Québec, un appel de propositions ouvert aurait dû être lancé.
- Une facture totalisant plus de 114 000 dollars a été payée sans l’émission d’un contrat normalisé, alors qu’un appel de propositions ouvert aurait dû être lancé.
- Une dépense de 92 210 dollars a été effectuée sans qu’un contrat ait été attribué, et ce, en raison de l’urgence des travaux. Or, cette situation résultait d’une mauvaise planification des activités entre HQESP et la division responsable du projet. Les documents d’encadrement mentionnent que cela ne peut être une raison pour avoir recours à un achat sans l’émission d’un contrat normalisé.

54 Par ailleurs, parmi les 12 dossiers d’acquisition analysés, nous avons observé que plusieurs addendas ont été publiés. De plus, un certain nombre d’entre eux ont été diffusés très peu de temps avant la fin de l’appel de propositions (tableau 5).

Tableau 5 Publication des addendas

Délai avant la fin de l’appel de propositions	Addendas		Dossiers	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
3 jours et moins	4	13,8	3	33,3
De 4 à 7 jours	7	24,1	4	44,5
8 jours et plus	18	62,1	2	22,2
Total	29	100,0	9¹	100,0

1. Sont exclus un dossier sans addenda et deux dossiers pour lesquels les contrats ont été négociés de gré à gré.

55 Parmi les addendas publiés dans un délai de sept jours et moins avant la fin de l’appel de propositions, notons l’ajout de dessins d’architecte et des modifications apportées aux exigences particulières énoncées dans le contrat. Étant donné que les coûts liés aux addendas ne sont que rarement estimés, il nous a été impossible d’en évaluer l’impact. Néanmoins, en raison des délais de publication des addendas, les fournisseurs doivent ajuster rapidement leurs soumissions et demeurer à l’affût jusqu’à la date limite des appels de propositions.

56 D’ailleurs, les directives d’Hydro-Québec ne font mention ni du délai de publication des addendas ni de la durée de publication des appels de propositions. Hydro-Québec aurait avantage à encadrer ces deux caractéristiques du processus d’approvisionnement afin que les fournisseurs bénéficient d’une période de temps suffisante pour préparer leurs soumissions.

Réception des soumissions

57 Les soumissionnaires doivent transmettre leurs propositions au Bureau des soumissions d'Hydro-Québec. L'envoi s'effectue selon les modalités prévues dans les documents d'appel de propositions : par télécopieur, par courriel, par la poste ou en mains propres (format papier). Par la suite, une équipe des unités responsables des approvisionnements analyse les propositions. Il est à noter qu'Hydro-Québec n'utilise pas le système électronique d'appel d'offres du gouvernement et n'a aucune obligation à cet égard.

58 Il est important de mettre en place des procédures bien définies pour le stockage des soumissions et la communication électronique afin, notamment, d'en assurer la confidentialité. Ainsi, les soumissions transmises par voie électronique doivent être protégées de tout accès avant la date de clôture de l'appel à la concurrence et le système doit avoir la capacité de rejeter automatiquement les soumissions tardives. De plus, il est souhaitable de se doter d'un registre clair et officiel mentionnant la date et l'heure de réception des soumissions.

59 Les propositions reçues par voie électronique sont ouvertes à des fins de validation et de classement avant la date et l'heure fixées pour l'ouverture des plis et leur contenu a pu être examiné.

60 Lors de notre audit du printemps 2015 portant sur la valorisation des actifs de la centrale nucléaire de Gentilly-2, l'entière confidentialité des propositions transmises par voie électronique n'était pas assurée jusqu'à l'heure prévue de clôture. En effet, les envois étaient ouverts au fur et à mesure de leur réception à des fins de classement. Au cours du présent audit, nous avons observé que le processus n'a pas été modifié.

61 À l'époque, nous avons recommandé à Hydro-Québec d'appliquer une procédure qui assure la confidentialité du contenu des soumissions reçues par voie électronique. Dans son plan d'action pour mettre en œuvre cette recommandation, Hydro-Québec s'est engagée à poursuivre sa vigie sur le plan du développement de solutions technologiques. Plus précisément, elle a prévu un investissement afin, notamment, de remplacer la **plateforme** servant à la réception des soumissions électroniques d'ici 2017. Des travaux en ce sens sont en cours.

62 Par ailleurs, lorsque des soumissions sont envoyées par la poste ou reçues en mains propres, les enveloppes indiquant l'heure de réception ne sont conservées qu'un seul mois. Seule l'heure de réception des soumissions rejetées est consignée dans un document. Nous n'avons pas pu nous assurer de la conformité de trois registres liés à l'ouverture des plis puisque l'heure de réception des soumissions en format papier n'y était pas consignée.

À la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, Hydro-Québec aura cinq ans pour publier les appels à la concurrence visés par l'accord sur la plateforme commune qui sera désignée.

Niveau de concurrence

63 Dans un marché de libre concurrence, plus le nombre de soumissions reçues est important, plus les probabilités d'obtenir le meilleur prix augmentent.

64 Lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Toutefois, pour les appels de propositions restreints, les critères de sélection des fournisseurs invités auraient avantage à être documentés.

65 À partir de la base de données d'Hydro-Québec, nous avons calculé le nombre moyen de soumissions reçues par appel de propositions. En 2014 et en 2015, Hydro-Québec a reçu en moyenne trois soumissions pour les appels de propositions restreints et plus de quatre pour les appels de propositions ouverts.

66 Par ailleurs, le choix des fournisseurs invités est effectué en fonction de critères qui gagneraient à être précisés et les décisions devraient être documentées. Des critères tels que la rotation des fournisseurs favoriseraient notamment l'équité et la pertinence de ceux qui sont sélectionnés.

Analyse avant l'attribution des contrats

67 À Hydro-Québec, une fois les soumissions reçues, la soumission la plus basse est repérée et sa conformité est vérifiée. Pour être jugée conforme, une soumission doit satisfaire aux conditions liées à l'admissibilité et à la conformité énumérées dans les documents d'appel de propositions. Par exemple, elle doit être déposée dans les délais prescrits, être complète et inclure les attestations requises. Ces conditions permettent d'assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs.

68 Pour les achats sans l'émission d'un contrat normalisé, étant donné qu'il n'y a pas de soumission, la vérification de la conformité du fournisseur doit être réalisée avant que la dépense soit autorisée.

69 Pour les contrats analysés, Hydro-Québec n'effectue pas toutes les vérifications exigées par la réglementation. Il en est de même pour neuf achats sans l'émission d'un contrat normalisé. Par ailleurs, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire, ce qui engendre un risque d'iniquité à l'égard des efforts demandés aux fournisseurs afin de déposer une soumission.

70 Pour 6 des 14 soumissions gagnantes incluses dans les 12 dossiers d'acquisition sélectionnés, nous n'avons pas trouvé de preuve selon laquelle Hydro-Québec a exercé tous les contrôles exigés par la réglementation. Par exemple, dans 6 dossiers d'acquisition, il n'y avait pas de preuve de vérification du registre du Directeur général des élections du Québec. À l'époque, la validation

de ce registre était exigée par la loi. Pour 2 de ces dossiers, les preuves de vérification du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics étaient également manquantes. Elles l'étaient aussi dans un de ces dossiers pour la licence de la Régie du bâtiment du Québec.

71 De plus, Hydro-Québec a effectué peu de vérifications pour neuf des achats sans l'émission d'un contrat normalisé que nous avons analysés. À titre d'illustration, neuf dépenses ont été réalisées sans la vérification du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics et l'attestation de Revenu Québec et cinq sans la vérification de la licence de la Régie du bâtiment du Québec. Un plan d'action est en cours.

72 D'autre part, dans les documents d'appel de propositions examinés, les critères d'évaluation incluent des critères qualitatifs, comme l'expérience ou la compétence du fournisseur, qui peuvent être pris en compte lors de l'analyse des soumissions. Or, dans la presque totalité des dossiers d'acquisition vérifiés, aucune analyse de la compétence et de l'expérience n'a été documentée ; seuls les prix soumis et la conformité des soumissions sont accompagnés de preuves.

73 Par ailleurs, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire. Le manque de précision est principalement lié à une clause qui prévoit qu'Hydro-Québec peut passer outre à tout vice mineur dans une soumission. Or, la notion de « vice mineur » n'y est pas définie et une autre clause stipule que les soumissions incomplètes ou non conformes ne sont pas acceptées. Hydro-Québec ne mentionne pas que certaines informations demandées dans la soumission peuvent être transmises après l'ouverture des plis. Ce manque de précision engendre des risques d'iniquité à l'égard des efforts demandés aux fournisseurs afin de déposer une soumission.

74 Par exemple, dans les dossiers d'acquisition analysés, nous avons noté les éléments suivants à l'égard des soumissions pour lesquelles un contrat a été accordé.

Éléments	Description	Importance ¹
Liste des sous-traitants incomplète	Des sections en lien avec les sous-traitants ne sont pas remplies.	5 contrats (170,5 millions de dollars)
Compte rendu de la qualification de l'entrepreneur	Des sections dans lesquelles l'entrepreneur énonce les équipements, les contrats réalisés, etc., sont non remplies ou n'offrent pas suffisamment de détails pour apprécier la compétence de ce dernier.	5 contrats (172,8 millions de dollars)

1. Il s'agit de la valeur réelle en date de l'analyse, y compris celle des avenants. Des 14 contrats, 8 ne sont pas finalisés.

Recommandations

- 75 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.
- 4 Renforcer le respect des documents d'encadrement en vigueur en matière d'approvisionnement pour les achats sans l'émission d'un contrat normalisé.
 - 5 Fixer un délai minimal de publication des addendas, préciser les critères relatifs à la sélection des fournisseurs invités pour les appels de propositions restreints et documenter les choix effectués.
 - 6 Appliquer une procédure qui assure la confidentialité du contenu des soumissions reçues par voie électronique jusqu'à la date et l'heure de l'ouverture des plis et consigner l'heure de réception des soumissions reçues en format papier.
 - 7 Préciser l'application des clauses concernant la conformité des soumissions.

2.3 Suivi des contrats

- 76 Après l'attribution d'un contrat, il importe de faire un suivi rigoureux de son exécution afin de s'assurer que ses modalités sont respectées, notamment à l'égard des coûts facturés, de la quantité de biens et de services reçus, et de leur qualité.
- 77 À Hydro-Québec, selon l'ampleur du contrat, le suivi peut être sous la responsabilité de la personne qui a fait la demande d'acquisition ou d'une personne différente, soit l'administrateur de contrats.

Clauses contractuelles

- 78 Il importe d'avoir des procédures claires à l'égard de l'administration des contrats. Ces procédures garantissent l'uniformité quant à l'exécution et au respect des contrats, ce qui permet d'assurer l'équité entre les fournisseurs.
-
- 79 Hydro-Québec inclut des clauses standardisées dans ses contrats ne pouvant s'appliquer à toutes les situations. Par ailleurs, pour les dossiers d'acquisition analysés, certaines clauses contractuelles n'ont pas été appliquées de manière uniforme.
-
- 80 Les clauses générales sont sélectionnées en fonction de la valeur des contrats et de leur nature, lesquelles contiennent parfois des clauses non applicables. À titre d'exemple, un contrat comporte une clause concernant la mise en service d'un équipement (inspection en présence d'un représentant d'Hydro-Québec, remise d'un rapport, etc.). Or, cette clause n'est pas applicable dans un des contrats analysés puisque celui-ci porte sur l'aménagement d'un bureau et qu'il n'y a alors pas de mise en service.

81 Comme de telles clauses sont incluses dans les documents d'appel de propositions, la lourdeur de celles-ci peut décourager certains entrepreneurs. Les contrats devraient inclure seulement des exigences adaptées à leur contenu et au contexte de réalisation. Hydro-Québec a entamé des travaux en ce sens.

82 Hydro-Québec n'utilise pas systématiquement d'outils facilitant le suivi de toutes les clauses prévues dans les contrats. Lors de l'analyse des dossiers d'acquisition, certaines clauses des contrats n'ont pas fait l'objet d'un suivi (tableau 6).

Tableau 6 Lacunes liées à l'application des clauses des 14 contrats analysés

	Nombre de contrats
Documents contractuels reçus en retard	5
Assurance échue avant la fin du chantier	4
Liste des sous-traitants fournie en retard ou incomplète	8
Absence de déclaration de paiement final et de quittance	3

Avenants

83 Lorsque des modifications doivent être apportées à un contrat, un avenant doit être signé par les deux parties. Pris dans leur ensemble, les avenants ne doivent pas dénaturer le contrat, ni dans sa portée ni dans les coûts qui y sont liés. À défaut de quoi, un nouvel appel à la concurrence peut être nécessaire ou l'équité entre les fournisseurs peut être compromise.

84 Pour les 14 contrats analysés, la valeur totale des écarts entre la valeur du contrat attribué et sa valeur réelle varie d'un crédit de 13 300 dollars à une somme additionnelle de 24,5 millions de dollars. Le nombre d'avenants est également important (tableau 7). Pour les 14 contrats examinés, il y a eu en moyenne 17 avenants par contrat. Par exemple, pour un contrat de plus de 10 millions, Hydro-Québec a produit 48 avenants d'une valeur totale de plus d'un million.

Tableau 7 Écart entre la valeur du contrat attribué¹ et sa valeur réelle²

	Nombre de contrats	Nombre d'avenants	Valeur de l'écart (\$)	Valeur réelle du contrat (\$)
Plus de 15 %	3	143	26 162 501	157 374 640
15 % et moins	6	74	1 393 399	29 742 991
Valeur réelle inférieure à la valeur du contrat attribué	5	27	(5 360 738)	14 976 753
Total	14	244	22 195 162	202 094 384

1. Il s'agit de la valeur initiale du contrat.

2. Il s'agit de la valeur du contrat en date de l'analyse, y compris celle des avenants. Des 14 contrats, 8 ne sont pas finalisés.

85 Certains des avenants analysés ne respectent pas les procédures en vigueur ni les bonnes pratiques.

86 Différentes lacunes ont été observées dans les avenants que nous avons sélectionnés parmi les 14 contrats analysés. Le tableau 8 présente certaines d'entre elles.

Tableau 8 Lacunes liées aux avenants

	Nombre de contrats
Absence d'estimation	2
Modification a posteriori de la date limite pour une réception provisoire	2
Travaux commencés avant l'obtention de l'autorisation	9

87 Pour trois contrats, la valeur des avenants a dépassé de plus de 15% la valeur du contrat attribué. La valeur de ces contrats a donc été significativement augmentée. Par ailleurs, dans d'autres contrats analysés, bien que la valeur des avenants soit faible, la portée du contrat a été modifiée. Par exemple, pour un contrat analysé, la valeur réelle respecte les engagements (0,4% par rapport à la valeur du contrat attribué), mais seulement 40% des travaux prévus ont été réalisés en raison, notamment, de contraintes environnementales et d'exigences dues à la proximité de voies ferroviaires. Le coût de revient par unité de mesure est passé de 897 dollars au moment de l'estimation à 1 565 dollars à la fin du contrat, soit une hausse de 75%.

Évaluation du rendement des fournisseurs

88 L'évaluation du rendement des fournisseurs vise à favoriser la qualité des services obtenus et peut servir de référence au moment de faire de nouvelles acquisitions. D'ailleurs, dans sa politique *Nos acquisitions de biens meubles et de services et les conditions des contrats*, Hydro-Québec s'est engagée à évaluer le rendement des fournisseurs selon des critères connus de ces derniers, à les informer de leurs résultats et à utiliser ceux-ci afin d'orienter ses choix liés à ses futures acquisitions.

L'évaluation du rendement des fournisseurs permet de mesurer a posteriori les résultats quant à la qualité des biens et des services livrés et au respect des exigences contractuelles.

89 L'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs n'est pas uniforme et l'utilisation des résultats n'est pas formalisée.

90 Parmi les 14 contrats analysés, deux évaluations ont été réalisées et une seule a été transmise au fournisseur en conformité avec les documents d'encadrement d'Hydro-Québec. Étant considérées comme confidentielles, celles-ci n'ont pas été mises à la disposition d'autres directions pouvant faire affaire avec le même fournisseur.

91 À l'exception de trois marchés liés aux services spécialisés (maîtrise de la végétation à Hydro-Québec TransÉnergie, maîtrise de la végétation à Hydro-Québec Distribution et construction de nouveaux postes de transformation), les évaluations du rendement des fournisseurs de travaux et de services spécialisés ne font pas l'objet d'un processus formel et structuré. Ainsi, les résultats des évaluations ne sont pas pris en considération lors de l'analyse des soumissions reçues pour des travaux ou des services spécialisés. Une telle pratique pourrait être intégrée aux façons de faire d'Hydro-Québec. Cela se fait déjà pour les services professionnels.

Recommandations

- 92 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.
- 8 Poursuivre les travaux en cours afin d'inclure dans les contrats seulement des clauses adaptées à leur nature et en effectuer le suivi.
 - 9 Exercer un contrôle afin que les avenants respectent la procédure.
 - 10 Uniformiser l'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs et formaliser l'utilisation des résultats.

2.4 Information de gestion

93 Pour être efficace, l'information de gestion doit être de qualité. Elle doit permettre de comparer les activités en cours avec la planification, de cerner les améliorations à apporter et d'évaluer le rendement du processus d'approvisionnement. De plus, dans le contexte des efforts déployés pour améliorer l'intégrité des marchés publics, une information de gestion à cet égard est pertinente.

94 Hydro-Québec pourrait améliorer son information de gestion. Des erreurs de saisie ou des champs non remplis ont été recensés dans le système informatique lié aux acquisitions et des renseignements ne sont pas disponibles.

95 Des erreurs de saisie ou des champs non remplis ont été recensés dans le système informatique lié aux acquisitions. Voici les principales lacunes relevées dans ce système.

Données	Lacunes	Importance ¹	Impact
Prix brut	Le prix unitaire n'est pas saisi ou il est inversé avec la quantité.	9 800 enregistrements (valeur non déterminée)	Impossibilité d'avoir des données justes sur le prix moyen de certains articles
Statut des soumissions reçues ²	Le champ n'est pas toujours rempli ou comporte des erreurs.	18 soumissions (21 896 967 dollars)	Biais dans les statistiques, notamment quant au nombre de soumissions reçues et acceptées
Fournisseurs mentionnés deux fois	Le même fournisseur peut apparaître deux fois dans la liste des soumissionnaires et avoir deux statuts différents à l'égard des soumissions.	55 cas (130 655 392 dollars)	Biais dans les statistiques, notamment quant au nombre de soumissionnaires par appel de propositions et au nombre d'appels de propositions pour lesquels une seule soumission est conforme

1. Il s'agit du nombre de cas et de la valeur de ceux-ci pour 2014 et 2015 seulement.

2. Le statut des soumissions reçues fait référence au code de réponse dans le système, par exemple « reçue et transférée » ou « soumission en retard ».

96 Par ailleurs, plusieurs renseignements ne sont pas disponibles. Voici des exemples :

- Il n'est pas possible de dresser un portrait complet des avenants à partir du système informatique d'Hydro-Québec lié aux acquisitions.
- Il n'y a aucun registre concernant les dérogations aux clauses contractuelles (celles-ci étant suivies contrat par contrat).
- Les autorisations, qui sont en format papier, ne sont pas systématiquement intégrées dans le système. Il est donc difficile de s'assurer que toutes les autorisations nécessaires ont été obtenues.
- Il n'est pas possible de dresser un portrait juste des contrats attribués sur les marchés pour lesquels une qualification est requise sans une analyse de chacune des dépenses. De plus, il n'y a aucune statistique relativement à la qualification des fournisseurs.
- Les stratégies d'approvisionnement sont cumulatives au fil du temps, c'est-à-dire qu'une nouvelle stratégie peut modifier une ancienne sans que cette dernière soit jointe au document.

97 Enfin, dans les outils de gestion des risques que nous avons analysés, Hydro-Québec a recensé le risque concernant la collusion ou la corruption. Elle pourrait améliorer le suivi d'indicateurs de collusion ou de corruption. Voici des exemples d'indicateurs en la matière qu'il est possible de suivre.

Indicateurs	Objectifs
<ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre d'entreprises s'étant procuré les documents d'appel à la concurrence par rapport au nombre de celles ayant effectivement déposé une soumission ■ Existence d'entreprises qui déposent des soumissions sans jamais obtenir de contrats 	<p>Détection de la présence d'ententes entre les fournisseurs d'un marché</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Évolution, par année, du nombre de contrats obtenus par entreprise et de leur valeur, par type de travaux et par segment de marché 	<p>Suivi de la répartition des parts de marché entre les fournisseurs</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre moyen de soumissionnaires par appel à la concurrence et nombre d'adjudicataires différents par période annuelle pour chaque type de travaux et chaque segment de marché 	<p>Suivi du niveau de concurrence</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre de contrats obtenus sur le nombre total de soumissions par fournisseur 	<p>Indication selon laquelle un fournisseur peut avoir un taux de succès ou d'insuccès anormal</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Coefficient ou moyenne de variation pour les soumissions liées aux appels à la concurrence auxquels une entreprise a participé ou pour tous les appels à la concurrence d'un marché ■ Comparaison des coûts de revient entre des contrats similaires ou entre les régions 	<p>Indication selon laquelle certains prix peuvent avoir fait l'objet de collusion puisque ceux-ci tendent à être plus semblables que les prix fournis lorsqu'il y a libre concurrence</p>

Sources : Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ; Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal ; experts consultés.

Recommandation

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

- 11** Améliorer la qualité de l'information de gestion.

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 d’Hydro-Québec

« Hydro-Québec veut mieux faire chaque jour. Cet engagement, à la fois ferme et empreint d’humilité, a été renouvelé à de nombreuses reprises au cours de la dernière année et a solidement été ancré dans le *Plan stratégique 2016-2020*. C’est avec la volonté de s’améliorer qu’Hydro-Québec a soutenu et travaillé étroitement avec l’équipe du Vérificateur général pour son audit de performance touchant le processus d’approvisionnement en travaux et en services spécialisés.

« Compte tenu de l’ampleur des acquisitions réalisées chaque année par l’entreprise, Hydro-Québec s’est montrée ouverte à faire évoluer ses pratiques et tout à fait intéressée par les recommandations devant émaner de cet audit, d’autant plus qu’un exercice d’amélioration des processus était déjà en cours.

« Hydro-Québec prévoit intégrer les recommandations émises à même l’exercice d’amélioration des processus d’approvisionnement déjà en cours en considérant que les constats tirés de l’échantillon ne peuvent être étendus à l’ensemble des approvisionnements. »

Annexes et sigle

- Annexe 1** Objectif de l’audit et portée des travaux
- Annexe 2** Principales politiques ou directives internes
- Annexe 3** Liste des contrats analysés

Sigle

HQESP Hydro-Québec Équipement et services partagés

Annexe 1 Objectif de l’audit et portée des travaux

Objectif de l’audit

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l’audit	Critères d’évaluation
<p>S’assurer qu’Hydro-Québec gère le processus d’approvisionnement de manière économique conformément à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les directives relatives au processus d’approvisionnement respectent la réglementation et les saines pratiques de gestion, notamment en ce qui concerne : <ul style="list-style-type: none"> – l’évaluation des besoins ; – l’estimation des coûts ; – la stratégie et le choix du mode d’acquisition, y compris le recours à la qualification. ■ Hydro-Québec respecte ses propres directives et les saines pratiques de gestion lors des acquisitions, entre autres : <ul style="list-style-type: none"> – en mettant en place des contrôles aux étapes clés ; – en se conformant au mode d’acquisition prévu et en justifiant les exceptions ou les dérogations ; – en attribuant les contrats et en sélectionnant les fournisseurs de manière à favoriser en tout temps la saine concurrence et l’équité¹ ; – en obtenant les approbations requises au moment opportun. ■ Les clauses contractuelles, y compris les mesures préférentielles, font l’objet d’un encadrement qui favorise un processus d’approvisionnement économique. ■ Hydro-Québec fait le suivi de l’exécution des contrats afin de s’assurer que le contenu et les coûts de ceux-ci sont respectés.

1. Dans le cadre de la présente mission, l’équité fait référence au traitement juste des fournisseurs.

Portée des travaux

Le présent audit porte sur les acquisitions de travaux et de services spécialisés effectuées par Hydro-Québec. Les recommandations formulées à la suite de cet audit s'adressent à Hydro-Québec. Les contrats analysés ont été sélectionnés sur une base aléatoire, sauf pour trois dossiers pour lesquels la valeur du contrat a été le critère de sélection.

L'examen détaillé nous a permis de recueillir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport à l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons collecté l'information essentielle à notre audit, principalement à partir de données financières et opérationnelles accessibles dans les bases de données d'Hydro-Québec relatives à l'approvisionnement. Nous avons réalisé plus de 100 entrevues avec des membres du personnel d'Hydro-Québec et examiné une variété de documents. Nous avons aussi comparé les processus d'Hydro-Québec avec les bonnes pratiques reconnues en matière d'approvisionnement.

Notre audit porte principalement sur les activités des exercices 2014 et 2015, mais des analyses et des échantillons peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2016.

Annexe 2 Principales politiques ou directives internes

Titre	Description sommaire
Politique <i>Nos acquisitions de biens meubles et de services et les conditions des contrats</i>	La politique répond à l'obligation donnée à Hydro-Québec par l'intermédiaire de l'article 7 de la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> . Elle énonce les principes généraux qui guident l'acquisition de biens et de services ainsi que la reddition de comptes qui y est associée.
Directive 08 – <i>Approvisionnement de biens meubles, de services et gestion de contrats</i> ¹	La directive détaille la politique présentée ci-dessus. Elle précise le processus d'approvisionnement, notamment pour la définition des besoins, la qualification des fournisseurs, la gestion de la qualité, les modes et les stratégies d'approvisionnement, les retombées économiques, les communications avec les fournisseurs, l'analyse des soumissions, l'attribution et la gestion des contrats, l'évaluation du rendement et les mécanismes de suivi. Cette directive présente les seuils requis pour déterminer le mode d'acquisition (achat sans l'émission d'un contrat normalisé, appel de propositions ouvert ou restreint, etc.).
Encadrements complémentaires – <i>Approvisionnement de biens meubles, de services et gestion de contrats</i>	La norme détaille les modalités d'application des règles établies dans la directive 08. Elle présente également le partage des responsabilités relatives à l'application de ces règles entre l'unité d'Hydro-Québec faisant des demandes d'achat et la Direction de l'approvisionnement, qui fait partie de la division HQESP.
Répertoires des pouvoirs de décision	Ils présentent la répartition de l'autorité décisionnelle à Hydro-Québec, dont les pouvoirs de décision du conseil d'administration, du président-directeur général et des unités.

1. Sont exclus de cette directive l'achat d'électricité, de gaz naturel, de droits et de biens immobiliers ainsi que les biens acquis par Hydro-Québec à titre de fiduciaire de la caisse de retraite.

Annexe 3 Liste des contrats analysés

Contrat	Mode d'acquisition	Type d'acquisition	Nature des travaux
1	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction
2	Négociation de gré à gré	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
3	Appel de propositions restreint	Travaux	Construction – aménagement
4	Appel de propositions restreint	Services spécialisés	Déneigement
5	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction – chauffage et électricité
6	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction
7	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction – réfection
8	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
9	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
10	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
11	Appel de propositions restreint	Travaux	Construction – chauffage et électricité
12	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction
13	Négociation de gré à gré	Services spécialisés	Transport de matériaux
14	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation



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

Automne 2016

Audit de performance

Services correctionnels : réinsertion sociale

Ministère de la Sécurité publique
Commission québécoise des libérations conditionnelles

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le ministère de la Sécurité publique (MSP) est responsable de l'application de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Cette loi a pour objet de favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, tout en assurant la protection de la sécurité du public et le respect des décisions des tribunaux.

Nos travaux visaient à :

- déterminer si le ministère, en collaboration avec ses partenaires, prend en charge avec efficacité et efficience les personnes contrevenantes ou prévenues, afin de permettre leur réinsertion sociale ;
- vérifier que le MSP préserve la sécurité du public lorsqu'il réalise des activités visant la réinsertion sociale.

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 de performance concernant les services correctionnels, volet réinsertion sociale.

Des évaluations de personnes contrevenantes ou prévenues sont absentes des dossiers et un grand nombre sont produites en retard. En 2014-2015, 45 % des évaluations n'ont pas été menées dans les délais impartis.

La réalisation de plusieurs évaluations et de plans d'intervention manque de rigueur. Des évaluations et des plans sont incomplets. Certaines évaluations sont incohérentes par rapport à l'information contenue dans le dossier et des plans ne traitent pas des problèmes liés à la délinquance des personnes évaluées.

Les personnes contrevenantes n'ont pas suffisamment accès aux programmes nécessaires pour traiter leurs problèmes. De plus, le MSP n'effectue pas d'évaluation de programmes, de sorte qu'il ne sait pas dans quelle mesure les programmes offerts contribuent à la réinsertion sociale de ces personnes.

Les efforts du ministère pour suivre le cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues sont insuffisants. Il ne peut donc pas évaluer l'atteinte des objectifs du plan d'intervention et apporter les ajustements, si nécessaire.

Le MSP ne respecte pas la fréquence des contrôles qu'il s'est fixée pour s'assurer du respect des conditions imposées par la cour lors de peines d'emprisonnement avec sursis. En 2014-2015, il n'a réalisé que 78 % des 23 776 visites à domicile qui auraient dû être faites.

Le ministère ne dispose toujours pas d'un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue, même si le rapport Corbo le recommandait il y a plus de 15 ans. Il n'a pas toujours l'information nécessaire pour prendre en charge les personnes qui lui sont confiées.

Le MSP a tardé à analyser les données sur la récidive des personnes contrevenantes. Il ne connaît pas encore le résultat de ses efforts de réinsertion sociale.

À la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC), le taux de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle oscille autour de 30 %. Malgré les actions entreprises par la Commission, ce taux ne diminue pas. Le processus de constitution d'un dossier est encore une cause importante de reports.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSP et de la CQLC. 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 au ministère

- 1 S'assurer de produire une évaluation de qualité des personnes prises en charge et de la faire en temps opportun et dans le respect de la loi, afin de favoriser leur réinsertion sociale.**
- 2 Élaborer des plans d'intervention pertinents et cohérents par rapport à l'information contenue dans les évaluations.**
- 3 Intensifier auprès des détenus, en collaboration avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles, ses efforts de promotion des mesures de mise en liberté sous condition.**
- 4 Rendre accessibles des programmes qui sont adaptés aux besoins des personnes prises en charge. Pour ce faire, le ministère doit notamment :**
 - recenser les besoins de ces personnes ;
 - arrimer les programmes aux besoins ;
 - évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacé de ces programmes.
- 5 S'assurer que les établissements de détention utilisent l'outil de classement conformément aux instructions du ministère.**
- 6 Améliorer le suivi du cheminement des personnes prises en charge afin :**
 - d'évaluer l'atteinte des objectifs des plans d'intervention ;
 - d'apporter les ajustements, le cas échéant ;
 - de s'assurer du respect des conditions imposées par la cour.
- 7 Mettre en place un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue dans le but d'augmenter l'efficacité et l'efficé de ses interventions.**
- 8 Mesurer sa performance à l'égard des interventions de réinsertion sociale et en rendre compte.**

Recommandation à la Commission

- 9 Poursuivre, de concert avec le ministère, ses efforts pour réduire les reports d'audience visant l'obtention d'une libération conditionnelle.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	11
2.1 Processus de réinsertion sociale	11
Évaluation et plan d'intervention	
Mise en œuvre du plan	
Suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues	
Dossier des personnes contrevenantes ou prévenues	
Recommandations	
2.2 Mesure de la performance	30
Récidive	
Mise en liberté sous condition	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	35
Annexes et sigles	41

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint

Alain Fortin
Directeur principal

Janique Lambert
Directrice de vérification

Olivier-Aimé Étienne
Catherine Labbé

Guy Marcotte
Prudence Mayo Tsoumtsas
Daniel Otis

Joëlle Paquet
Philippe Turcot

Une personne contrevenante purge une peine après avoir été reconnue coupable d'une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur.

Une personne prévenue est incarcérée dans un établissement de détention en attendant sa comparution, son procès ou le résultat de celui-ci.

1 Mise en contexte

1 Le ministre de la Sécurité publique est responsable de l'application de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, laquelle a été adoptée en 2002 et est entrée en vigueur en 2007.

2 Selon cette loi, les services correctionnels du ministère de la Sécurité publique (MSP), la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) ainsi que leurs partenaires (ministères et organismes communautaires) doivent favoriser la réinsertion sociale des **personnes contrevenantes**. L'objectif de la réinsertion sociale est d'aider ces personnes à devenir des citoyens respectueux des lois. La réinsertion doit être faite dans le respect des droits fondamentaux de ces personnes, mais elle doit permettre d'exercer sur elles un contrôle raisonnable, sécuritaire et humain. La loi mentionne également que les mesures restrictives de liberté adaptées à la personne contribuent à assurer la protection de la société et le respect des décisions des tribunaux.

3 La loi est directement inspirée du rapport Corbo, déposé en 2001, intitulé *Pour rendre plus sécuritaire un risque nécessaire*. Ce rapport fait suite à un événement survenu en 2000 : un garçon a été tué par une personne qui bénéficiait d'une mesure de libération anticipée. Parmi les recommandations du rapport, notons celles-ci : modifier la loi pour obliger l'évaluation des personnes contrevenantes, créer des dossiers informatisés uniques pour chacune d'elles et élaborer des programmes pour la réinsertion sociale.

4 Comme le montre l'organigramme simplifié présenté à l'annexe 2, la Direction générale des services correctionnels (DGSC) mène les activités du ministère en la matière ; elle prend donc en charge les personnes contrevenantes ou **prévenues**.

5 Pour s'acquitter de ses responsabilités, la DGSC comptait 4 110 employés au 19 janvier 2016. Le tableau 1 présente la répartition de l'effectif selon les principales catégories de personnel.

Tableau 1 Effectif de la Direction générale des services correctionnels

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Cadres	305	326	358	344
Professionnels	505	488	499	494
Agents des services correctionnels	2 534	2 550	2 816	2 703
Autres	540	544	579	569
Total	3 884	3 908	4 252	4 110

Source : MSP.

6 Quant aux dépenses de la DGSC, elles représentaient 333 millions de dollars en 2015-2016. Le tableau 2 présente l'évolution de ses dépenses au cours des quatre dernières années.

Tableau 2 Dépenses de la Direction générale des services correctionnels
(en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Rémunération	224	233	247	256
Fonctionnement	73	76	80	77
Total	297	309	327	333

Source : MSP.

Sentences

7 Le droit criminel est sous l'autorité législative exclusive du gouvernement fédéral. En vertu du *Code criminel*, une personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans moins un jour purge celle-ci dans un établissement de détention provincial. Pour sa part, le gouvernement du Québec peut déterminer une peine par rapport aux lois provinciales et établit la façon dont elle s'applique (amende, pénalité ou emprisonnement).

8 Un juge peut prononcer deux types de sentences, soit une peine à purger dans un établissement de détention, soit une peine à purger dans la communauté. Dans ce dernier cas, la personne fait l'objet de mesures de contrôle qui permettent de s'assurer du respect des conditions imposées par les tribunaux. L'annexe 3 présente les peines purgées dans la communauté.

9 Lorsque le risque pour la sécurité de la société le justifie, un juge peut également ordonner la détention préventive de la personne suspectée. Dans ce cas, le ministère la prend en charge à titre de personne prévenue. L'annexe 4 décrit le cheminement d'une personne contrevenante ou prévenue, de son arrestation jusqu'à sa prise en charge par le MSP.

10 Comme le montre le tableau 3, le nombre d'admissions en détention et de demandes de suivi dans la communauté a augmenté de 2010 à 2016. Compte tenu des admissions, des places disponibles dans chaque établissement et des endroits de comparution, le MSP doit effectuer au-delà de 30 000 transferts interétablissements annuellement.

Tableau 3 Admissions en détention et demandes de suivi

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Nombre d'admissions ¹	40 777	41 749	42 720	43 561	43 843	43 165
Nombre de demandes de suivi dans la communauté ²	20 916	21 857	22 511	23 381	23 361	22 697

1. Ce nombre comprend les personnes prévenues et les personnes contrevenantes.
2. Ce nombre inclut les demandes faites à la suite d'ordonnances de la cour ainsi que celles liées aux libérations conditionnelles et aux permissions de sortir accordées aux personnes incarcérées par les directeurs des établissements de détention et la CQLC.

Source : MSP.

Réinsertion sociale

11 Bien que la réinsertion sociale soit au cœur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, entrée en vigueur il y a neuf ans, la préoccupation relative à la réinsertion existe depuis plus longtemps. D'ailleurs, notre rapport de 1996-1997, lequel porte sur l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants, mentionne que le MSP a confié à la DGSC la mission d'administrer les décisions des tribunaux et de favoriser la réinsertion sociale des contrevenants.

12 La réinsertion sociale se définit comme un ensemble d'interventions, qu'elles aient lieu dans un établissement de détention ou dans la communauté, visant à ce que la personne contrevenante vive de façon socialement acceptable dans le respect des lois. La mise en œuvre de ces interventions se traduit par des **programmes** dont le but est de soutenir le cheminement de la personne. La réinsertion sociale est un excellent moyen de réduire les risques de récidive et, en conséquence, les coûts financiers et sociaux liés à un retour en prison.

13 Compte tenu de la durée des peines à purger dans les établissements de détention du Québec et des différentes mesures de mise en liberté existantes (annexe 5), les efforts de réinsertion sont fournis sur une période relativement courte. Le tableau 4 donne la durée moyenne des séjours des personnes incarcérées au cours des quatre dernières années.

Les programmes regroupent l'ensemble des activités visant à modifier le comportement d'une personne contrevenante ou prévenue par la reconnaissance des conséquences de ses actes, la détermination de certains facteurs en lien avec sa délinquance et la prise en considération de moyens socialement acceptables pour répondre à ses besoins.

Tableau 4 Durée moyenne des séjours dans les établissements de détention (en jours)

Statut	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Personnes condamnées – peine continue	74,1	73,8	74,8	75,2
Personnes condamnées – peine intermittente	11,3	11,4	11,6	12,0
Personnes prévenues	23,4	25,1	25,8	27,2

Source : MSP.

Cadre légal

14 Pour l’incarcération et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, on s’appuie principalement sur la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique* et sur la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Le tout doit être fait dans le respect de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Voici les principales dispositions de chacune d’elles à cet égard.

Loi sur le ministère de la Sécurité publique

Cette loi définit l’organisation et le fonctionnement du ministère de la Sécurité publique. Elle précise les fonctions du ministre, lesquelles consistent notamment à :

- administrer les établissements de détention ;
- administrer, à titre de fiduciaire, le Fonds central de soutien à la réinsertion sociale et conseiller le gouvernement à l’égard des programmes établis par les fonds constitués dans les établissements de détention ;
- assurer la disponibilité des services d’agents de probation et d’agents de surveillance et surveiller l’exécution des ordonnances de probation et de sursis.

Loi sur le système correctionnel du Québec

La loi définit le mandat des services correctionnels et institue la CQLC.

Elle établit les principes généraux qui doivent guider les services correctionnels du MSP, la CQLC ainsi que leurs partenaires parmi les organismes communautaires et tous les autres intervenants du système correctionnel, dans l’exercice de leur mandat respectif.

Elle permet de reconnaître comme partenaires du ministère des organismes communautaires qui proposent des activités ou des services complémentaires à ceux que le MSP offre. Ces organismes participent également au suivi des personnes dans la communauté dans la mesure et selon les conditions prévues par le ministère.

La loi établit aussi les responsabilités des directeurs des établissements de détention et de la CQLC, et détermine les motifs admissibles et les critères à considérer pour accorder les permissions de sortir ainsi que les libérations conditionnelles.

Elle constitue un fonds de soutien à la réinsertion sociale dans chaque établissement de détention et définit ses fonctions.

Deux organismes de concertation sont créés, soit le Comité de concertation des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et le Conseil des pratiques correctionnelles du Québec.

La loi définit leur composition et leur mandat.

Charte des droits et libertés de la personne

La Charte détermine certains droits judiciaires, notamment le fait que toute personne détenue dans un établissement de détention qui attend l’issue de son procès a le droit d’être séparée des prisonniers qui purgent une peine.

Rôles et responsabilités

15 Le présent audit a été effectué auprès du MSP et de la CQLC. Il porte principalement sur la prise en charge par les services correctionnels du ministère des personnes contrevenantes ou prévenues, et ce, dans le but de permettre leur réinsertion sociale. Voici les rôles et responsabilités des principaux acteurs à cet égard.

MSP	<p>Afin d'assurer à la population un milieu de vie sécuritaire, la DGSC, en collaboration avec les entités et les organismes avec lesquels elle partage son mandat, contribue à éclairer les tribunaux. Elle assume aussi la prise en charge, dans la communauté ou dans les établissements de détention, des personnes qui lui sont confiées en favorisant leur réinsertion sociale tout en préservant la sécurité du public.</p> <p>Son mandat consiste notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none">■ fournir aux tribunaux des rapports présentenciels ou tout autre renseignement qui lui est demandé ;■ évaluer les personnes qui lui sont confiées, en assurer la garde et le suivi dans la communauté jusqu'à la fin de leur peine ;■ élaborer et offrir des programmes et des services de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et favoriser leur accès à des programmes et à des services spécialisés offerts par des ressources de la communauté ;■ faire de la recherche en matière correctionnelle.
CQLC	<p>Un amendement apporté à la législation fédérale en 1977 a fait en sorte que la compétence en matière de libération conditionnelle pour les peines de moins de deux ans a été déléguée aux provinces qui le désiraient. Ainsi, la CQLC décide des permissions de sortir préparatoires à la libération conditionnelle, des permissions de sortir pour visite à la famille et de la libération conditionnelle des personnes incarcérées dans un établissement de détention pour une peine de six mois et plus. Plus particulièrement, la Commission :</p> <ul style="list-style-type: none">■ prend ses décisions en tenant compte de tout renseignement nécessaire et disponible au sujet des personnes contrevenantes ;■ établit ses orientations en tenant compte de celles établies par le ministre, les lui transmet et en fait la diffusion.

16 Pour nos travaux, nous avons visité 3 établissements de détention et 3 **directions des services professionnels correctionnels** (DSPC). Dans ces 6 entités, nous avons sélectionné et examiné 45 dossiers de personnes contrevenantes.

17 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

Les directions des services professionnels correctionnels sont notamment responsables des activités d'encadrement, d'accompagnement et de contrôle des personnes purgeant leur peine dans la communauté.

2 Résultats de l'audit

18 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le processus de réinsertion sociale et la mesure de la performance.

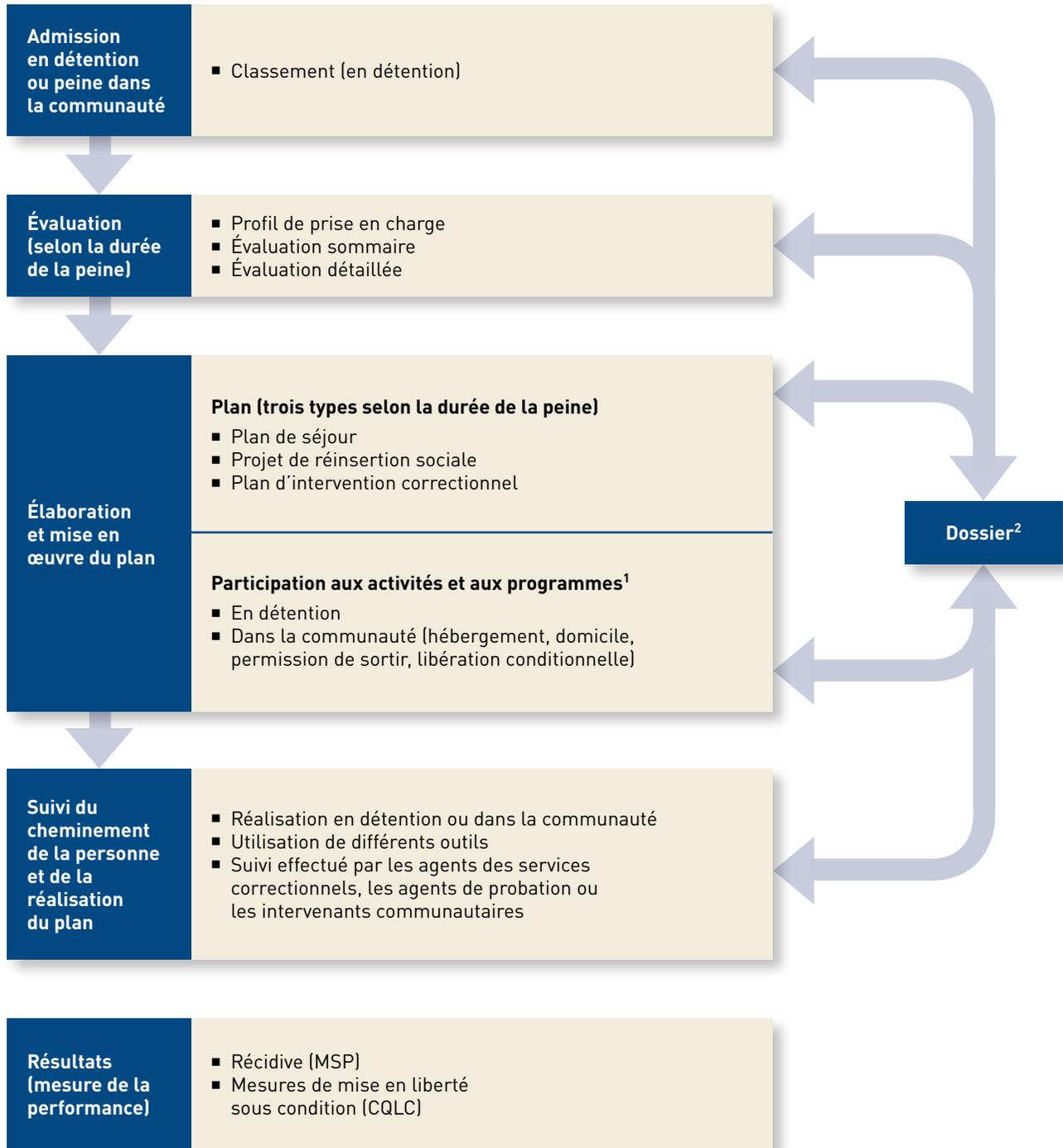
19 Malgré le rapport du Vérificateur général publié en 1997, le rapport Corbo de 2001, l'adoption d'une nouvelle loi en 2002 et le Plan d'action gouvernemental 2010-2013, intitulé *La réinsertion sociale des personnes contrevenantes : une sécurité durable*, plusieurs lacunes persistent quant au processus de réinsertion sociale du MSP. Ainsi, le ministère n'assure pas toujours le meilleur cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues, ce qui risque de freiner leurs progrès en termes de réinsertion sociale. De plus, il ne mesure pas le résultat de ses efforts de réinsertion.

2.1 Processus de réinsertion sociale

20 Afin de soutenir les personnes contrevenantes dans leur cheminement vers un mode de vie socialement acceptable dans le respect des lois, le MSP doit effectuer diverses interventions. Ce dernier doit ainsi procéder à des évaluations rigoureuses des personnes contrevenantes ou prévenues pour tenter de cerner les problèmes liés à leur délinquance, élaborer des plans d'intervention pertinents, fournir des programmes en lien avec les problèmes relevés et effectuer un suivi efficace du cheminement de ces personnes.

21 La figure 1 décrit les principales étapes du processus de réinsertion sociale.

Figure 1 Processus de réinsertion sociale



1. L'offre de programmes est élaborée par le MSP directement, le fonds de réinsertion, les partenaires en éducation, en emploi et en santé ainsi que les organismes communautaires (achats de programmes).

2. Lorsqu'une personne est confiée aux services correctionnels, un dossier est constitué. Il est consulté et mis à jour à chaque étape du processus afin de rassembler l'information nécessaire à la prise en charge de la personne contrevenante ou prévenue et au suivi de son cheminement.

Évaluation et plan d'intervention

22 Selon la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, le MSP doit évaluer les personnes qui lui sont confiées, et ce, dès qu'il les prend en charge. Cette activité, qui constitue la première étape de la démarche de réinsertion sociale, a pour but d'établir le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale associés à une personne. Elle vise également à préciser les « **besoins criminogènes** » sur lesquels porteront les interventions, à déterminer les ressources nécessaires en matière d'encadrement et d'accompagnement et à établir un plan d'intervention.

Un besoin criminogène constitue un facteur de risque de récidive lié aux problèmes de délinquance d'une personne contrevenante. Il s'agit par exemple d'un problème de dépendance aux drogues ou à l'alcool, problème qu'il est possible de corriger par des interventions.

23 Le MSP utilise trois types d'évaluation, soit le profil de prise en charge, l'évaluation sommaire et l'évaluation détaillée. Le choix du type d'évaluation le plus approprié est fonction de la durée de la peine, du statut de la personne (contrevenante ou prévenue) et de la nature du délit. Voici les principales caractéristiques selon les types d'évaluation.

Type d'évaluation	Responsable	Plan	Clientèle	Délai de production
Profil de prise en charge Formulaire papier : Profil de prise en charge	Agent des services correctionnels	s.o.	Peine d'incarcération de 30 jours et moins	3 jours ouvrables à partir de l'admission
Évaluation sommaire Formulaire papier : Évaluation sommaire d'une personne prévenue ou contrevenante	Agent des services correctionnels	Plan de séjour Projet de réinsertion sociale	Détention provisoire consécutive de 21 jours et plus (personne prévenue) ■ Peine d'incarcération de plus de 30 jours et de moins de 6 mois ■ Mesure dans la communauté de moins de 6 mois	5 jours ouvrables après 21 jours de détention 5 jours ouvrables ou au plus tard avant la fin du 1/6 de la peine 5 jours ouvrables à partir du prononcé de la sentence
Évaluation détaillée Outils actuariels : ■ <i>Level of Service/ Case Management Inventory</i> (LS/CMI) ■ Outils spécialisés en délinquance sexuelle	Agent de probation ou conseiller en milieu carcéral	Plan d'intervention correctionnel (lorsque le niveau de risque le requiert)	■ Peine d'incarcération de 6 mois et plus ■ Sentence de 6 mois et plus ; peine d'incarcération inférieure à 6 mois ■ Mesure dans la communauté de 6 mois et plus	7 jours avant la fin du 1/6 de la peine ou au plus tard 45 jours après le prononcé de la sentence 62 jours après le début de la mesure dans la communauté 62 jours après le début de la mesure dans la communauté

Réalisation des évaluations et des plans d'intervention

24 Pour certains dossiers, plus d'une évaluation doit être réalisée concernant une même sentence. C'est le cas notamment lorsqu'une sentence inclut à la fois une peine d'incarcération et une mesure à purger dans la communauté. Le tableau 5 présente la situation liée aux 55 évaluations devant être produites pour les 45 dossiers de personnes contrevenantes sélectionnés.

Tableau 5 Situation liée aux évaluations

	Évaluation absente		Évaluation examinée		Total
	Personnes en détention	Personnes dans la communauté	Personnes en détention	Personnes dans la communauté	
Profil de prise en charge	1	-	-	-	1
Évaluation sommaire	4	-	15	-	19
Évaluation détaillée	-	1	15	19	35
Total	5	1	30	19	55
	6		49		

25 Des évaluations sont absentes des dossiers et un grand nombre sont produites en retard. De plus, la réalisation de plusieurs évaluations et de certains plans d'intervention manque de rigueur. Pourtant, ces éléments sont primordiaux pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Délais de production

26 L'évaluation des personnes contrevenantes ou prévenues constitue la pierre angulaire du processus de réinsertion. L'absence d'évaluation ou tout retard dans leur production se répercute sur les étapes suivantes, notamment l'examen des demandes de permission de sortir et la libération conditionnelle. Conscient de l'importance d'intervenir le plus tôt possible, le MSP a établi des délais de production à respecter pour chacun des types d'évaluation. Il voulait ainsi encadrer la réalisation des évaluations. Or, en 2014-2015, 45 % des évaluations n'ont pas été menées dans les délais impartis. Le tableau 6 en donne le détail.

Tableau 6 Évaluations en retard en 2014-2015 selon les statistiques du MSP (en pourcentage)¹

	Personnes en détention	Personnes dans la communauté	Total
Évaluation sommaire	30,3	85,8	34,7
Évaluation détaillée	48,8	48,7	48,7
Total	39,2	50,1	45,1

1. Le pourcentage est déterminé par rapport au total des évaluations qui devaient être produites en 2014-2015. Il est à noter que le MSP ne calcule pas les retards relatifs aux profils de prise en charge.

Source : MSP.

27 Comme le tableau 5 l'indique, 6 évaluations sont absentes des dossiers sélectionnés. Parmi les 49 évaluations que nous avons examinées, 23 ont été faites en retard (tableau 7).

Tableau 7 Évaluations en retard pour les dossiers examinés

	Personnes en détention		Personnes dans la communauté	
	Nombre	Retard moyen (en jours)	Nombre	Retard moyen (en jours)
Évaluation sommaire	6	26,2	–	s.o.
Évaluation détaillée	9	24,6	8	42,4
Total	15	25,2	8	42,4

23

28 Les causes du retard dans la production des évaluations sont multiples. Dans certains cas, l'accès à certains renseignements judiciaires ou policiers, par exemple les antécédents judiciaires de la personne ou les circonstances entourant le délit, n'est pas obtenu en temps opportun. D'autre part, les personnes purgeant leur peine dans la communauté sont parfois difficiles à rencontrer rapidement, ce qui peut ralentir le processus.

29 Bien que notre examen de dossiers n'ait pas fait ressortir cet élément, plusieurs des intervenants rencontrés ont mentionné que les nombreux transferts entre les établissements de détention étaient également une cause de retard dans la production des évaluations. Les statistiques du MSP révèlent que les retards durent depuis plusieurs années. D'ailleurs, notre rapport de 1996-1997 faisait déjà état de retards importants.

Qualité des évaluations

30 Parmi les 49 évaluations examinées, plusieurs montrent qu'il y a un manque de rigueur. Le tableau 8 donne les résultats de notre examen.

Tableau 8 Qualité des évaluations examinées

	Évaluation non rigoureuse	Évaluation adéquate	Total
Évaluation sommaire	10	5	15
Évaluation détaillée	2	32	34
Total	12	37	49

Produit par les services de police, le **précis des faits** est un document qui fait état de tous les détails concernant le délit à l'origine de la peine et en décrit toutes les circonstances.

31 Des évaluations présentent des données qui sont incohérentes par rapport à des renseignements figurant dans le dossier. D'autres évaluations sont incomplètes ou ne tiennent pas compte de toute l'information contenue dans le dossier ou des besoins qui ont été soulignés dans d'autres documents, notamment dans les évaluations antérieures, les **précis des faits** et les antécédents judiciaires.

32 Les évaluations détaillées examinées comportent peu de lacunes. Le manque de rigueur est nettement plus criant dans les évaluations sommaires, ce qui est le cas pour les courtes peines, lesquelles sont le plus souvent purgées dans les établissements de détention. Les formulaires d'évaluation sommaire décrivent peu ou pas les besoins et la problématique de la personne contrevenante ou prévenue.

33 Par exemple, pour un dossier examiné, l'évaluation sommaire effectuée quand la personne était en détention comporte de multiples erreurs et des incohérences, en particulier à propos du motif de l'incarcération et de la détermination des problèmes à l'origine de la délinquance. Dans ce cas, la personne contrevenante avait d'abord fait l'objet d'une évaluation détaillée lorsqu'elle était dans la communauté lors d'une peine d'emprisonnement avec sursis. L'évaluation mentionnait la consommation de drogues comme principal besoin criminogène. À la suite de l'arrestation de la personne pour possession de cannabis et d'amphétamines, la cour a transformé une partie de la période de sursis en peine de détention, ce qui a donné lieu à une évaluation sommaire. Or, aucun problème de drogue ne figure dans l'évaluation et, selon celle-ci, le délit à l'origine de l'incarcération était une fraude. Une permission de sortir a été accordée à la personne contrevenante, notamment sur la base de cette évaluation erronée. En raison de problèmes de comportement pendant la permission, celle-ci a dû être révoquée.

34 Depuis 2013, soit sept ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, le ministère a mis en place un système ministériel de contrôle de la qualité des évaluations détaillées réalisées à l'aide de l'outil actuariel d'évaluation LS/CMI. Toutefois, il ne dispose pas encore d'un tel système pour les autres types d'évaluation, notamment les évaluations sommaires. Étant donné que plus de lacunes sont présentes pour ce type d'évaluation, effectuer un contrôle de la qualité de ces dernières revêt toute son importance.

Préparation des plans d'intervention

35 Les évaluations effectuées par le ministère permettent d'élaborer des plans d'intervention adaptés à la situation particulière de chacune des personnes prises en charge. Pour les peines de plus de six mois, le MSP élabore généralement des plans d'intervention correctionnels détaillés, lesquels sont guidés par la détermination des besoins criminogènes. Pour les courtes peines, il établit des projets de réinsertion sociale moins élaborés, basés sur les faits observés et la problématique soulevée lors de l'évaluation. Dans tous les cas, les plans d'intervention visent à réduire le risque de récidive et à soutenir la réinsertion sociale des personnes prises en charge.

36 Davantage de lacunes ont été observées dans les plans découlant des évaluations sommaires. En effet, plus des trois quarts des plans d'intervention liés aux évaluations sommaires analysées sont incomplets. Plusieurs d'entre eux ne constituent pas des projets de réinsertion sociale, car ils ne comportent pas d'activité et ne proposent aucun programme. Dans d'autres cas, des problèmes liés à la délinquance ne sont pas traités dans le plan, bien qu'ils aient été relevés lors de l'évaluation.

37 Le tableau 9 donne les résultats à l'égard des évaluations sommaires portant sur des personnes prévenues depuis plus de 21 jours. Dans les 2 cas pour lesquels le plan est présent, celui-ci se limite à décrire l'intérêt de la personne prévenue à participer à des activités, comme des rencontres d'alcooliques anonymes, ou à nommer des activités de loisir que la personne prévoit faire.

Tableau 9 Évaluations sommaires des personnes prévenues

Évaluation absente	Évaluation examinée		Total
	Aucun plan de séjour	Plan non rigoureux	
3	3	2	8

38 Les causes des lacunes relevées dans les plans d'intervention sont multiples. Nommons entre autres :

- le manque de rigueur dans l'élaboration des plans ;
- un accès limité aux programmes pour les personnes incarcérées dans certains secteurs des établissements de détention ;
- une offre de programmes quasi inexistante pour les personnes qui purgent des peines intermittentes.

39 Par ailleurs, une directive du ministère précise que les évaluations détaillées et les plans y afférents doivent être révisés après un an, entre autres afin d'adapter le plan en fonction du cheminement de la personne. Or, ces révisions n'ont pas été effectuées pour les dossiers examinés.

40 Le passage de la personne contrevenante de la détention à la communauté constitue une étape importante dans le processus de réinsertion sociale. La libération conditionnelle est l'une des principales mesures de mise en liberté. Si elle est accordée, la personne contrevenante doit respecter les conditions d'encadrement et de surveillance qui lui sont imposées, et ce, jusqu'à la fin

de sa peine. Toutefois, si la personne y renonce, elle est libérée quand elle a purgé les deux tiers de sa peine, mais il n’y a ni encadrement, ni surveillance, ni projet de réinsertion sociale.

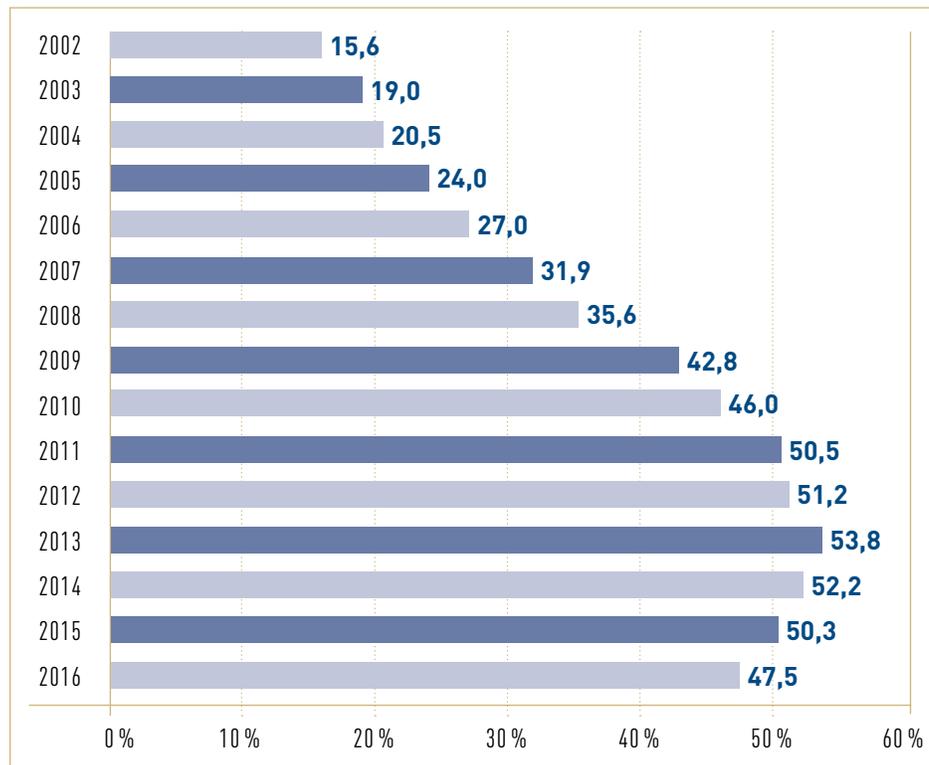
Le projet de sortie correspond à ce que la personne contrevenante se propose de réaliser pour favoriser sa réinsertion sociale. Les activités doivent être en lien avec le plan d’intervention. Par exemple, la personne peut être hébergée dans une ressource communautaire et participer aux programmes d’aide de cette ressource, suivre une thérapie, obtenir un emploi ou retourner aux études.

41 La préparation des personnes détenues à l’obtention d’une libération conditionnelle, notamment par la participation à des programmes ou par l’établissement d’un **projet de sortie**, peut constituer une partie intégrante du plan d’intervention.

42 Or, comme le montre la figure 2, environ 50 % des personnes admissibles renoncent à leur audition pour l’obtention d’une telle libération, et ce, depuis plus de cinq ans. D’autre part, le taux de renonciation était de l’ordre de 16 % lors de l’adoption de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* en 2002 et de 32 % lors de son entrée en vigueur en 2007. Quoique le MSP, en collaboration avec la CQLC, ait mis en œuvre différentes mesures pour réduire le nombre de renoncements, il n’y a pas encore de résultats significatifs. Voici quelques exemples de mesures prises :

- mise en œuvre d’un projet pilote dans un établissement de détention pour déterminer les motifs de renonciation ;
- abolition du formulaire de renonciation joint à l’avis de convocation ;
- transmission de l’information sur les mesures de mise en liberté sous condition lors des sessions d’accueil des personnes contrevenantes.

Figure 2 Renonciation à la libération conditionnelle (en pourcentage)



Source : CQLC.

Élaboration d'un nouvel outil d'évaluation

43 Lors de l'entrée en vigueur de la loi en 2007, le ministère a porté son choix sur un outil actuariel d'évaluation basé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité, le LS/CMI. Cet outil, largement utilisé au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde, entre autres en Australie, en Suède, en Irlande et en Écosse, soutient l'évaluation clinique du professionnel et aide à déterminer le risque de récidive et les besoins à cibler dans le plan d'intervention correctionnel.

44 Le MSP a fait traduire l'outil et a développé en 2008 un système informatique pour l'intégrer. Ce système comprend non seulement la grille de cotation actuarielle, mais aussi des sections permettant d'effectuer l'analyse écrite et d'élaborer un plan d'intervention correctionnel qui cible les principaux besoins criminogènes. Le système inclut également un registre d'avancement.

45 En 2013, le personnel du ministère a commencé à élaborer à l'interne un outil destiné à remplacer le LS/CMI.

46 L'élaboration d'un nouvel outil d'évaluation a été amorcée sans qu'une analyse des risques et des besoins soit produite. Par ailleurs, le projet pilote mis en œuvre pour l'implantation du nouvel outil comporte plusieurs lacunes, dont le fait qu'il ne permet pas de valider les résultats obtenus.



47 Bien qu'il s'agisse d'un projet qui aura un impact important sur l'évaluation, laquelle est au cœur du mandat de réinsertion sociale du ministère, nous n'avons pas trouvé d'analyses des besoins, des risques ou encore de l'impact du projet, analyses qui sont généralement effectuées pour un tel projet.

48 La façon dont le projet pilote a été mis en œuvre de février 2015 à janvier 2016 comporte également des lacunes. Un groupe de travail composé de 5 professionnels du ministère a d'abord élaboré un outil d'évaluation. Comme cela était prévu, les 23 agents de probation qui ont expérimenté le nouvel outil n'ont pas procédé à un traitement en parallèle avec l'outil LS/CMI pour les 860 évaluations qu'ils ont réalisées au cours de cette période. Cet exercice leur aurait pourtant permis de comparer les résultats obtenus par chacun des deux outils d'évaluation et d'en informer les autorités.

49 De plus, les chefs d'équipe n'ont pas été formés à l'utilisation du nouvel outil, de sorte qu'ils n'ont pas été en mesure de réviser les évaluations produites par les professionnels participant au projet pilote ni d'exercer un contrôle de la qualité a posteriori. Depuis la fin du projet pilote en février 2016, les 23 agents de probation emploient toujours cet outil sans être supervisés, et ce, même si le ministère n'a pas encore modifié l'outil pour corriger les lacunes recensées lors du bilan lié à ce projet.

50 Par ailleurs, le nouvel outil ne constitue pas un outil actuariel d'évaluation permettant de prédire le risque de récidive d'une personne condamnée ; il s'agit plutôt d'un outil d'évaluation standardisé et structuré, qui guide le professionnel dans la détermination du niveau d'encadrement requis. En ce sens, il n'est pas clair que son utilisation respecte l'article 13 de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, lequel stipule notamment que « l'évaluation a pour but d'établir le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale que présente une personne ».

51 À terme, l'outil doit être intégré dans un nouveau système informatique destiné à remplacer celui mis en place en 2008. Le MSP développe, depuis peu, ce système.

Mise en œuvre du plan

52 La mise en œuvre du plan d'intervention, élaboré à la suite de l'évaluation de la personne contrevenante ou prévenue, requiert que celle-ci ait accès aux programmes pouvant traiter les problèmes décelés. Les responsabilités relatives à l'offre de programmes sont partagées entre le MSP et ses partenaires gouvernementaux et communautaires.

Programmes

53 Les personnes contrevenantes n'ont pas suffisamment accès aux programmes nécessaires pour traiter leurs problèmes. De plus, le ministère n'effectue pas d'évaluation de programmes, ce qui rend difficile la prise de décisions éclairées en fonction de leur valeur, notamment leur pertinence, leur efficacité et leur impact.

Offre de programmes

54 Le succès des interventions de réinsertion sociale est notamment tributaire d'une offre de programmes adaptés aux besoins des personnes contrevenantes ou prévenues.

55 La *Loi sur le système correctionnel du Québec* exige que le MSP élabore et offre des programmes afin d'aider les personnes contrevenantes à prendre conscience des conséquences de leur comportement et à développer leur sens des responsabilités. Ainsi, en 2007, à la demande du ministère, le Centre international de criminologie comparée a élaboré le programme **Parcours**, lequel vise la prise de conscience et la responsabilisation des personnes contrevenantes.

56 Bien que **Parcours** soit un programme clé unique qu'offre le ministère pour réaliser des interventions en la matière, il n'est pas donné dans tous les établissements ni dans la communauté pour certaines régions. Dans les 3 établissements visités, ce programme est donné, mais sa fréquence est souvent peu élevée, malgré les grands besoins de la clientèle cible de **Parcours**. De

Le programme **Parcours** vise à préparer les participants à apporter du changement dans leur vie, à les conscientiser aux raisonnements moraux ou aux autojustifications associés à leurs délits et à les responsabiliser par rapport aux situations à risque élevé qui les attendent et aux façons de s'en sortir.

plus, une seule des trois DSPC visitées donne le programme Parcours. Selon le MSP, seulement 8 des 16 établissements de détention l'ont offert en 2014-2015. Il est important d'intervenir auprès de cette clientèle, d'autant plus que la documentation consultée suggère une intervention prioritaire auprès des personnes contrevenantes présentant un risque élevé de récidive.

57 De plus, le MSP a conclu avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) des ententes concernant l'accès aux services éducatifs pour les personnes incarcérées adultes. La plus récente entente couvre la période 2013-2018 et permet d'offrir des cours liés à la formation générale des adultes, tels que des cours du premier et du second cycle du secondaire. Des cours d'intégration socioprofessionnelle visant l'acquisition des compétences pour faciliter l'accès au marché du travail et des cours d'intégration sociale pour les personnes qui ont des difficultés d'apprentissage et d'adaptation sociale peuvent aussi être offerts.

58 Cette entente prévoit que l'établissement de détention prépare un diagnostic des besoins en matière de services éducatifs et, ensuite, qu'il en discute localement avec la commission scolaire. C'est donc cette dernière qui, ultimement, décide de l'offre des services éducatifs. Or, cette offre est souvent limitée par des contraintes, par exemple la disponibilité des locaux dans les établissements de détention ou le nombre d'inscriptions minimum requises par la commission scolaire pour donner la formation.

59 Une entente existe également entre le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et le MSP concernant les interventions des services publics d'emploi offertes aux personnes sous la responsabilité de ce dernier. Cela permet notamment aux établissements de détention d'offrir, par des organismes en employabilité, des services (par exemple counseling d'emploi, formation sur les techniques de recherche d'emploi). Cependant, selon l'évaluation de l'entente menée en 2013 par le MSP et le MTESS, les établissements de détention n'avaient pas tous accès aux services offerts par un organisme spécialisé dans le développement de l'employabilité des personnes contrevenantes ou prévenues. De plus, un autre volet de l'entente permettait d'élaborer des projets dont le but est d'améliorer les compétences des personnes incarcérées pour les aider à intégrer le marché du travail et à conserver leur emploi. Or, peu de ces projets ont été réalisés.

60 Par ailleurs, le MSP doit également favoriser l'accès des personnes contrevenantes à des programmes et à des services spécialisés offerts par des ressources de la communauté en vue de leur réinsertion sociale. Ces programmes et ces services peuvent concerner des problèmes liés notamment à la violence conjugale, à la déviance sexuelle, à l'alcoolisme et à la toxicomanie. Ainsi, le ministère accorde une aide financière à des organismes communautaires, particulièrement pour l'élaboration et la mise en place de tels programmes. À cet égard, certains programmes ne sont pas toujours disponibles, notamment ceux concernant des problèmes de dépendance, et ce, tant dans les établissements de détention visités que dans la communauté.

61 Depuis 2002, le ministère publie des études sur le profil général de la clientèle, en plus de différentes études pour des clientèles particulières, comme les femmes et les personnes prévenues. Une connaissance rigoureuse des caractéristiques des personnes contrevenantes devrait favoriser un arrimage plus efficace des besoins et des ressources disponibles et permettre d'élaborer des programmes pertinents. Le MSP dresse aussi, une fois l'an, un inventaire de l'offre de programmes dans l'ensemble des établissements de détention. Or, cet inventaire est utilisé seulement pour faciliter le partage des bonnes pratiques entre les établissements et informer les différents partenaires. Le ministère n'emploie pas cet inventaire pour s'assurer que l'offre de programmes est arrimée aux besoins mis en évidence dans les études. De plus, le MSP n'effectue pas un tel recensement pour les programmes offerts dans la communauté.

Évaluation de programmes

62 L'évaluation de programmes est une démarche rigoureuse et systématique de collecte et d'analyse de données probantes sur les programmes. Elle permet d'apprécier la pertinence d'un programme et d'en mesurer l'impact réel par rapport à ce qui était souhaité. Le ministère ne procède pas à des évaluations de ce type, de sorte qu'il ne sait pas dans quelle mesure les programmes offerts contribuent à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

63 Ainsi, le programme Parcours, le seul sous la responsabilité directe du ministère, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, même s'il est offert depuis 2007.

64 D'autre part, l'entente entre le MSP et le MEES prévoit la mise en place d'un comité pour le suivi de l'entente. Un bilan annuel est produit. Cependant, ce bilan ne présente que des données statistiques sur le nombre d'inscriptions et les équivalents temps plein. Il n'y a pas d'information sur le taux de réussite ou sur le nombre d'abandons. De plus, en 2013-2014, l'information sur la diplomation, qui constitue un élément recherché, n'a pas été présentée, contrairement aux années précédentes.

65 Dans les établissements de détention, l'approche pour évaluer les programmes non liés à des ententes avec d'autres ministères, comme des programmes sur la désintoxication et la dépendance, la gestion de la colère, l'estime de soi et le soutien psychologique, est plus du type essai-erreur. La reconduction de ces programmes est de plus presque automatique. Les analyses sont centrées sur le nombre d'inscriptions, la satisfaction des personnes participantes ou des intervenants et la disponibilité des formateurs plutôt que sur la pertinence des programmes ou l'atteinte des objectifs liés à ces derniers.

66 Pour les accords de partenariat en matière d'hébergement et la politique de financement de programmes, le MSP demande que les organismes communautaires disposent d'un mécanisme d'évaluation des programmes. Toutefois, le ministère ne s'assure pas que les évaluations sont effectuées et qu'elles sont utilisées pour améliorer les programmes, le cas échéant.

67 Par exemple, pour obtenir une aide financière dans le cadre de la politique de financement, l'organisme doit fournir de l'information sur les éléments suivants : la raison d'être du programme, les objectifs qui y sont rattachés, la clientèle visée, les résultats annuels escomptés, les ressources nécessaires, les mécanismes d'évaluation. L'organisme qui a reçu une aide financière doit produire un rapport annuel dans lequel il fait part des résultats obtenus, ce qui devrait permettre de guider le ministère sur les suites à donner au projet. Il doit également préciser, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'a pu atteindre tous les résultats prévus. Toutefois, 11 des 12 rapports annuels que nous avons analysés ne répondent pas aux exigences du ministère. Les rapports se limitent principalement à indiquer le nombre de personnes qui prennent part au programme ou le taux de réussite lié à la participation à celui-ci ou à présenter de l'information sur l'atteinte des objectifs associés au programme, information qui est basée uniquement sur l'appréciation des intervenants.

68 Dans un cas, l'organisme communautaire a donné des résultats sur le taux de récidive des personnes ayant participé au programme. C'est ce genre d'information, qui permet de porter un jugement sur l'efficacité d'un programme, que le MSP devrait obtenir dans la mesure du possible.

Classement

69 Lorsque la personne est en détention, le secteur de l'établissement dans lequel elle vit conditionne l'accès aux programmes visant la réinsertion sociale, ce qui a un impact sur les moyens qui pourraient être inscrits dans le plan d'intervention.

70 Le classement, qui constitue une étape clé de la gestion globale de l'incarcération, consiste à déterminer quel est le besoin d'encadrement sécuritaire de la personne et à lui attribuer une place dans le secteur de l'établissement approprié à sa condition et à sa situation. Si le besoin d'encadrement est minimal, la personne a accès à toutes les occupations disponibles au sein de l'établissement, notamment aux activités éducatives et aux ateliers de travail. Par contre, un classement élevé ou restrictif a pour effet de limiter fortement l'accès à ces occupations.

71 À l'automne 2014, le ministère a élaboré un nouvel outil de classement standardisé. Après quelques ajustements, le formulaire uniformisé, lequel est déposé dans un répertoire provincial accessible à tous les établissements, a été utilisé de façon progressive au cours de l'année 2015.

72 La mise en œuvre du nouvel outil de classement centralisé ne permet pas encore d'atteindre les objectifs, à savoir uniformiser le classement et favoriser son efficacité et son efficacité.

73 Avant l'automne 2014, il n'existait pas d'outil de classement standardisé et les établissements de détention disposaient d'une large marge de manœuvre dans l'interprétation des instructions sur le classement. Cette situation entraînait des inefficiences et des incohérences, notamment dans le cas de transferts des personnes incarcérées. En effet, elles ne faisaient pas nécessairement l'objet du même classement d'un établissement à l'autre.

74 Bien que le nouvel outil permette d'uniformiser le classement, il est mal utilisé par certains établissements de détention. Par exemple, dans un cas, les manquements disciplinaires ont été comptabilisés à deux reprises, ce qui a augmenté indûment le résultat et qui a justifié un classement plus restrictif.

75 Pour d'autres dossiers examinés, il y a des lacunes quant à l'utilisation du nouveau formulaire, notamment des incohérences par rapport aux données et l'absence de mise à jour lors d'un changement important, par exemple une nouvelle condamnation.

76 Par ailleurs, un établissement visité refait presque systématiquement le classement de toutes les personnes qui ont été transférées, plutôt que de simplement réviser le formulaire disponible dans le répertoire, comme le prévoit la directive du ministère.

Suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues

77 En plus de l'évaluation ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'intervention, le suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues constitue un élément important de leur prise en charge. Il s'effectue au moyen d'interventions de contrôle qui permettent au ministère de s'assurer du respect des conditions imposées à la personne et d'interventions liées à la réinsertion sociale. Ces dernières comprennent des activités d'encadrement et d'accompagnement par lesquelles on veille entre autres à ce que les objectifs du plan d'intervention soient atteints et que des ajustements soient apportés, le cas échéant.

78 Les efforts du ministère pour suivre le cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues sont insuffisants. Il ne peut donc pas évaluer l'atteinte des objectifs du plan d'intervention et, si nécessaire, apporter des ajustements. De plus, le MSP ne respecte pas la fréquence des contrôles qu'il s'est fixée pour s'assurer du respect des conditions imposées par la cour lors des peines d'emprisonnement avec sursis.

Outils utilisés

79 Pour suivre le cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues, le ministère a élaboré différents outils, dont les notes chronologiques, le registre d'avancement et le sommaire de fermeture. Les notes chronologiques, généralement manuscrites, constituent le principal outil de suivi. Elles servent à consigner dans le dossier de la personne de l'information factuelle à son sujet, comme les programmes auxquels elle a participé et toutes les interventions qui ont été faites à son égard.

80 Or, dans les dossiers examinés, les notes sont peu nombreuses, souvent incomplètes ou carrément inexistantes, surtout pour les personnes dans les établissements de détention.

81 Dans les dossiers provenant de ces établissements, l'information colligée concerne essentiellement les actions liées au niveau de classement de la personne contrevenante ou prévenue et aux démarches entreprises auprès de la CQLC pour l'obtention soit d'une permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle, soit d'une libération conditionnelle. Ainsi, dans la majorité des dossiers analysés, les notes ne permettent pas de connaître les interventions effectuées auprès de la personne ni le cheminement de cette dernière. Ces notes font ressortir qu'il y a peu d'efforts de sensibilisation lorsque la personne ne manifeste pas vraiment d'intérêt à participer aux programmes.

82 Dans le cas des suivis à effectuer pour les personnes dans la communauté, les principaux problèmes liés aux notes chronologiques sont relatifs à la documentation des décisions prises par les intervenants au regard des modalités d'accompagnement et d'encadrement, par exemple la modification de la fréquence des rencontres avec la personne.

83 Pour sa part, le registre d'avancement est un formulaire complémentaire aux notes chronologiques, qui permet de faire état de la progression de la personne suivie à l'égard de chaque besoin recensé. Lors de notre examen des dossiers, nous aurions dû trouver 22 registres ; or, il n'y en avait qu'un seul.

84 Quant au sommaire de fermeture, il s'agit d'un formulaire à produire à la fin d'une peine de plus de six mois. Il permet d'évaluer l'atteinte des objectifs du plan d'intervention correctionnel et d'établir un pronostic à l'égard de la réinsertion sociale de la personne contrevenante. Une telle information est très utile, surtout dans le cas où la personne qui a terminé de purger sa peine s'en voit imposer une nouvelle. Pourtant, la production du sommaire de fermeture n'est pas systématique. Il est absent de certains des dossiers examinés, majoritairement ceux qui proviennent des établissements de détention.

85 Les lacunes liées à l'utilisation des outils que le MSP a mis en place font en sorte qu'il n'a pas toute l'information qui lui permettrait d'apporter les ajustements adéquats quant au suivi des personnes contrevenantes ou prévenues.

Philosophie d'intervention

86 Dans son document *Philosophie d'intervention en matière de réinsertion sociale aux Services correctionnels du Québec*, le ministère s'est engagé à fournir une intervention soutenue afin de diminuer les risques de récidive, à éviter toute forme de discrimination et à respecter le principe d'équité. Or, certaines façons de faire vont à l'encontre de cette philosophie d'intervention.

87 D'une part, sur le territoire couvert par une direction générale adjointe, une dérogation administrative a été appliquée de février 2014 à juillet 2015 pour faire face à l'absence de personnel. Différents éléments étaient touchés par cette dérogation, notamment la réduction de la fréquence des rencontres de suivi avec les personnes contrevenantes, la non-production du sommaire de fermeture et la réduction du temps consacré aux interventions de conscientisation et de responsabilisation, un des éléments clés du processus de réinsertion sociale.

88 De façon concrète, cela a mené à des suivis non appropriés. Par exemple, pour un des dossiers examinés, le ministère aurait dû faire des interventions de prise de conscience et de responsabilisation auprès de la personne contrevenante. Dans les faits, le MSP n'a effectué que des interventions de contrôle, mettant de côté son objectif de réinsertion sociale.

89 D'autre part, dans l'un des établissements visités, le ministère accompagne dans leur cheminement seulement les personnes incarcérées qui ont l'intention de se présenter devant la CQLC pour tenter d'obtenir soit une permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle, soit leur libération conditionnelle. Pour les autres personnes, les évaluations et les plans d'intervention sont tout de même réalisés comme prévu dans la loi, mais les agents des services correctionnels n'effectuent aucun suivi.

Interventions de contrôle

90 En plus des interventions liées à la réinsertion sociale, le MSP est également responsable de s'assurer du respect des conditions imposées par la cour, particulièrement pour les personnes qui se sont vu imposer une peine d'emprisonnement avec sursis. Le ministère a mis en place deux types de contrôle à cet égard, soit les appels téléphoniques et les visites à domicile, pour lesquels il a fixé des normes quant à la fréquence.

91 En 2014-2015, le MSP a effectué 96 % des appels téléphoniques prévus. Pour les visites, il n'a pas atteint l'objectif qu'il s'est fixé. Compte tenu des normes établies et du nombre de cas à suivre, 23 776 visites auraient dû être faites au cours de la même période, et ce, dans l'ensemble des régions. Le ministère n'en a réalisé que 78 %. Dans certaines régions, la situation est d'autant plus problématique que les pourcentages de visites sont bas (pourcentages les plus bas : 52 et 44 %). Il peut donc arriver qu'une personne contrevenante ne reçoive aucune visite à domicile pendant toute la durée de sa peine. Par conséquent, il est difficile de juger si le ministère s'acquitte de sa responsabilité quant au respect des conditions de la cour.

92 Lors de l'examen des dossiers, nous avons aussi observé un nombre de visites à domicile inférieur à la norme fixée par le MSP. À titre d'exemple, pour l'un des dossiers, une personne contrevenante s'est vu imposer une peine d'emprisonnement avec sursis de 16 mois. Selon ses normes, le ministère aurait dû effectuer une visite par mois au cours des 8 premiers mois et une visite tous les 2 mois par la suite. Dans les faits, seulement 4 visites ont eu lieu, et ce, dans les 8 premiers mois. Aucune visite n'a donc été faite durant les 265 derniers jours de sa peine.

Dossier des personnes contrevenantes ou prévenues

93 Lorsqu'une personne est confiée aux services correctionnels du MSP, un dossier doit être constitué afin de rassembler l'information nécessaire à sa prise en charge et au suivi de son cheminement. Étant donné que plusieurs intervenants sont impliqués dans la prise en charge d'une personne contrevenante ou prévenue, il est d'autant plus important que cette information soit complète, fiable et rapidement accessible.

94 Le MSP ne dispose toujours pas d'un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue, même si le rapport Corbo le recommandait il y a plus de 15 ans. Ce fait, ainsi que les déficiences relevées quant à la documentation des dossiers, fait en sorte que le MSP n'a pas toujours l'information nécessaire pour prendre en charge les personnes qui lui sont confiées.

95 Publié en 2001, le rapport Corbo établit que, étant donné la proportion importante de personnes qui effectuent plus d'un séjour en prison, il est indispensable d'investir dans la constitution de dossiers de qualité sur support informatique. Ces dossiers devraient être accessibles en tout temps et en tout lieu aux personnes autorisées.

Dossier

96 Les diverses données sur les personnes que le MSP prend en charge se trouvent dans certains systèmes informatiques ainsi que dans plusieurs dossiers sur support papier.

97 Le système informatique principal, DACOR (pour dossiers administratifs correctionnels), a été mis en place en 1987 et contient un dossier pour chaque personne prise en charge par le ministère. On y trouve des renseignements nominatifs, l'historique correctionnel, les antécédents judiciaires ainsi que des modules permettant, dans une certaine limite, de gérer la peine. Le système, qui n'a connu aucune amélioration notable depuis neuf ans, soit au moment de l'entrée en vigueur de la loi, n'est pas convivial et ne comporte pas de dossiers complets. Il ne permet pas, par exemple, d'intégrer des documents, comme l'évaluation, le plan d'intervention ou les notes chronologiques. Des projets destinés à le remplacer par un système plus performant ont été élaborés, puis abandonnés.

Le dossier administratif regroupe les documents nécessaires à l'administration de la peine, comme les ordonnances de la cour. Le dossier social rassemble l'ensemble de l'information qui concerne la personne incarcérée et qui est utile à son suivi, tels les évaluations et les plans d'intervention.

98 Le MSP doit donc gérer des dossiers sur support papier. Dans les établissements de détention, trois dossiers sont constitués, soit le **dossier administratif**, le **dossier social** et le dossier médical. Plusieurs documents se trouvent à la fois dans le dossier social et dans le dossier administratif. Plus volumineux, le dossier social collige de l'information sur les circonstances ayant mené à l'incarcération ainsi que sur les besoins de la personne contrevenante ou prévenue et son cheminement. Étant donné que les dossiers sont utilisés par plusieurs intervenants, notamment les agents des services correctionnels, les agents de probation et les chefs d'unité, ils circulent à l'intérieur des établissements de détention. Lors d'un transfert d'une personne incarcérée dans un autre établissement, le dossier administratif et le dossier social doivent être transmis en même temps.

99 Les agents utilisent le dossier notamment pour faire une évaluation, effectuer un suivi ou documenter un manquement disciplinaire. De plus, ils le mettent à jour lorsqu'un ancien détenu se voit imposer une nouvelle peine d'incarcération.

100 Ces dossiers sont également consultés par les intervenants des ressources communautaires qui viennent dans les établissements de détention pour évaluer les personnes contrevenantes et constituer leurs propres dossiers en photocopiant certains documents. Dans le cas des mises en liberté accordées par la CQLC, cette dernière doit également monter et conserver un dossier à partir de l'information contenue dans le dossier social, laquelle est acheminée par l'établissement de détention.

101 Pour les personnes purgeant une peine dans la communauté et pour les contrevenants bénéficiant d'une permission de sortir ou d'une libération conditionnelle, la DSPC responsable d'assurer le suivi de la personne constitue un autre dossier sur support papier. De plus, lorsque les interventions visant la personne contrevenante sont confiées à un organisme communautaire, d'autres copies des documents produits par les services correctionnels sont acheminées à l'organisme pour qu'il puisse monter son dossier.

102 La manipulation des dossiers par de multiples acteurs, le déplacement de ces dossiers à l'intérieur des établissements et entre ceux-ci, ainsi que la constitution de plusieurs dossiers pour une même personne sont des sources d'inefficience majeures qui nuisent à l'efficacité des interventions visant la réinsertion sociale.

Documentation

103 En plus de la multiplicité des dossiers portant sur une même personne, les dossiers examinés présentent des problèmes importants de documentation. En fait, des lacunes ont été observées pour 23 des 45 dossiers. L'absence de documents et des incohérences dans les données représentent les deux problèmes les plus récurrents.

104 Par exemple, dans un dossier, il manque l'évaluation, le plan d'intervention, les notes chronologiques et les documents relatifs au processus d'examen d'une demande de permission de sortir.

105 Les autres lacunes ont trait à de l'information incomplète, à des répétitions de données et à des formulaires mal utilisés. La documentation est lacunaire pour presque tous les dossiers examinés provenant des établissements de détention. Il y a aussi quelques problèmes pour les dossiers des personnes suivies dans la communauté.

106 Les responsabilités quant à la prise en charge et au suivi des personnes contrevenantes sont partagées par plusieurs partenaires. Par conséquent, les faiblesses liées à la documentation dans les dossiers et à la communication de l'information, engendrées par l'absence d'un dossier unique et continu, causent des problèmes importants d'efficacité et d'efficacités des interventions.

Recommandations

107 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 1** S'assurer de produire une évaluation de qualité des personnes prises en charge et de la faire en temps opportun et dans le respect de la loi, afin de favoriser leur réinsertion sociale.
- 2** Élaborer des plans d'intervention pertinents et cohérents par rapport à l'information contenue dans les évaluations.
- 3** Intensifier auprès des détenus, en collaboration avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles, ses efforts de promotion des mesures de mise en liberté sous condition.
- 4** Rendre accessibles des programmes qui sont adaptés aux besoins des personnes prises en charge. Pour ce faire, le ministère doit notamment :
 - recenser les besoins de ces personnes ;
 - arrimer les programmes aux besoins ;
 - évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacités de ces programmes.
- 5** S'assurer que les établissements de détention utilisent l'outil de classement conformément aux instructions du ministère.
- 6** Améliorer le suivi du cheminement des personnes prises en charge afin :
 - d'évaluer l'atteinte des objectifs des plans d'intervention ;
 - d'apporter les ajustements, le cas échéant ;
 - de s'assurer du respect des conditions imposées par la cour.
- 7** Mettre en place un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue dans le but d'augmenter l'efficacité et l'efficacités de ses interventions.

2.2 Mesure de la performance

108 La mesure de la performance renvoie entre autres à l'action d'analyser et d'apprécier la performance d'un processus ou d'une activité. Elle soutient les gestionnaires dans la détermination des éléments de gestion nécessitant des améliorations.

Les mesures de mise en liberté sous condition incluent les permissions de sortir préparatoires à la libération conditionnelle et la libération conditionnelle.

109 Il est primordial que le ministère apprécie sa performance relative aux mesures mises en place pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Dans le cas de la CQLC, il est également important qu'elle évalue la performance de ses interventions quant aux **mesures de mise en liberté sous condition**.

Récidive

110 La récidive est l'action de commettre de nouveau une infraction après avoir purgé une peine, que ce soit dans un établissement de détention ou dans la communauté. Cette notion correspond à l'indicateur de performance le plus couramment utilisé par les services correctionnels, au Canada ou ailleurs.

111 Le ministère a tardé à analyser les données sur la récidive des personnes qu'il prend en charge ; par conséquent, il ne connaît pas encore le résultat de ses efforts de réinsertion sociale.

112 Bien que des actions associées à la réinsertion sociale aient été menées avant les années 2000, la première étude concernant la récidive a été effectuée par le MSP en 2015, soit huit ans après l'entrée en vigueur de la loi. Cette première étude a été difficile à réaliser, compte tenu des données absentes, imprécises ou incohérentes du système d'information du ministère. Elle porte sur les personnes contrevenantes ayant terminé de purger leur peine en 2007-2008. Nous présentons dans le tableau 10 le taux de récidive pour chacun des cinq types de peine qui ont été retenus pour cette étude.

Tableau 10 Taux de récidive selon le type de peine

Peine d'incarcération ou mesure dans la communauté (fin en 2007-2008)	Récidive ¹
Peine d'incarcération discontinuée ²	31 %
Peine continue sans libération conditionnelle	55 %
Peine continue avec libération conditionnelle	18 %
Mesure dans la communauté : probation	41 %
Mesure dans la communauté : sursis	28 %

1. Le taux de récidive tient compte du nombre de condamnations pour un nouveau délit commis pendant la période d'observation de deux ans après la fin de la peine. Pour les mesures dans la communauté, le taux comprend les condamnations pour un nouveau délit survenu pendant les mesures et après la fin de celles-ci. Les manquements aux conditions imposées lors de la libération conditionnelle, de la probation ou de la peine d'emprisonnement avec sursis ne sont pas inclus dans le taux de récidive.

2. Pour la peine discontinuée, la cohorte regroupe les personnes qui ont été condamnées en 2007-2008.

Source : MSP.

113 Une nouvelle étude est en cours de réalisation pour les personnes ayant terminé de purger leur peine en 2010-2011. Cette étude permettra de comparer l'évolution du taux de récidive pour les différentes mesures ; ce sera la première fois depuis la mise en œuvre de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*.

114 Contrairement au Québec, plusieurs pays ainsi que d'autres provinces canadiennes disposent d'études sur le taux de récidive depuis plusieurs années. Par exemple, l'Ontario publie annuellement des données sur la récidive depuis 2001-2002. Les résultats portent sur les personnes condamnées à une peine de six mois et plus d'emprisonnement et celles qui font l'objet d'une surveillance dans la communauté.

115 Pour sa part, depuis 2001-2002, la Colombie-Britannique détermine plutôt l'absence de récidive au cours d'une période de suivi de deux ans. Cela lui permet de mesurer l'efficacité générale du système de justice et de réinsertion sociale. Outre cet indicateur, le ministère présente également des résultats plus détaillés pour les personnes qui font l'objet d'un suivi dans la communauté et celles qui sont libérées à la fin de leur peine.

116 Par ailleurs, le MSP ne compare pas les taux de récidive observés avec les risques de récidive évalués par le LS/CMI. À cet égard, l'Ontario, qui utilise également le LS/CMI, présente les résultats afférents à la récidive par rapport au niveau de risque évalué à l'origine. Cela permet notamment de mesurer le lien entre le niveau de risque et le taux global de récidive.

117 Le ministère ne mesure pas non plus les récidives qui surviennent lors des permissions de sortir qu'il accorde, contrairement à ce que fait la CQLC.

Mise en liberté sous condition

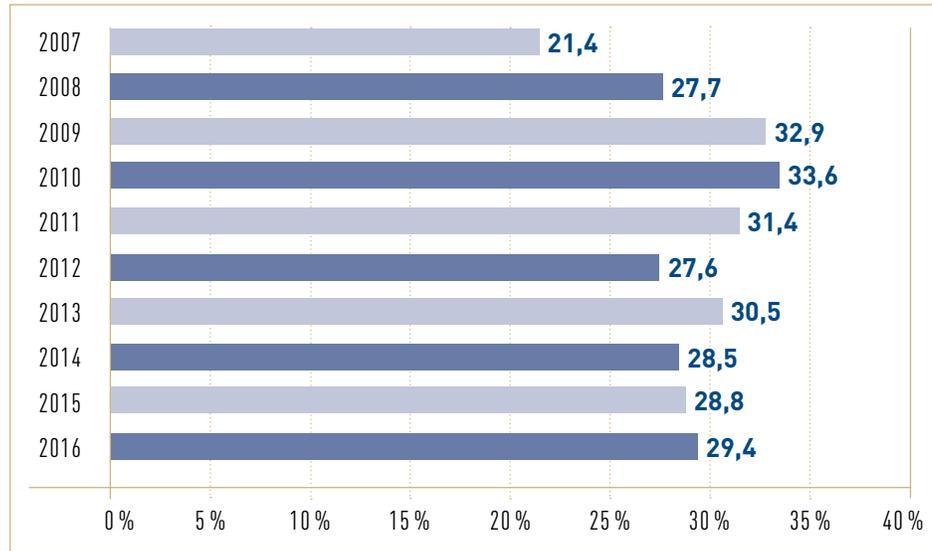
118 La CQLC produit de l'information de gestion à l'égard des mesures de mise en liberté sous condition, laquelle est discutée lors des réunions du comité opérationnel MSP-CQLC. Certaines données ont trait aux résultats obtenus en termes de réinsertion sociale, comme le taux de réussite de ces mesures et l'absence de récidive pendant la période de mise en liberté sous condition.

119 D'autres données concernent davantage la mise en œuvre du processus afin d'assurer une prise de décision éclairée en temps opportun. Il s'agit, par exemple, du taux de renonciation à la libération conditionnelle, dont nous avons parlé précédemment, ainsi que du taux et des motifs de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle.

120 Malgré les actions entreprises par la CQLC au cours des dernières années, le taux de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle ne diminue pas.

121 La figure 3 montre qu'au cours des six dernières années, le taux de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle a oscillé autour de 30 %.

Figure 3 Reports d'audience (en pourcentage)



Source : CQLC.

122 En vertu de la loi, le ministère doit transmettre à la CQLC avant une séance l'information exigée concernant la personne convoquée. Pour différentes raisons que la CQLC a répertoriées, les documents ne sont pas toujours tous transmis avant la séance. L'absence de certains documents provoque des reports d'audience. Ces reports risquent de prolonger la période d'incarcération de certaines personnes contrevenantes et de retarder, voire de compromettre, leur participation à des programmes de réinsertion sociale.

123 Malgré les efforts de concertation entre la Commission et le ministère, le processus de constitution d'un dossier est encore, selon les données de la CQLC pour 2015-2016, une cause importante de reports (tableau 11). Ainsi, les documents requis selon l'article 19 de la loi sont souvent manquants (21 % des reports) et les projets de sortie ne sont pas toujours précis ou complets (20 % des reports).

Tableau 11 Reports d'audience pour la libération conditionnelle (en pourcentage)

Motif	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Document manquant selon l'article 19 de la loi	25	26	26	21
Projet de sortie à préciser ou à compléter	12	13	19	20
Nouveau projet de sortie demandé	4	6	11	10
Absence du représentant	11	9	8	10
Ressource communautaire – personne acceptée mais sur une liste d'attente	3	6	6	9
Ressource communautaire – autres motifs	9	13	1	2
Cause en suspens – manque d'information	8	5	4	3
Autres motifs ¹	28	22	25	25
Total	100	100	100	100

1. Cette catégorie regroupe de 16 à 18 motifs de reports.

Source : CQLC.

124 Une proportion significative des reports liés aux deux premiers motifs est concentrée dans quelques établissements de détention. Ainsi, au cours de la période 2012-2013 à 2015-2016, près des deux tiers des reports en raison d'un document manquant selon l'article 19 de la loi sont relatifs à trois établissements de détention. Pour les projets de sortie à préciser ou à compléter, cette proportion est de plus de la moitié pour ces mêmes établissements.

125 Le plan de gestion 2014-2015 de la Commission a donné lieu à des actions qui ont été entreprises à partir de novembre 2014 pour corriger la situation, notamment la mise en place de listes de documents à obtenir du ministère, l'obtention de ces documents à l'avance et la transmission mensuelle des motifs de reports au MSP. De plus, depuis juin 2016, la CQLC peut autoriser la libération conditionnelle d'une personne lorsque celle-ci est acceptée par une ressource communautaire et qu'une place se libère dans les 28 jours suivant l'audience. Auparavant, la CQLC reportait l'audience si la personne acceptée par l'organisme était sur une liste d'attente.

126 Somme toute, les mesures prises par la CQLC, de concert avec le ministère, n'ont pas encore donné les résultats attendus.

Recommandations

127 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 8 Mesurer sa performance à l'égard des interventions de réinsertion sociale et en rendre compte.**

128 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

- 9 Poursuivre, de concert avec le ministère, ses efforts pour réduire les reports d'audience visant l'obtention d'une libération conditionnelle.**

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 du ministère de la Sécurité publique

« **Évaluation des personnes prises en charge.** Bien que les causes du retard dans la production des évaluations soient multiples, il n'en demeure pas moins que la principale cause est attribuable à la lourdeur de la tâche qui incombe à la DGSC. De par l'augmentation de la clientèle et le volume d'évaluations à produire, l'atteinte des cibles de production demeure un défi. Toutefois, au cours des dernières années, différentes mesures ont été mises en place afin d'améliorer les taux et les délais de production, et ce, à même les effectifs de la DGSC. Il importe de souligner que, malgré l'adoption de l'ensemble de ces mesures, il demeure un écart entre le volume d'activités et les ressources disponibles, et ce, tant en établissement de détention que dans la communauté.

« Concernant le nouvel outil d'évaluation, la DGSC doit compter sur un instrument d'évaluation qui doit conduire à une analyse des besoins criminogènes et d'informations cliniques permettant d'élaborer un plan d'intervention correctionnel adapté aux diverses situations délictuelles. L'information doit produire des indicateurs numériques afin d'estimer le risque de récidive de la personne contrevenante. De plus, l'instrument utilisé se doit de répondre aux préoccupations des collaborateurs externes de la DGSC, notamment la CQLC, tout en respectant ses obligations légales, principalement l'article 13 de la loi. La détermination du risque de récidive à l'aide du nouvel outil découle du niveau d'encadrement qui est obtenu par une accumulation d'évidences basées à la fois sur la détermination des besoins criminogènes et sur le portrait socio-criminologique de la personne évaluée.

« Des analyses psychométriques ont été effectuées sur l'ORAC-PCQ [le nouvel outil], par un chercheur externe au MSP, à l'issue du projet pilote. À la suite de l'implantation provinciale, il est prévu que des analyses supplémentaires seront effectuées en collaboration avec des chercheurs externes.

« **Plans d'intervention.** Dans votre rapport, il est soulevé que le plan de séjour, élaboré pour les personnes prévenues, se limite à décrire l'intérêt des personnes à participer à un programme. L'évaluation et la prise en charge de ces personnes, en raison de leur statut, doivent être considérées de façon particulière. La présomption d'innocence ne nous permet pas de cibler certains facteurs tels que les besoins criminogènes; seul l'aspect occupationnel est alors considéré. De plus, pour l'élaboration d'un plan d'intervention correctionnel, il importe de préciser qu'une priorisation clinique doit être effectuée au regard des besoins criminogènes identifiés à l'évaluation. Cette approche, reprise en intervention sociale, favorise l'adhésion de la personne contrevenante à son plan d'intervention, augmentant ainsi son potentiel de réussite.

« Néanmoins, la DGSC considère comme important que les plans de séjour soient complétés dans tous les dossiers et dans les délais requis.

« **Renonciation aux mesures de mise en liberté sous condition.** Favoriser l'accès à des mesures de mise en liberté sous condition demeure une préoccupation conjointe de la DGSC et de la CQLC. Des travaux importants, initiés dès 2009, ont permis aux deux organisations de mettre en place des mesures concrètes visant à pallier, entre autres, le phénomène de renoncements à la libération conditionnelle, d'ailleurs présent partout au Canada. Déjà, à cette époque, une volonté de travailler en collaboration était partagée par les deux organisations, une vision commune s'est également dessinée. Tant la CQLC que la DGSC croient qu'une approche systémique et conjointe dès le début de la période d'incarcération s'avère la stratégie la plus efficace afin de favoriser l'accès aux mesures de mise en liberté sous condition. À ce titre :

- La CQLC mise sur la sensibilisation et l'information.
- La DGSC rend disponibles aux personnes incarcérées les outils élaborés par la CQLC et se concentre sur des mesures visant une meilleure préparation des dossiers.

« Le comité opérationnel DGSC-CQLC poursuit ses travaux en ce sens. La recherche de solutions probantes et la mise en place de mesures visant l'amélioration des processus de travail font partie de son mandat. Le rapport du Vérificateur général fait mention que les mesures prises jusqu'à maintenant n'ont pas encore donné de résultats significatifs. Il importe de préciser que le contexte de surpopulation carcérale vécue ces dernières années a tout de même permis à la DGSC de mettre en place des pratiques visant à améliorer l'accès aux personnes incarcérées à des mesures de mise en liberté sous condition à même ses effectifs. Par exemple, dans son rapport annuel 2015-2016, la CQLC note une augmentation des demandes de permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle (PSPLC) de l'ordre de 5,7 %, se situant à 22,9 %, alors qu'en 2012-2013 le taux de demandes de PSPLC représentait à peine 14 % des personnes incarcérées admissibles.

« Le volume de dossiers à traiter, les courts délais de traitement induits par de courtes peines ainsi que la nécessité de faire appel à d'autres instances pour obtenir l'ensemble des documents nécessaires à la prise en charge et découlant de l'article 19 de la LSCQ [*Loi sur le système correctionnel du Québec*] représentent des défis constants pour la DGSC. À ce titre, la mise en place du dossier unique informatisé DACOR 2.0 facilitera l'accès à certains documents, ce qui pourra avoir un impact sur le taux de reports de séances pour ce motif.

« Il est intéressant de souligner qu'une recherche intitulée *Accès à la Justice en détention. Pour un meilleur accès à des mesures de libérations anticipées au Québec* est actuellement en cours. Elle porte sur l'accès à la justice en détention, dans le contexte des mises en liberté sous conditions pour les justiciables condamnés à des peines entre six mois et deux ans. L'objectif est de relever quels sont les obstacles à l'atteinte de l'accès à ces libérations graduelles et de proposer des solutions qui permettraient d'augmenter l'accès sans menacer la sécurité du public. La DGSC prendra connaissance des résultats de cette recherche afin d'améliorer ses pratiques.

« **Offre et évaluation de programmes.** L'accessibilité aux programmes en établissement de détention demeure un défi important, compte tenu du grand nombre d'admissions, du séjour relativement court des personnes incarcérées, des contraintes en matière de sécurité, mais également de la motivation des personnes incarcérées à s'impliquer dans une démarche. De plus, la DGSC doit tenir compte des contraintes de ses différents partenaires en fonction des diverses clientèles qu'elle dessert. Il importe de préciser que les personnes prévenues ont également accès, de façon volontaire, aux programmes et aux activités offerts en établissement de détention.

« L'importance d'évaluer les programmes est une préoccupation constante et croissante pour le ministère.

« Il importe de préciser que la DGSC a entrepris l'évaluation du programme des services correctionnels. La description du programme ainsi que l'objectif du mandat de révision ont été soumis au Bureau de la révision permanente des programmes du Secrétariat du Conseil du trésor. L'objectif du mandat de révision se détaille comme suit :

- Repenser les principales interventions des services correctionnels (notamment en réinsertion sociale) pour mieux les adapter aux personnes qui leur sont confiées, en préservant le même niveau de sécurité de la population ;
- Revoir les processus de prestations des services correctionnels (organisations et intervenants impliqués, contributions des partenaires du milieu communautaire, lieux, procédures, niveau de service requis en fonction des clientèles, etc.) pour les principales interventions menées auprès des services, dans une perspective d'amélioration de la qualité des services et d'utilisation optimale des ressources confiées.

« De plus, notons qu'un projet de recherche intitulé *Récidive et désistement du crime de jeunes adultes (18 à 34 ans) québécois soumis à une peine d'emprisonnement* a été confié, en 2015, à trois chercheuses universitaires. Ce projet de recherche prévoit évaluer les programmes qui ont été dispensés à des jeunes de 18 à 35 ans ayant séjourné un minimum de 184 jours dans le même établissement carcéral, parmi lesquels se trouve le programme Parcours.

« La DGSC a déjà amorcé des projets d'évaluation de programmes, dont notamment le programme de l'Établissement de détention de Percé et le programme d'achats de programmes, qui peut intégrer à la fois des services d'hébergement, d'accompagnement ou des activités de sensibilisation de gestion de la colère et de traitement pour les délinquants sexuels et les toxicomanes.

« **Classement.** Le classement constitue certes une étape-clé dans la gestion de l'incarcération et la catégorie de secteur attribué conditionne effectivement le type et la variété des programmes et des activités auxquels une personne incarcérée a accès. Le classement est considéré comme un processus évolutif. Le formulaire doit être mis à jour lors d'un changement important dans la situation de la personne incarcérée. Une demande de révision du classement peut également être présentée en cours d'incarcération ou révisée pour tenir compte notamment du comportement de la personne contrevenante et de son évolution en cours de détention.

« L'uniformisation et la modification des pratiques en matière de classement commandaient un changement de culture au sein de l'organisation et la modification de la vocation de certains secteurs d'hébergement.

« La DGSC a connu des taux d'occupation supérieurs à 100 % dans ses établissements de détention ces dernières années. Dans ce contexte et pour assurer le respect des différents impératifs en matière de classement, la DGSC a instauré le concept de capacité opérationnelle, ceci afin de garantir qu'elle dispose de 12 % de marge de manœuvre pour assurer sa capacité à héberger l'ensemble de la clientèle dans le respect de ses particularités de classement. Afin de répondre au besoin de places nécessaires à la gestion de la population carcérale et pour assurer la mise à niveau de ses infrastructures, la DGSC s'est dotée d'un Cadre de planification des infrastructures carcérales.

« La mise en œuvre du Cadre de planification des infrastructures carcérales, par la mise à niveau des infrastructures et par l'ouverture prochaine des nouveaux établissements de détention d'Amos, de Sept-Îles et de Sorel, augmentera la marge de manœuvre nécessaire aux établissements de détention dans la gestion du processus de classement.

« **Suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues.** La DGSC est consciente des efforts nécessaires à l'amélioration du suivi du cheminement de la personne contrevenante purgeant une peine d'incarcération. La capacité organisationnelle des établissements de détention à effectuer l'ensemble des tâches demeure le plus grand défi à la réalisation de cette activité. En effet, ces dernières années, il n'existe pas de corrélation entre la hausse de la clientèle correctionnelle et celle du personnel, ce qui a généré un contexte peu favorable à l'accomplissement de l'ensemble des activités requises en matière de suivi. Cette hausse a également entraîné un mouvement interétablissements important pouvant interférer sur le suivi de la personne incarcérée.

« Vous indiquez également dans votre rapport qu'il est difficile de juger si le ministère s'acquitte bien de sa responsabilité quant au respect des conditions de la cour, notamment en matière d'emprisonnement avec sursis. Le MSP rappelle que la sécurité du public demeure un enjeu majeur.

« De ce fait, et afin d'augmenter sa performance en matière d'encadrement de la clientèle, le MSP travaille, depuis 2009, à l'implantation d'un projet pilote de vérification biométrique des sursitaires, afin de développer une méthode de surveillance des assignations à domicile et des couvre-feux en utilisant des moyens technologiques fiables, permettant l'atteinte des cibles de vérification.

« **Dossier des personnes contrevenantes ou prévenues.** Le MSP est très conscient des problématiques soulevées au sujet de la gestion des dossiers des personnes contrevenantes. À ce titre, le ministère a mis sur pied le projet DACOR 2.0 – Modernisation des systèmes d'information correctionnelle. Ce projet d'envergure a notamment pour objectif d'implanter un dossier correctionnel unique informatisé pour chaque contrevenant. Conformément aux Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion

en ressources informationnelles, le MSP a déposé en août 2016 un dossier de présentation stratégique afin d'obtenir du Conseil du trésor l'autorisation de réaliser la première phase des travaux (Conception/Analyse préliminaire).

« **Mesure de la performance.** La DGSC a pris la décision d'effectuer des travaux de recherche avant de diffuser les données statistiques en lien avec la récidive, dans l'optique d'offrir un portrait complet ainsi qu'une présentation détaillée de sa méthodologie. L'objectif des premiers travaux des études sur la récidive était de bâtir un modèle d'analyse. Cet objectif a été atteint et il servira à l'analyse des futures cohortes. Il est à noter qu'avec l'implantation du système informatique DACOR 2.0, il sera plus facile et plus rapide de produire les résultats sur la récidive. »

Commentaires de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

« **Reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle.** La Commission québécoise des libérations conditionnelles a initié au cours des années une série de projets visant la réduction des taux de reports. En collaboration avec les Services correctionnels du Québec, ces initiatives se poursuivent.

« Récemment, la Commission s'est entendue avec les Services correctionnels du Québec afin que les dossiers lui soient transmis à l'avance de façon à permettre aux membres de procéder à l'étude préalable des cas. Cette mesure, qui est déjà partiellement en place et qui couvre à ce jour entre 30 % et 40 % des dossiers, devrait s'étendre à l'ensemble des dossiers traités par la Commission d'ici avril 2017. Elle permettra entre autres à la Commission de vérifier au préalable la présence de l'ensemble de l'information au dossier et d'identifier, le cas échéant, les documents manquants. Dans de tels cas, l'information manquante au dossier pourra être comblée avant séance, ce qui devrait influencer sur les taux de reports enregistrés actuellement.

« De plus, les membres qui étudieront les dossiers au préalable pourront dans un deuxième temps identifier les informations manquantes aux fins d'évaluation des dossiers, auquel cas ceux-ci pourront être complétés avant séance.

« Cependant, la Commission considère qu'au-delà des mesures mises en place et malgré sa bonne collaboration avec la Direction générale des Services correctionnels du Québec, les taux de reports peuvent s'expliquer, en partie, par le fait que certaines problématiques systémiques demeurent présentes, notamment en ce qui concerne la transmission de l'information requise conformément à l'art. 19 de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* par d'autres entités que les Services correctionnels du Québec, notamment Accès justice.

« La Commission reconnaît également le fait que certains reports d'audience demeurent inévitables, compte tenu de son obligation de respecter les principes d'équité procédurale. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Organigramme simplifié au 20 juin 2016
- Annexe 3** Peines purgées dans la communauté
- Annexe 4** Cheminement d'une personne contrevenante ou prévenue
- Annexe 5** Mesures de mise en liberté

Sigles

CQLC	Commission québécoise des libérations conditionnelles	MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
DGSC	Direction générale des services correctionnels	MSP	Ministère de la Sécurité publique
DSPC	Direction des services professionnels correctionnels	MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
LS/CMI	Level of Service/Case Management Inventory		

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement, avec les adaptations requises, des lois, des règlements et des directives qui encadrent les activités des services correctionnels du MSP et celles de la CQLC, ainsi que des saines pratiques de gestion. Ils se fondent également sur nos travaux d'audits de performance antérieurs ainsi que sur ceux réalisés par d'autres vérificateurs législatifs au Canada. Les travaux 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le ministère, en collaboration avec ses partenaires, prend en charge avec efficacité et efficience les personnes contrevenantes ou prévenues afin de permettre leur réinsertion sociale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les évaluations des personnes prises en charge, qu'elles soient en détention ou dans la communauté, sont effectuées avec rigueur. Ces évaluations doivent notamment être réalisées : <ul style="list-style-type: none"> – par du personnel qualifié ; – en temps opportun ; – à partir d'une information complète ; – à l'aide d'outils performants. ■ Le ministère élabore un projet de réinsertion sociale pertinent pour chaque personne évaluée et en assure le suivi. ■ Le MSP, de concert avec ses partenaires, rend disponibles au moment opportun des programmes et des services adaptés aux besoins des personnes prises en charge. ■ Le ministère évalue l'efficacité des programmes et des services offerts à l'égard de la réinsertion sociale et apporte des corrections, le cas échéant. ■ Pour les mesures de mise en liberté sous condition, le MSP et la CQLC : <ul style="list-style-type: none"> – informent adéquatement et en temps opportun les personnes incarcérées des dispositions relatives à ces mesures ; – accordent les mises en liberté dans le respect des motifs et des critères figurant dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i> ; – travaillent en concertation pour assurer aux personnes admissibles un traitement diligent de leurs demandes. ■ La CQLC mesure sa performance et procède aux ajustements de ses pratiques, le cas échéant.

Vérifier que le MSP préserve la sécurité du public lorsqu'il réalise des activités visant la réinsertion sociale.

- Le MSP dispose d'outils de classement et de gestion de la peine performants et les utilise de façon appropriée.
- Des mécanismes efficaces sont en place pour assurer :
 - la transmission des renseignements correctionnels concernant les personnes incarcérées aux intervenants du réseau, notamment lors des transferts, et ce, en temps opportun ;
 - l'accès à toute l'information permettant aux intervenants communautaires et aux corps de police de suivre le cheminement des personnes contrevenantes et de protéger la société.
- Le ministère s'assure que des interventions de contrôle visant le respect des conditions auxquelles sont soumises les personnes contrevenantes sont effectuées dans les cas suivants :
 - ordonnance de probation ;
 - emprisonnement avec sursis ;
 - permission de sortir ;
 - libération conditionnelle.

Portée des travaux

Le présent audit porte sur la prise en charge des personnes contrevenantes ou prévenues, qu'elles soient dans un établissement de détention ou dans la communauté, dans le but de permettre leur réinsertion sociale. Nos travaux ne traitent pas de la surpopulation en milieu carcéral et de ses effets.

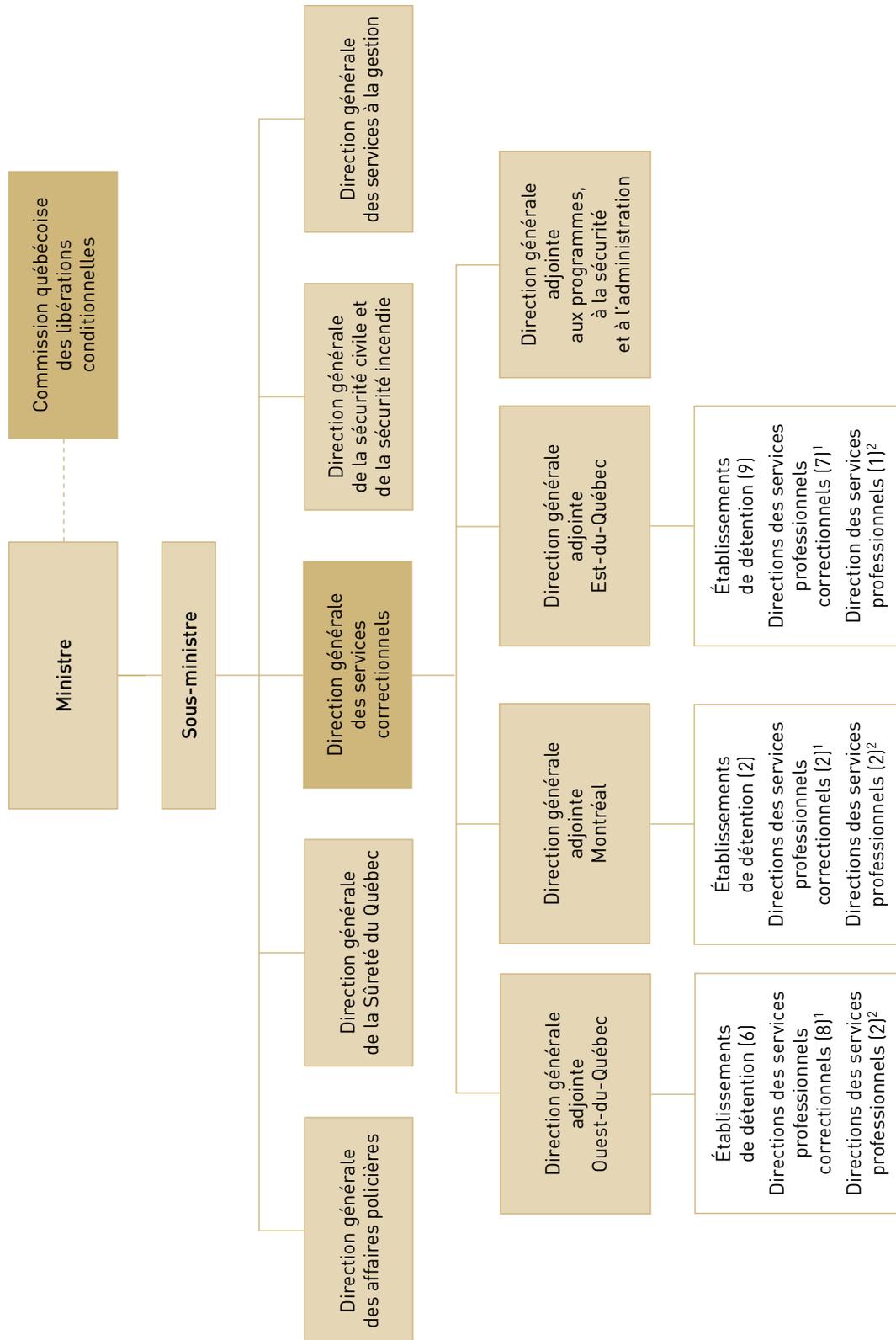
Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de représentants du MSP, dans les directions centrales, dans les établissements de détention et dans les directions des services professionnels correctionnels (DSPC) des régions de Québec, de Montréal et de l'Estrie. Nous avons aussi mené des entretiens auprès de représentants de la CQLC et de trois centres résidentiels communautaires.

Nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du ministère. Dans les établissements de détention et dans les DSPC, nous avons également procédé à un échantillonnage par choix raisonné ; nous avons sélectionné et examiné 45 dossiers de personnes contrevenantes.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des établissements de détention et des DSPC du ministère, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Les travaux se sont déroulés de novembre 2015 à août 2016 ; nous nous sommes penchés principalement sur les activités des exercices 2012-2013 à 2014-2015. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Organigramme simplifié au 20 juin 2016

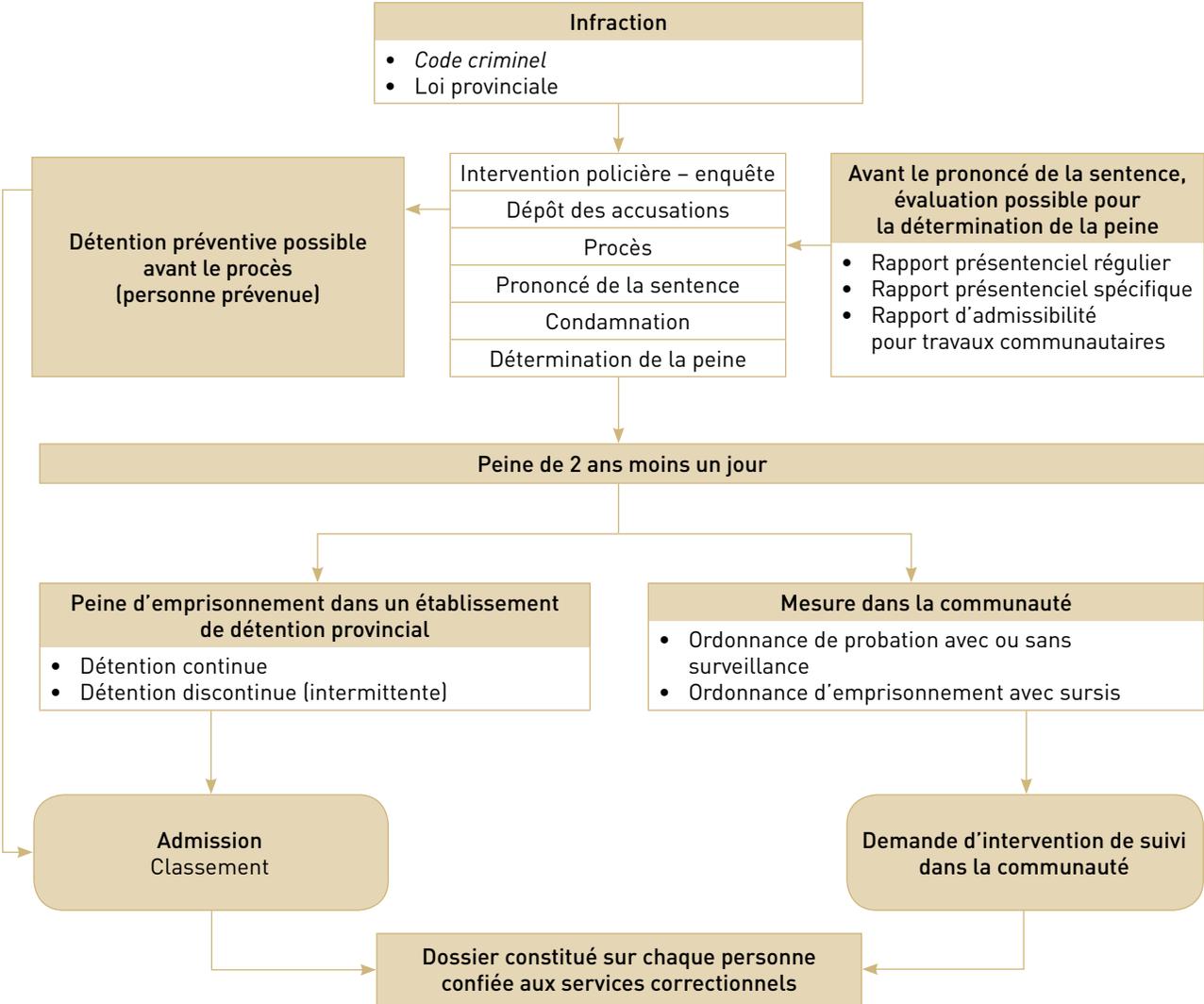


1. Les directions des services professionnels correctionnels regroupent les unités administratives qui offrent des services de probation dans la communauté.
2. Les directions des services professionnels regroupent les unités administratives qui offrent des services de probation dans les établissements de détention.

Annexe 3 Peines purgées dans la communauté

Ordonnance d'emprisonnement avec sursis	<ul style="list-style-type: none">▪ Cette peine d'emprisonnement fait en sorte qu'une personne contrevenante condamnée à une peine de moins de deux ans se voit octroyer un sursis, le tribunal étant convaincu que le fait de purger sa peine au sein de la collectivité ne met pas en danger la sécurité de cette dernière.▪ L'ordonnance est souvent assortie de conditions punitives restreignant la liberté, telles que la détention à domicile ou les couvre-feux stricts.▪ Elle vise également la réinsertion sociale ; elle permet notamment à la personne de poursuivre ses études, de conserver son emploi et de démontrer qu'elle est capable de fonctionner correctement dans la société.▪ Cependant, la personne soumise à cette mesure doit faire l'objet de contrôles serrés.
Ordonnance de probation (avec ou sans surveillance)	<ul style="list-style-type: none">▪ Il s'agit d'une peine imposée à une personne contrevenante qui a été reconnue coupable d'une infraction par un tribunal agissant en matière criminelle ou pénale.▪ La personne purge sa peine en demeurant dans la société.▪ La personne doit respecter un certain nombre d'obligations imposées par le tribunal, dont celle de rencontrer un agent de probation, s'il s'agit d'une ordonnance avec surveillance.
Travaux communautaires	<ul style="list-style-type: none">▪ Les travaux communautaires constituent une condition facultative imposée par le tribunal dans le cas d'une ordonnance de probation ou d'emprisonnement avec sursis.▪ La personne contrevenante doit effectuer des travaux communautaires dans un organisme public ou privé sans but lucratif, qui offre des services à la communauté ou à des individus.▪ Le nombre maximal d'heures prévu est de 240 ; celles-ci doivent être effectuées dans un délai maximal de 18 mois.▪ Les travaux comportent un objectif de réinsertion sociale et un autre de réparation des préjudices à l'égard de la collectivité.▪ L'agent des services correctionnels, en collaboration avec le répondant de l'organisme communautaire, assume de façon générale le placement et le suivi de toutes les demandes de service communautaire.

Annexe 4 Cheminement d'une personne contrevenante ou prévenue



Annexe 5 Mesures de mise en liberté

Sortie à des fins de réinsertion sociale	<p>Elle contribue à la préparation d'une personne contrevenante à une éventuelle libération et se déroule dans le cadre d'un projet de réinsertion sociale.</p> <ul style="list-style-type: none">■ Permission accordée par le directeur d'un établissement de détention pour une durée maximale de 60 jours et renouvelable après l'examen du dossier■ Admissibilité au sixième de la peine de moins de six mois■ Permission donnée selon l'un des motifs prévus dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i> à la suite de l'examen des critères aussi prévus dans la loi■ Présence de conditions applicables à la personne■ Décision écrite dans les plus brefs délais après la réception de la recommandation du comité d'étude des demandes de sortie■ Possibilité de suspension ou de révocation de la permission de sortir
Sortie préparatoire à la libération conditionnelle	<p>Elle contribue à la préparation d'une personne contrevenante à une éventuelle libération conditionnelle et se déroule dans le cadre d'un projet de réinsertion sociale.</p> <ul style="list-style-type: none">■ Permission accordée par la CQLC pour une durée maximale de 60 jours et renouvelable après l'examen du dossier■ Admissibilité au sixième de la peine de six mois et plus■ Transmission à la CQLC de l'information que le MSP détient sur la personne■ Permission donnée selon l'un des motifs prévus dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i> à la suite de l'examen des critères aussi prévus dans la loi■ Présence de conditions applicables à la personne■ Décision écrite et diligente■ Possibilité de suspension ou de révocation de la permission de sortir
Libération conditionnelle	<p>Son objectif est de favoriser la réinsertion sociale d'une personne contrevenante.</p> <ul style="list-style-type: none">■ Permission accordée par la CQLC pour la durée de la période d'emprisonnement qu'il reste à purger à la personne contrevenante au moment de cette libération■ Admissibilité au tiers de la peine de six mois et plus■ Renonciation possible■ Transmission à la CQLC de l'information que le MSP détient sur la personne■ Permission accordée à la suite de l'examen des critères prévus dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i>, à moins qu'il n'y ait un risque sérieux que la personne contrevenante ne se conforme pas aux conditions de sa libération ou qu'il en résulte un préjudice grave pour la société■ Présence de conditions applicables à la personne■ Décision écrite et diligente■ Possibilité de suspension ou de révocation de la libération conditionnelle
Autres permissions de sortir	<p>Le directeur d'un établissement de détention a également le pouvoir d'accorder une permission de sortir à une personne à des fins médicales ou humanitaires ou pour qu'elle participe aux activités du Fonds de soutien à la réinsertion sociale ou à des activités spirituelles.</p> <p>La CQLC peut permettre à une personne contrevenante ayant fait l'objet d'une décision de refus, de révocation ou de cessation de sa libération conditionnelle une sortie pour une visite à sa famille.</p>
Réduction de peine	<p>Une personne contrevenante obtient une réduction maximale d'un tiers de sa peine et se voit ainsi libérée au deux tiers de celle-ci, à condition qu'elle ne bénéficie pas d'une libération conditionnelle, qu'elle se conforme aux règlements et aux directives de l'établissement de détention, qu'elle respecte les conditions des permissions de sortir et qu'elle participe aux programmes et aux activités prévus dans son projet de réinsertion sociale.</p>



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

Automne 2016

Suivi d'un audit de performance

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : contrats présentant des situations à risque

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectif des travaux

Dans son rapport de décembre 2015, la Commission de l'administration publique (CAP) a demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi des travaux qu'il a réalisés auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et qui concernaient des contrats présentant des situations à risque. Nous avons aussi évalué l'application des trois recommandations que la CAP a formulées à la suite de l'audit du sous-ministre du MAPAQ en 2015.

L'objectif était de voir si les recommandations ont été appliquées et si le MAPAQ a remédié aux déficiences relevées. Nos travaux se sont terminés en septembre 2016.

Les résultats de la mission initiale ont été publiés dans le chapitre 6 du rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources* (printemps 2015).

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

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des recommandations que nous avons formulées en mai 2015 ainsi que sur les trois recommandations que la CAP a adressées au MAPAQ en décembre 2015. De façon générale, le ministère a consacré des efforts significatifs à corriger les déficiences relevées lors de la mission initiale.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure que 8 des 10 recommandations à l'égard de la gestion des contrats présentant des situations à risque sont appliquées ou donnent lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1). Quant aux 3 recommandations formulées par la CAP, nous considérons qu'elles sont toutes appliquées (tableau 2).

Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants. En actualisant son plan de délégation des signatures, le MAPAQ a établi une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques autorisés à signer par type de contrat. Pour ce qui est de produire de l'information de gestion fiable, les progrès sont satisfaisants et les actions réalisées et prévues devraient permettre d'appliquer la recommandation qui y est associée. Il en est de même avec les recommandations concernant l'application de la directive interne, le respect de la réglementation, l'autorisation des paiements ainsi que l'information transmise au Conseil du trésor.

Recommandations pour lesquelles les progrès sont insatisfaisants. Des lacunes liées au respect du processus d'autorisation menant à la signature des contrats sont toujours présentes. Près de la moitié des demandes d'autorisation vérifiées sont signées par le dirigeant après que le contrat lui-même a été conclu ou encore après que les travaux sont commencés, et non au préalable. De plus, l'information saisie dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) comporte encore des inexactitudes et n'est pas toujours publiée dans les délais prescrits.

Recommandations de la CAP. Le MAPAQ a donné suite à ces recommandations. Il a transmis à la Commission un tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le SEAO et les résultats de sa réflexion sur le développement d'un programme de formation continue ainsi que sur la taxation et les décisions concernant son projet informatique lié au Programme de crédit de taxes foncières agricoles. Comme la CAP nous l'a demandé, nous avons recensé de bonnes pratiques en matière de vérification interne au MAPAQ et quelques améliorations à apporter. De plus, à la suite d'un rapport d'audit interne qui mentionne que la gouvernance quant aux technologies de l'information est déficiente, le ministère a préparé un plan d'action.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Encadrement du processus de gestion contractuelle					
Ajuster le plan de délégation des signatures afin d'y établir, par type de contrat, une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques autorisés à signer.	11	√			
Produire au moment opportun une information fiable et suffisante pour pouvoir surveiller, évaluer et corriger, s'il y a lieu, le processus contractuel.	12		√		
Appuyer adéquatement les autorisations que le sous-ministre et les dirigeants accordent dans le cadre de la gestion contractuelle.	13			√	
Application de la directive interne et respect de la réglementation					
Utiliser les critères du Conseil du trésor pour déterminer le statut réel du fournisseur et appliquer la réglementation applicable.	15		√		
Revoir sa gestion contractuelle afin que, conformément à sa directive interne et à la réglementation, le recours à l'appel d'offres sur invitation ou à l'appel d'offres public soit privilégié.	16		√		
Analyser les résultats des appels d'offres et prendre les moyens pour que l'évaluation des soumissions et la sélection des fournisseurs favorisent leur traitement intègre et équitable, en conformité avec les exigences réglementaires.	17		√		
Traiter adéquatement les modifications à un contrat ; pour ce faire, établir les dépenses supplémentaires afin qu'elles soient autorisées par les autorités compétentes, publiées dans le système électronique d'appel d'offres et, lorsque requis, transmises au Conseil du trésor.	18		√		
Autorisation des paiements					
S'assurer que les paiements autorisés respectent les conditions établies lors du processus contractuel en ce qui a trait au tarif et à la nature des travaux.	19		√		
Reddition de comptes					
Publier adéquatement et en temps opportun dans le système électronique d'appel d'offres l'intégralité des renseignements relatifs aux contrats, conformément à la réglementation.	20			√	
Veiller à ce que les informations transmises au Conseil du trésor en conformité avec les exigences réglementaires soient exactes et complètes.	21		√		
Total des recommandations		1	7	2	
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			80 %		

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique le tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le système SEAO au plus tard le 30 janvier 2016.	22	√			
Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats d'un exercice de réflexion sur le développement d'un programme de formation continue au plus tard le 30 juin 2016. Ce document devra inclure un compte rendu des activités de formation déjà données et des résultats de ces activités.	23	√			
Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats de sa réflexion concernant la taxation ainsi que les décisions concernant son projet informatique lié au Programme de crédit des taxes foncières agricoles, à la suite à [sic] son audit interne, au plus tard le 15 décembre 2016.	24	√			
Total des recommandations			3		
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			100 %		

Table des matières

1 Mise en contexte	8
2 Recommandations du Vérificateur général	10
2.1 Encadrement du processus de gestion contractuelle	11
2.2 Application de la directive interne et respect de la réglementation	15
2.3 Autorisation des paiements	19
2.4 Reddition de comptes	20
3 Recommandations de la Commission de l'administration publique	22
Commentaires de l'entité auditée	27
Annexe et sigles	29

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint
Alain Fortin
Directeur principal
Carole Bédard
Directrice de vérification
Nadia Croteau
Serge Gagnon
Marie-Pier Germain

Lors de la mission initiale, nous avons ciblé des situations à risque pour quatre catégories de contrats, soit ceux :

- liés au domaine des ressources informationnelles et des technologies de l'information ;
- accordés à des personnes physiques ;
- présentant une possibilité de dépassement de coûts ;
- attribués de gré à gré.

1 Mise en contexte

1 Les organismes publics utilisent les fonds de l'État pour acheter des biens, obtenir des services et faire exécuter des travaux de construction par des fournisseurs. Le gouvernement a donc mis en place un encadrement législatif et réglementaire visant à établir des normes sur les aspects importants du processus de gestion contractuelle. Cet encadrement est principalement composé des lois suivantes :

- La *Loi sur les contrats des organismes publics*, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008, et ses règlements établissent les conditions liées aux contrats conclus entre les organismes publics et les fournisseurs.
- 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* établit, quant à elle, des mesures particulières applicables aux contrats de service qu'un organisme public entend conclure pendant les périodes soumises à des mesures de contrôle de l'effectif. Cette loi est entrée en vigueur en décembre 2014.

2 En mai 2015, le Vérificateur général a déposé à l'Assemblée nationale un rapport d'audit de performance¹ portant sur la gestion des contrats présentant des **situations à risque** effectuée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). En septembre 2015, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu en audition le sous-ministre sur les actions qu'il comptait entreprendre. À la suite de cette rencontre, les membres de la Commission ont demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi de ses travaux et de lui transmettre un état de situation au plus tard le 15 décembre 2016.

3 Afin de répondre à la demande de la CAP, nous avons fait des travaux de mars à septembre 2016, soit environ un an après le dépôt du rapport.

4 Nous avons également évalué l'application des trois recommandations que la CAP a adressées au MAPAQ à la suite de l'audition. Ces recommandations sont incluses dans le 33^e rapport de la CAP, intitulé *Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative*, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2015.

5 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de l'audit ainsi que la portée des travaux que nous avons réalisés.

1. Depuis juin 2016, nous utilisons l'expression *audit de performance* plutôt que *vérification de l'optimisation des ressources*.

Attribution de contrats

6 Selon les données publiées dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO), le MAPAQ a accordé, du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2016, 148 contrats de 25 000 dollars et plus, contrats qui représentent 20,2 millions de dollars (tableau 3). À titre indicatif, le nombre de contrats de 25 000 dollars et plus était de 227 pour la période du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2014, leur valeur s'étant élevée à 43,4 millions.

Tableau 3 Contrats de 25 000 dollars et plus

Mode de sollicitation	2014-2015		2015-2016		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Appel d'offres public	28	10,4	14	3,2	42	13,6
Appel d'offres sur invitation	13	0,7	6	0,3	19	1,0
Contrat de gré à gré	49	3,3	38	2,3	87	5,6
Total	90	14,4	58	5,8	148	20,2

Source : SEAO.

7 Sauf exception, le MAPAQ, tout comme les autres entités assujetties à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, doit procéder par appel d'offres public pour tout contrat de service ou de travaux de construction de 100 000 dollars et plus. En dessous de ce seuil, les règles internes du ministère s'appliquent (tableau 4).

Tableau 4 Seuils relatifs à certains modes de sollicitation de contrats (en dollars)

	Services techniques	Services professionnels	Construction
Contrat de gré à gré	Moins de 5 000	Moins de 25 000	Moins de 25 000
Appel d'offres sur invitation	De 5 000 à 99 999	De 25 000 à 99 999	De 25 000 à 99 999

Source : MAPAQ.

8 À la suite de la publication de notre rapport en 2015, le ministère a produit un plan qui inclut des actions susceptibles de corriger les lacunes relevées lors de nos travaux. Parmi ces actions, notons la centralisation quant au pouvoir décisionnel d'autorisation de l'attribution des contrats, la formation obligatoire des gestionnaires et du personnel concerné par la gestion contractuelle et, de façon complémentaire, l'accroissement des travaux réalisés par l'équipe de vérification interne à cet égard.

9 Par ailleurs, le MAPAQ a conclu des ententes avec la Société québécoise des infrastructures (SQI) en 2015 pour la gestion de projets et l'exploitation immobilière. Ces ententes concernent notamment les centres de recherche et les écoles d'agriculture appartenant au ministère. En conséquence, la Société a maintenant la responsabilité d'attribuer et d'administrer la plupart des contrats de construction liés à ces immeubles.

2 Recommandations du Vérificateur général

10 Les résultats de nos travaux de suivi montrent que le MAPAQ poursuit ses efforts afin d'appliquer les 10 recommandations qui lui ont été faites.

- Trois recommandations portent sur l'encadrement du processus de gestion contractuelle.
- Quatre d'entre elles concernent l'application de la directive interne et le respect de la réglementation.
- Une recommandation a trait à l'autorisation des paiements.
- Les deux dernières se rapportent à la reddition de comptes.

11 Nous avons apprécié la mise en œuvre des actions pour chacune des recommandations. Pour évaluer si les actions ont eu un effet réel sur la prise en compte des bonnes pratiques et le respect des règles en matière de gestion contractuelle et de reddition de comptes, nous avons sélectionné et vérifié 24 contrats totalisant 2,7 millions de dollars. Nous avons ciblé des contrats qui présentaient des situations à risque parmi ceux accordés du 27 mai 2015 au 30 juin 2016. De ces 24 contrats, 16 ont été attribués de gré à gré, 4, par appel d'offres sur invitation et 4, par appel d'offres public.

12 Pour chaque recommandation, nous présentons dans les pages qui suivent notre conclusion quant à son degré d'application. Notre appréciation se présente de la façon suivante :

- Recommandation appliquée : les actions sont terminées et les principales lacunes sont corrigées.
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée : les principales actions sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

13 Nous sommes d'avis que huit recommandations ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, et ce, un peu plus d'un an après qu'elles ont été formulées au ministère.

2.1 Encadrement du processus de gestion contractuelle

Recommandation du Vérificateur général			
1 Ajuster le plan de délégation des signatures afin d'y établir, par type de contrat, une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques autorisés à signer.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

14 En 2015, nous avons mentionné que le plan de délégation des signatures du MAPAQ établissait, par type de contrat, les niveaux hiérarchiques autorisés à les signer, mais ne prévoyait pas de limite financière maximale par niveau. Selon ce plan, les personnes autorisées à signer les contrats de construction ou de services pouvaient être autant le sous-ministre adjoint, le directeur général des services à la gestion, le directeur que le chef de service. Ainsi, 20 des 23 contrats vérifiés, dont 4 valaient chacun plus de un million de dollars, avaient été signés par un chef de service.

15 Le ministère a actualisé son plan de délégation des signatures ; celui-ci précise, par type de contrat, une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques.

16 Le nouveau plan de délégation a été approuvé le 12 août 2015 et le sous-ministre l'a transmis à tous les gestionnaires en septembre 2015.

17 À l'exception d'un dossier, les contrats que nous avons analysés après cette date étaient signés conformément à ce qui est prévu dans le plan de délégation.

Recommandation du Vérificateur général			
2 Produire au moment opportun une information de gestion fiable et suffisante pour pouvoir surveiller, évaluer et corriger, s'il y a lieu, le processus contractuel.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

18 Lors de notre mission initiale, l'information sur laquelle s'appuyait le sous-ministre ne lui permettait pas de jouer son rôle à l'égard de la gestion des contrats. En effet, aucune information utile à l'analyse du processus contractuel ou à la mise en évidence de situations problématiques n'était transmise au sous-ministre afin de lui permettre de veiller au bon fonctionnement de ce processus et de l'ajuster au besoin. Par exemple, un portrait ministériel aurait pu faire ressortir des tendances et souligner certains risques.

19 Comme prévu dans le plan d'action du ministère, un rapport de gestion est présenté au sous-ministre tous les trois mois, le but étant de cibler certaines situations contractuelles à risque et de rectifier le tir, s'il y a lieu. Toutefois, les rapports pourraient être bonifiés.

20 En vertu du cadre de reddition de comptes sur les contrats, la Direction des ressources financières a transmis au sous-ministre un portrait sommaire des contrats pour l'année 2014-2015, un rapport pour chacun des trois derniers trimestres de 2015-2016 ainsi qu'un autre pour le premier trimestre de 2016-2017. Ces rapports se composent principalement de listes de contrats. Quelques observations et des tendances concernant les contrats les plus à risque, comme ceux conclus de gré à gré sous le seuil d'un appel d'offres public et ceux signés avec une personne physique exploitant ou non une entreprise individuelle, y sont également consignées.

21 Bien qu'il s'agisse d'une nette amélioration par rapport à la situation décrite en 2015, l'analyse incluse dans ces rapports n'est pas suffisamment détaillée pour dégager les situations potentiellement à risque.

Recommandation du Vérificateur général			
3 Appuyer adéquatement les autorisations que le sous-ministre et les dirigeants accordent dans le cadre de la gestion contractuelle.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

22 Les travaux réalisés en 2015 ont montré que l'information présentée aux dirigeants aux fins d'autorisation leur permettait difficilement de prendre des décisions en connaissance de cause. Par exemple, le MAPAQ avait conclu cinq contrats successifs de gré à gré avec la même personne pour des services techniques. Le dirigeant avait autorisé la conclusion de chacun de ces contrats, mais aucune information à l'égard de la récurrence des contrats ou de la durée de la relation contractuelle ne figurait sur les formulaires d'autorisation. Pourtant, l'aide-mémoire du Conseil du trésor précise que la justification quant à l'autorisation du dirigeant doit être pertinente et suffisamment détaillée pour démontrer la rigueur du processus décisionnel et prouver qu'il a en main toute l'information nécessaire pour prendre sa décision.

23 Malgré les différents moyens pris par le MAPAQ pour mieux outiller les gestionnaires lorsqu'ils doivent transmettre une demande d'autorisation au dirigeant, des lacunes liées au respect du processus d'autorisation menant à la signature des contrats sont toujours présentes.

24 Le ministère a fourni un aide-mémoire pour remplir le formulaire de demande d'autorisation du dirigeant. De plus, des séances de formation obligatoires ont été données aux gestionnaires et une note du sous-ministre leur rappelant l'ensemble des règles applicables en matière de gestion contractuelle, dont celles concernant les demandes d'autorisation, leur a été transmise.

25 Selon nos travaux de suivi, les demandes d'autorisation ont été approuvées par la personne dont le niveau d'autorisation correspond au type de contrat à attribuer. Par contre, près de la moitié des demandes d'autorisation vérifiées sont signées par le dirigeant après que le contrat lui-même a été conclu ou encore après que les travaux sont commencés, et non au préalable, comme il se doit.

26 De plus, pour 6 des 13 dossiers analysés dans lesquels une justification était nécessaire, celle-ci est soit absente, soit insuffisamment détaillée pour que les dirigeants aient toute l'information en main afin de prendre leur décision. Par exemple, la récurrence des contrats signés avec un même fournisseur, une situation pourtant à risque, ne fait pas toujours l'objet d'une description rigoureuse.

27 Qui plus est, nous avons trouvé des éléments contradictoires dans certains formulaires d'autorisation, les justifications différant parfois d'une section à l'autre. Par exemple, dans un formulaire d'autorisation, on justifie le besoin de ressources par une charge de travail trop élevée et des délais trop serrés pour que les ressources internes soient en mesure de répondre à la demande ; pourtant, on affirme dans une autre section que l'expertise n'est pas disponible à l'interne.

28 Nous encourageons donc le ministère à s'assurer que le processus en place permet d'appuyer adéquatement les autorisations accordées par les dirigeants.

2.2 Application de la directive interne et respect de la réglementation

Recommandation du Vérificateur général			
4 Utiliser les critères du Conseil du trésor pour déterminer le statut réel du fournisseur et mettre en œuvre la réglementation applicable.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

29 Lors de nos travaux initiaux, nous avons noté que l'évaluation faite par le MAPAQ pour déterminer si le fournisseur est une personne physique exploitant ou non une entreprise individuelle manquait de rigueur. Le ministère n'utilisait pas les critères du Conseil du trésor pour faire cette évaluation. Or, une telle évaluation est importante. En effet, s'il s'agit d'une personne physique exploitant une entreprise individuelle, les seuils d'appel d'offres s'appliquent ; cependant, si le fournisseur est une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle, le ministère peut accorder un contrat de gré à gré. L'autorisation préalable du Conseil du trésor est toutefois requise lorsque le montant est de 50 000 dollars et plus. Or, des contrats ont été attribués de gré à gré, alors qu'il aurait dû y avoir un appel d'offres. D'autre part, l'autorisation préalable du Conseil du trésor n'a pas été demandée pour certains contrats. Notons que cette situation concernait, entre autres, les contrats signés avec les médecins vétérinaires responsables de l'inspection des viandes dans les abattoirs.

30 Le MAPAQ a pris des mesures pour utiliser les critères du Conseil du trésor lors de l'évaluation du statut d'un fournisseur lorsqu'il s'agit d'une personne physique. Néanmoins, il n'y a pas de preuve que l'évaluation a été réalisée pour quelques contrats.

31 Pour régulariser la situation, le MAPAQ a formé les gestionnaires et diffusé un guide basé sur les critères du Conseil du trésor, guide qui aide à déterminer le statut d'un fournisseur. Ce guide précise que l'analyse pour définir le statut doit être consignée dans le dossier relatif au contrat. C'est le gestionnaire qui effectue l'analyse et il est invité à consulter, au besoin, les responsables de la gestion contractuelle du ministère. Dans le cas des vétérinaires responsables de l'inspection des viandes, une analyse pour déterminer le statut réel de chacun des fournisseurs a été produite et présentée au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), qui l'a approuvée. Toutefois, pour quelques contrats signés avec une personne physique, l'analyse n'était pas présente dans le dossier.

Recommandation du Vérificateur général			
5 Revoir sa gestion contractuelle afin que, conformément à sa directive interne et à la réglementation, le recours à l'appel d'offres sur invitation ou à l'appel d'offres public soit privilégié.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

32 En 2015, nous avons observé que le MAPAQ avait eu recours au fractionnement pour 6 des 10 fournisseurs dont nous avons vérifié les contrats, de sorte qu'il n'avait pas procédé par appel d'offres public ou par appel d'offres sur invitation.

33 Le ministère a accompli diverses actions afin de favoriser le recours à l'appel d'offres. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour que la recommandation soit considérée comme appliquée.

34 En novembre 2015, les responsables de la gestion contractuelle ont procédé à une analyse des contrats attribués de gré à gré par les différents donneurs d'ouvrage du MAPAQ au cours des dernières années. L'objectif était d'évaluer la possibilité de regrouper les besoins récurrents qui correspondaient à des sommes peu importantes afin de favoriser le recours à l'appel d'offres ; on voulait aussi relever les situations répétitives en vue de privilégier l'établissement de contrats pluriannuels, lorsque cela serait approprié. Le ministère a rencontré les donneurs d'ouvrage pour échanger sur les conclusions de cette analyse et les sensibiliser aux situations potentiellement à risque.

35 D'autre part, le MAPAQ a renforcé certaines exigences, dont celle de justifier, pour chaque dossier se rapportant à un contrat de service, le fait de ne pas recourir à un appel d'offres sur invitation ou à un appel d'offres public. Selon nos travaux de suivi, certains contrats ont été attribués de gré à gré, sans qu'une justification valable du non-recours à un appel d'offres ait été fournie.

Recommandation du Vérificateur général			
6 Analyser les résultats des appels d'offres et prendre les moyens pour que l'évaluation des soumissions et la sélection des fournisseurs favorisent leur traitement intègre et équitable, en conformité avec les exigences réglementaires.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

36 Lors de la mission initiale, les résultats des appels d'offres pour l'attribution des contrats dans le domaine des technologies de l'information et la gestion de ceux-ci étaient préoccupants quant au traitement intègre et équitable des concurrents, à la transparence, à la reddition de comptes et à la bonne utilisation des fonds publics. Les lacunes portaient sur le processus d'évaluation et de sélection du fournisseur.

37 Comme prévu dans son plan d'action, le ministère a apporté des améliorations à son processus d'appel d'offres et d'attribution des contrats. Puisqu'un seul contrat en technologies de l'information nécessitant le recours à un comité de sélection a été attribué au cours de la période couverte par nos travaux, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que la recommandation est appliquée.

38 La validation par le responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) de la composition du comité de sélection constitue l'un des moyens envisagés pour améliorer l'évaluation des soumissions. Cette validation vise à assurer notamment la rotation des membres, l'absence du chargé de projet dans le comité et de liens hiérarchiques entre les membres, ainsi que le respect de toutes les autres exigences prévues dans la réglementation.

39 L'analyse des résultats d'appels d'offres publics par le conseiller en gestion contractuelle avant l'attribution du contrat constitue une autre mesure prévue dans le plan d'action. Cette analyse permet de comparer le nombre de fournisseurs ayant commandé les documents d'appel d'offres dans le SEAO et le nombre de soumissions reçues, de prendre connaissance des raisons de la non-participation à l'appel d'offres des firmes potentielles et d'expliquer l'écart entre le montant estimé et les prix soumis.

40 De mai 2015 à juin 2016, soit la période couverte par notre suivi, un seul contrat concernait à la fois les technologies de l'information et la nécessité de mettre en place un comité de sélection. Pour ce contrat, les mesures décrites ci-dessus ont été prises en compte.

Recommandation du Vérificateur général			
7 Traiter adéquatement les modifications à un contrat ; pour ce faire, établir les dépenses supplémentaires afin qu'elles soient autorisées par les autorités compétentes, publiées dans le système électronique d'appel d'offres et, lorsque requis, transmises au Conseil du trésor.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

41 En 2015, nous avons remarqué que les modifications de contrats n'étaient pas toujours traitées comme l'exigeaient la réglementation et la directive interne du MAPAQ. Ainsi, les dépenses supplémentaires n'étaient pas présentées aux dirigeants ni au Conseil du trésor ; ces dépenses auraient pourtant dû être autorisées par les dirigeants. De plus, elles n'étaient pas publiées dans le SEAO. Nous avons aussi relevé des procédés qui permettaient d'éviter la préparation d'un avenant, comme l'attribution d'un nouveau contrat de gré à gré au même fournisseur.

42 Le MAPAQ a renforcé ses procédures dans le but de mieux encadrer les modifications aux contrats, mais des améliorations demeurent nécessaires quant au respect des délais pour que les dépenses supplémentaires soient traitées adéquatement.

43 Le manuel des procédures, préparé et mis à jour par la Direction des ressources financières en 2015, encadre l'application de la réglementation et des directives internes, dont celles liées à la préparation d'un avenant.

44 De plus, le cadre ministériel sur la gestion contractuelle a été modifié en septembre 2015. Dorénavant, la quasi-totalité des dépenses supplémentaires relatives à un contrat doit être autorisée par le sous-ministre.

45 Pour les dossiers analysés, cinq contrats comportaient des suppléments qui ont reçu l'autorisation du sous-ministre. Toutefois, pour deux d'entre eux, les avenants ont été signés après la date d'échéance du contrat. Par ailleurs, dans le cas où l'avenant fait en sorte que le contrat équivaut à 25 000 dollars ou plus, ce dernier a été publié dans le SEAO, comme cela est requis.

2.3 Autorisation des paiements

Recommandation du Vérificateur général			
8 S'assurer que les paiements autorisés respectent les conditions établies lors du processus contractuel en ce qui a trait au tarif et à la nature des travaux.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

46 Lors de la mission initiale, nous avons observé que le MAPAQ manquait de rigueur lorsqu'il autorisait les paiements de factures en lien avec les contrats. Des écarts avaient été notés entre ce qui avait été payé et les termes prévus dans les contrats. Diverses situations avaient été relevées à l'égard de paiements supérieurs aux montants prévus dans le contrat.

47 Le MAPAQ a pris des mesures pour s'assurer que les paiements autorisés correspondent aux conditions établies lors du processus contractuel. Globalement, l'examen des dossiers révèle que les paiements sont faits selon les termes des contrats.

48 Un manuel des procédures a été préparé à l'intention des responsables de la gestion contractuelle, notamment pour mieux encadrer la validation des factures avant leur paiement. D'autre part, lors de la formation obligatoire des gestionnaires, des rappels ont été faits concernant les rôles et les responsabilités des gestionnaires, des responsables de dossiers et du personnel administratif quant au paiement des factures.

49 Selon l'examen des dossiers pour lesquels les contrats sont arrivés à échéance, il n'y a pas de paiements qui sont supérieurs aux montants prévus dans les contrats. Toutefois, pour trois dossiers, il est impossible d'arrimer les détails de la facture aux modalités de paiement prévues dans le contrat.

2.4 Reddition de comptes

Recommandation du Vérificateur général			
9 Publier adéquatement et en temps opportun dans le système électronique d'appel d'offres l'intégralité des renseignements relatifs aux contrats, conformément à la réglementation.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

50 En 2015, nous avons noté que le MAPAQ ne publiait pas toujours dans le SEAO l'information exigée par la réglementation. De plus, celle qui était publiée l'était souvent avec un retard, parfois important, et contenait des inexactitudes.

51 Certes, le ministère a édicté des directives internes pour améliorer la saisie des données dans le SEAO et mieux respecter les délais de publication. Toutefois, l'information qui y est publiée, en retard dans certains cas, comporte parfois des inexactitudes.

52 Des directives à l'égard de la saisie des données dans le SEAO ont été édictées en juillet 2015 pour améliorer la situation. De plus, un tableau de bord dresse la liste des contrats dépassant 25 000 dollars qui doivent être publiés dans le SEAO et précise les délais de publication de chacun afin qu'on évalue si les directives du SCT ont été respectées.

53 La saisie dans le SEAO des données se rapportant aux contrats vérifiés est problématique dans 50 % des cas. Il y a encore de l'information manquante et des renseignements inexacts, et les délais de publication ne sont pas toujours respectés. Par conséquent, nous encourageons le MAPAQ à resserrer l'application de ses directives et à optimiser l'utilisation de son tableau de bord pour qu'une information exacte soit publiée en temps opportun dans le SEAO.

Recommandation du Vérificateur général			
10 Veiller à ce que les informations transmises au Conseil du trésor en conformité avec les exigences réglementaires soient exactes et complètes.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

54 Lors de la mission initiale, l'information que transmettait le ministère au Conseil du trésor était incomplète et inexacte à certains égards. Entre autres, le fractionnement de contrats a fait en sorte que le MAPAQ attribuait des contrats sous le seuil prescrit et que, par conséquent, il n'avait pas à déclarer des dépenses supplémentaires pour ceux-ci. De plus, les engagements financiers mensuels n'avaient pas tous été déclarés ou le ministère avait fait sa déclaration en retard. Ainsi, le Conseil du trésor ne pouvait cibler les situations problématiques et s'assurer que le MAPAQ respectait les orientations gouvernementales en matière de gestion contractuelle.

55 Pour les dossiers que nous avons examinés, l'information requise a été transmise au SCT dans la plupart des cas. Cependant, les délais ne sont pas toujours respectés relativement à la déclaration des engagements financiers.

56 En vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et 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*, certaines autorisations du sous-ministre doivent être transmises au Conseil du trésor. Selon l'analyse de nos dossiers, l'information requise a généralement été transmise, lorsque c'était nécessaire.

57 D'autre part, le MAPAQ transmet mensuellement au SCT une déclaration quant aux engagements financiers de 25 000 dollars et plus. Des 16 contrats que nous avons analysés et qui dépassent ce seuil, un seul ne figurait pas dans une déclaration. Quant aux délais prescrits dans la directive du Conseil du trésor, ils ne sont pas toujours respectés.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

58 À la suite de l'audition tenue sur les contrats présentant des situations à risque conclus par le MAPAQ, la CAP a formulé quatre recommandations, dont trois s'adressaient au ministère et une, au Vérificateur général. Nous présentons ici le résultat de nos travaux à l'égard de ces quatre recommandations.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

1 Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique le tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le système SEAO au plus tard le 30 janvier 2016.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

59 En réponse à la demande de la CAP, le ministère lui a transmis le 28 janvier 2016 le tableau de bord servant au suivi de la saisie des données dans le SEAO, ce qui permet notamment de vérifier le respect des délais de publication.

60 Le suivi de la recommandation du Vérificateur général portant sur le sujet (recommandation 9) permet également d'apprécier les progrès du MAPAQ concernant la publication de l'information dans le SEAO. Nous invitons le lecteur à s'y référer.

Recommandation de la Commission de l'administration publique			
2 Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats d'un exercice de réflexion sur le développement d'un programme de formation continue au plus tard le 30 juin 2016. Ce document devra inclure un compte rendu des activités de formation déjà données et des résultats de ces activités.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

61 Le 22 juin 2016, le MAPAQ a soumis à la CAP son programme de formation continue en matière de gestion contractuelle ainsi que le compte rendu des activités de formation réalisées.

62 Le programme de formation lié à la gestion contractuelle remis à la CAP s'adresse aux intervenants du ministère, dont les gestionnaires, les chargés de projet, les conseillers et les responsables administratifs. Il comprend deux volets ; le premier concerne la formation de base pour l'ensemble des intervenants et celle propre à ceux qui sont engagés dans la gestion de contrats publics. L'autre volet porte sur la formation continue, laquelle suppose la mise à jour annuelle du programme de formation et la consultation de l'information sur la gestion contractuelle dans l'intranet. Pour leur part, les intervenants impliqués dans la gestion de contrats publics sont invités à visiter l'extranet des marchés publics.

63 Quant au compte rendu, il indique, pour chacune des activités de formation offertes de septembre 2015 à mai 2016, les groupes d'intervenants ciblés et les résultats afférents au taux de participation.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

3 Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats de sa réflexion concernant la taxation ainsi que les décisions concernant son projet informatique lié au Programme de crédit des taxes foncières agricoles, à la suite à [sic] son audit interne, au plus tard le 15 décembre 2016.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

64 À la suite du *Discours sur le budget 2016-2017* qui a annoncé le transfert de la gestion du Programme de crédit de taxes foncières agricoles à Revenu Québec, le MAPAQ a annulé le 17 mars 2016 le projet informatique associé à ce programme.

65 Le ministère a déposé à la CAP le 28 janvier 2016 une lettre confirmant que le contrat avec le fournisseur de services à propos de ce projet avait été résilié le 17 avril 2014. Ce contrat concernait les travaux de refonte de la solution informatique soutenant la gestion du Programme de crédit de taxes foncières agricoles ainsi que les activités de pilotage et de gestion du changement liées à cette refonte.

66 De plus, d'après le budget 2016-2017 du gouvernement du Québec, diverses modifications seront apportées à ce programme et il sera, à compter du 1^{er} janvier 2017, intégré dans la *Loi sur la fiscalité municipale* et administré par Revenu Québec. Ainsi, le MAPAQ n'aura plus la responsabilité de la gestion du programme.

67 Conséquemment à la décision du gouvernement et pour donner suite à la recommandation de la CAP, le MAPAQ a informé cette dernière dans une lettre datée du 30 mai 2016 qu'il annulait le projet informatique lié à ce programme. La lettre précise également que le ministère déclarera que le projet est annulé dans sa prochaine version de l'état de santé des projets en ressources informationnelles.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

4 Que le Vérificateur général du Québec effectue un suivi de ses travaux et qu'il transmette un état de situation aux membres de la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 décembre 2016. Ce suivi pourrait notamment concerner :

- **la mise en œuvre des mesures prévues au plan d'action**
- **les bonnes pratiques en matière de vérification interne**
- **le rapport d'audit interne concernant la gestion des technologies de l'information.**

Mise en œuvre du plan d'action

68 La section Recommandations du Vérificateur général donne notre appréciation pour chacune des recommandations. Cette appréciation s'appuie en partie sur les résultats quant à la mise en œuvre du plan d'action du MAPAQ. Rappelons qu'il s'agit de l'état de situation environ un an après la publication du rapport initial.

Bonnes pratiques en matière de vérification interne

69 Lors de l'audition du sous-ministre du MAPAQ, la CAP a invité le Vérificateur général à faire état de la situation concernant les pratiques en matière de vérification interne au ministère.

70 Parmi les éléments positifs, soulevons ceux-ci :

- Comme prévu dans le plan d'action, la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne (DEPVI) a mis en place un mécanisme pour analyser l'ensemble des contrats accordés de façon périodique. Le résultat de cet exercice permet d'informer adéquatement les autorités du ministère.
- La DEPVI prépare une planification pluriannuelle qu'elle met à jour en continu. Selon la politique de vérification interne, les travaux prévus sont des mandats déterminés notamment sur la base des risques organisationnels.
- Puisque la DEPVI est responsable à la fois de l'évaluation de programmes et de la vérification interne, elle planifie les mandats pour ces deux activités de manière à assurer la cohérence et l'efficacité de ses interventions.
- Les rapports de vérification intègrent le plan d'action du secteur concerné par les travaux et un suivi est réalisé environ trois ans plus tard. Les mandats de vérification sont signés par le sous-ministre, la secrétaire générale et le directeur de la DEPVI, alors que ceux d'évaluation de programmes sont également signés par le sous-ministre adjoint et le directeur concerné, ce qui permet de s'assurer de leur adhésion et de faciliter leur collaboration.

- Pour accomplir ses travaux de vérification, la DEPVI dispose de quatre vérificateurs, en plus des professionnels en évaluation de programmes et du responsable. Cela démontre une certaine valorisation du rôle de la direction au sein du ministère.
- Enfin, les membres du comité ministériel d'évaluation et de vérification se sont rencontrés à trois reprises au cours de l'année 2015-2016, ce qui constitue un réel progrès par rapport à l'année précédente.

71 Parmi les éléments à améliorer, mentionnons les suivants :

- Le responsable de la vérification interne ne relève pas directement du sous-ministre, contrairement à ce qui est prévu dans les orientations du Conseil du trésor.
- Le comité ministériel d'évaluation et de vérification est composé de quatre dirigeants internes et d'un seul membre externe. Bien que cette situation soit conforme aux orientations du Conseil du trésor, un risque demeure : les membres pourraient ne pas toujours agir en toute objectivité ni avoir le regard extérieur nécessaire à la fonction.
- La dernière analyse des risques documentée a été réalisée en 2009 et mise à jour en 2012 pour certaines directions. Même si, selon le MAPAQ, le plan d'audit interne est notamment basé sur les risques recensés dans cette analyse, les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne précisent qu'un tel plan doit s'appuyer sur une évaluation des risques documentée et effectuée au moins une fois par an.

Rapport d'audit interne concernant les technologies de l'information

72 Notre rapport initial faisait ressortir la présence de situations à risque, particulièrement pour la refonte du système informatique du Programme de crédit de taxes foncières agricoles. À la suite de ce rapport, le ministère a déterminé qu'il était nécessaire de faire le point et il a confié à la DEPVI une mission de vérification ayant pour objet de mesurer la capacité de l'organisation à l'égard des éléments clefs de la saine gouvernance des technologies de l'information.

73 La DEPVI a déposé le *Rapport de vérification et d'optimisation des ressources* sur la gouvernance des technologies de l'information en octobre 2015. Il en résulte notamment que la gouvernance quant aux technologies de l'information au MAPAQ est déficiente. Selon le **référentiel COBIT 5**, utilisé pour ces travaux, «le niveau de capacité des processus de gouvernance [...] est faible». En conséquence, des recommandations ont été adressées au ministère et à ses unités responsables de la gestion informationnelle.

74 Pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport, le ministère a préparé un plan d'action. Cet exercice lui a notamment permis d'élaborer une politique de gestion des ressources informationnelles et de mettre en place un comité chargé de la gouvernance des technologies de l'information pour s'assurer que les orientations dans ce domaine sont alignées sur la stratégie du ministère.

Le référentiel COBIT 5 représente le modèle de référence le plus reconnu en matière de gouvernance et de gestion des technologies de l'information. Il propose des principes, des techniques, des outils d'analyse et des modèles qui visent à augmenter la confiance des dirigeants et des professionnels dans leurs systèmes d'information et à en tirer le maximum.

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 ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« **Commentaires généraux.** Le ministère reçoit les constats du Vérificateur général du Québec (VGQ) et est en accord avec sa lecture de la situation. Les progrès satisfaisants relevés par le VGQ après si peu de temps de mise en œuvre du plan d'action montrent tout le sérieux mis par les autorités du MAPAQ et par la Direction des ressources financières en particulier, dans la réalisation de ce plan. De plus, comme le souligne le VGQ, le MAPAQ a de bonnes pratiques en vérification interne et cela contribue à sa bonne régulation. D'ailleurs, des contrats ayant conduit à plusieurs observations du VGQ ont également fait l'objet d'observations semblables par la vérification interne du MAPAQ et des actions sont élaborées par le ministère afin de corriger ces situations.

« En conséquence, dans une volonté de saine gestion et afin de répondre entièrement aux recommandations du VGQ et de la CAP, la mise en œuvre du plan d'action sera poursuivie et quelques bonifications seront apportées. »

Annexe et sigles

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
DEPVI	Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne	SEAO	Système électronique d'appel d'offres
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation		

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le suivi vient compléter l'audit initial et permet d'informer les parlementaires quant à l'application des recommandations.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de l'audit de performance.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du MAPAQ. De plus, nous avons examiné différentes données et des documents. Nos travaux se sont terminés en septembre 2016.



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types d'audits réalisés par son personnel, à savoir l'audit financier, celui de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que l'audit de performance ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'audit de performance : l'économie, l'efficacité et l'efficacités ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-77135-7

