



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

36^E RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ
JUIN 2017





ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

36^E RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ
JUN 2017



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Pierre-Luc Turgeon
Marie-Claude Monnerat

RECHERCHE

Hélène Bergeron
Sophie Jacques-Barma
Richard L'Hérault
Julie Paradis
Jules Racine-St-Jacques
Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Pierre-Luc Turgeon.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cap@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – juin 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISSN : 1492-0344



TABLE DES MATIÈRES

MOT DU COMITÉ DIRECTEUR	1
CHAPITRE 1	3
AUDITION SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	3
Gestion administrative : faits saillants	4
Exposé de la vérificatrice générale du Québec	4
Échanges entre la Commission et les dirigeants	5
Conclusions et recommandations.....	7
CHAPITRE 2	9
AUDITION DU CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS CONCERNANT SA GESTION ADMINISTRATIVE, LES CONTRATS D'ACHATS REGROUPÉS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET LES ACQUISITIONS DE BIENS ET DE SERVICES	9
Gestion administrative : faits saillants	10
Rapport du Vérificateur général du Québec : faits saillants	11
Exposé du président-directeur général du Centre de services partagés du Québec	13
Échanges entre la Commission et les dirigeants	14
Conclusions et recommandations.....	16
CHAPITRE 3	19
AUDITION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 8.4 DU 34 ^E RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	19
Gestion administrative : faits saillants	20
Exposé du sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de L'Électrification des transports.....	20
Échanges entre la Commission et les dirigeants	21
Conclusions et recommandations.....	23



CHAPITRE 4 25

AUDITION DE LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC CONCERNANT LES MESURES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ ET DE LA PERFORMANCE	25
Rapport du commissaire au développement durable : faits saillants	26
Exposé du président-directeur général par intérim de la Financière agricole du Québec ..	27
Échanges entre la Commission et les dirigeants	28
Conclusions et recommandations.....	31

CHAPITRE 5 33

AUDITION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE LA SCIENCE ET DE L'INNOVATION ET D'INVESTISSEMENT QUÉBEC PORTANT SUR L'AIDE FINANCIÈRE ACCORDÉE À PREMIER TECH ..	33
Rapport du Vérificateur général du Québec : faits saillants	34
Exposés des dirigeants.....	35
Échanges entre la Commission et les dirigeants	37
Conclusions	39

CHAPITRE 6 41

AUDITIONS PORTANT SUR LES SERVICES CORRECTIONNELS ET LA RÉINSERTION SOCIALE	41
Rapport du Vérificateur général du Québec : faits saillants	42
Exposé de la sous-ministre de la Sécurité publique.....	43
Échanges entre la Commission et les dirigeants du ministère de la Sécurité publique.....	44
Exposé de la présidente de la Commission québécoise des libérations conditionnelles....	47
Échanges entre la Commission et les dirigeants de la Commission québécoise des libérations conditionnelles	47
Conclusions et recommandations.....	48

CHAPITRE 7 51

AUDITION D'HYDRO-QUÉBEC CONCERNANT LE PROCESSUS D'APPROVISION-NEMENT EN TRAVAUX ET EN SERVICES SPÉCIALISÉS	51
Rapport du Vérificateur général du Québec : faits saillants	52
Exposé du président-directeur général d'Hydro-québec	53
Échanges entre la Commission et les dirigeants	54
Conclusions et recommandations.....	57



CHAPITRE 8	59
AUDITION SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC	59
Gestion administrative : faits saillants	59
Exposé de la présidente de la Commission municipale du québec	60
Échanges entre la Commission et les dirigeants	61
Conclusions et recommandations.....	63
CHAPITRE 9	65
EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	65
Examen de huit rapports annuels de gestion	66
Constats généraux.....	69
CHAPITRE 10.....	73
LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : RETOUR SUR 20 ANS DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	73
 ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION.....	81
 ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE	85



MOT DU COMITÉ DIRECTEUR

La Commission de l'administration publique a poursuivi ce printemps ses activités en matière de reddition de comptes et c'est avec fierté que le comité directeur présente le résultat de ces travaux dans ce 36^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Le rapport contient les observations, conclusions et recommandations des membres de la Commission sur les huit auditions publiques tenues depuis le mois de février 2017.



Les membres ont entamé leurs travaux avec l'audition de la vérificatrice générale et son équipe. En vertu du règlement de l'Assemblée nationale, la Commission doit entendre le Vérificateur général du Québec annuellement sur son rapport annuel de gestion. Cette rencontre a été l'occasion d'aborder plusieurs sujets, dont le suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général et par la Commission. Le compte-rendu de ces échanges est présenté au premier chapitre.

Les chapitres 2 à 8 font état des auditions des neuf ministères et organismes publics qui ont témoigné devant la Commission au cours des derniers mois. Il a été question des efforts déployés pour répondre aux préoccupations soulevées dans des rapports du Vérificateur général ou du commissaire au développement durable, de leur gestion administrative et de leurs engagements financiers. Les échanges avec les témoins se déroulent dans un esprit constructif, les membres ayant à cœur de favoriser la transparence, de s'assurer de la reddition de comptes des administrateurs publics et d'encourager la diffusion des meilleures pratiques. La collaboration des ministères et organismes publics convoqués est essentielle au bon déroulement des travaux et à l'atteinte des objectifs de la Commission et nous remercions ces derniers pour leur bonne contribution à nos activités.

Les membres de la Commission ont par ailleurs analysé les rapports annuels de gestion de huit ministères et organismes publics. Leurs commentaires à cet égard figurent au chapitre 9 de ce rapport. Dans le cadre de ce mandat, les parlementaires insistent sur l'importance de la gestion axée sur les résultats et plus précisément de la planification stratégique, qui est au cœur de la bonne gouvernance et de la performance attendue.



Fait à noter, la Commission de l'administration publique existe depuis déjà vingt ans! Aussi, diverses actions sont prévues pour souligner cet anniversaire. Un chapitre du présent rapport porte sur la façon dont la Commission s'est approprié ses mandats depuis sa création. Par ailleurs, d'ici la fin de l'année, différentes publications paraîtront et des activités de communication se tiendront. Enfin, la Commission se propose de conclure l'année par un chapitre du prochain rapport sur l'imputabilité. Elle y amorcera une réflexion sur les défis qu'elle devra relever au cours des prochaines années.

Les membres de la Commission travaillent de manière collégiale et non partisane, et ce rapport reflète des positions unanimes mises de l'avant par ces derniers. Chacun a comme préoccupation centrale une meilleure gestion des fonds publics et l'amélioration des services offerts aux citoyennes et aux citoyens. À travers ses activités, la Commission donne aux députés l'occasion de remplir leur rôle de contrôleur de l'administration gouvernementale.

En conclusion, nous tenons à remercier la vérificatrice générale et son équipe. La collaboration étroite entre la Commission et le Vérificateur général est essentielle au bon accomplissement de nos travaux. Nous soulignons également la contribution du personnel de l'Assemblée nationale, qui offre un appui constant aux travaux de la Commission de l'administration publique.

Le président

Sylvain Gaudreault

Le vice-président,

Jean-Denis Girard

Le vice-président,

Benoit Charette



CHAPITRE 1

AUDITION SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Le 8 février 2017, la Commission de l'administration publique a rencontré madame Guylaine Leclerc, vérificatrice générale. L'audition portait sur le rapport annuel de gestion et les engagements financiers 2015-2016 du Vérificateur général du Québec.

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Bernier (Montmorency)	M ^{me} Hivon (Joliette)
M. Drolet (Jean-Lesage)	M. Laframboise (Blainville)
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Reid (Orford)	
M. Villeneuve (Berthier)	

TÉMOIN Vérificateur général du Québec
M ^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M. Marcel Couture, vérificateur général adjoint
M. Jean-Pierre Fiset, vérificateur général adjoint
M. Serge Giguère, vérificateur général adjoint
M. Paul Lanoie, commissaire au développement durable
M ^{me} Lyne Bergeron, chef de cabinet
M ^{me} Christine Roy, directrice générale par intérim
M ^{me} Maryse Grondin, directrice des ressources humaines
M ^{me} Lucie Roy, directrice des communications



GESTION ADMINISTRATIVE : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2015-2016 et de certains autres documents administratifs du Vérificateur général du Québec a révélé des aspects de sa performance et de sa gestion.

D'abord, le Vérificateur atteint 11 des 21 cibles de son plan stratégique retenues en 2015-2016. Quant au bilan de la période d'application du plan stratégique 2012-2015, 46 % des cibles sont majoritairement atteintes, tandis que 33 % le sont peu ou pas du tout. Parmi les indicateurs dont les cibles ne sont pas atteintes, le pourcentage des recommandations donnant lieu à des progrès satisfaisants a baissé de neuf points par rapport à l'exercice précédent. La cible de 70 % n'a jamais été atteinte.

La section du rapport annuel sur les plaintes des citoyennes et des citoyens a été bonifiée. Plusieurs données sont désormais publiées, dont le détail des plaintes non fondées et de celles qui sont classées dans la catégorie « Autres ».

Enfin, les ressources humaines sont toujours considérées comme problématiques au Vérificateur général. Des améliorations sont néanmoins observées dans le recrutement, l'attractivité et la rétention du personnel. À titre d'exemple, le taux de maintien en poste est de 93 %.

EXPOSÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Après avoir souligné l'importance des liens étroits que le Vérificateur général entretient avec la Commission de l'administration publique, M^{me} Leclerc rappelle certains résultats obtenus en 2015-2016 selon le plan stratégique 2012-2015. Elle aborde la question du suivi des recommandations, qui a fait l'objet d'une réflexion et de consultations afin d'en améliorer le taux d'application.

En audit de performance, un nouveau processus de suivi qui vise à accroître l'imputabilité des entités sur l'application des recommandations est en cours d'implantation. Des travaux ont été amorcés pour mettre en place un protocole similaire pour l'audit financier.

La vérificatrice aborde ensuite les ressources humaines, l'un des thèmes récurrents traités dans les rapports annuels. Il s'agit là d'une préoccupation constante, donc une priorité du plan stratégique 2016-2019, car la fidélisation et la mobilisation du personnel sont intimement liées au maintien de l'expertise. M^{me} Leclerc précise que le taux de maintien en poste se chiffre à 93 %, ce qui est un bon résultat. L'organisation cherche à poursuivre la mobilisation des ressources humaines. Pour ce faire, elle favorise la mobilité intersectorielle entre l'audit financier et l'audit de performance.



En conclusion, M^{me} Leclerc rappelle que, en poursuivant les efforts de formation et de mobilisation, l'organisation qu'elle dirige pourra se distinguer par son expertise et obtenir une reconnaissance certifiée comme employeur de choix.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges avec la vérificatrice générale ont porté principalement sur deux sujets, soit le suivi des recommandations et la gestion des ressources humaines. Les autres éléments ont trait au traitement des plaintes et des allégations de même qu'aux engagements financiers.

Suivi des recommandations

À partir des résultats obtenus par le Vérificateur général en regard de sa planification stratégique, les députés constatent la non-atteinte de la cible de 70 % de progrès satisfaisants de ses recommandations. Le résultat de 57 % représente une baisse importante par rapport à l'année précédente. À cet égard, les membres sont perplexes, considérant que l'application des recommandations est essentielle pour s'assurer de corriger les lacunes soulevées lors d'une vérification.

La vérificatrice concède que ces résultats sont insuffisants. Puis, elle décrit la démarche de révision du processus de suivi des recommandations en cours. D'abord, les suivis, qui avaient lieu trois ans après la publication du rapport, sont désormais réalisés sur une base annuelle pendant trois ans. Ensuite, l'équipe utilisera des critères plus souples, mais tout aussi rigoureux, pour déterminer l'état d'avancement des actions. Un guide sur la formulation des recommandations sera mis à jour et présenté au personnel. Le but est de faire des recommandations pertinentes, réalisables à court ou à moyen et qui engendrent des coûts raisonnables par rapport à leur effet sur l'entité.

Pour améliorer le suivi des recommandations, M^{me} Leclerc est d'avis qu'il faut redoubler d'efforts du côté des directions de vérification interne des ministères et des organismes. C'est une question de gouvernance. Elle explique que la haute direction d'une entité peut changer, ce qui complique la réalisation des suivis. Par contre, si un comité de vérification indépendant et compétent est en place, le travail se poursuit.

Gestion des ressources humaines

Sans surprise, les membres veulent connaître l'état de la situation du recrutement et de la rétention du personnel. Ce sujet a été maintes fois abordé lors des rencontres passées. Des pistes de solutions avaient été évoquées, comme la révision de la politique salariale ou une



consultation auprès du Secrétariat du Conseil du trésor sur ce point. Les députés s'enquière du bilan des actions accomplies et se renseignent sur les étapes à venir, car le Vérificateur doit disposer, en tout temps, du personnel nécessaire pour mener à bien ses travaux.

M^{me} Leclerc énumère les démarches entreprises auprès du Secrétariat du Conseil du trésor. Toutefois, malgré l'ouverture de ce dernier, elle ne croit pas que cette intervention permettra de trouver des solutions durables au problème de rétention de personnel. C'est pourquoi son équipe prépare un dossier à l'intention du Bureau de l'Assemblée nationale.

Les membres s'interrogent sur la nature des besoins de main-d'œuvre du Vérificateur général. M^{me} Leclerc précise que les ressources les plus vulnérables sont les professionnels expérimentés, ceux qui agissent principalement comme chargés de projet. Ils démontrent une grande expertise auprès d'un nombre élevé d'entités, alors les ministères et les organismes les tiennent en haute estime. De plus, malgré la possibilité de reclasser certains postes à un niveau de complexité supérieure, la rémunération demeure non compétitive par rapport à celles accordées par les sociétés d'État et les municipalités. Elle n'est majorée que de 10 %, ce qui ne suffit pas.

Autres sujets discutés

Il est aussi question du traitement des plaintes et des allégations. La vérificatrice générale explique que cet aspect exige une grande prudence. Lorsqu'une plainte dépasse le champ de compétence du Vérificateur, le plaignant peut être orienté vers l'entité compétente. Par ailleurs, la politique de traitement des plaintes de 2006 fera l'objet d'une mise à jour.

Enfin, les membres de la Commission s'intéressent aux engagements financiers du Vérificateur général. À savoir, qu'en est-il de la conclusion et l'inscription des contrats d'appel d'offres sur invitation? La vérificatrice souligne l'abandon de certaines pratiques comme celle de prévoir systématiquement une majoration de 10 % du montant total d'un contrat. Si le besoin se faisait sentir, cela permettrait d'éviter d'avoir à modifier le contrat initial. La vérificatrice explique aussi qu'une demande de modification du Règlement sur les contrats du Vérificateur général a été déposée au Bureau de l'Assemblée nationale. Si elle est approuvée, l'entité pourra, notamment, ouvrir ses appels d'offres à des soumissionnaires de l'extérieur du Québec.



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Commission de l'administration publique tient à rappeler l'importance du rôle du Vérificateur général du Québec. En effet, ses travaux et ses publications représentent une collaboration de première ligne avec la Commission. Les membres sont très satisfaits des propos échangés avec la vérificatrice. Ils ont reçu des réponses claires à leurs questions et sont rassurés sur les changements à venir dans plusieurs dossiers en cours au Vérificateur.

En conclusion, les députés constatent encore la récurrence de deux questions de fond : le suivi des recommandations et les ressources humaines.

En premier lieu, le suivi des recommandations obtient des résultats mitigés depuis quelques années. À cet égard, les membres se satisfont des mesures prises par la vérificatrice générale et son équipe. Déjà, le processus de suivi a été modifié. Différents guides et rapports sont en chantier. La collaboration étroite avec les directions de vérification interne des entités est un gage d'efficacité. D'ailleurs, les parlementaires veulent avoir de plus amples informations à ce sujet.

De même, la Commission est consciente qu'une réflexion s'impose sur le suivi de ses propres recommandations. Elle s'engage à développer une méthode rigoureuse de contrôle.

En second lieu, les difficultés de recrutement et de rétention du personnel ont été abordées à de nombreuses reprises à la Commission de l'administration publique. Les députés constatent que l'entité a adopté différentes mesures de gestion des ressources humaines, car elle a besoin d'un effectif compétent et expérimenté. La Commission souligne d'ailleurs la hausse considérable du taux de maintien en poste, qui atteint 93 % en 2015-2016. Elle manifeste son appui à la vérificatrice dans ses efforts pour trouver des solutions durables, particulièrement sur le plan salarial.

Enfin, les membres croient que les modifications demandées au Règlement sur les contrats du Vérificateur général sont pertinentes et devraient être analysées dans les meilleurs délais.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

1.1 QUE le Vérificateur général du Québec prépare un bilan sur l'optimisation du processus d'audit interne au gouvernement du Québec. Que ce document précise les intentions de l'entité et les différentes étapes à venir. Qu'il soit transmis à la Commission de l'administration publique au plus tard le 31 août 2017.



- 1.2 QUE** la Commission de l'administration publique porte une attention particulière au suivi de ses recommandations. À cet effet, que le comité directeur entame une réflexion sur les changements requis et en discute dans les meilleurs délais avec l'ensemble des membres de la Commission. Qu'il soit fait état de ces travaux dans le 37^e rapport sur l'imputabilité.
- 1.3 QUE** le Bureau de l'Assemblée nationale examine les demandes du Vérificateur général du Québec en matière de politique salariale. Que différents scénarios soient étudiés afin de trouver une solution durable au problème de recrutement et de rétention du personnel au sein de l'entité.
- 1.4 QUE** le Bureau de l'Assemblée nationale prenne acte dans les meilleurs délais de la demande de modification au Règlement sur les contrats du Vérificateur général du Québec qu'il lui a transmise.



CHAPITRE 2

AUDITION DU CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS CONCERNANT SA GESTION ADMINISTRATIVE, LES CONTRATS D'ACHATS REGROUPÉS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET LES ACQUISITIONS DE BIENS ET DE SERVICES

Le 14 février 2017, la Commission de l'administration publique a entendu le président-directeur général du Centre de services partagés du Québec, monsieur Denys Jean, sur sa gestion administrative. L'audition portait aussi sur le chapitre 2 du rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, intitulé « Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information¹ » ainsi que sur le chapitre 9 du même rapport, intitulé « Centre de services partagés du Québec : acquisitions de biens et de services² ».

MEMBRES présents	MEMBRE remplaçant
M. Bernier (Montmorency) M. Bolduc (Mégantic) M. Caire (La Peltrie) M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président M. Drolet (Jean-Lesage) M. Girard (Trois-Rivières), vice-président M. Reid (Orford) M. Villeneuve (Berthier)	M. Leclair (Beauharnois)

TÉMOINS
Vérificateur général du Québec
M ^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale M. Serge Giguère, vérificateur général adjoint M ^{me} Sarah Leclerc, directrice d'audit M ^{me} Caroline Reny, chargée de projet M ^{me} Isabelle Fournier, chargée de projet

¹ « [Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information](#) », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, Vérification particulière (partie 2)*, printemps 2016, chap. 2, 27 p.

² « [Centre de services partagés du Québec : acquisitions de biens et de services](#) », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources*, printemps 2016, chap. 9, 44 p.



Centre de services partagés du Québec

M. Denys Jean, président-directeur général

M^{me} Brigitte Guay, vice-présidente aux ressources matérielles et aux moyens de communications

M^{me} Caroline Drouin, vice-présidente aux ressources humaines et financières

M. Marc Landry, vice-président aux services d'infrastructures

M. Bernard Bouret, vice-président aux solutions d'affaires

M^{me} Ginette Tanguay, directrice de l'observance des règles contractuelles et de l'audit interne

M^{me} Johanne Laplante, secrétaire générale

GESTION ADMINISTRATIVE : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2015-2016 et d'autres documents administratifs du Centre de services partagés a mis en évidence certains aspects liés à sa performance et à sa gestion.

D'abord, le Centre n'a pas de plan stratégique. Avec l'approbation de son conseil d'administration, les résultats présentés dans son rapport annuel sont basés sur le plan de transformation, déposé en avril 2015, qui couvre la période 2015-2018. On y détaille les 20 actions accomplies en 2015-2016 selon 5 axes. Toutefois, il est difficile d'évaluer la performance du Centre selon ces seuls critères.

La déclaration de services aux citoyens comporte plusieurs engagements, mais seuls ceux qui ont trait aux délais de traitement sont mesurables. De plus, des résultats ne sont donnés que pour un de ces engagements.

L'information fournie sur l'évolution des ressources humaines et la formation du personnel est complète. Le taux de roulement baisse, tout comme le nombre de départs à la retraite.

Les écarts entre les revenus et les dépenses par rapport à l'année 2014-2015 sont expliqués. Par contre, les revenus ne sont pas suffisamment étayés.

Enfin, les activités de continuité en ressources informationnelles au Centre s'élèvent à 344 millions de dollars en 2015-2016.



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC : FAITS SAILLANTS

Vérification particulière (partie 2) - Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information

Dans son rapport, le Vérificateur général analyse deux contrats d'achats regroupés de biens³ du Centre de services partagés du Québec. Cet exercice complète la vérification particulière réalisée à la demande du Conseil du trésor et dont le rapport a été déposé en novembre 2015.

L'objectif de la vérification était de s'assurer que le Centre de services partagés gère avec un souci d'intégrité certains des principaux risques associés à chacune des phases du processus d'acquisition de biens et de services professionnels dans le domaine des technologies de l'information, et ce, conformément aux règles en vigueur.

Les principaux constats dégagés à la suite de la vérification sont les suivants :

- La stratégie d'acquisition retenue à l'égard des deux contrats examinés n'a pas toujours donné les résultats escomptés. Le Centre n'a pas l'assurance que les ministères et les organismes ont bénéficié des baisses de prix attendues ou obtenu des modèles reflétant l'évolution technologique.
- Les décisions prises à certaines étapes du processus, notamment à l'établissement de la stratégie et du suivi des questions des fournisseurs, n'ont pas été suffisamment documentées. L'appel d'offres des micro-ordinateurs a entraîné près de 400 questions et 22 *addendas*. Toutefois, aucun document présentant l'argumentation ou les recommandations du comité technique à l'égard des modifications effectuées n'a été trouvé.
- Le Centre n'a pas mis en place les mécanismes nécessaires pour s'assurer de l'absence de conflits d'intérêts de toutes les personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation des appels d'offres. La situation est identique à celle dont faisait état le rapport de novembre 2015 portant sur les services professionnels en technologies de l'information.
- Les contrôles permettant de suivre adéquatement les clauses contractuelles sont insuffisants. À titre d'illustration, les contrats prévoient que les fournisseurs peuvent seulement proposer des diminutions de prix. Cependant, le prix de 40 options a augmenté au cours de la période du contrat.

³ La vérification portait sur les deux regroupements d'achats suivants : 1) Micro-ordinateurs de table, portables, tablettes et composantes et 2) Serveurs de technologie X86.



- L'ajout, à l'appel d'offres des micro-ordinateurs, d'un grand nombre d'options non obligatoires permet aux entités de choisir un produit précis, ce qui limite la concurrence et ne favorise pas toujours l'obtention du meilleur prix.
- Les contrôles en place à l'égard des produits livrés sont insuffisants pour toutes les entités vérifiées. Les composantes internes des micro-ordinateurs ne font pas l'objet d'une vérification systématique afin de s'assurer que les biens obtenus sont réellement ceux qui ont été commandés.

À la suite de ces observations, le Vérificateur général a formulé trois recommandations auxquelles le Centre de services partagés a adhéré.

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources - Acquisitions de biens et de services

Les travaux de vérification ont porté sur l'ensemble des recommandations formulées au Centre de services partagés du Québec par le Vérificateur général au printemps 2014. Ils ont aussi trait aux six recommandations que la Commission de l'administration publique lui avait faites en juin 2015.

L'objectif de l'examen était de mesurer le degré de mise en œuvre du plan d'action du Centre afin de s'assurer qu'il remédiera aux déficiences relevées lors de la vérification initiale. Celles-ci concernaient le processus d'acquisition de biens et de services du Centre ainsi que sa gouvernance en matière d'acquisitions.

Les résultats des travaux de suivi du Vérificateur montrent que le Centre a commencé la mise en œuvre de son plan d'action afin de répondre aux 12 recommandations qui lui ont été faites. Comme certaines avaient plusieurs volets, les conclusions ont été divisées en 20 recommandations qui couvrent les 2 axes : 11 portent sur le processus d'acquisition et 9, sur la gouvernance en matière d'acquisitions.

La mise en œuvre de 8 des 11 recommandations sur le processus d'acquisition est satisfaisante. Quant aux recommandations dont les progrès sont insatisfaisants, les mécanismes pour l'obtention d'une information de gestion fiable et suffisante sur les acquisitions ne sont toujours pas établis.

Au chapitre de la gouvernance en matière d'acquisitions, les deux tiers des neuf recommandations relatives aux enjeux de gouvernance en matière d'acquisitions ont donné lieu à des progrès insatisfaisants. Le Centre a connu des progrès satisfaisants par rapport à sa compréhension des attentes des clients et au développement du savoir-faire de son personnel.



Toutefois, ce n'est pas le cas pour plusieurs autres aspects, dont l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients, et qui ont un potentiel d'économies, l'évaluation de sa performance et la mise en place d'une gestion intégrée des risques.

Enfin, des six recommandations formulées par la Commission, quatre présentent une mise en œuvre des actions satisfaisante. Cependant, les progrès enregistrés pour les deux autres recommandations sont insatisfaisants. La gestion intégrée des risques présente des lacunes et les données du tableau de bord ne permettent pas d'évaluer l'ensemble de la performance.

EXPOSÉ DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC

M. Denys Jean, président-directeur général du Centre de services partagés du Québec, rappelle le contexte de la mise en place du Plan de transformation du Centre et explique pourquoi il fait office de planification stratégique 2015-2018. Il présente ensuite des actions que l'entité compte entreprendre en réponse aux commentaires que formulait la Commission de l'administration publique en décembre 2016 dans son [35^e rapport sur l'imputabilité](#). Ainsi, le Centre s'engage à bonifier sa reddition de comptes, notamment en ce qui concerne la mesure des résultats visés dans son plan de transformation. Il fournira dans son rapport 2016-2017 une ventilation de ses sources de revenus. En outre, une nouvelle déclaration de services aux citoyens est présentement en chantier.

Le président-directeur général aborde ensuite le suivi mis en place en réponse au rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale en mai 2016 et fait un résumé des actions réalisées à cet égard.

En conclusion, M. Jean mentionne que le Centre mène des travaux en matière de gestion contractuelle. Il rappelle le dépôt de certains documents à la Commission, dont le plan de travail en gestion contractuelle, le processus de référence en acquisition de biens et de services et en attribution et gestion de contrats ainsi que le plan d'action en matière d'éthique et d'intégrité. Selon M. Jean, l'introduction de ces mécanismes permettra au Centre de resserrer sa vigie contractuelle, d'améliorer ses pratiques de gestion et de faire les meilleures acquisitions, aux meilleures conditions. Tout cela, en assurant l'intégrité de l'ensemble de ses processus contractuels.



ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges entre les membres de la Commission et le président-directeur général du Centre de services partagés du Québec ont principalement porté sur les revenus du Centre et le calcul des économies générées, sa gestion intégrée des risques et la sécurité des systèmes informatiques ainsi que sur sa gouvernance en matière d'acquisition.

Revenus du Centre et calcul des économies générées

Les parlementaires apprennent que les composantes des revenus du Centre sont issues de deux sources : les transferts de crédits du Conseil du trésor et la tarification des 375 produits et services offerts par le Centre. La tarification est établie annuellement sur la base de leur coût de revient.

Sur cette lancée, les députés abordent la question des économies générées par les opérations du Centre. Ils notent que, après une décennie, elles sont de l'ordre de 1,2 milliard de dollars. Ils veulent savoir comment ce calcul est établi.

Le président-directeur général précise que la Direction générale des finances a entrepris la révision de ses méthodes de calcul. Si dans certains domaines, tel celui de la téléphonie cellulaire, il est facile de mesurer précisément les économies d'échelle, dans d'autres, l'exercice nécessite des méthodes plus fines. Le Centre les développe actuellement. M. Jean fait remarquer que, outre les économies d'échelle, les achats regroupés génèrent des économies de processus, qui doivent être mesurées elles aussi.

En somme, le Centre s'emploie à établir des règles de calcul rigoureuses afin de connaître avec exactitude les diverses économies que génèrent les regroupements d'achats au sein du gouvernement, des ministères et des organismes clients.

Gestion intégrée des risques et sécurité des systèmes informatiques

Il est question de la gestion intégrée des risques, particulièrement de la façon dont elle est assurée.

Le Centre de services partagés est le troisième plus grand donneur d'ouvrage de l'appareil gouvernemental, le premier en technologies de l'information. Ainsi, en 2016, il s'est investi dans le développement d'une gestion intégrée des risques.

Un exercice de révision a révélé 11 risques organisationnels, dont certains ont trait à la gestion des acquisitions. Actuellement, le Centre évalue, pour chacun d'eux, les mesures de mitigation et



élabore un plan d'action. En outre, chaque contrat d'acquisition de 1 million de dollars et plus est vérifié par le Comité de vigie contractuelle. Cet examen comporte une section sur la gestion de risques. Depuis avril 2015, 70 contrats ont été vérifiés.

Par ailleurs, en collaboration avec l'Unité permanente anticorruption, le Centre a entrepris une démarche d'évaluation des risques propres à la gestion contractuelle afin de répondre à une directive du Secrétariat du Conseil du trésor. Celle-ci traite de la gestion des risques de corruption et de collusion dans le processus de gestion contractuelle. Plusieurs efforts ont aussi été consentis en matière d'éthique et d'équité. Tous les gestionnaires ont reçu une formation à cet égard. De plus, différents outils ont été élaborés. Enfin, un réseau de répondants a été mis en place.

Par ailleurs, les députés veulent savoir comment est assurée la sécurité des systèmes informatiques. M. Jean indique qu'une équipe spécialisée du Centre s'en charge. En outre, des audits internes sont menés sur l'ensemble des infrastructures informatiques pour valider leur conformité aux normes ISO⁴. À noter que le Centre fait appel à des experts externes pour réaliser des tests d'intrusion afin d'évaluer efficacement le risque associé aux systèmes informatiques.

Gouvernance en matière d'acquisition

Les députés s'enquière des suites données aux recommandations de la vérificatrice générale relatives à la gouvernance du Centre en matière d'acquisitions.

L'organisme a adopté, en décembre 2016, un processus de référence en gestion contractuelle. Ce processus comporte dix étapes à suivre, de la définition du besoin à la fermeture du contrat. Pour chacune d'elles, il précise, entre autres, les exigences légales et réglementaires, les bonnes pratiques et les indicateurs de performance à mesurer. En tout, le processus comprend 50 indicateurs et il sera mis en œuvre progressivement au cours des prochaines semaines.

Par ailleurs, un tableau de bord de gestion pour l'acquisition de biens et de services, implanté par la Direction générale des acquisitions, suit l'évolution des contrats. À ce jour, le tableau comporte 11 indicateurs de performance. Il sera enrichi au fur et à mesure de l'application du processus de référence.

La stratégie d'acquisition du matériel informatique revêt un grand intérêt de la part des députés. Ils sont préoccupés par le fait que le Centre n'obtient pas toujours les meilleurs prix pour ses achats regroupés. Ils rappellent l'exemple d'une tablette achetée à 499 \$ chez le fournisseur

⁴ L'Organisation internationale de normalisation; également désignée par son acronyme anglais ISO, produit des normes internationales dans les domaines industriels et commerciaux appelées normes ISO.



alors qu'elle était offerte au grand public au coût de 439 \$ sur le site du fabricant. Les membres de la Commission se demandent si le personnel du Centre détient l'expertise nécessaire à l'évaluation de ces marchés afin de décrocher les meilleurs prix possible.

Selon M. Jean, la différence de prix s'explique par le fait que la tablette achetée par le Centre est assortie d'une garantie plus longue. Il faut avoir en tête que l'entité conclut quelque 2 000 contrats par année et se procure des centaines de milliers de produits. De plus, le domaine des acquisitions évolue très rapidement et l'expertise est sans cesse à développer. C'est pourquoi le Centre investit 1,2 % de sa masse salariale dans la formation de son personnel, particulièrement dans ce domaine. M. Jean conclut que le maintien de l'expertise constitue un enjeu majeur et il convient que le Centre doit faire mieux à ce chapitre.

Les échanges ont aussi porté sur les dispositifs en place qui assurent que les offres de services du Centre correspondent aux besoins de ses clients. Pour ce faire, l'organisation a établi des comités clientèle. Ces derniers analysent les besoins et les attentes des clients, suivent la mise en œuvre des contrats et apportent les correctifs, au besoin.

Les parlementaires se demandent si le Centre de services partagés se compare à d'autres organisations ayant des mandats semblables aux siens. M. Jean mentionne que selon une étude de la firme KPMG⁵, menée auprès d'une quinzaine de ces entités, le Centre se situait au deuxième rang avec un taux de performance de 67 %, le taux moyen étant de 45 %.

Pour finir, les membres de la Commission s'enquière de l'utilisation des logiciels libres. Ceux-ci sont largement utilisés pour la gestion des infrastructures et le Centre y recourt quand l'occasion se présente.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique sont satisfaits de leur rencontre avec le président-directeur général du Centre de services partagés du Québec. Les échanges et les documents déposés montrent que, pour répondre aux recommandations du Vérificateur général et à celles de la Commission, l'organisation a pris des mesures concrètes et que d'autres sont en voie d'être adoptées.

Les parlementaires veulent souligner certains éléments. Ils sont manifestement intéressés par la façon dont l'organisation calcule les économies d'échelle qu'elle génère. Ils rappellent que c'est

⁵ KPMG est un réseau international de cabinets d'audit et de conseil exerçant dans plusieurs pays.



l'une des raisons pour lesquelles le Centre a été créé. En outre, puisque ce dernier est l'un des plus grands donneurs d'ouvrage de l'État, ils estiment que l'assurance d'une gestion rigoureuse des risques est une nécessité absolue. Enfin, ils accueillent avec satisfaction la mise en place du tableau de bord de gestion du Centre pour améliorer sa gestion contractuelle.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

2.1 QUE le Centre de services partagés du Québec poursuive ses travaux d'évaluation des économies générées par ses opérations. Qu'il fasse parvenir à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 décembre 2017, un document qui présente la méthode de calcul de ces économies, détaille et explique ces dernières et propose une façon de mesurer les économies générées pour chaque ministère et organisme client.

2.2 QUE le Centre de services partagés du Québec informe la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 décembre 2017, sur les mesures prises en gestion intégrée des risques. Qu'il précise les détails des 11 risques recensés et les mesures de mitigation appliquées ou en voie de l'être.

2.3 QUE le Centre de services partagés du Québec dépose à la Commission de l'administration publique, dans les meilleurs délais, son tableau de bord de gestion pour l'acquisition de biens et de services. Qu'il en soumette une mise à jour à la Commission le 15 décembre 2017 et le 15 décembre 2018.



CHAPITRE 3

AUDITION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 8.4 DU 34^E RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le 22 février 2017, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Marc Lacroix, sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Cette audition donnait suite à la recommandation 8.4 du 34^e rapport sur l'imputabilité, déposé en juin 2016 par la présidente de la Commission de l'administration publique.

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Bolduc (Mégantic)	M. Therrien (Sanguinet)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	M. Traversy (Terrebonne)
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Ouellette (Chomedey)	
M. Reid (Orford)	

TÉMOIN
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
M. Marc Lacroix, sous-ministre
M. Stéphane Lafaut, sous-ministre associé à la Direction générale des territoires
M ^{me} Marie-France Bérard, sous-ministre adjointe à la Direction générale adjointe de la Métropole et des projets stratégiques
M ^{me} Danièle Cantin, sous-ministre adjointe à la Direction générale de la surveillance des marchés et de l'administration
M ^{me} Chantal Gingras, sous-ministre adjointe à la Direction générale adjointe du projet Turcot et du suivi des projets routiers
M ^{me} Anne-Marie Leclerc, sous-ministre adjointe à la Direction générale des infrastructures et des technologies
M. Jérôme Unterberg, sous-ministre adjoint à la Direction générale de l'électrification des transports, de la sécurité et de la mobilité des personnes et des marchandises



GESTION ADMINISTRATIVE : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2015-2016 et d'autres documents administratifs du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports a permis de dresser certains constats.

D'abord, le Ministère a choisi de prolonger son plan stratégique 2013-2015 d'une année. En 2015-2016, il n'atteint que un des onze objectifs de ce plan. Un élément mérite néanmoins d'être souligné : presque toutes les cibles sont mesurables.

Depuis 2012-2013, le nombre de plaintes déposées au Ministère croît. Il en a reçu 8 814 en 2015-2016, comparativement à 6 144 en 2012-2013. La plupart concernent le réseau routier, soit 93 %.

Au 31 mars 2016, 6 172 personnes étaient en poste. Une hausse de 51,4 % du nombre d'ingénieurs depuis 2011-2012 est observable. Parallèlement à cette hausse, le Ministère doit réduire son effectif de 389 équivalents temps complet tel que l'exige le Secrétariat du Conseil du trésor. Cette réduction est étalée sur une période de deux ans, dont 195 équivalents temps complets en 2015-2016.

Les dépenses du Ministère s'élèvent à 654,9 millions de dollars en 2015-2016. Les revenus ont varié entre 37,5 et 42,2 millions de dollars au cours des cinq dernières années. Enfin, les données relatives aux ressources informationnelles sont abondantes et complètes.

EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

D'entrée de jeu, le sous-ministre juge sévères les commentaires publiés dans le 34^e rapport de la Commission. Ils auraient porté atteinte à la réputation et à la crédibilité du Ministère. M. Lacroix insiste sur l'importance de rétablir la confiance entre sa haute direction et les parlementaires. Puis, il énumère les actions posées depuis son arrivée à ce ministère.

Le sous-ministre aborde la culture organisationnelle évoquée abondamment par les députés dans le mandat précédent. À ce sujet, un sondage interne et des observations d'une firme externe ont permis de dégager les forces et les « zones de vulnérabilité » du Ministère. Les premières se rapportent surtout à la connaissance intime du territoire, à l'engagement ferme des employés et à l'ouverture aux nouvelles pratiques. Par ailleurs, la structure ainsi que les rôles et responsabilités qui induisent de la confusion, voire des chevauchements, le manque



d'harmonisation des pratiques administratives et de la gestion de projets sont considérées comme des « zones de vulnérabilité ». M. Lacroix rappelle que l'évolution d'une culture organisationnelle ne se décrète pas. De fait, la réussite d'une redéfinition de la structure organisationnelle repose sur un leadership affirmé de la haute direction et la transmission adéquate des valeurs et des modes de fonctionnement.

M. Lacroix précise les trois axes du plan de transformation triennal du Ministère : une performance accrue, un cadre de gouvernance renforcé et une équipe mobilisée. Dans cette optique, huit chantiers sont en cours et plusieurs actions sont accomplies. Le plan prévoit des mesures à mettre en œuvre et des objectifs à atteindre annuellement. À titre d'exemple, pour la première année, le plan d'action contient une soixantaine d'actions et 17 objectifs.

Pour conclure, le sous-ministre assure que le Ministère est résolu « à relever le défi de gouvernance qui consiste ultimement à rétablir une marque qui suscite la confiance et le respect ».

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Pendant l'entretien, le mandat de mai et de juin 2016 de la Commission de l'administration publique relatif au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports a été abordé. Il a, entre autres, été question d'allégations faites pendant ces auditions et des suites qui leur ont été données.

Par ailleurs, les discussions ont aussi porté sur deux des trois axes du plan de transformation du Ministère, soit une organisation performante et une équipe compétente et mobilisée

Organisation performante

Les députés et le sous-ministre ont discuté amplement de plusieurs chantiers en cours au Ministère pour revoir la culture organisationnelle et implanter ou modifier des pratiques afin d'améliorer la performance du Ministère. Un sondage a été réalisé auprès des employés afin de connaître leur niveau de mobilisation. Une étude a aussi été commandée à une firme privée, pour réviser la performance administrative de l'organisation, tant sur sa gestion et sa structure que sur la définition des rôles et des responsabilités.

Ainsi, les membres s'intéressent au nouvel organigramme présenté par le sous-ministre. Ils s'enquière, entre autres, de la multiplication des unités administratives et de la position hiérarchique des conseillers en assurance qualité. Ils étaient auparavant désignés comme professionnels en conformité de processus.



M. Lacroix précise que les modifications de la structure résultent principalement du déplacement de directions déjà existantes. La seule nouvelle composante, le sous-ministériat à la performance organisationnelle, permet de nommer une personne officiellement responsable, voire « imputable » à cet égard.

Les **conseillers en assurance qualité en gestion contractuelle** relevaient, jusqu'en novembre 2016, des directions territoriales. Aujourd'hui, ils font partie du Service de l'assurance qualité en gestion contractuelle, qui est sous l'autorité du sous-ministre. Ils constituent pour ainsi dire la première ligne de défense du contrôle interne. La deuxième ligne est pilotée par les directions selon le respect d'un cadre normatif. Vient ensuite l'audit interne, soit la troisième ligne. Enfin, le Vérificateur général constitue la quatrième ligne. Le degré d'indépendance de chaque unité administrative doit être proportionnel au niveau de contrôle qu'elle exerce. Aussi, M. Lacroix ne trouve pas pertinent que le Service de l'assurance qualité soit chapeauté par un sous-ministre.

Les membres de la Commission comprennent que la position hiérarchique des conseillers en assurance qualité est temporaire. Toutefois, ils sont d'avis que lorsque ces fonctionnaires seront définitivement rattachés à une direction du Ministère ou que leur situation sera permanente, il importera de préserver leur indépendance et leur autonomie professionnelles.

Dans un autre ordre d'idées, des députés s'intéressent au rôle et aux responsabilités des **directions territoriales**. Le sous-ministre souligne que des mesures ont été prises pour mieux encadrer les pouvoirs qui leur sont conférés. Après avoir constaté une mauvaise orchestration des pratiques, le Ministère a décidé de confier le personnel des services de soutien à la gestion des régions à la Direction générale de la surveillance des marchés et de l'administration. M. Lacroix rappelle que près de 75 % des employés se trouvent dans les directions territoriales, de là l'importance de bien répartir l'effectif et de s'assurer que les règles sont les mêmes pour tous, particulièrement en gestion contractuelle.

Les parlementaires s'intéressent aussi aux changements apportés à l'**audit interne** du Ministère. Le sous-ministre explique qu'un nouveau directeur est entré en fonction en juillet 2016. Il a posé un diagnostic très sévère sur l'état de l'audit. Plusieurs bonnes pratiques sont à mettre en place, soit d'améliorer la connaissance des risques organisationnels et de s'assurer que les auditeurs internes sont certifiés, par exemple. De plus, la composition du comité d'audit a été revue. Ce dernier est maintenant formé de membres indépendants.

Équipe compétente et mobilisée

Les députés s'intéressent aux ressources humaines du Ministère, surtout dans le contexte où la mobilisation du personnel est l'un des piliers de la transformation en cours. Ils se questionnent



sur la disponibilité du personnel, tant en région que dans les grands centres. Ils ont constaté que dans certaines régions, jusqu'à 10 % des ressources humaines ont pris leur retraite. Ils s'interrogent également sur l'exigence du Secrétariat du Conseil du trésor de réduire l'effectif. Quelles sont les conséquences de cette directive, sachant que le Ministère a un objectif d'embauche, notamment le recrutement d'ingénieurs?

Les représentants du Ministère insistent à ce sujet : les emplois laissés vacants dans les différentes régions à la suite de départs à la retraite seront maintenus dans les directions territoriales. Ces emplois sont attractifs et le recrutement se fait au fur et à mesure des départs. Par ailleurs, M. Lacroix souligne la forte mobilisation du personnel de même que le sentiment d'appartenance qui se dégage des résultats du sondage interne.

Dans le but de rehausser son expertise, le Ministère continue de pourvoir les 970 équivalents temps complet accordés par le Conseil du trésor en 2011. Le sous-ministre précise que 70 % de l'objectif est atteint. Des effets positifs sont déjà perceptibles dans la capacité du Ministère de réaliser des travaux à l'interne.

Enfin, le sous-ministre ajoute que, bien que l'entité ait dû réduire ses effectifs de 3 % tel que l'a exigé le Secrétariat du Conseil du trésor, l'équipe ministérielle s'est assurée de soustraire les postes d'ingénieurs et de techniciens en travaux publics de cet exercice.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique sont conscients des bouleversements causés au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports par les conclusions de l'audition tenue en mai 2016. La présente rencontre était, pour eux, une occasion d'observer les changements en cours au Ministère. Au terme des échanges avec le sous-ministre, ils reconnaissent les efforts consentis. Ils constatent que, après avoir repéré les « zones de vulnérabilité », le sous-ministre et son équipe s'appuient sur les forces du Ministère pour le faire évoluer.

Ainsi, les députés veulent observer les progrès accomplis. C'est pourquoi ils rencontreront à nouveau le sous-ministre sous peu afin de discuter, entre autres, de la réalisation du plan de transformation. D'ailleurs, un suivi de la mise en œuvre de ce plan est nécessaire pour continuer à évaluer les mesures prises par le Ministère. Enfin, les parlementaires insistent pour que les trois dimensions du plan de transformation, telles qu'énoncées par le sous-ministre, soient partie prenante de la nouvelle planification stratégique du Ministère.



En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- 3.1 QUE** le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports soit convoqué en audition par la Commission de l'administration publique à l'hiver 2018.
- 3.2 QUE** le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 30 septembre 2017, un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle.
- 3.3 QUE** le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports s'assure que son prochain plan stratégique reflète la concrétisation d'une démarche visant une performance accrue, comprenant un cadre de gouvernance renforcé et s'appuyant sur une équipe mobilisée.



CHAPITRE 4

AUDITION DE LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC CONCERNANT LES MESURES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ ET DE LA PERFORMANCE

Le 15 mars 2017, la Commission de l'administration publique a entendu le président-directeur général par intérim de La Financière agricole du Québec, monsieur Ernest Desrosiers, sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance. Cette audition faisait suite aux observations du commissaire au développement durable, monsieur Paul Lanoie⁶.

MEMBRES présents	MEMBRE remplaçant
M. Bolduc (Mégantic)	M. Martel (Nicolet-Bécancour)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Reid (Orford)	
M. Villeneuve (Berthier)	

TÉMOINS
Vérificateur général du Québec
M. Paul Lanoie, commissaire au développement durable
M ^{me} Josée Bellemare, directrice d'audit
M ^{me} Nadia Zenadocchio, chargée de projet
M. Stéphane Bernard, membre de l'équipe de vérification

⁶ Le commissaire au développement durable en fonction au moment de la publication de ce rapport était monsieur Jean Cinq-Mars.



La Financière agricole du Québec

M. Ernest Desrosiers, président-directeur général par intérim
M. Jean-François Brouard, vice-président aux assurances et à la protection du revenu
M^{me} Sylvie Grondin, vice-présidente à la clientèle
M^{me} Andréanne Héroux, directrice des stratégies organisationnelles et du développement durable

RAPPORT DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE : FAITS SAILLANTS

Le commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie, indique que la vérification de La Financière agricole du Québec⁷ poursuivait deux objectifs. D'une part, s'assurer que la société d'État a établi des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, pour apprécier les résultats par rapport à l'ensemble de sa mission. D'autre part, attester que La Financière diffuse de façon appropriée les résultats de ses mesures afin d'enrichir sa reddition de comptes. Le rapport du commissaire propose six recommandations à l'organisme.

Le commissaire souligne que La Financière utilise plusieurs mécanismes de gouvernance pour évaluer son efficacité et sa performance, dont son plan stratégique, son plan d'action de développement durable et son tableau de bord de gestion. Cependant, il est difficile de dégager une vision globale à partir des indicateurs de suivi. Un nombre élevé d'objectifs, d'indicateurs (plus de 218 en 2013-2014) et de cibles sont mesurés, mais ils ne sont pas centrés sur les aspects les plus importants. Ainsi, plusieurs indicateurs portent sur les activités, alors qu'il y a peu d'indicateurs d'effets-impacts⁸. De même, les résultats liés aux indicateurs sont peu mis en perspective et certaines cibles n'incitent pas l'organisation à la performance, car plusieurs résultats les dépassent largement.

La Financière agricole du Québec a mis en place, à deux reprises, une démarche d'étalonnage structurée en vertu de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. La première a été complétée en 2012, la seconde en 2015. Le commissaire a constaté que le conseil d'administration s'est

⁷ « La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016, Rapport du commissaire au développement durable, printemps 2015, chap. 5, 34 p.* http://www.vgg.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2015-2016-CDD/fr_Rapport2015-2016-CDD-Chap05.pdf

⁸ Selon l'OCDE, l'effet correspond à un changement attribuable directement ou indirectement à une action, tandis que l'impact correspond aux effets à long terme induits par une action.



moins investi dans cette dernière démarche. De plus, la collaboration limitée de certaines entreprises qui participent à l'exercice entrave l'information utile à la saine gestion de la société d'État.

Le commissaire note que l'information présentée au conseil d'administration pour évaluer l'efficacité et la performance de La Financière n'est pas suffisamment mise en contexte et synthétisée pour que le lecteur ait une vision globale de ces deux aspects.

De la même façon, l'information publiée dans le rapport annuel d'activités ne permet pas d'apprécier de façon intégrée son efficacité et sa performance. Il n'y a pas de mise en perspective des résultats par rapport aux objectifs et aux cibles. Par exemple, le rapport de 183 pages contient une grande quantité de données et aucune synthèse des 23 pages présentant les résultats liés aux indicateurs n'est proposée.

Enfin, à la suite du rapport de vérification, La Financière agricole a produit un plan d'action portant sur l'ensemble des recommandations formulées. La mise en œuvre de ce plan d'action s'échelonne de 2015 à 2018.

EXPOSÉ DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL PAR INTÉRIM DE LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC

D'entrée de jeu, le président-directeur général par intérim, M. Ernest Desrosiers, affirme que La Financière agricole du Québec souscrit totalement aux objectifs de la Commission de l'administration publique. Le but étant de favoriser la transparence et la diffusion des meilleures pratiques et d'assurer ainsi une saine gestion des deniers publics.

La Financière confirme avoir mis en place dès la réception du rapport du commissaire au développement durable un plan d'action afin de répondre aux six recommandations formulées. Un premier suivi de la mise en œuvre de ce plan contenant cinq actions a été présenté dans le rapport annuel 2015-2016. À ce jour, quatre de ces actions ont été réalisées, la cinquième est toujours en cours.

M. Desrosiers poursuit son exposé sur chacune des six recommandations dans le même ordre qu'elles ont été présentées par le commissaire au développement durable.

D'abord, il explique que La Financière s'est dotée d'indicateurs d'effets-impacts afin de mieux mesurer les résultats de ses objectifs stratégiques. Chacun de ses dix objectifs stratégiques est désormais jaugé par au moins un indicateur d'effets-impacts. Le président-directeur général précise que la recommandation relative à l'adoption de cibles sur l'amélioration de la



performance a été appliquée, entre autres, lors de l'élaboration du plan stratégique 2015-2018. Une attention particulière a été portée à la détermination des cibles réalistes pour favoriser l'engagement de l'organisation envers sa clientèle. Pour le conseil d'administration, ces nouvelles cibles sont pertinentes. Elles permettent aux membres d'apprécier adéquatement la performance de l'organisation.

Des analyses ont aussi été réalisées et des améliorations inspirées de pratiques de partenaires ont été implantées. La Financière a, par exemple, modifié son programme d'assurance récolte. Il offre une couverture améliorée et indemnise les producteurs plus rapidement. En effet, les indemnités sont versées dans un délai de 21 jours plutôt que de 30 jours. Parallèlement, des démarches auprès d'organisations des autres provinces se poursuivent afin de voir les possibilités de comparer quelques indicateurs liés à la gestion de programmes.

Pour répondre à la recommandation relative à l'implication du conseil d'administration dans la démarche d'étalonnage, une analyse de cette approche a été proposée aux membres en juin 2016. À la suite de cette présentation, La Financière agricole a décidé de retenir les services d'accompagnement du Mouvement québécois de la qualité. Cet organisme, voué aux pratiques de gestion, posera un diagnostic sur la performance de la société d'État afin de la comparer à celle d'autres organisations québécoises.

Par ailleurs, parmi l'information transmise au conseil d'administration, se trouve le tableau de bord de gestion. Les membres du conseil peuvent ainsi mieux saisir et apprécier les mesures de performance de l'organisation. Dès 2015, ils ont été les artisans de la révision des indicateurs, lesquels ont été sélectionnés en fonction des quatre critères de performance de la Commission de l'administration publique.

À noter que le rapport annuel a subi plusieurs modifications afin de clarifier tous les aspects importants de l'efficacité et de la performance. Par ailleurs, un bilan détaillé des résultats du Plan stratégique 2012-2015 permet de contextualiser les résultats de l'organisation et d'évaluer son efficacité quant à l'atteinte de ses objectifs stratégiques. Enfin, un tableau synthèse de ces résultats et du degré d'atteinte des objectifs stratégiques a été publié dans le rapport annuel.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et les dirigeants de La Financière agricole du Québec portent essentiellement sur l'information transmise au conseil d'administration, les indicateurs du tableau de bord, les cibles et résultats, l'étalonnage, et le rapport du Groupe de travail sur la sécurité du revenu en agriculture au Québec.



Information transmise au conseil d'administration

Les parlementaires abordent la question de l'information présentée au conseil d'administration. Ils rappellent que le commissaire au développement durable estime que celle-ci n'est transmise au conseil d'administration que de façon épisodique. De plus, elle n'est pas suffisamment mise en contexte et synthétisée. Pourtant, les membres du conseil doivent avoir une vision globale et claire de l'efficacité et de la performance de La Financière pour faire une reddition de comptes adéquate.

Dans la foulée des observations du commissaire au développement durable, M. Desrosiers explique que La Financière agricole présente désormais un rapport circonstancié de l'ensemble des enjeux rencontrés par la société d'État. La direction présente également les principales données financières pour permettre au conseil d'administration d'avoir une vaste perspective de ses activités.

Par la suite, la direction a structuré la reddition de comptes de façon intégrée en alignant les indicateurs de performance sur le plan stratégique et sur le plan d'exploitation. Cet exercice a lieu deux fois par année. Il permet d'améliorer le suivi des mesures du plan d'action.

Enfin, le tableau de bord de gestion a été restructuré en collaboration avec le conseil d'administration. Ce tableau est présenté aux membres trois fois par année. Il contient de nombreux indicateurs choisis par les administrateurs eux-mêmes. En outre, le tableau de bord adosse les indicateurs aux cibles en plus de renfermer des données historiques des trois dernières années. Le tout favorise le suivi des résultats.

Indicateurs du tableau de bord

Les membres de la Commission remarquent que La Financière agricole avait, en 2013-2014, plus de 218 indicateurs de suivi de la performance, mais que ce nombre a diminué durant les années subséquentes. Ainsi, ils se demandent comment la direction peut s'assurer que le conseil d'administration reçoit de l'information ni trop détaillée ni trop synthétisée pour effectuer un contrôle efficace de la société d'État.

M. Desrosiers explique que La Financière a choisi des indicateurs qui se rapprochent de ceux d'organisations qui ont des activités comparables aux siennes. Ces indicateurs ont été soumis pour commentaires au conseil d'administration avant de les adopter.



Cibles et résultats

Des députés remarquent que plusieurs résultats présentés dans le tableau de bord atteignent largement et même excèdent les cibles. Ils citent les résultats des trois dernières années liés à l'indicateur d'absentéisme qui vont au-delà de la cible, ce qui n'incite guère l'organisation à s'améliorer. De plus, un examen des indicateurs relatifs aux ressources financières, en particulier aux rendements des placements, semble montrer que La Financière n'exerce pas de contrôle sur les résultats.

Selon M. Desrosiers, en ressources humaines, l'atteinte de la cible dépend de l'âge des employés, mais cette situation peut varier dans le temps et faire augmenter le taux d'absentéisme. En ce qui concerne les ressources financières, la cible est fixée en fonction d'un résultat espéré sur un horizon assez lointain alors que les résultats sont annuels, ce qui explique de grandes variations des rendements. De plus, La Financière doit garder des sommes importantes dans des placements à court terme qui ont des rendements moins élevés. Ainsi, l'organisme a à sa disposition des liquidités pour faire face aux événements imprévus, par exemple des incidents météorologiques.

Étalonnage

Les parlementaires désirent obtenir des éclaircissements sur la démarche d'étalonnage de La Financière, en particulier sur l'absence de collaboration de certaines entreprises. M. Desrosiers souligne que, dans un premier temps, la démarche d'étalonnage, qui est une obligation de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, a connu certaines difficultés, car les entreprises comparables sont rares. Parfois, lorsqu'elles présentent des analogies, elles hésitent à révéler des données sensibles de l'entreprise. C'est pourquoi La Financière s'est tournée vers le Mouvement québécois de la qualité, dont la méthode consiste à faire l'étalonnage par fonction telle que le leadership, la gouvernance et la gestion du service à la clientèle. Un mandat a donc été accordé à cet organisme. Au terme de l'exercice, un rapport sera remis à La Financière et déposé au conseil d'administration. La Financière a bon espoir que ce rapport présentera une base de comparaison avec des organismes aux activités semblables.

Rapport du groupe de travail sur la sécurité du revenu

Des membres de la Commission s'interrogent sur le suivi des recommandations issues du rapport déposé en 2014 par le Groupe de travail sur la sécurité du revenu en agriculture au



Québec⁹. M. Desrosiers souligne que ces recommandations ont fait l'objet d'un suivi régulier au conseil d'administration et que de nombreuses actions ont été entreprises pour donner suite à ce rapport. Dans certains cas, l'organisme est allé plus loin que ce qui était recommandé, par exemple en étendant l'assurance récolte à l'agriculture biologique.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion, pendant cette audition, de mieux comprendre les enjeux liés à l'évaluation de l'efficacité et de la performance de La Financière agricole du Québec. Ils sont satisfaits du déroulement des échanges avec les dirigeants de la société d'État, dont ils soulignent l'ouverture aux discussions. Les parlementaires notent que La Financière agricole du Québec adhère entièrement aux six recommandations du commissaire au développement durable et qu'elle a mis en place un plan d'action, dont un premier suivi a été présenté dans son Rapport annuel 2015-2016.

Une grande partie des échanges entre les parlementaires et la direction de La Financière ont porté sur la question de l'utilité, pour la prise de décision, de l'information transmise au conseil d'administration. Les membres de la Commission ne sauraient donc trop insister sur l'importance pour La Financière agricole du Québec de transmettre à son conseil d'administration une information claire, synthétique et qui permet de dégager une vision globale de l'efficacité de la performance de la société d'État.

Les membres de la Commission souhaitent également être informés de l'état d'avancement de la mise en place des recommandations du Groupe de travail sur la sécurité du revenu en agriculture au Québec.

Enfin, bien que La Financière agricole du Québec ait déjà fait des progrès notables pour rationaliser les indicateurs de performance, la Commission croit qu'elle doit poursuivre ces efforts.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

4.1 QUE La Financière agricole du Québec transmette à la Commission de l'administration publique l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du rapport du Groupe de travail sur la sécurité du revenu en

⁹ Groupe de travail sur la sécurité du revenu en agriculture au Québec, [Actualiser, développer, simplifier : rapport final](#), décembre 2014, [En ligne],



agriculture au Québec retenues par le gouvernement au plus tard le 15 octobre 2017.

- 4.2 QUE** La Financière agricole du Québec poursuive ses efforts en vue de clarifier et de réduire le nombre d'indicateurs mesurés dans son tableau de bord de gestion. Qu'elle cherche, entre autres, à définir davantage d'indicateurs d'effets-impacts. Qu'elle fasse parvenir à la Commission de l'administration publique une mise à jour de son tableau de bord de gestion au plus tard le 15 octobre 2017.



CHAPITRE 5

AUDITION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE LA SCIENCE ET DE L'INNOVATION ET D'INVESTISSEMENT QUÉBEC PORTANT SUR L'AIDE FINANCIÈRE ACCORDÉE À PREMIER TECH

Le 29 mars 2017, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Jocelin Dumas, sous-ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et monsieur Pierre Gabriel Côté, président-directeur général d'Investissement Québec. L'audition portait sur le chapitre 2 du rapport du Vérificateur général de juin 2016, intitulé « Aide financière accordée à Premier Tech¹⁰ ».

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Bernier (Montmorency)	M. Bérubé (Matane-Matapédia)
M. Bolduc (Mégantic)	M. Lefebvre (Arthabaska)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	M ^{me} Maltais (Taschereau)
M. Drolet (Jean-Lesage)	M. Tanguay (LaFontaine)
M. Gaudreault (Jonquière), président	M. Therrien (Sanguinet)
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Reid (Orford)	

TÉMOINS
Vérificateur général du Québec
M ^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M. Martin St-Louis, directeur d'audit
M ^{me} Maud Déry, chargée de projet

¹⁰ « Aide financière accordée à Premier Tech », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 2016-2017, Motion de l'Assemblée nationale, juin 2016*, chap. 2, 21 p.



Investissement Québec

M. Pierre Gabriel Côté, président-directeur général
M^{me} Mirabel Paquette, vice-présidente aux affaires publiques et au marketing
M. André Larose, directeur de la gestion financière

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation

M. Jocelin Dumas, sous-ministre
M. Francis Mathieu, directeur général des services à la gestion
M^{me} Lise Mathieu, directrice, Direction des programmes et fonds d'investissement

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC : FAITS SAILLANTS

La vérification a été réalisée à la suite d'une motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 6 avril 2016. Les travaux visaient à s'assurer que l'aide financière à l'entreprise Premier Tech a été attribuée selon les règles et les procédures gouvernementales ainsi que les saines pratiques de gestion.

Les principaux constats du Vérificateur sont les suivants :

- C'est par l'entremise du Fonds du développement économique que l'aide gouvernementale a été attribuée à Premier Tech. Cette intervention, comme une douzaine d'autres en 2012-2013, est qualifiée de mandat gouvernemental, car elle ne cadre avec aucun programme du Fonds. La réalisation d'un tel mandat nécessite une autorisation par décret du Conseil des ministres.
- Toutes les étapes prévues pour le traitement de la demande d'aide financière ont été suivies. La subvention s'élevait initialement à 7,5 millions de dollars, puis a été augmentée de 1 million pour en arriver à une entente avec l'entreprise. Le Vérificateur n'a pas trouvé de documents explicatifs sur cette hausse.
- Le mémoire transmis au Conseil des ministres repose sur des analyses gouvernementales qui établissent la pertinence d'appuyer le projet et de le financer par un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et par une subvention de 8,5 millions. Deux éléments ont conditionné l'information appuyant ce mémoire.



- o Le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, conjointement avec Investissement Québec, n'a pas effectué d'analyse approfondie et documentée de la nature des dépenses du projet de Premier Tech. Cela aurait permis de mieux évaluer la pertinence,
- o La valeur économique du projet présenté au Conseil des ministres a été surévaluée. Contrairement à ce qui a été présenté dans le mémoire, le ratio de la valeur économique était inférieur au seuil de rentabilité.

Le Vérificateur a formulé une recommandation. La réalisation de celle-ci devait être complétée au 31 décembre 2016.

EXPOSÉS DES DIRIGEANTS

Investissement Québec

Le président-directeur général d'Investissement Québec, M. Pierre Gabriel Côté, explique que, pour accomplir sa mission, soit de contribuer au développement économique du Québec, la société d'État offre des produits de financement aux entreprises à partir de ses fonds propres. Elle agit également comme mandataire du gouvernement. C'est à ce titre qu'elle gère le Fonds du développement économique.

Investissement Québec traite les demandes de financement ainsi : elle fait une analyse financière, prépare le contrat et réalise les étapes nécessaires au déboursement de l'aide attribuée. Ensuite, la société d'État fait le suivi de l'encaissement des sommes dues à l'entreprise. M. Côté rappelle qu'un protocole d'entente entre Investissement Québec et le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation encadre toute intervention faite au moyen du Fonds du développement économique. Ce protocole établit les règles et les modalités qui régissent le processus de traitement des demandes d'aide financière.

Le président-directeur général explique qu'un plan d'action a été préparé, conjointement avec le Ministère, en réponse aux recommandations du Vérificateur général. La première étape de ce plan consistait à réviser le protocole d'entente, dont la version définitive a été signée en décembre 2016.

Parmi les autres changements mis en place à la suite de la vérification, Investissement Québec transmettra dorénavant une fiche complémentaire, qui sera jointe à la documentation requise par le ministère du Conseil exécutif. Cette fiche devra contenir l'analyse des dépenses admissibles et la valeur économique du projet. Elle devra également indiquer la date du calcul des recettes



fiscales. Aussi, le secrétariat général du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation effectuera une dernière vérification auprès d'Investissement Québec pour s'assurer que l'information est à jour.

M. Côté conclut que, depuis la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle, les interventions d'Investissement Québec se distinguent de celles du Fonds du développement économique.

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation

Le sous-ministre, M. Jocelin Dumas, rappelle que deux raisons ont justifié le traitement de la demande d'aide financière de Premier Tech à titre de mandat gouvernemental. D'une part, le cadre normatif du programme ESSOR précise que la période de réalisation du projet ne peut excéder trois ans à compter du premier jour de sa mise en chantier. Or, celui de Premier Tech visait cinq ans. D'autre part, la nature des dépenses présentées par Premier Tech était hors cadre. En effet, celles-ci comprenaient deux composantes : un volet immobilisation, analysé de la même façon que tout autre programme quant aux dépenses admissibles et un volet innovation, non admissible au programme ESSOR.

Le sous-ministre explique que l'examen le plus serré des dépenses admissibles se fait au moment du déboursement de l'aide financière. C'est un mécanisme de contrôle rigoureux qui s'ajoute à l'analyse *a priori* de la pertinence des dépenses.

M. Dumas admet qu'une mise à jour du calcul de la valeur économique du projet aurait été nécessaire. Il souligne, par ailleurs, que ce calcul n'est pas le seul critère utilisé pour justifier l'aide financière. Parmi les autres facteurs, il cite les effets du projet sur l'économie d'une région ou la volonté du gouvernement de sauvegarder des emplois et des secteurs d'activité au Québec.

En conclusion, le sous-ministre rappelle qu'un des rôles du Ministère est celui de facilitateur et d'accompagnateur du développement des entreprises partout au Québec. Ses interventions visent à augmenter leur productivité, leur capacité à innover et à implanter de meilleures pratiques d'affaires.



ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

La vérification sur l'aide financière accordée à Premier Tech résulte d'une motion de l'Assemblée nationale. Le contexte de l'adoption de cette motion a fait l'objet de divers échanges. Il a aussi été question de la participation de plusieurs acteurs tels que le commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Les autres sujets discutés touchent à la nature des interventions du Fonds du développement économique, les facteurs d'évaluation ainsi que le traitement et la gestion de l'information.

Nature des interventions du Fonds du développement économique

D'emblée, les membres veulent comprendre les deux types de financements du Fonds du développement économique. Il est soit accordé dans le cadre de programmes qui répondent à des normes précises, tel que ESSOR, soit effectué à titre de mandat gouvernemental. Les députés s'enquière de la pertinence et de l'utilité de cette dernière intervention.

Le sous-ministre, M. Dumas, explique que les mandats gouvernementaux sont plutôt rares. Il rappelle qu'une douzaine de mandats de ce type ont été remplis en 2012-2013. Bien que leur cadre normatif soit moins rigide que celui fixé pour les programmes d'aide financière, le processus est tout aussi rigoureux. Le président-directeur général de la société d'État ajoute que la grande différence réside dans la gouvernance. En effet, dans le cas d'un programme d'aide financière, Investissement Québec prend la décision définitive, tandis que dans celui d'un mandat gouvernemental, elle appartient au Conseil des ministres.

Selon M. Dumas, le mandat gouvernemental est utile, car il permet d'octroyer de l'aide financière dans des situations qui sont hors du cadre normatif des programmes d'Investissement Québec. Il donne l'exemple d'une entreprise étrangère établie au Québec qui songe à délocaliser des installations et dont la demande d'aide financière ne correspond pas aux critères des programmes. Le mandat gouvernemental permet d'offrir une aide financière et de maintenir les activités de l'entreprise au Québec.

Facteurs d'évaluation

Les parlementaires s'intéressent aux différents critères utilisés par Investissement Québec et par le Ministère pour déterminer les sommes octroyées dans le cadre d'un mandat gouvernemental. D'après le rapport de la vérificatrice générale, l'un de ces critères a été surestimé, soit la valeur économique. Les membres s'enquière des conséquences de cette surévaluation sur la décision envers Premier Tech.



Le sous-ministre admet qu'une erreur technique a été commise dans le dossier de Premier Tech au sujet de l'évaluation de la valeur économique du projet. Toutefois, il affirme que la décision aurait été la même si la donnée avait été juste. Il souligne que divers éléments entrent en ligne de compte dans l'appréciation globale d'un projet. Dans ce cas précis, le fait qu'il devait se réaliser en région a pu avoir un poids important.

Dans le même ordre d'idées, les parlementaires abordent les autres facteurs qui ont mené à évaluer l'intérêt du projet de Premier Tech pour l'économie du Québec. Deux d'entre eux attirent leur attention et suscitent quelques échanges : le caractère stratégique du projet pour l'économie régionale et son incidence sur la création et la consolidation des emplois au Québec.

Selon les témoins, les modifications apportées aux méthodes d'analyse et de gestion de l'information ne restreindront pas le champ d'action du gouvernement dans l'économie régionale et l'emploi. Les dossiers seront mieux documentés et les processus menant à une décision définitive, comme celle de retenir une entreprise au Québec, seront plus rigoureux.

Traitement et gestion de l'information

Les membres rappellent l'un des principaux constats du Vérificateur général ayant trait au manque d'information sur la nature des dépenses et des activités propres à apprécier la pertinence du projet et à étayer la cause de la hausse de l'aide financière à Premier Tech. La lettre d'intention stipulait que la subvention passait de 7,5 à 8,5 millions de dollars. De fait, aucune analyse justifiant cette augmentation n'a été trouvée dans la documentation d'Investissement Québec au cours de la vérification.

À ce sujet, le sous-ministre et le président-directeur général assurent que le nouveau protocole établi entre Investissement Québec et le Ministère a été conçu avec un souci particulier accordé à la documentation des demandes d'aide financière. Ainsi, les deux organisations se sont dotées d'outils de gestion simples qui permettent un suivi adéquat de l'information. À titre d'exemple, les discussions tenues lors de l'examen d'un dossier et les étapes subséquentes sont maintenant consignées. Cela mène donc à un suivi plus rigoureux.

Des membres s'interrogent sur l'information inscrite dans le mémoire destiné au Conseil des ministres. En effet, le Vérificateur général a remarqué qu'il contenait certaines données inexacts.

M. Dumas explique que l'erreur technique concerne le ratio du coût par rapport aux rentrées fiscales. Les données auraient dû être mises à jour avant la transmission du mémoire. M. Côté, quant à lui, précise que des travaux ont été réalisés pour s'assurer que les dépenses admissibles



sont évaluées correctement. Dorénavant, une double vérification garantira la justesse du calcul. Il ajoute que le tout est lié à la clarté des données fournies par le demandeur d'aide financière.

CONCLUSIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont pu, lors de cette audition, échanger avec les dirigeants du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et d'Investissement Québec sur les conclusions du rapport du Vérificateur général du Québec. Ils prennent acte de la pleine réalisation du plan d'action commun.

La Commission fera preuve de vigilance sur l'efficacité de ces actions à l'égard de la gestion d'Investissement Québec et du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation. En conséquence, elle mènera un examen attentif des constats qui seront formulés par le Vérificateur général du Québec lors du suivi de la recommandation.



CHAPITRE 6

AUDITIONS PORTANT SUR LES SERVICES CORRECTIONNELS ET LA RÉINSERTION SOCIALE

Le 5 avril 2017, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre de la Sécurité publique, madame Liette Larrivée, et la présidente de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, maîtresse Françoise Gauthier. Les auditions portaient sur le chapitre 5 du rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, intitulé « Services correctionnels : réinsertion sociale »¹¹.

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Bolduc (Mégantic)	M. Bérubé (Matane-Matapédia)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	M. Spénard (Beauce-Nord)
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Reid (Orford)	

TÉMOINS Vérificateur général du Québec
M ^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M. Alain Fortin, directeur principal d'audit
M ^{me} Janique Lambert, directrice principale d'audit
M. Daniel Otis, membre de l'équipe d'audit
M ^{me} Joëlle Paquet, membre de l'équipe d'audit

¹¹ « [Services correctionnels : réinsertion sociale : audit de performance](#) », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, automne 2016*, chap. 5, 47 p.



Ministère de la Sécurité publique

M^{me} Liette Larrivée, sous-ministre

M. Jean-François Longtin, sous-ministre associé à la Direction générale des services correctionnels

M^{me} Katia Petit, directrice générale des affaires ministérielles

M^{me} Marlène Langlois, directrice générale adjointe des programmes, de la sécurité et de l'administration

Commission québécoise des libérations conditionnelles

M^e Françoise Gauthier, présidente

M^e David Sultan, vice-président

M^{me} Nathalie Maheux, secrétaire et directrice générale

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC : FAITS SAILLANTS

Les travaux du Vérificateur général avaient pour but de déterminer si le ministère de la Sécurité publique, en collaboration avec ses partenaires, prend en charge avec efficacité et efficience les personnes contrevenantes ou prévenues en vue de leur réinsertion sociale. Ils avaient aussi pour objectif de vérifier que le Ministère préserve la sécurité du public lorsqu'il réalise des activités visant la réinsertion sociale.

Les principaux constats du Vérificateur sont les suivants :

- 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. D'autres 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 au traitement de leurs problèmes. De plus, le Ministère 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.



- 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 Ministère 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 Corbo¹² 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 Ministère 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, 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.

Le Vérificateur général soumet, dans son rapport, huit recommandations au Ministère et une à la Commission. Les entités ont adhéré à toutes les recommandations.

EXPOSÉ DE LA SOUS-MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

M^{me} Liette Larrivée, sous-ministre de la Sécurité publique, présente les travaux réalisés par le Ministère en matière de réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Ainsi, en vue de mesurer l'efficacité des interventions des services correctionnels, le Ministère a publié une série d'analyses sur la récidive de la population correctionnelle québécoise. Il a aussi élaboré un plan d'action qui s'articule autour des recommandations du Vérificateur. Des mesures ont été mises en place pour bonifier les pratiques existantes et se doter d'outils mieux adaptés aux besoins de l'entité et à ceux de sa clientèle. Dans cette optique, l'organisation a conclu un contrat avec le

¹² Intitulé *Pour rendre plus sécuritaire un risque nécessaire*, ce rapport examine le processus décisionnel et les modalités d'encadrement entourant l'élargissement des personnes contrevenantes relevant des Services correctionnels du Québec. L'enquête avait été commandée par le ministre de la Sécurité publique du Québec à la suite de la tristement célèbre « affaire Livernoche ». C'est à la lumière de ce rapport qu'a été adoptée en 2002 la Loi sur le système correctionnel du Québec.



Centre international de criminologie comparée¹³ pour évaluer et valider sa démarche de conception d'un nouvel outil d'évaluation.

Pour les travaux à venir, le Ministère mettra en place de nouveaux mécanismes de contrôle de la qualité des produits et des services offerts aux personnes contrevenantes, notamment en matière d'évaluation. Il examinera le programme correctionnel « Parcours », analysera les besoins de la population carcérale et, avec ses partenaires communautaires, il bonifiera les évaluations de ses programmes. De plus, le Ministère offrira une formation à son personnel sur les outils de classement afin d'assurer l'uniformité de leur utilisation. En matière de suivi de sa clientèle, il implantera un guide d'analyse et de gestion de la menace pour encadrer la surveillance dans la communauté. Enfin, il poursuivra ses travaux pour implanter un dossier unique et un système de vérification biométrique des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement avec sursis.

Pour terminer, la sous-ministre mentionne que toutes les actions que le ministère de la Sécurité publique a entreprises montrent l'importance accordée à la réinsertion sociale, à la protection de la société et aux recommandations du Vérificateur général.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et les représentants du ministère de la Sécurité publique ont principalement porté sur la mesure de la récidive, le dossier unique informatisé, l'évaluation des personnes contrevenantes ou prévenues, la renonciation à la libération conditionnelle, les transferts de personnes et les interventions de contrôle.

Mesure de la récidive

Les parlementaires abordent la mesure du phénomène de la récidive afin de savoir si les efforts du Ministère en matière de réinsertion sociale des personnes contrevenantes portent leurs fruits.

M^{me} Liette Larrivée, sous-ministre du ministère de la Sécurité publique, rappelle que, en 2016, l'organisation a réalisé des travaux majeurs pour évaluer l'efficacité de ses interventions. De fait, le Ministère s'est doté d'un outil pour mesurer quantitativement la récidive de la population correctionnelle.

¹³ Le Centre est affilié à l'Université de Montréal. Il est le plus important regroupement de chercheurs travaillant sur les phénomènes criminels, leur contrôle et la sécurité dans l'espace francophone. Il se situe parmi les principaux centres dans son domaine à l'échelle internationale.



Dossier unique informatisé

Les députés sont déconcertés d'apprendre que des données sur les personnes contrevenantes ou prévenues se trouvent encore dans des dossiers sur support papier. Ainsi, l'information nécessaire à la prise en charge de ces personnes n'est pas accessible à tous les intervenants concernés. Pourtant, en 2001, le rapport Corbo avait recommandé au Ministère de constituer des dossiers uniques informatisés.

M. Jean-François Longtin, sous-ministre associé à la Direction générale des services correctionnels, fait remarquer que les données ne se trouvent pas toutes sur support papier. Certaines sont informatisées, par exemple, les évaluations des personnes condamnées à une peine de six mois et plus d'emprisonnement. Toutefois, le fait que la majeure partie de l'information est sur support papier pose problème.

Le Ministère a donc entrepris la mise sur pied du système DACOR 2.0 (dossiers administratifs correctionnels). Il s'agit d'un système de mission qui intégrera non seulement le dossier unique informatisé, mais aussi un « ensemble de transactions d'information ». Le plan d'action de l'organisation prévoit que l'entière implantation, qui comporte plusieurs étapes, sera en vigueur cinq ans après l'approbation du Conseil du trésor.

Évaluation des personnes contrevenantes ou prévenues

Les députés sont préoccupés par le constat de la vérificatrice générale selon lequel plusieurs évaluations manquent de rigueur. Pourtant, celles-ci sont nécessaires pour favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Ce constat ne vaut que pour les personnes incarcérées pour une peine de six mois et moins, précise M. Longtin. Dans le cas des peines plus longues, la vérificatrice estime que les évaluations sont rigoureuses.

Le Ministère s'est doté d'un nouvel outil d'évaluation. Il remplace le LS/CMI¹⁴, qui n'avait pas été conçu spécifiquement pour les Services correctionnels du Québec et ses partenaires. Il a été transmis au Centre international de criminologie comparée pour qu'il le valide. Selon les observations préliminaires de cet organisme, il s'agit « d'un outil d'évaluation du risque de récidive et d'identification des besoins criminogènes de personnes contrevenantes sous la juridiction des Services correctionnels du Québec ».

¹⁴ Le LS/CMI est un outil actuariel qui 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. Cet outil a été choisi par le Ministère lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur le système correctionnel du Québec.



Renonciation à la libération conditionnelle

Les membres de la Commission s'intéressent aux raisons qui motivent la moitié des détenus admissibles à une libération conditionnelle à renoncer à la demander.

Ce phénomène est complexe et il n'est pas unique au Québec. Le Ministère s'est déjà penché sur ses causes. Il se concentre maintenant sur les moyens susceptibles de faire diminuer le taux de renonciation, par exemple, en accélérant la préparation des dossiers. M. Longtin informe les membres qu'un volet de l'étude exhaustive menée par l'Université de Montréal sur l'accès à la justice porte sur les causes de renonciation. Le Ministère prendra connaissance de ses résultats.

Transferts des personnes

Les députés se penchent sur le nombre élevé de transferts de détenus qu'effectue le Ministère. En effet, le Vérificateur rapporte qu'il y en a au-delà de 30 000 par année.

Plusieurs de ces transferts ont trait aux comparutions des personnes au tribunal. D'autres s'expliquent par le contexte de surpopulation carcérale, lié notamment aux peines intermittentes purgées les fins de semaine. Les problèmes sont plus criants dans certains centres de détention, mais la construction des futurs établissements de détention à Sept-Îles, à Sorel et à Amos permettra de stabiliser les clientèles correctionnelles.

Interventions de contrôle

Les parlementaires rappellent une remarque de la vérificatrice générale selon laquelle les rencontres de suivi de conditions avec les contrevenants soumis à une peine d'emprisonnement avec sursis n'ont souvent pas lieu.

Deux types de contrôles ont été mis en place pour la vérification sursitaire, soit les appels téléphoniques et les visites à domicile. Les premiers ont, la plupart du temps, été effectués à la fréquence prévue. Quant aux visites à domicile, lorsque la vérificatrice a établi que la région de la Montérégie avait les plus faibles taux, le Ministère y a réalisé un projet-pilote qui s'est soldé par une augmentation substantielle des visites à domicile. De plus, des travaux sont en cours sur l'implantation d'une vérification biométrique des sursitaires. Celui-ci permettra de vérifier le respect de leurs conditions de couvre-feu et d'assignation à domicile.

Enfin, l'entretien a porté sur la collaboration du ministère de la Sécurité publique avec ses partenaires, notamment avec Accès justice, sur la transmission de l'information dans les délais requis. Il a été aussi question de la révision des programmes entreprise par l'organisation et de l'absence d'une offre de services spécialisés dans certaines régions du Québec.



EXPOSÉ DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

M^e Françoise Gauthier, présidente de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, trace d'abord un bilan succinct des réalisations de l'organisation. Bien que le volume de décisions ne cesse de croître, les taux de récidive sont très faibles. Les renoncements et les reports dans le cadre des séances en libération conditionnelle diminuent. Cependant, le taux de report en permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle a augmenté en 2016-2017. Enfin, la Commission québécoise des libérations conditionnelles et les Services correctionnels ont adopté un plan afin que les dossiers des contrevenants qui doivent se présenter devant la Commission lui soient transmis à l'avance.

M^e Gauthier rappelle le contexte légal dans lequel évolue l'organisation. Par ailleurs, elle aborde le taux de report d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle. Elle mentionne que, depuis des années, la Commission est préoccupée par cette question.

En conclusion, la présidente affirme que la Commission est résolue à réaliser, dans les meilleurs délais, son plan d'action déposé au Vérificateur général.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS DE LA COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

L'entretien avec les représentants de la Commission québécoise de libérations conditionnelles a porté principalement sur la renonciation à la libération conditionnelle et sur les reports d'audience pour son obtention.

Renonciation à la libération conditionnelle

Les députés notent le taux élevé de récidive (55 %) des personnes qui purgent une peine continue sans libération conditionnelle. Ils remarquent aussi que le taux de renonciation à une telle mesure augmente depuis 2002. En effet, il est passé de 15 % cette année-là à 47 % en 2016, ayant même atteint 53 % en 2013. Les parlementaires trouvent cette situation inquiétante et veulent en connaître les causes.

Pour documenter le phénomène, la Commission québécoise des libérations conditionnelles a organisé des groupes de discussion avec des personnes contrevenantes. Il en ressort que plusieurs d'entre elles préfèrent sortir aux deux tiers de leur peine, plutôt que d'être soumises aux conditions de surveillance prévues au tiers. La Commission transmettra les résultats de cet



exercice à l'Université de Montréal afin de documenter son étude sur l'accès à la justice. Cela permettra à l'organisation de mieux cerner cette question des renoncements.

Report d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle

Les parlementaires s'enquerraient des causes des nombreux reports d'audience. Alors que leur taux était de 21 % en 2007, il oscille depuis autour des 30 %.

Selon les données recueillies par la Commission québécoise des libérations conditionnelles, les principaux motifs de report concernent l'absence ou l'imprécision des projets de sortie dans une proportion de 40 %. L'absence de document requis en vertu de l'article 19 de la Loi sur le système correctionnel du Québec explique 21,5 % des reports. Parmi eux, 44 % sont dus au défaut des précis des faits produits par les policiers. Accès Justice doit transmettre ces rapports au ministère de la Sécurité publique. L'absence d'un avocat pour représenter la personne contrevenante compte pour un peu plus de 12 %. Cette dernière donnée touche particulièrement la région de Montréal, où de plus en plus de contrevenants sont représentés par un avocat.

Pour corriger la situation, la Commission a mis en œuvre des mesures. Par exemple, elle s'est entendue avec le Ministère afin qu'il lui fournisse les documents avant l'audition. De plus, pour les reports liés aux projets de sortie, la Commission peut autoriser la mise en liberté sous condition d'une personne lorsqu'elle est acceptée par une ressource communautaire et qu'une place se libère dans les 28 jours suivants l'audience. Avant, l'audience était reportée si la personne acceptée par l'organisme figurait sur une liste d'attente.

Enfin, le type de suivi exercé par la Commission auprès de personnes libérées sous condition a aussi été abordé.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique sont satisfaits de leur rencontre avec les représentants du ministère de la Sécurité publique et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Ils prennent note de la détermination des deux organisations à donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale.

Ministère de la Sécurité publique

À la lumière des échanges et des documents déposés par la Sécurité publique, les parlementaires veulent souligner quelques éléments. D'abord, ils estiment que le Ministère doit augmenter son offre de programmes de réinsertion sociale et les rendre disponibles en tout



temps. Ensuite, ils soulignent l'importance de constituer un dossier unique informatisé pour chaque personne contrevenante ou prévenue. Le Ministère peut exercer un meilleur suivi auprès d'elle s'il dispose de toute l'information. En outre, les députés estiment que des efforts soutenus doivent être consentis dans l'évaluation de la clientèle carcérale.

Par ailleurs, les députés insistent sur la nécessité pour le Ministère de mesurer annuellement le taux de récidive des personnes qu'il prend en charge. Il pourra connaître ainsi le résultat de ses interventions en matière de réinsertion sociale. Les parlementaires veulent être tenus informés de l'évolution de ce taux.

Enfin, étant donné l'ampleur du projet DACOR 2.0, les membres considèrent que le ministère de la Sécurité publique doit en préciser les étapes et l'échéancier, pour ensuite les intégrer à son plan d'action déposé à la vérificatrice générale. De plus, ils souhaitent obtenir un exemplaire de ce plan.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- 6.1 QUE** le ministère de la Sécurité publique calcule annuellement le taux de récidive. Lorsqu'il connaîtra la prochaine mesure, qu'il en informe la Commission de l'administration publique.
- 6.2 QUE** le ministère de la Sécurité publique détaille les étapes et l'échéancier de son projet informatique DACOR 2.0 et les intègre à son plan d'action déposé au Vérificateur général. Qu'il fasse parvenir à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 octobre 2017, la version améliorée de son plan d'action.

Commission québécoise des libérations conditionnelles

L'entretien avec les représentants de la Commission québécoise des libérations conditionnelles a fait ressortir le taux élevé de renoncements aux libérations conditionnelles, ce qui déconcerte les membres de la Commission de l'administration publique. En effet, cette situation soulève des inquiétudes sur la réinsertion sociale de ces personnes, car elles ne feront l'objet ni de suivi ni d'encadrement une fois libre au deux tiers de leur peine. De la même manière, le fort taux de report d'audiences préoccupe les députés. Des remises qui, comme le fait remarquer la vérificatrice générale, risquent de prolonger la période d'incarcération et de retarder, voire de compromettre, la participation de personnes contrevenantes à des programmes de réinsertion



sociale. Les membres insistent donc sur la nécessité d'intensifier les efforts pour faire baisser significativement ce taux.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

6.3 QUE la Commission québécoise des libérations conditionnelles documente davantage l'état des reports d'audiences dans son rapport annuel de gestion. À cet effet, qu'elle ajoute, entre autres, le détail sur les principaux motifs de report et leur fréquence.



CHAPITRE 7

AUDITION D'HYDRO-QUÉBEC CONCERNANT LE PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT EN TRAVAUX ET EN SERVICES SPÉCIALISÉS

Le 11 avril 2017, la Commission de l'administration publique a entendu le président-directeur général d'Hydro-Québec, monsieur Éric Martel, sur le processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés. Cette audition faisait suite aux travaux du Vérificateur général du Québec¹⁵.

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Bolduc (Mégantic)	M. Bourgeois (Abitibi-Est)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	M. Rochon (Richelieu)
M. Gaudreault (Jonquière), président	M ^{me} Soucy (Saint-Hyacinthe)
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Reid (Orford)	

TÉMOINS
Vérificateur général du Québec
M ^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
Hydro-Québec
M. Éric Martel, président-directeur général
M ^{me} Lise Croteau, vice-présidente exécutive et chef de la direction financière
M. Réal Laporte, président d'Hydro-Québec Innovation

¹⁵ « [Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés : audit de performance](#) », Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, automne 2016, chap. 4, 37 p.



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC : FAITS SAILLANTS

Dans son rapport, le Vérificateur général du Québec indique que l'audit visait à 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.

Hydro-Québec a effectué des achats de biens et de services de plus de 3 milliards de dollars en 2015, ce qui en fait 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 de la société d'État.

Les travaux, d'une valeur de 1,41 milliard de dollars, incluent notamment tous les contrats de construction et de réfection de barrages et de lignes de transport d'électricité. Les services spécialisés, d'une valeur de 359 millions de dollars, englobent les autres services dont les services professionnels, l'élagage des arbres à proximité des lignes de transport, l'exploitation de cafétérias ainsi que l'affrètement d'avions et d'hélicoptères.

Les travaux du Vérificateur 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, lorsque la société d'État lance des appels à la concurrence, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires à certaines étapes du processus.

Les principaux constats de l'audit sont les suivants :

- L'approvisionnement stratégique¹⁶ est toujours en cours d'implantation. Deux des 12 dossiers analysés en travaux et en services spécialisés auraient pu faire l'objet d'un regroupement.
- Le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être mieux encadré.
- Dans 54 % des cas, des écarts de plus de 15 % ont été observés entre la valeur estimée de l'acquisition et la plus basse soumission. Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions 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.

¹⁶ Une stratégie d'approvisionnement a pour objectif d'améliorer la qualité des acquisitions ou d'en réduire le prix. Une telle stratégie peut préconiser le regroupement des acquisitions, l'instauration d'une qualification pour un marché, la modification des conditions d'admissibilité ou la dérogation ponctuelle à des directives internes de la société d'État.



- Le traitement des propositions reçues par voie électronique démontre des lacunes dans la confidentialité, car elles 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.
- L'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire. En effet, une clause prévoit qu'Hydro-Québec peut passer outre à tout vice mineur dans une soumission. Or la notion de vice mineur n'est pas définie. De plus, Hydro-Québec ne mentionne pas que certaines informations demandées dans la soumission peuvent être transmises après l'ouverture des plis.
- Hydro-Québec inclut, dans ses contrats, des clauses standardisées ne pouvant s'appliquer à toutes les situations. Cela peut décourager certains entrepreneurs. 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 organisée pour servir de référence afin d'orienter les choix des futures acquisitions.
- Hydro-Québec pourrait améliorer son information de gestion. Des erreurs ont été recensées dans le système d'information lié aux acquisitions et des renseignements ne sont pas disponibles.

La vérificatrice soumet, dans son rapport, onze recommandations à Hydro-Québec. La société d'État a adhéré à chacune des recommandations.

EXPOSÉ DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'HYDRO-QUÉBEC

D'entrée de jeu, le président-directeur général, M. Éric Martel, souligne qu'Hydro-Québec a approché le rapport de la vérificatrice générale avec un esprit constructif. La société d'État savait déjà que des améliorations devaient être apportées au processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés. Les observations et recommandations de la vérificatrice ont été intégrées dans un plan d'action adopté par Hydro-Québec le 21 mars 2017. M. Martel rappelle qu'en septembre 2016, le plan stratégique a été étudié en commission parlementaire. Un volet important de ce plan consistait en l'amélioration de la productivité par des ajustements aux pratiques d'acquisition de biens et de services afin de générer des économies et de livrer une solide performance.



M. Martel signale qu'Hydro-Québec est le plus gros investisseur au Québec. Le contexte d'affaires évolue continuellement en raison des accords commerciaux et de l'ouverture des marchés, car des obligations, des certifications et des réglementations qui s'y rattachent ont des conséquences sur les pratiques d'achat.

Hydro-Québec conclut à peu près 26 000 contrats relatifs aux travaux et aux services spécialisés chaque année. La grande majorité, soit presque 80 %, se fait par appels d'offres et propositions ouvertes. Le reste est conclu de gré à gré ou avec des appels d'offres accompagnés de propositions restreintes à certains soumissionnaires. Pour assurer la sécurité des approvisionnements, la société d'État maintient plusieurs fournisseurs de qualité dans de nombreux domaines. Ceux-ci respectent les critères du développement durable et apportent des retombées économiques à la grandeur du Québec. À cet égard, le président-directeur général souligne que 94 % des achats sont effectués au Québec.

M. Martel explique qu'Hydro-Québec a mis en place un processus d'étalonnage avec des entreprises similaires. Elle veut ainsi s'assurer d'intégrer les meilleures pratiques en approvisionnement stratégique, de générer des économies et de nouer des relations d'affaires durables avec les fournisseurs.

Le président d'Hydro-Québec affirme que le processus d'approvisionnement stratégique des acquisitions récurrentes a été révisé. Il a eu des effets positifs. À titre d'exemple, les contrats de déneigement, qui auparavant étaient dispersés, ont été regroupés. La démarche a permis de développer une expertise dans la négociation de ce type de contrats.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et les dirigeants d'Hydro-Québec ont porté essentiellement sur la planification des acquisitions, le suivi des contrats et la stratégie de communication d'Hydro-Québec.

Planification des acquisitions

La vérificatrice a constaté que, dans la moitié des dossiers d'acquisition analysés, aucune **stratégie d'approvisionnement** n'a été appliquée. C'est pourquoi les membres de la Commission de l'administration publique veulent en apprendre davantage sur les processus qui gouvernent les achats. M. Martel explique que plusieurs stratégies d'approvisionnement sont en cours d'implantation. L'une d'entre elles vise le regroupement des acquisitions. Une deuxième stratégie consiste en l'étalonnage de la performance et des processus avec des entités exerçant



des activités comparables à celles de la société d'État. Une troisième stratégie préconise l'attribution de contrats durant les cycles les plus lents d'un secteur d'activité afin d'obtenir les prix les plus bas.

Hydro-Québec a retenu les services d'un consultant dans le but de se doter des meilleures pratiques en approvisionnement stratégique. Cette collaboration s'inscrit dans la volonté de la société d'État d'accroître sa productivité et de générer des économies. Enfin, le président rappelle qu'Hydro-Québec accorde beaucoup d'importance à la qualité de ses relations avec ses fournisseurs.

Les députés s'enquière des effets des **regroupements d'acquisitions** sur les fournisseurs régionaux et locaux. Les représentants d'Hydro-Québec estiment qu'il est essentiel de développer et de conserver un réseau de fournisseurs locaux. La société d'État fait des appels d'offres par lot, ce qui permet aux petits entrepreneurs de déposer une soumission pour obtenir des segments du marché. Ils ciblent normalement les contrats exécutés à proximité de leurs installations, en fonction de leur capacité. Pour leur part, il est plus avantageux pour les plus gros entrepreneurs de soumissionner l'ensemble des lots, car leurs frais d'administration sont proportionnellement plus élevés.

Par ailleurs les membres de la Commission rappellent que la vérificatrice a observé des écarts de plus de 15 % entre la valeur estimée des acquisitions et la plus basse soumission dans 54 % des dossiers étudiés. M. Martel affirme que l'encadrement à cet égard a été resserré afin d'appliquer des règles d'estimation et de suivi inspirées des bonnes pratiques. À titre d'exemple, dans certains domaines, Hydro-Québec base ses estimations sur le prix de revient pour un fournisseur type. M. Réal Laporte, président d'Hydro-Québec Innovation, ajoute que la société d'État ne tient pas compte de l'effet du marché. Et il reconnaît là une brèche dans le processus d'acquisition. Toutefois, l'entreprise étudie actuellement le moyen d'introduire ce facteur dans les estimations de coûts.

Les parlementaires abordent les lacunes observées dans le **processus de qualification des fournisseurs**. M. Laporte souligne que la première étape de l'exercice est de s'assurer que les entrepreneurs se qualifient pour la réalisation du projet. Par contre, maintenir la qualification présente de grands défis. De fait, si un trop grand nombre de fournisseurs y arrivent pour un marché donné, ils sont moins sollicités, donc moins actifs sur les chantiers. Ainsi, ils risquent une perte d'expertise. D'un autre côté, si peu d'entreprises se qualifient, la société d'État se retrouve devant un bassin restreint de firmes. Une telle situation limite la saine concurrence en ce qui a trait aux coûts et à la qualité des travaux. Hydro-Québec se promet d'examiner les pratiques de sociétés analogues afin de redéfinir sa gouvernance du processus de qualification.



D'une année à l'autre, certains appels d'offres sont récurrents. Ainsi, ils peuvent revêtir un caractère prévisible pour l'industrie. Les membres de la Commission veulent comprendre comment Hydro-Québec entend limiter cette « **prévisibilité** ». Les dirigeants expliquent qu'il faut éviter toute collusion entre les prestataires de services, les fournisseurs de biens ou les entrepreneurs et ainsi favoriser une concentration du marché. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir les contrats selon différentes variables pour attirer de nouveaux joueurs sur ce marché public.

Suivi des contrats

Des parlementaires soulignent que l'abondance de **clauses générales des contrats** complique leur administration. Cette situation peut décourager certains entrepreneurs, les petites et moyennes entreprises en particulier. Les représentants de la société d'État affirment que ces clauses sont en cours de révision en vue de les alléger.

Par ailleurs, les députés remarquent que les contrats comptent de nombreux **avenants et addendas**. Serait-ce le résultat d'un manque de planification dans la préparation des appels d'offres? Les représentants d'Hydro-Québec affirment que les avenants sont surtout présents dans les contrats de construction. Ils résultent plus souvent d'imprévus tels que des facteurs géologiques, l'accès routier, la densité des boisés ou le prix du pétrole. Pour leur part les addendas répondent souvent aux questions des soumissionnaires. Ils sont d'ailleurs intégrés dans l'appel d'offres le plus rapidement possible.

Les parlementaires s'interrogent sur la **notion de vice mineur**. En effet, on apprend, dans le rapport de la vérificatrice, qu'Hydro-Québec considère qu'elle « peut passer outre à tout vice mineur dans une soumission ». Or, aucune définition n'est proposée pour « vice mineur ». M. Laporte soutient que le concept est important. Il permet d'éviter l'élimination d'un fournisseur ou de façon générale, la diminution de la base de soumissionnaires pour un défaut mineur qui n'affecte en rien l'intégrité du contrat.

Stratégie de communication d'Hydro-Québec

Les membres de la Commission se questionnent sur les modes de communication d'Hydro-Québec, tant à l'interne qu'à l'externe. Autrement dit, comment la haute direction communique-t-elle avec les acteurs qui influencent le processus d'acquisition et d'approvisionnement? Aussi, comment l'information sur ces mécanismes est-elle diffusée? Les représentants d'Hydro-Québec reconnaissent que, dans le contexte de la révision des processus, il est nécessaire d'améliorer la visibilité et les communications. À titre d'exemple, en matière d'approvisionnement il importe de



s'assurer que l'information est toujours accessible aux fournisseurs dans le site Internet et que les dates importantes leur sont communiquées.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion, pendant cette audition, de mieux comprendre les enjeux liés au processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés d'Hydro-Québec. Ils sont satisfaits du déroulement des échanges avec les dirigeants de la société d'État, dont ils soulignent l'ouverture aux discussions. Les parlementaires notent qu'Hydro-Québec adhère entièrement aux onze recommandations de la vérificatrice générale.

Une grande partie des échanges entre les parlementaires et la direction d'Hydro-Québec a porté sur la planification des acquisitions. Ceux-ci retiennent que les stratégies d'acquisition sont en constante évolution et qu'Hydro-Québec fait des efforts louables pour développer et maintenir la qualification des fournisseurs. Toutefois, la Commission est préoccupée par les délais de paiement aux fournisseurs, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. En outre, des membres s'interrogent sur le recours à la sous-traitance et à l'expertise externe.

Les parlementaires notent que les travaux et les services spécialisés représentent le principal type d'acquisitions de la société d'État. Toutefois, les services professionnels, les achats et les locations de biens chez Hydro-Québec constituent ensemble une dépense presque aussi importante. Ainsi, il y aurait peut-être lieu, pour la vérificatrice générale, d'examiner ce type d'approvisionnement.

Les membres de la Commission retiennent des échanges l'abondance de clauses standardisées qui ne s'appliquent toutefois pas à toutes les situations. Hydro-Québec devrait évaluer leur pertinence. Aussi, une réflexion sur les avenants et les addendas devrait être menée. Par ailleurs, la stratégie de regroupement des acquisitions ne doit pas nuire aux fournisseurs régionaux et locaux.

Enfin, la Commission estime qu'un marché public tel qu'Hydro-Québec doit faire preuve de transparence dans ses processus d'acquisition. C'est pourquoi la société d'État doit adopter une stratégie de communication sur ses mécanismes d'approvisionnement et de qualification des fournisseurs.



En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- 7.1 QUE** le Vérificateur général du Québec examine la pertinence de réaliser une vérification des acquisitions en matière de services professionnels ainsi que d'achat et de location de biens à Hydro-Québec. Qu'il informe la Commission de l'administration publique des résultats de sa réflexion.
- 7.2 QU'**Hydro-Québec simplifie la publication des avenants et des addendas. Qu'elle s'assure aussi de la pertinence et de la clarté de chaque clause standardisée. Qu'elle rende compte à la Commission de l'administration publique de ses travaux à cet égard au plus tard le 31 octobre 2017.
- 7.3 QU'**Hydro-Québec prenne des mesures pour atténuer la portée des regroupements d'acquisitions sur les fournisseurs régionaux et locaux. Qu'elle rende compte à la Commission de l'administration publique des efforts consentis à cet égard le 31 octobre 2017.
- 7.4 QU'**Hydro-Québec adopte une stratégie de communication sur ses mécanismes d'approvisionnement et de qualification des fournisseurs afin de faire preuve de transparence. Qu'elle transmette à la Commission de l'administration publique les termes de cette stratégie au plus tard le 31 octobre 2017.



CHAPITRE 8

AUDITION SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Le 10 mai 2017, la Commission de l'administration publique a entendu madame Brigitte Pelletier, présidente de la Commission municipale du Québec. L'audition portait sur le rapport annuel de gestion 2015-2016 et sur les engagements financiers des cinq dernières années de l'organisation.

MEMBRES présents	MEMBRE remplaçant
M. Bernier (Montmorency)	M. Laframboise (Blainville)
M. Bolduc (Mégantic)	
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Ouellet (René-Lévesque)	
M. Reid (Orford)	

TÉMOIN
Commission municipale du Québec
M ^{me} Brigitte Pelletier, présidente
M. Denis Michaud, vice-président
M. Thierry Usclat, vice-président
M ^e Céline Lahaie, secrétaire générale

GESTION ADMINISTRATIVE : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2015-2016 et d'autres documents administratifs de la Commission municipale a permis de dresser certains constats.



La Commission rend compte, dans son rapport annuel, des objectifs de son plan stratégique 2015-2020. Au terme de la première année d'application, elle est en voie d'atteindre trois des cinq objectifs. La Commission souhaite, entre autres, moderniser sa loi constitutive.

Parmi les résultats stratégiques fournis, on remarque la hausse du délai de traitement des demandes d'enquête en matière d'éthique et de déontologie des élus municipaux.

Parallèlement à l'adoption de son nouveau plan stratégique, la Commission a procédé à la révision de sa déclaration de services aux citoyens. Celle-ci est désormais dotée d'engagements mesurables. La Commission présente d'ailleurs les résultats obtenus à cet égard pour l'année 2015-2016.

Au 31 mars 2016, la Commission employait 19 personnes, dont 10 membres. L'effectif est stable. Pour la première fois en cinq ans, les résultats financiers de la Commission sont excédentaires.

EXPOSÉ DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

La présidente aborde les quatre missions distinctes de la Commission : celles de tribunal administratif, d'organisme administratif, d'organisme-conseil et d'organisme d'enquête.

La mission de tribunal administratif requiert le plus de temps et d'efforts. La Commission a, entre autres, pour tâches de traiter les demandes d'exemption de taxes, de décider si un élu a contrevenu à son code d'éthique et de donner son avis sur les demandes de conformité des règlements d'urbanisme.

M^{me} Pelletier rappelle que la Commission, dans son plan stratégique 2015-2020, s'est donné comme orientation de moderniser sa loi constitutive. Dans cette optique, elle précise qu'un document de réflexion contenant 21 recommandations a été remis au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en décembre 2016. Il propose diverses approches pour moderniser la mission, le rôle et les pouvoirs de la Commission.

La présidente explique que la Commission, forte de son expérience, est à même de cibler les enjeux principaux auxquels font face les élus en matière d'éthique et de déontologie. La promotion des bonnes pratiques doit s'attarder principalement aux conflits d'intérêts. La Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, modifiée en juin 2016, confie désormais à la Commission la responsabilité d'établir la liste des conseillers à l'éthique et d'en assumer la gestion. Un nouveau guide visant à prévenir les conflits d'intérêts sera disponible d'ici la fin de l'année 2017.



La présidente explique que son organisme est de plus en plus sollicité pour régler en médiation des différends majeurs dans les municipalités. En fait, personne ne l'ignore, ce mode de règlement des conflits permet d'économiser des sommes importantes.

Du côté des services aux citoyens, M^{me} Pelletier reconnaît que, en général, le délai de traitement des demandes en éthique et en déontologie est trop long. Cette situation découle des modifications apportées au processus d'enquête afin d'en assurer la sécurité juridique. La révision a causé des retards par rapport aux résultats de l'année précédente. L'instauration d'une procédure de gestion hâtive des dossiers basée sur un échéancier devrait améliorer les délais de traitement.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Pendant l'entretien, les principaux sujets abordés sont la modernisation de la Loi sur la Commission municipale, l'éthique et la déontologie ainsi que la gestion des ressources.

Modernisation de la Loi sur la Commission municipale

Les députés s'intéressent à un des objectifs du plan stratégique 2015-2020 relatifs à l'élaboration d'un document d'orientation sur la modernisation de la Loi sur la Commission municipale. M^{me} Pelletier explique que depuis la création de la Commission municipale, sa loi constitutive n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur. Néanmoins, les discussions des dernières années sur la gouvernance en matière municipale ont poussé la Commission à entamer une réflexion sur sa mission et en particulier sur son pouvoir d'enquête.

La présidente précise que la Commission ne peut faire des enquêtes de sa propre initiative que sur l'administration financière des municipalités. Elle souligne que durant les années précédentes, il a fallu rappeler la limite de son pouvoir d'enquête. L'organisme n'a pas compétence sur les situations de corruption et de collusion, à moins que le gouvernement ne lui demande. En effet, par décret, il peut l'habiliter sur toute matière. La présidente ajoute que son équipe a produit un avis juridique afin de déterminer la portée de son pouvoir d'enquête sur l'administration financière des municipalités. L'avis conclut justement qu'il est limité aux revenus et aux dépenses. Ainsi, il importe de lever toute ambiguïté sur cette compétence. L'avis juridique aborde aussi la possibilité d'élargir le pouvoir d'enquête de la Commission.

Les parlementaires s'intéressent aux changements concrets qui pourraient être apportés à la loi constitutive et à la mission de l'organisme. Ils soulignent qu'ils sont parfois amenés à guider vers les bonnes ressources des citoyens qui se posent des questions sur l'éthique et la déontologie



des élus locaux. M^{me} Pelletier reste prudente sur les changements à venir, puisque de telles décisions ne sont pas du ressort de la Commission municipale.

Éthique et déontologie

Les citoyens posent de nombreuses questions à leur député sur les règles d'éthique et de déontologie en matière de postes électifs municipaux. Les candidats potentiels ont-ils accès à des outils pour les orienter dans ce domaine? Pour Thierry Usclat, vice-président à l'éthique et à déontologie de la Commission municipale, le meilleur conseil qu'il puisse donner à une personne qui aspire à siéger à un conseil municipal est de consulter un conseiller à l'éthique. D'ailleurs, la Commission tient à jour une liste de conseillers pour répondre à ce besoin. La liste couvre toutes les régions du Québec et est disponible sur le Web. Des députés trouveraient toutefois pertinent que la Commission produise un guide à ce sujet à l'intention des futurs candidats aux élections municipales.

Les membres abordent ensuite l'uniformité des codes d'éthique et de déontologie. Chaque municipalité se dote de son propre code, donc les contenus sont variables d'un endroit à l'autre. De plus, M. Usclat explique que ce ne sont pas toutes les municipalités qui ont intégré la valeur de respect à leur code sous forme de règlement. Ainsi, une plainte relative à la notion de respect ne peut aboutir dans les municipalités où aucun règlement ne porte le code. M. Usclat reconnaît qu'il serait plus simple et pertinent d'assujettir l'ensemble du monde municipal à un code d'éthique et de déontologie universel.

Les discussions portent également sur les recommandations de la Commission en ce qui concerne l'autonomie des municipalités. M^{me} Pelletier souligne que les orientations gouvernementales s'articulent autour de la notion de gouvernement de proximité et d'une simplification de la reddition de comptes. La Commission veut utiliser son expertise en tutelle et en administration provisoire pour guider les municipalités dans le règlement des conflits internes. Cette action de soutien, qui vise une responsabilisation des municipalités, a commencé cette année.

Gestion des ressources

Les plaintes sont maintenant déposées directement à la Commission municipale. Ainsi, elles ne transitent plus au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Les députés veulent savoir si ce changement donne lieu à un surplus de travail. En fait, la Commission était favorable à l'idée d'exercer la responsabilité de l'examen préalable des plaintes. C'est pourquoi un équivalent temps complet lié à cette activité a muté du Ministère vers la Commission. Enfin, la



présidente ajoute que la Commission municipale a proposé des modifications au gouvernement afin que le processus d'enquête soit moins lourd et plus fluide.

Les membres s'interrogent sur la capacité de la Commission à prendre en charge les plaintes relatives au processus de consultation en cas d'abolition des référendums municipaux. M. Denis Michaud, vice-président Québec, explique que la compétence de la Commission porte strictement sur la vérification de la conformité des règlements municipaux en regard de la planification de la municipalité. Elle ne porte pas sur l'opportunité de ces règlements. De ce fait, avec son pouvoir actuel, la Commission n'est pas habilitée à aider les citoyens qui contestent le processus de consultation, même si elle reçoit une plainte.

De manière plus générale, les députés se demandent si la Commission a suffisamment de ressources pour atteindre son objectif de délai de traitement des plaintes, soit 210 jours, dont 90 jours pour le délibéré. M^{me} Pelletier précise que les délais entourant la prise de décision sont raisonnables. Ce sont les délais pour tenir l'enquête qu'il faut réduire. Comme l'a expliqué la présidente, les modifications sur la sécurité juridique ont causé des retards. La grève des juristes a également eu une incidence sur la prolongation des délais. Selon la présidente, l'embauche prochaine d'un nouvel avocat pour enquêter devrait limiter les délais. Dans le même ordre d'idées, la présidente informe les parlementaires que son organisme a désormais recours à des enquêteurs externes.

Parmi les autres sujets discutés, l'enjeu des exemptions de taxes municipales pour certains organismes à but non lucratif a été soulevé. Il a aussi été question de la procédure et des délais liés à une déclaration d'incapacité légale à siéger.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les députés considèrent que les échanges les ont éclairés sur les activités et sur l'ensemble des pratiques administratives de la Commission municipale du Québec. Cependant, certains éléments abordés méritent, selon eux, d'être davantage développés.

Ils veulent être tenus informés de l'évolution de la démarche de modernisation de la Loi sur la Commission municipale. Aussi, les membres voudraient être avisés, s'il y a lieu, d'une possible augmentation des délais liés au traitement des plaintes en éthique et en déontologie maintenant que la Commission est responsable de leur examen préalable. Ils prennent acte des mesures mises en place pour réduire les délais, mais tiennent à suivre le dossier de près. Parmi ces mesures, le recours à des enquêteurs externes les interpelle. La Commission aurait-elle envisagé l'embauche permanente de ces enquêteurs?



Les parlementaires se demandent si le nombre de plaintes de citoyens pourrait être appelé à augmenter si les modifications législatives en matière de référendums municipaux étaient adoptées. Ainsi, ils demandent à la Commission de s'assurer de cumuler des données sur ces plaintes.

Enfin, les membres s'enquière de la latitude des municipalités en matière de code d'éthique et de déontologie. Ils croient que la pluralité de ces codes peut compliquer le travail de la Commission. Ils se demandent si elle peut imposer certains critères à cet égard.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

8.1 QUE la Commission municipale du Québec dépose un suivi à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 mai 2018, sur :

- La réflexion et les résultats découlant de la démarche de modernisation de sa loi constitutive;
- Les mesures mises en place pour améliorer le traitement des plaintes en éthique et en déontologie municipales, notamment en ce qui a trait aux délais de traitement;
- Le recours à des enquêteurs externes pour la réalisation de mandats, entre autres, les raisons justifiant cette pratique et ses intentions à cet égard.

8.2 QUE la Commission municipale du Québec publie de façon récurrente dans son rapport annuel de gestion les données relatives aux plaintes reçues en regard de possibles modifications législatives en matière de référendums municipaux. Qu'elle rende compte à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 mai 2018 des conséquences de ces possibles modifications législatives sur son volume de travail.

8.3 QUE la Commission municipale du Québec se penche sur l'uniformisation des différents codes d'éthiques municipaux. Qu'elle amorce une réflexion sur la façon de sensibiliser les candidats et les élus municipaux aux règles d'éthique et de déontologie. Qu'elle informe la Commission de l'administration publique de ses conclusions.



CHAPITRE 9

EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Depuis 2005, la Commission de l'administration publique examine les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes soumis à certaines dispositions de la Loi sur l'administration publique. En juin 2008¹⁷, la Commission a revu la méthode utilisée. Elle a ajouté l'appréciation de la performance à celle de la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels de gestion. Par la suite, une fois l'expérience acquise par les entités de la gestion axée sur les résultats estimée suffisante, la Commission a centré davantage son attention sur la performance. Ainsi, elle estime que, pour être jugée performante, une organisation doit¹⁸ :

- Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission;
- Atteindre ses objectifs stratégiques;
- Produire des services de qualité aux citoyens;
- Utiliser ses ressources de façon optimale.

Les membres de la Commission suivent de près les progrès apportés au processus de reddition de comptes des ministères et organismes. Ces avancées favorisent une meilleure appréciation de la gestion de leurs ressources. Il arrive que les parlementaires formulent des recommandations relatives à des ajouts ou à des précisions à cet égard. Ainsi, en juin 2012¹⁹, la Commission recommandait au Secrétariat du Conseil du trésor d'inciter les ministères et les organismes à publier des données plus complètes en matière de ressources informationnelles. En juin 2015²⁰, les membres de la Commission l'invitaient à intensifier ses efforts afin que les plans stratégiques des ministères et des organismes contiennent des indicateurs et des cibles chiffrés leur permettant de mesurer les retombées de leurs activités.

Le premier cycle d'examen des rapports annuels des ministères et des organismes assujettis aux dispositions du chapitre II de la Loi sur l'administration publique a été réalisé de juin 2005 à mai 2010. La Commission a entamé, à l'automne 2010, le deuxième cycle. Enfin, le troisième

¹⁷ Commission de l'administration publique, *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2008, 53 p.

¹⁸ La Commission s'inspire de la définition retenue par le Secrétariat du Conseil du trésor de la performance.

¹⁹ Commission de l'administration publique, *Vingt-huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2012, 86 p.

²⁰ Commission de l'administration publique, *Trente-deuxième rapport sur l'imputabilité*, juin 2015, 68 p.



cycle s'est amorcé en septembre 2015. Précisons que celui-ci s'étend sur une période de quatre années et non plus sur cinq.

EXAMEN DE HUIT RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

En juin 2017, les parlementaires ont passé en revue les rapports annuels de gestion 2015-2016 suivants :

- Commission d'accès à l'information (CAI)
- Corporation d'Urgences-santé (CUS)
- Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)
- Ministère des Finances (MF)
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP)
- Ministère du Tourisme (MT)
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS)²¹
- Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ)

Pour chaque organisme, la Commission formule des commentaires.

Commission d'accès à l'information

Les membres constatent que, après deux ans d'application de son plan stratégique 2014-2018, la Commission d'accès à l'information atteint trois de ses cinq objectifs, ce qui est une bonne performance. Ils soulignent que toutes les cibles du plan stratégique sont mesurables et que le rapport annuel de gestion comprend un sommaire des résultats stratégiques. Néanmoins, ils remarquent la détérioration des résultats en ce qui a trait au traitement des dossiers. Ils seront donc attentifs aux prochains résultats. La performance en matière de services aux citoyens n'a pu être mesurée, car aucun engagement de la déclaration de services aux citoyens n'est doté de cibles. Des données complètes et ventilées sont, par ailleurs, fournies sur la gestion des ressources. Les membres sont surpris du taux élevé de départ volontaire, qui culmine à 27,7 % en 2015-2016. Enfin, la Commission aurait souhaité que les écarts entre les dépenses prévues et les dépenses réelles en matière de ressources informationnelles soient expliqués.

²¹ Le rapport annuel de gestion du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale inclut les données d'Emploi-Québec et du Centre de recouvrement, deux unités autonomes de services.



Corporation Urgences-santé

Malgré des résultats détaillés, l'absence de cibles, tant pour le plan stratégique que pour la déclaration de services aux citoyens, rend impossible l'évaluation de la performance de la Corporation Urgences-santé en regard de ces deux documents. Les membres s'étonnent que la Corporation se soit dotée d'un plan stratégique 2012-2015, mais que celui-ci n'ait jamais été déposé à l'Assemblée nationale ni rendu public. Par ailleurs, la déclaration de services aux citoyens contient plusieurs engagements qualitatifs, mais aucun n'est mesurable. Toutefois, les données sur les ressources humaines sont étoffées. Les députés constatent, entre autres, une augmentation du taux de représentativité des membres des communautés culturelles. Ils notent aussi, dans le volet financier, que la Corporation a accusé un déficit de 2,2 millions de dollars en 2015-2016. Enfin, certaines données propres à dresser un portrait complet des ressources informationnelles sont absentes.

Directeur des poursuites criminelles et pénales

L'information présentée dans le rapport annuel de gestion du Directeur des poursuites criminelles et pénales démontre qu'il assume l'ensemble de sa mission. La plupart des indicateurs de la planification stratégique étant dotés de cibles, il est possible d'évaluer sa performance. Ainsi, les parlementaires constatent que l'organisme est en bonne voie d'atteindre ses cibles d'ici 2019. Ils auraient cependant aimé que des cibles intermédiaires soient déterminées pour faciliter l'appréciation de la performance. À l'exception d'une seule, les cibles des engagements de la déclaration de services aux citoyens sont atteintes, ce qui dénote une très bonne performance. De façon générale, l'information sur les ressources est complète et détaillée. Plusieurs tableaux sont publiés et les écarts sont expliqués.

Ministère des Finances

D'emblée, les membres de la Commission s'étonnent de l'absence de planification stratégique au ministère des Finances depuis 2011. Ils prennent acte des changements de structure survenus au cours des années précédentes. Toutefois, ils exhortent le Ministère à se doter d'un tel plan dans les plus brefs délais. Les données sur la déclaration de services aux citoyens parues dans le rapport annuel sont partielles, ce qui empêche d'avoir un portrait complet de la performance à cet égard. Les députés remarquent qu'il y a 45 employés de moins qu'en 2015 au 31 mars 2016. Ils auraient voulu que cette baisse soit expliquée dans le rapport annuel.



Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

L'analyse du rapport annuel de gestion 2015-2016 du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs était en fait un suivi de l'analyse du rapport annuel précédent réalisée au printemps 2016. La Commission laisse ainsi au Ministère, créé récemment, le temps d'ajuster et d'améliorer sa reddition de comptes. Les membres constatent avec satisfaction que leurs remarques formulées en 2016 ont été prises en compte dans le rapport 2015-2016. À titre d'exemple, de nombreuses cibles intermédiaires ont été ajoutées au plan stratégique, favorisant une analyse de la performance plus fidèle. Les résultats présentés, tant ceux liés au plan stratégique qu'à la déclaration de services aux citoyens, sont complets et clairs. Enfin, la contextualisation des données sur la gestion des ressources facilite grandement l'analyse des résultats.

Ministère du Tourisme

Les membres prennent acte que le ministère du Tourisme base sa reddition de comptes sur les orientations de son *Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020 : un itinéraire vers la croissance*. Toutefois, ce document ne propose ni indicateurs ni cibles précises, ce qui rend impossible l'évaluation de la performance. D'ailleurs, les parlementaires sont déçus par l'absence de planification stratégique au ministère du Tourisme depuis 2007. Ils rappellent qu'il s'agit d'une obligation imposée par la Loi sur l'administration publique. Ils remarquent qu'il n'est nulle part fait mention d'une intention de se doter d'un tel plan prochainement dans le rapport annuel 2015-2016. L'évaluation de la performance à propos des services aux citoyens est aussi rendue impossible, car la déclaration de services aux citoyens ne contient aucun engagement doté de cibles. Par ailleurs, l'information sur la gestion des ressources est complète et répond aux exigences du Secrétariat du Conseil de trésor. Les membres soulignent que le Ministère atteint la cible gouvernementale en matière d'accès à l'égalité en emploi pour les membres des communautés culturelles.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Les parlementaires constatent que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à mi-chemin de sa planification stratégique, réalise une bonne performance. Tous les indicateurs de cette planification sont dotés de cibles mesurables. À l'égard des services aux citoyens, la performance du Ministère est bonne. Il respecte six de ses dix engagements dotés de cibles à plus de 95 % en 2015-2016. Les membres prennent acte de l'augmentation considérable du nombre de courriels reçus en cours de l'année et de ses conséquences sur les délais de traitement. D'ailleurs, l'ajout des délais moyens de traitement donnerait un portrait complet de la



situation. Les données sur les ressources sont étoffées. Les députés saluent l'information fournie sur les coûts des services et la justesse des données sur les ressources informationnelles.

Office des personnes handicapées du Québec

Les membres constatent que l'Office des personnes handicapées du Québec réalise une bonne performance eu égard à sa planification stratégique. En effet, à trois ans de l'échéance de celle-ci, deux des neuf objectifs sont atteints, un l'est partiellement et trois sont en voie de l'être. Par contre, la qualité des services aux citoyens ne peut être évaluée. En effet, la déclaration de services aux citoyens ne contient qu'un engagement doté d'une cible mesurable et les résultats qui y sont liés ne sont pas présentés dans le rapport annuel. L'Office publie les données répondant aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources. D'ailleurs, les parlementaires constatent que le taux de représentativité des personnes handicapées est de 9 %. Enfin, l'Office donne de l'information sur la méthode de détermination du coût de revient.

CONSTATS GÉNÉRAUX

Depuis quelques années, la Commission de l'administration publique observe que de plus en plus de ministères et d'organismes n'ont pas adopté de planification stratégique ou la prolongent indéfiniment. Selon les données qu'elle cumule, au 8 juin 2017, parmi les 69 ministères et organismes inclus dans son champ de compétence et assujettis à l'article 8 de la Loi sur l'administration publique :

- 39 ont une planification stratégique valide (56,5 %);
- 16 ont prolongé leur plan stratégique d'une ou de plusieurs années (23,2 %);
- 12 ont un plan stratégique échu (17,4 %);
- 2 rendent compte à partir d'un autre document (2,9 %).

Les parlementaires trouvent ce constat alarmant. Ils tiennent à répéter que la planification stratégique est l'outil indispensable pour évaluer la performance d'une organisation. Selon le Secrétariat du Conseil du trésor²², « la planification stratégique est un instrument de gouvernance que se donnent les ministères et organismes en vue de créer de la valeur publique. Elle constitue aussi une pièce maitresse du cadre de gestion axée sur les résultats ».

²² Secrétariat du Conseil du trésor, *Rapport du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes concernant l'application de la Loi sur l'administration publique 2014-2015*, p. 17.



Les parlementaires indiquent que, en février 2015, il avait été question du renouvellement des plans stratégiques lors d'une audition du Secrétariat du Conseil du trésor. Dans son 32^e rapport sur l'imputabilité, la Commission recommandait ceci :

Que la Commission de l'administration publique, le Secrétariat du Conseil du trésor et le Vérificateur général collaborent pour déterminer ce qui doit être demandé aux ministères et aux organismes afin de rendre la reddition de comptes la plus efficace et efficiente possible.

À ce jour, aucune rencontre n'a été tenue sur cette question. Les membres se proposent de rappeler au Secrétariat du Conseil du trésor l'objet de cette recommandation. L'occasion serait belle pour discuter de la planification stratégique et, peut-être, d'entamer une réflexion sur le sujet. Le souci des parlementaires est de s'assurer du respect de la Loi sur l'administration publique et de l'équité entre les différents ministères et organismes, vu qu'une démarche de planification stratégique requiert une forte mobilisation des ressources.

D'autres aspects ont attiré l'attention des parlementaires au cours de l'étude des huit rapports annuels de gestion. Ils réitèrent l'importance de pourvoir le plan stratégique de cibles intermédiaires afin de faciliter l'appréciation de l'évolution de la performance. Les membres insistent sur la nécessité d'inclure des engagements dotés de cibles mesurables dans leur déclaration de services aux citoyens. Enfin, ils notent l'absence de certaines données dans les rapports annuels de gestion, telles que le détail sur les plaintes reçues ou l'information complète sur les ressources informationnelles.

Une lettre sera envoyée sous peu à chaque ministère et organisme dont le rapport annuel de gestion a été examiné, afin de leur fournir davantage d'information sur les observations de la Commission.

Le tableau suivant énumère les principaux aspects à améliorer à la lumière de l'analyse des rapports annuels de gestion.



Éléments à améliorer (crochets)	CAI	CUS	DPCP	MF	MFFP	MT	MTESS	OPHQ
<i>Se doter d'un plan stratégique valide et déposé à l'Assemblée nationale</i>		✓		✓		✓		
<i>Inclure des cibles intermédiaires pour faciliter l'évaluation de la performance annuelle du ministère ou de l'organisme</i>		S. O.		S. O.		S. O.	✓	✓
<i>Formuler des cibles quantifiées pour les engagements de la déclaration de services aux citoyens</i>	✓	✓		✓		✓		✓
<i>Présenter les résultats liés à toutes les cibles de la déclaration de services aux citoyens dans le rapport annuel</i>	✓		✓			✓		✓
<i>Respecter les exigences du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de reddition de comptes</i>		✓			✓	✓		✓



CHAPITRE 10

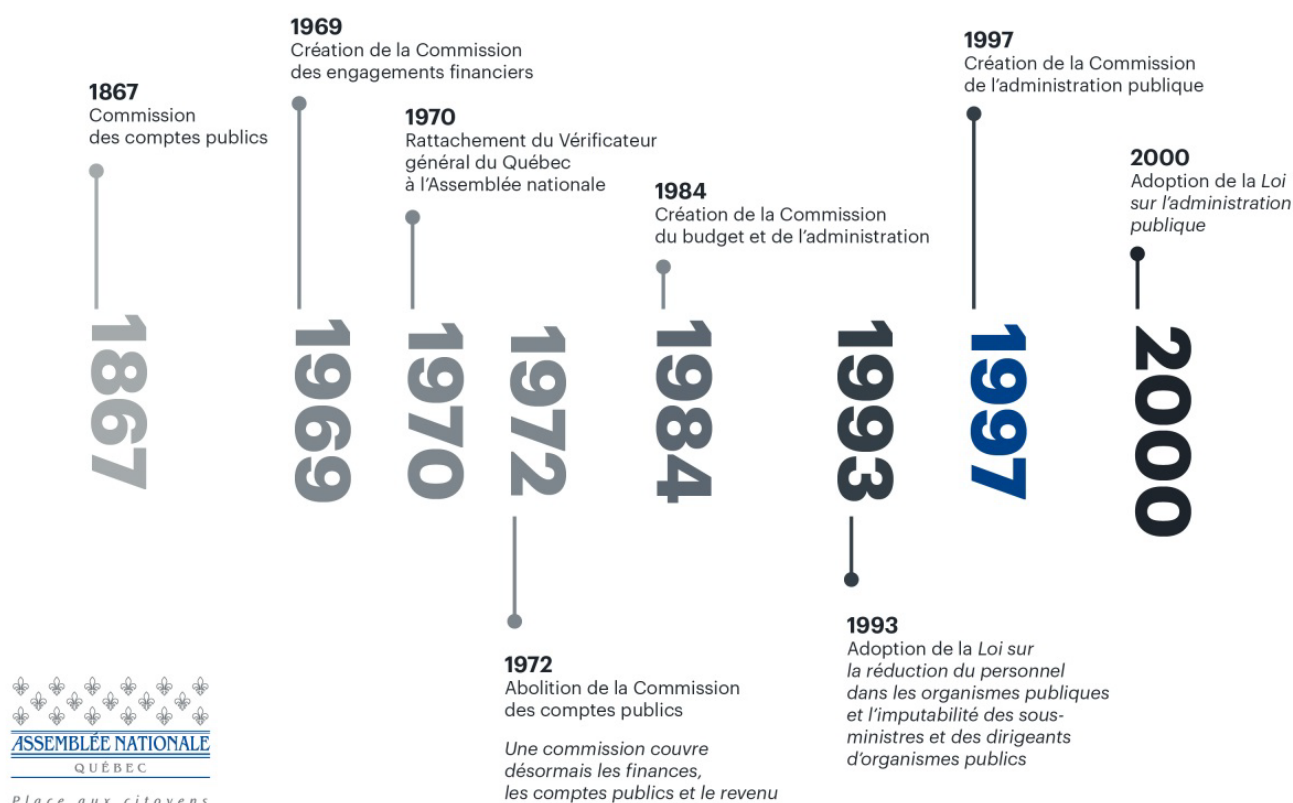
LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : RETOUR SUR 20 ANS DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

L'Assemblée nationale du Québec compte depuis maintenant 20 ans sur une institution spécialisée dans l'imputabilité de l'administration gouvernementale. De fil en aiguille, la Commission de l'administration publique s'est taillé une réputation enviable dans ce domaine. Mais ne perdons pas de vue le fait que ses mandats ont évolué tout au long de ces années.

Origines de la Commission de l'administration publique

Rappelons, d'abord, que la fonction de contrôle parlementaire exercée par la Commission n'était pas nouvelle au Parlement au moment de sa création en 1997.

Dès 1867, la Commission des comptes publics était en place. Depuis lors, de nombreuses réorganisations se sont succédé. En 1993, la Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics est





adoptée. Elle accorde aux commissions parlementaires le pouvoir d'entendre les fonctionnaires de haut rang dans le but d'examiner leur gestion administrative si elle fait l'objet d'un chapitre dans les rapports du Vérificateur général. Cette responsabilité et l'étude des engagements financiers sont réparties entre les différentes commissions, selon leur champ de compétence.

C'est pour concrétiser l'idée de confier un mandat horizontal d'examen de la gestion gouvernementale qu'on crée, à titre expérimental, la Commission de l'administration publique en avril 1997. Elle est devenue permanente cinq mois plus tard, à la suite d'une modification au Règlement de l'Assemblée nationale. L'adoption, en 2000, de la Loi sur l'administration publique, instaure de nouveaux mécanismes de reddition de comptes, dans le cadre d'une politique de gestion axée sur les résultats. La Commission de l'administration publique a d'ailleurs un rôle clé à jouer dans ce domaine.

Mais comment la Commission de l'administration publique se distingue-t-elle des autres commissions parlementaires? Quelles sont ses particularités? D'abord, à la différence des commissions sectorielles, la Commission de l'administration publique n'étudie pas de projets de loi et n'examine pas de crédits budgétaires. De plus, elle ne fait ni consultations générales ni interpellations et ne peut entreprendre un mandat de sa propre initiative sur une autre matière d'intérêt public. Il est toutefois possible pour l'Assemblée de lui confier un tel mandat. Autre trait distinctif, la Commission a instauré, dans ses travaux, une démarche non partisane. Les recommandations formulées à la suite d'auditions sont consensuelles. Enfin, à l'opposé des traditionnels comités des comptes publics, la Commission ne fait pas l'étude des comptes publics.

Mandats de la Commission de l'administration publique

Le Règlement de l'Assemblée nationale confie trois fonctions principales à la Commission de l'administration publique. Cette dernière, au fil du temps, s'est approprié ces fonctions et a développé des outils et des processus pour faciliter la réalisation de ses mandats. Le tableau suivant présente un portrait statistique de l'évolution de la répartition de ces mandats dans le temps.



**Proportion d'auditions de la Commission de l'administration
publique par type de mandat**

Législature	Rapports Vérificateur	Gestion administrative	Autres ¹
35 ^e	32,3 %	5,4 %	55,4 %
36 ^e	37,5 %	9,4 %	53,1 %
37 ^e	51,0 %	30,6 %	18,4%
38 ^e	42,9 %	21,4 %	35,7 %
39 ^e	73,1 %	11,5 %	15,4 %
40 ^e	66,7 %	27,8 %	5,5 %
41 ^e (au 2 juin 2017)	50 %	45,7 %	4,3 %

¹ Inclut les auditions portant sur les engagements financiers, les mandats de l'Assemblée nationale et l'étude des rapports annuels de gestion du Vérificateur général.

Vérification des engagements financiers

Dès sa création en 1997, la Commission est responsable de la vérification des engagements financiers de 25 000 \$ et plus autorisés par le Conseil du trésor, le Conseil exécutif et les ministères. Elle peut, entre autres, déterminer les engagements dont elle désire approfondir l'étude en présence d'un ministre lors d'une séance de vérification.

De 1997 à 2002, la Commission a tenu environ 60 séances publiques de vérification des engagements financiers. Par la suite, elle a modifié sa façon de faire. Elle examinait ces engagements en séance de travail, une activité privée. Les questions soulevées par les membres étaient ensuite acheminées aux entités concernées.

Cependant, le nombre d'engagements financiers a doublé, passant de 12 000 en 1996 à plus de 24 000 en 2013. Ces engagements comprennent les subventions et les contrats. Assurer l'examen de l'ensemble est devenu chose difficile. De plus, le seuil de 25 000 \$ n'ayant pas été indexé, la nature de ces engagements a changé. Enfin, leur transmission demandait un effort considérable de la part des ministères et des organismes. En effet, ces derniers devaient saisir de façon distincte les engagements destinés à la Commission de l'administration publique et ceux qui sont inscrits dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).



Ne voulant pas abandonner cette fonction, la Commission s'est dotée d'une nouvelle procédure pour l'analyse des engagements financiers à l'automne 2015. Elle a choisi d'exploiter l'information déjà saisie dans le SEAO afin de constituer les listes d'engagements financiers sous forme de contrat. Ainsi, les ministères et les organismes n'ont plus à faire une double saisie et l'information est standardisée. Elle permet le tri sélectif et des requêtes précises. Aussi, la Commission a opté pour une méthode de vérification par échantillonnage, ciblant certains types d'engagements dont elle souhaite approfondir l'étude. Précisons, de plus, qu'elle étudie systématiquement les engagements financiers des ministères et des organismes dont les dirigeants sont reçus en audition sur leur gestion administrative.

En somme, les changements apportés au processus de transmission et d'analyse des engagements financiers ont réduit la tâche des ministères et des organismes tout en optimisant le travail des membres de la Commission. Ces derniers concentrent désormais leur regard sur des engagements ciblés.

Auditions en suivi d'un rapport du Vérificateur général du Québec

Depuis la réforme de la Loi sur l'administration financière en 1970, le Vérificateur est nommé par l'Assemblée nationale et relève d'elle. En 1987, une délégation est accordée à la Commission du budget et de l'administration pour recevoir annuellement le Vérificateur général. Une fois mise en place, la Commission de l'administration publique devient l'instance toute désignée pour examiner les rapports du Vérificateur. Elle peut convoquer un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme pour discuter de sa gestion administrative lorsqu'il en est question dans un rapport du Vérificateur.

Cette collaboration entre le Vérificateur général et la Commission s'est resserrée ces dernières années. Pour chaque rapport d'audit déposé, le Vérificateur en résume le contenu aux membres de la Commission. Par ailleurs, la vérificatrice et son équipe rédigent des documents préparatoires à l'intention des parlementaires, leur présentent et participent aux auditions.

Le nombre d'auditions tenues au fil des ans sur un rapport du Vérificateur a connu de fortes variations. Pendant les premières années qui ont suivi sa création, la Commission consacrait beaucoup de temps à la vérification des engagements financiers des ministères et des organismes.

Certains sujets ont été traités à plusieurs reprises au cours des 20 dernières années. Pensons, entre autres, au Dossier santé Québec et à la gestion et l'aide financière au Fonds vert qui ont mobilisé la Commission à plusieurs occasions. Par ailleurs, les auditions de la Commission ont



porté sur des enjeux touchant la santé, l'éducation, les transports, l'environnement et bien d'autres.

Auditions sur la gestion administrative des sous-ministres et des dirigeants d'organismes

La façon dont la Commission s'acquitte de son mandat en gestion administrative a beaucoup évolué depuis sa création en 1997. Le plus grand changement fait suite à l'adoption de la Loi sur l'administration publique en 2000. Désormais, les membres disposent de plusieurs outils pour guider leurs échanges. Ils peuvent discuter de la performance des organisations en regard de leur déclaration de services aux citoyens, de leur plan stratégique ou de leur plan annuel de gestion des dépenses.

De plus, la publication des rapports annuels de gestion, imposée par cette loi aux ministères et aux organismes, constitue une matière première essentielle pour les parlementaires.

Depuis le début de la 41^e législature, le nombre de mandats réalisés sur la gestion administrative des ministères et des organismes a augmenté. Ainsi, depuis l'automne 2014, 21 auditions sur la gestion administrative d'un sous-ministre ou d'un dirigeant d'organisme ont été tenues. Les sujets abordés pendant ces auditions et faisant l'objet de recommandations touchent des outils de gouvernance. D'abord, la Commission insiste souvent sur l'utilité d'un plan stratégique. Pour être efficace, ce plan doit contenir non seulement des cibles finales, mais aussi des cibles intermédiaires. La déclaration de services aux citoyens fait également l'objet de recommandations, surtout à l'égard d'engagements mesurables. D'autres recommandations ont trait à l'amélioration du contenu des rapports annuels de gestion, notamment en ce qui concerne les ressources humaines, financières et informationnelles.

La Commission remarque avec satisfaction que souvent, ses recommandations sont appliquées, particulièrement celles qui se rapportent à la qualité de l'information publiée dans les rapports annuels de gestion.

Fonctionnement de la Commission

Les obligations de la Commission l'ont amenée à se fixer un plan de travail ambitieux et à développer des outils efficaces. À ce sujet, rappelons ce qu'exige l'article 29 de la Loi sur l'administration publique :

La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois tous les quatre ans le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative.



En juin 2017, une centaine ministères et organismes était assujettie à cet article. Pour en respecter la lettre, la Commission devrait donc réaliser environ 25 auditions sur la gestion administrative d'une organisation chaque année. Il est difficile d'atteindre cet objectif. Souhaitant répondre le plus fidèlement à cette exigence législative, la Commission a opté, en 2005, pour une méthode d'analyse de rapports annuels de gestion en séance de travail. Ainsi, elle examine les rapports annuels de chaque entité concernée au moins une fois tous les quatre ans. À la suite de ces analyses détaillées, les bonnes pratiques et les aspects à améliorer sont relevés.

De septembre 2015 à juin 2017, 30 analyses détaillées ont été réalisées. De celles-ci ont découlé 11 auditions portant sur la gestion administrative des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. La Commission fait des observations sur la gestion administrative afin de la bonifier. Enfin, elle choisit les rapports qui feront l'objet d'une audition publique.

Au terme de chaque audition, que celle-ci porte sur un rapport du Vérificateur général ou sur la gestion administrative, la Commission détermine les conclusions et les recommandations à formuler aux organisations. Par souci de cohérence, ses recommandations et les réponses des organisations qui s'ensuivent sont inscrites dans un tableau de bord. De son côté, le Vérificateur effectue aussi un suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique, en fonction de certains critères.

Depuis sa création, la Commission de l'administration publique a toujours cherché à perfectionner ses méthodes. Pensons aux changements apportés au processus de vérification des engagements financiers, à la mise en place des analyses détaillées ou la modernisation de la présentation des données sur la reddition de comptes. C'est dans ce même esprit constructif, qu'elle mène une réflexion sur le suivi de ses recommandations, car elle préconise l'amélioration continue. Les conclusions de cette réflexion seront présentées dans le prochain rapport sur l'imputabilité.

Conclusion

Le parcours de la Commission de l'administration s'inscrit dans la continuité historique du contrôle parlementaire à l'Assemblée nationale. Le visage de cette commission a grandement changé en 20 ans. Elle a atteint aujourd'hui une maturité, une rigueur et une cohérence qui en fait une commission parlementaire respectée au sein des comités des comptes publics canadiens. La persistance de l'esprit dans lequel ses membres travaillent, la nature de ses mandats et ses façons de faire en constante évolution y contribuent certainement.



Ce vingtième anniversaire d'existence permet de faire un bilan. Enfin, il s'agit d'une très belle occasion pour la Commission de se pencher sur les prochains défis à relever.

POUR EN SAVOIR PLUS :

« Les quinze ans de la Commission de l'administration publique », chapitre 9 du [28^e rapport sur l'imputabilité](#), juin 2012, 14 p.

Jacques Gagnon, « [La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale](#) », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n^o 2, été 2005, p. 13-18.



ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

AUDITION SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

- 1.1 QUE** le Vérificateur général du Québec prépare un bilan sur l'optimisation du processus d'audit interne au gouvernement du Québec. Que ce document précise les intentions de l'entité et les différentes étapes à venir. Qu'il soit transmis à la Commission de l'administration publique au plus tard le 31 août 2017.
- 1.2 QUE** la Commission de l'administration publique porte une attention particulière au suivi de ses recommandations. À cet effet, que le comité directeur entame une réflexion sur les changements requis et en discute dans les meilleurs délais avec l'ensemble des membres de la Commission. Qu'il soit fait état de ces travaux dans le 37^e rapport sur l'imputabilité.
- 1.3 QUE** le Bureau de l'Assemblée nationale examine les demandes du Vérificateur général du Québec en matière de politique salariale. Que différents scénarios soient étudiés afin de trouver une solution durable au problème de recrutement et de rétention du personnel au sein de l'entité.
- 1.4 QUE** le Bureau de l'Assemblée nationale prenne acte dans les meilleurs délais de la demande de modification au Règlement sur les contrats du Vérificateur général du Québec qu'il lui a transmise.

AUDITION DU CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS CONCERNANT SA GESTION ADMINISTRATIVE, LES CONTRATS D'ACHATS REGROUPÉS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET LES ACQUISITIONS DE BIENS ET DE SERVICES

- 2.1 QUE** le Centre de services partagés du Québec poursuive ses travaux d'évaluation des économies générées par ses opérations. Qu'il fasse parvenir à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 décembre 2017, un document qui présente la méthode de calcul de ces économies, détaille et explique ces dernières et propose une façon de mesurer les économies générées pour chaque ministère et organisme client.



2.2 QUE le Centre de services partagés du Québec informe la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 décembre 2017, sur les mesures prises en gestion intégrée des risques. Qu'il précise les détails des 11 risques recensés et les mesures de mitigation appliquées ou en voie de l'être.

2.3 QUE le Centre de services partagés du Québec dépose à la Commission de l'administration publique, dans les meilleurs délais, son tableau de bord de gestion pour l'acquisition de biens et de services. Qu'il en soumette une mise à jour à la Commission le 15 décembre 2017 et le 15 décembre 2018.

AUDITION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 8.4 DU 34^E RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

3.1 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports soit convoqué en audition par la Commission de l'administration publique à l'hiver 2018.

3.2 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 30 septembre 2017, un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle.

3.3 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports s'assure que son prochain plan stratégique reflète la concrétisation d'une démarche visant une performance accrue, comprenant un cadre de gouvernance renforcé et s'appuyant sur une équipe mobilisée.

AUDITION DE LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC CONCERNANT LES MESURES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ ET DE LA PERFORMANCE

4.1 QUE La Financière agricole du Québec transmette à la Commission de l'administration publique l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du rapport du Groupe de travail sur la sécurité du revenu en agriculture au Québec retenues par le gouvernement au plus tard le 15 octobre 2017.



- 4.2 QUE** La Financière agricole du Québec poursuive ses efforts en vue de clarifier et de réduire le nombre d'indicateurs mesurés dans son tableau de bord de gestion. Qu'elle cherche, entre autres, à définir davantage d'indicateurs d'effets-impacts. Qu'elle fasse parvenir à la Commission de l'administration publique une mise à jour de son tableau de bord de gestion au plus tard le 15 octobre 2017.

AUDITIONS PORTANT SUR LES SERVICES CORRECTIONNELS ET LA RÉINSERTION SOCIALE

- 6.1 QUE** le ministère de la Sécurité publique calcule annuellement le taux de récidive. Lorsqu'il connaîtra la prochaine mesure, qu'il en informe la Commission de l'administration publique.
- 6.2 QUE** le ministère de la Sécurité publique détaille les étapes et l'échéancier de son projet informatique DACOR 2.0 et les intègre à son plan d'action déposé au Vérificateur général. Qu'il fasse parvenir à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 octobre 2017, la version améliorée de son plan d'action.
- 6.3 QUE** la Commission québécoise des libérations conditionnelles documente davantage l'état des reports d'audiences dans son rapport annuel de gestion. À cet effet, qu'elle ajoute, entre autres, le détail sur les principaux motifs de report et leur fréquence.

AUDITION D'HYDRO-QUÉBEC CONCERNANT LE PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT EN TRAVAUX ET EN SERVICES SPÉCIALISÉS

- 7.1 QUE** le Vérificateur général du Québec examine la pertinence de réaliser une vérification des acquisitions en matière de services professionnels ainsi que d'achat et de location de biens à Hydro-Québec. Qu'il informe la Commission de l'administration publique des résultats de sa réflexion.
- 7.2 QU'**Hydro-Québec simplifie la publication des avenants et des addendas. Qu'elle s'assure aussi de la pertinence et de la clarté de chaque clause standardisée. Qu'elle rende compte à la Commission de l'administration publique de ses travaux à cet égard au plus tard le 31 octobre 2017.
- 7.3 QU'**Hydro-Québec prenne des mesures pour atténuer la portée des regroupements d'acquisitions sur les fournisseurs régionaux et locaux. Qu'elle



rende compte à la Commission de l'administration publique des efforts consentis à cet égard le 31 octobre 2017.

- 7.4 QU'**Hydro-Québec adopte une stratégie de communication sur ses mécanismes d'approvisionnement et de qualification des fournisseurs afin de faire preuve de transparence. Qu'elle transmette à la Commission de l'administration publique les termes de cette stratégie au plus tard le 31 octobre 2017.

AUDITION SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

- 8.1 QUE** la Commission municipale du Québec dépose un suivi à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 mai 2018, sur :

- La réflexion et les résultats découlant de la démarche de modernisation de sa loi constitutive;
- Les mesures mises en place pour améliorer le traitement des plaintes en éthique et en déontologie municipales, notamment en ce qui a trait aux délais de traitement;
- Le recours à des enquêteurs externes pour la réalisation de mandats, entre autres, les raisons justifiant cette pratique et ses intentions à cet égard.

- 8.2 QUE** la Commission municipale du Québec publie de façon récurrente dans son rapport annuel de gestion les données relatives aux plaintes reçues en regard de possibles modifications législatives en matière de référendums municipaux. Qu'elle rende compte à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 mai 2018 des conséquences de ces possibles modifications législatives sur son volume de travail.

- 8.3 QUE** la Commission municipale du Québec se penche sur l'uniformisation des différents codes d'éthiques municipaux. Qu'elle amorce une réflexion sur la façon de sensibiliser les candidats et les élus municipaux aux règles d'éthique et de déontologie. Qu'elle informe la Commission de l'administration publique de ses conclusions.



ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique précise que le cadre de gestion doit concourir à une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats. Le Secrétariat du Conseil du trésor définit ainsi la performance :

La performance désigne ici une intégration de plusieurs paramètres propres à un ministère ou à un organisme. Être performant, c'est s'acquitter de sa mission en atteignant les objectifs stratégiques et les objectifs de qualité de services aux citoyens, en utilisant de manière judicieuse les ressources, en maintenant un climat de travail adéquat et en offrant des produits et services de qualité dans le respect des lois et règlements qui s'appliquent, tout en assurant la continuité des opérations.

En s'inspirant de cette définition, la Commission de l'administration publique considère que, pour être jugée performante, une organisation doit :

1. Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission

L'organisation doit s'acquitter de sa mission. Les activités et les ressources consacrées aux différents éléments de la mission permettent d'apprécier dans quelle mesure l'ensemble de la mission est assumé.

2. Atteindre ses objectifs stratégiques

L'appréciation de la performance doit prendre en considération l'atteinte des objectifs qui découlent de la planification stratégique.

3. Produire des services aux citoyens de qualité

L'une des finalités de la Loi sur l'administration publique est aussi de contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. La performance à cet égard s'évalue donc par le respect des engagements contenus dans la déclaration de services aux citoyens. Elle peut aussi s'apprécier par les mesures de la satisfaction de la clientèle et des partenaires et par les plaintes et leur traitement.

4. Exercer une gestion adéquate de ses ressources

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique établit également que le cadre de gestion gouvernementale doit contribuer à une utilisation optimale des ressources de l'administration gouvernementale. La performance des organisations devrait d'abord être appréciée selon la



qualité de la gestion des ressources humaines. Les éléments à prendre en compte sont notamment la planification de l'effectif et des compétences, la qualité du climat de travail, les efforts de développement et la rétention du personnel. Il faut également évaluer la capacité de gérer adéquatement les ressources financières confiées aux organisations. Une utilisation judicieuse des ressources devrait se refléter dans le respect du cadre budgétaire et dans l'évolution des coûts de revient. La gestion des ressources informationnelles doit aussi être mesurée. Dans ce cas, la performance de l'organisation se manifeste dans sa gestion de ces principaux projets, notamment dans le respect des budgets et des échéanciers.

Enfin, les résultats des travaux d'évaluation de programmes ou de vérification d'optimisation des ressources apportent un éclairage supplémentaire et plus approfondi sur l'ensemble de la gestion des ressources.

L'évaluation de la performance sous ces quatre critères n'est possible que si l'information présentée dans le rapport annuel de gestion est complète et rigoureuse. À ce titre, et au-delà des exigences du Secrétariat du Conseil du trésor, le rapport annuel de gestion doit contenir une information présentant les qualités suivantes :

- Être cohérente avec les autres documents.
- Présenter les résultats atteints et leur mise en contexte.
- Révéler le degré de satisfaction de la clientèle.
- Faire état des correctifs ou des solutions de rechange.
- Expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats

Assemblée nationale du Québec
Division de la reprographie et de l'imprimerie





**Direction des travaux
parlementaires**

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca